

# Sull'abusivismo edilizio. I nodi da sciogliere per riaprire la questione\*

di Federico Zanfi, Francesco Curci, Enrico Formato

## I. Una condizione unica per gravità e complessità

A trent'anni dal provvedimento legislativo finalizzato a risolvere il problema dell'abusivismo edilizio nel nostro paese, le questioni implicate da tale fenomeno nel Mezzogiorno rimangono non solo irrisolte, ma hanno assunto una gravità e una complessità uniche. Che cosa è accaduto? Quali fattori hanno contribuito a generare una situazione che oggi appare in-trattabile sotto molti aspetti? Quali sono – se ne restano – i margini di manovra e quali potrebbero essere le prime mosse per un governo che volesse rimettere sul tavolo di lavoro – con un approccio pragmatico e aggiornato – un tema che mantiene una posizione centrale nella questione meridionale contemporanea?

Per avvicinarci a qualche risposta occorre innanzitutto ripercorrere una linea nota della nostra storia repubblicana. Una linea che si svolge attraverso due movimenti.

Il primo movimento vede dispiegarsi in tutto il paese tra gli anni Sessanta e Ottanta del Novecento una strategia implicita di «mobilitazione individualistica» rivolta a domande di spazio abitativo, lavorativo e ricreativo che non trovano risposte nei meccanismi istituzionali di ripartizione della rendita fondiaria e nelle politiche pubbliche di urbanizzazione dell'epoca<sup>1</sup>. Una strategia che costruisce paesaggi diversi in relazione ai contesti sociali ed economici in cui si cala, e che nel Mezzogiorno coincide in gran parte

\* L'impianto generale del saggio è frutto del lavoro congiunto dei tre autori. Tuttavia a Zanfi va attribuito il primo paragrafo, a Formato il secondo, a Curci il terzo, ai tre autori insieme il quarto.

1. A. Pizzorno, *I ceti medi nel meccanismo del consenso*, in F. L. Cavazza, S. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Garzanti, Milano 1974, pp. 315-38; B. Secchi, *Il racconto urbanistico: la politica della casa e del territorio in Italia*, Einaudi, Torino 1984; G. Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Donzelli, Roma 2003. Per una visione complementare si veda L. Benevolo, *L'Italia da costruire. Un programma per il territorio*, Laterza, Roma-Bari 1996 e *Il tracollo dell'urbanistica italiana*, Laterza, Roma-Bari 2012.

con una massiccia ondata di edilizia residenziale non autorizzata che segna le coste e l'entroterra delle regioni meridionali già dagli anni Sessanta<sup>2</sup>.

Qui, la fuga da condizioni di sovraffollamento e d'inadeguatezza igienico-sanitaria che contraddistinguono centri storici e insediamenti rurali ancora negli anni Settanta<sup>3</sup> e la rincorsa dei modelli di consumo di spazio domestico che vanno diffondendosi nel paese<sup>4</sup> sfociano in forme di abusivismo che s'intrecciano con le diverse dimensioni di governo del territorio meridionale in una sorta di intricato "concorso di colpa". Le élite di potere locali tollerano e indirizzano l'edificazione non autorizzata a compensazione dell'assenza di welfare urbano, alimentando il consenso e accrescendo la propria facoltà di controllo sociale. D'altra parte il settore edilizio, arretrato e polverizzato in micro-imprese, trova nella casa abusiva un tipo di cantiere adeguato alla propria tecnologia e manodopera, mentre l'autocostruzione consente alla famiglia meridionale di interiorizzare parte dei costi di costruzione e di rispondere temporaneamente alla disoccupazione o alla mezza occupazione di alcuni dei suoi membri<sup>5</sup>. Infine, l'abusivismo costruisce pezzi di città qualitativamente poveri e poco abitabili, destinati a una perenne condizione di mancanza: una sorta di non-urbanistica strettamente coerente col meccanismo di «organizzazione del sottosviluppo» e di mantenimento di un «serbatoio di vite umane» che coinvolge in quegli anni il Mezzogiorno in relazione al più generale percorso di sviluppo dell'intero paese<sup>6</sup>.

Il secondo movimento si svolge invece nell'arco dell'ultimo trentennio, e vede questi processi intrecciarsi con l'applicazione delle misure disposte per rispondere allo scarto venutosi a creare in più parti del paese – e in particolare nel Mezzogiorno – tra le previsioni del sistema di pianificazione del tempo e le urbanizzazioni reali. Il provvedimento noto come "condono edilizio" vede la luce nel 1985 sotto un governo socialista guidato da

2. A. Lanzani, M. Bolocan Goldstein, F. Zanfi, *Della grande trasformazione del paesaggio*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni*, vol. 2, Istituto dell'Encyclopædia Italiana, Roma 2015, pp. 291-312.

3. M. Cremaschi, M. Coppo (a cura di), *Strutture territoriali e questione abitativa. Evoluzione storica e dimensioni locali del problema della casa nel dopoguerra*, Franco Angeli, Milano 1994.

4. G. Crainz, *Storia del miracolo italiano: culture, identità, trasformazioni fra gli anni Cinquanta e Sessanta*, Donzelli, Roma 1996.

5. G. Fera, N. Ginatempo, *L'autocostruzione spontanea nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano 1985; M. Cremaschi, *L'abusivismo meridionale: realtà e rappresentazione*, in "Meridiana", 9, 1990, pp. 127-53; E. Nocifora, *La città inesistente. Seconda abitazione e abusivismo edilizio in Sicilia*, Franco Angeli, Milano 1994.

6. A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna 1977; P. Bevilacqua, *Breve storia dell'Italia meridionale*, Donzelli, Roma 1993.

Bettino Craxi<sup>7</sup> col doppio proposito di regolarizzare e recuperare in modo definitivo l'edilizia non autorizzata costruita fino ad allora e di contrastare il fenomeno nel futuro, ma la sua gestione – tanto per errori di valutazione contenuti nel testo originale, quanto per la riproposizione dell'amnistia edilizia a fini di “cassa” sotto successivi governi di centro-destra guidati da Silvio Berlusconi<sup>8</sup> – avviene in modo distorto, alimentando gravi conseguenze sociali, territoriali e fiscali.

Sul fronte della regolarizzazione e del recupero gli aspetti più critici sono noti. Da un lato l'impreparazione tecnica delle amministrazioni locali (cui la Legge demanda di gestire la sanatoria delle opere abusive e la predisposizione dei Piani di recupero urbanistico) diviene la premessa per una generale *impasse*, ove un'enormità di pratiche inevase – dentro cui non infrequentemente sopravvivono molte situazioni irregolari non regolarizzabili – fa da contrappunto alla mancata attuazione di Piani di recupero mal fatti e incapaci di inserirsi negli specifici ambienti insediativi. Piani che il più delle volte s'interrompono o non si avviano – e qui sta la seconda criticità – per una strutturale infattibilità sul piano economico, poiché i costi dell'urbanizzazione a posteriori e della riqualificazione urbanistica di tessuti sorti in modo disordinato non sono coperti che per una frazione dai proventi degli oneri che la normatività nazionale lascia agli enti locali<sup>9</sup>.

Sul fronte del contrasto, d'altra parte, la riproposizione di sanatorie per l'edilizia abusiva e il mancato esercizio di una linea severa di controllo del territorio indeboliscono la percezione collettiva delle regole e creano le condizioni per lo sviluppo di un mercato delle costruzioni parallelo non autorizzato, in cui economie sommerse e criminali trovano uno spazio agevole per riciclare i propri proventi<sup>10</sup>.

Stanno qui le radici del duello istituzionale tra Stato e Regioni andato in scena alla riapertura dei termini di condono edilizio nel 2003. Un duello conclusosi con due sentenze della Corte Costituzionale<sup>11</sup> che non lasciano più intravedere per il futuro la possibilità di una sanatoria edilizia promossa dal governo centrale e calata dall'alto sui territori. Piuttosto, le sentenze aprono uno scenario in cui le Regioni avranno la facoltà di predisporre con maggiore autonomia le misure per gestire il proprio abusivismo. Un'autonomia teoricamente promettente sotto gli aspetti della responsabiliz-

7. Legge 28 febbraio 1985, n. 47.

8. Legge 23 dicembre 1994, n. 724; legge 30 settembre 2003, n. 269.

9. P. Berdini, *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia: dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Donzelli, Roma 2010.

10. C. Donolo, *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma 2001; Osservatorio Nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente, *Ecomafia 2009. Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, Edizioni Ambiente, Milano 2009.

11. Corte Cost., 6 febbraio 2006, n. 49; Corte Cost., 8 febbraio 2006, n. 39.

zazione dei territori e dell'attivazione di strumenti calibrati su ambienti insediativi specifici, ma che – come mostra l'esperienza della recente legge regionale campana<sup>12</sup> – non garantisce di per sé alcun esito virtuoso.

In ogni caso, guardando a quest'orizzonte, diventa importante tanto dismettere gli stereotipi e le categorie interpretative ereditate da una stagione di politiche che ha ormai esaurito la propria parabola, quanto tornare a osservare da vicino il territorio, per costruire un quadro di riferimento basato sulle forme concrete che l'abusivismo ha nel frattempo assunto. Forme che possiamo ricondurre a due principali flessioni.

## 2. Nel periurbano

Nell'agosto del 1967, quando il Parlamento approva la cosiddetta “Legge Ponte” e rende obbligatoria per tutti i comuni l'adozione di un Piano regolatore generale<sup>13</sup>, il territorio del Mezzogiorno è ancora lo specchio di tradizionali forme di produzione agricola, con un antico e rado palinsesto infrastrutturale e centri urbani che si stagliano nettamente sulle campagne.

Qui, i primi passi della ricostruzione postbellica – i quartieri UNRRA-Casas e INA-Casa, le iniziative delle compagnie pubbliche, le prime *company towns* – e la crescita edilizia degli anni del *boom* si depositano in larga parte attorno ai nuclei storici esistenti. Nei maggiori centri urbani l'espansione avviene in forme particolarmente dense e aggressive, talvolta mediante “falsificazione” di previgenti Piani regolatori (come nel caso di Napoli<sup>14</sup>) o grazie all'uso spregiudicato dei Piani di ricostruzione, dei Programmi di fabbricazione e delle Lottizzazioni convenzionate (come nel caso di Agrigento<sup>15</sup>). Nei centri minori – pur con differenze di scala proporzionali alla minore rendita fondata – la crescita si dà in forme simili a quelle dei capoluoghi, con palazzine organizzate in isolati di modesta estensione.

Si tratta in ogni caso di un'espansione compatta: nel complesso l'Italia meridionale alla fine degli anni Sessanta si presenta ancora come una grande campagna – parzialmente svuotata e in fase di decrescita produttiva – punteggiata da centri urbani formati da un nucleo storico più o meno

12. La L.R. Campania 7 agosto 2014, n. 16 prevede alcune modifiche alla legislazione nazionale previgente in materia di abusivismo edilizio, allungando i termini per l'esame delle pratiche giacenti e consentendo maggiori possibilità di condono per le opere realizzate in zone sottoposte a vincolo. Con sentenza n. 117 del 2015 la Corte Costituzionale si è espressa sulla legge regionale, “impugnata” nell'ottobre del 2014 dalla presidenza del Consiglio dei Ministri, con parere di legittimità favorevole.

13. Legge 6 agosto 1967, n. 765.

14. V. De Lucia, *Se questa è una città*, Editori Riuniti, Roma 1989.

15. E. Salzano, *Leggi e istituzioni*, in F. Dal Co (a cura di), *Storia dell'architettura italiana. Il secondo Novecento*, Electa, Milano 1997, pp. 355-6.

baricentrico e una corona di “moderni” edifici multipiano aggrappati all’armatura urbana preesistente.

Tuttavia, con gli anni Settanta, l’introduzione di misure a sostegno della produzione industriale nel Mezzogiorno – il varo dei Consorzi ASI<sup>16</sup> e l’impianto di piattaforme produttive collegate da nuovi sistemi infrastrutturali – e l’assenza di un analogo coordinamento per l’edilizia residenziale – affidata in sostanza al governo comunale – stravolgono il quadro. L’impiego nelle fabbriche di manodopera locale (in precedenza dedita all’agricoltura) e la diffusione di forme di doppio lavoro consentono alle famiglie di accantonare piccoli risparmi: risorse che sono prioritariamente investite nella costruzione di case di proprietà su porzioni di campi un tempo destinati al sostentamento (il “surplus” costituito dal salario di un addetto nell’industria trasforma il fondo agricolo di famiglia da bene strumentale a capitale fisso). Quando ciò non è possibile, poiché non si dispone di fondi propri o perché gli stessi risultano inadeguati all’insediamento residenziale, l’acquisto di un appezzamento periurbano – frazionato e lottizzato da altri – si offre come un’opzione concreta e accessibile.

Il meccanismo dominante tra gli anni Settanta e Novanta può essere descritto attraverso questa forbice: chi prende la fetta del leone delle risorse pubbliche ha la possibilità di influire sulle scelte di Piano, di valorizzare aree per l’espansione edilizia legale e di offrire sul mercato appartamenti signorili e case di affitto. Una partita “grossa”, dove comandano i detentori dei capitali e il cartello politica-proprietari fondiari, utile anche per riciclare capitali di provenienza illecita. A complemento di ciò tante “piccole” partite che gli amministratori – in nome della “casa di necessità” – lasciano giocare a una moltitudine di contadini-operai-elettori, che vedono l’America finalmente a portata di mano.

La casa è “abusiva” perché realizzata al di fuori delle aree di espansione dei Piani, e inizialmente è caratterizzata da una bassa densità insediativa (questa casa si costruisce nel tempo e la sua dimensione, come nelle dimore contadine tradizionali, dipende dalle esigenze d’uso degli spazi: non più depositi o fienili, ma appartamenti per i figli). È disposta in libertà su ampi suoli agricoli, o è aggrappata a lotti approssimativamente tracciati con lapis su mappe catastali. Le griglie di disposizione degli edifici e il loro orientamento dipendono dalle opportunità di sfruttamento dei suoli, nel caso di frazionamento con lottizzazione preventiva, o sono il frutto di pura improvvisazione, nel caso di costruzioni sorte su fondi di proprietà. Le infrastrutture e le urbanizzazioni secondarie sono assenti, le strade sono

16. I Consorzi per le Aree di sviluppo industriale (ASI) sono stati istituiti dall’art. 21 della legge 29 luglio 1957, n. 634. La loro concreta attuazione si avvia con la seconda metà degli anni Sessanta.

autocostruite dai proprietari “in attuazione” della mappa sulla quale il lottozziatore ha venduto.

Oggi, a quasi trent’anni dalla fine della Cassa per il Mezzogiorno e nell’ambito di un progressivo indebolimento degli aiuti pubblici<sup>17</sup>, la condizione del territorio meridionale dà l’immagine dell’avvitamento regressivo della sua economia: le industrie di Stato e quelle attirate dagli incentivi pubblici sono dismesse, e lasciano le grandi piattaforme ASI come buchi neri nella frammentaria trama dei campi; la rete infrastrutturale realizzata a supporto dell’industrializzazione – oltre a favorire, nei primi anni Duemila, l’impianto di insediamenti commerciali e terziari oggi in crisi – costituisce l’armatura di una città informale che ha colonizzato tutto il territorio periurbano.

Qui, l’abusivismo può essere scomposto in tre grandi famiglie: insediamenti “ordinati” dentro lottizzazioni “consortili” o eterodirette da proprietari terrieri e imprese esecutrici, *cluster* cresciuti attorno a preesistenze rurali, pulviscoli dispersi nei territori più esterni. Poca, talvolta nessuna differenza tra questi insediamenti non autorizzati e quelli realizzati nelle aree di espansione dei PRG (anche qui la dotazione di attrezzature e servizi è minima e la qualità dello spazio pubblico in genere molto scarsa). Grave l’impatto paesaggistico-ambientale delle edificazioni più rade ed esterne<sup>18</sup>.

Sono porzioni di territorio in cui le condizioni di arretratezza e inadeguatezza sistematica della città nel Mezzogiorno si fanno particolarmente acute. Gli edifici “tirati su in una notte” hanno strutture improvvisate, soltanto “verificate” a posteriori dai tecnici che hanno firmato la domanda di condono edilizio. Di efficienza energetica neanche a parlarne. Particolarmente preoccupante è la condizione delle infrastrutture idrauliche: sistemi a rete costruiti nel tempo senza alcuna logica generale, strutturalmente inadeguati alle normative e agli standard attuali. Chilometri di canali di drenaggio e raccolta delle acque intubati e privatizzati, allacciamenti abusivi dei sistemi locali ai collettori principali, rozzo accorpamento tra acque meteoriche e collettamento delle acque di fogna.

Il suolo costruito in secoli di paziente organizzazione e manutenzione idraulica è stato manomesso in un trentennio di siffatta espansione inesistitiva. Sarno (1998), Ischia (2006), Giampilieri (2009) e Saponara (2010) sono solo alcuni dei disastri idrogeologici che hanno segnato la storia meridionale recente, episodi in cui l’abusivismo edilizio periurbano – se non

17. Per un’analitica illustrazione degli indicatori socio-economici si rimanda alle anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2015, in [http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali\\_2015/205\\_07\\_30\\_anticipazioni.pdf](http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali_2015/205_07_30_anticipazioni.pdf) (ultimo accesso: 2 settembre 2015).

18. L. Fatigati, E. Formato, *Campania felix. Ricerche, progetti, nuovi paesaggi*, Aracne, Roma 2012.

direttamente concausa – è l'elemento che ha tramutato un cedimento del territorio in una tragedia. Che senso ha allora parlare di #italiasicura<sup>19</sup>, se all'intervento sul suolo non viene integrato un più complessivo progetto di riforma delle urbanizzazioni che su tale suolo si appoggiano?

### 3. Lungo le coste

Fino a tutto il XIX secolo, la residenza secondaria – o ricreativa – è stata privilegio di pochi: regnanti, papi, magnati, membri della nobiltà o dell'alta borghesia. Ma con l'accelerazione del processo di democratizzazione del lusso e la graduale riscoperta del mare e delle spiagge, la seconda casa ha cessato di essere appannaggio delle élite diventando, specialmente dalla metà del Novecento, oggetto di sogni e progetti di famiglie appartenenti a ogni ceto sociale. Un prodotto del consumo come tanti altri, dunque, non solo per via del suo valore intrinseco, quanto per il suo straordinario valore simbolico<sup>20</sup>.

Quando Shucksmith afferma che una seconda casa è «un edificio permanente, residenza occasionale di una famiglia che di solito abita altrove e che è usata principalmente per fini ricreativi»<sup>21</sup> ecco che affiorano tutte le insidie interpretative di un concetto archetipico col quale, ovunque nel mondo, si definiscono tutte quelle case che non sono “la casa”. Si riflette sulla combinazione ossimorica degli aggettivi “permanente” e “occasionale”, sull'incertezza espressa dalle forme avverbiali “di solito” e “principalmente”, sulla genericità delle locuzioni “abita altrove” e “per fini ricreativi”.

Questa sfuggevolezza del concetto si traduce anche nella difficoltà empirica di acquisire dati precisi e certi sulle seconde case. Si stima che in Italia queste ammontino a 3,5 milioni, costituendo circa l'11% dell'intero stock abitativo nazionale<sup>22</sup>, una quota pari alla crescita complessiva del patrimonio residenziale nel decennio 2001-11<sup>23</sup>. Alcune ricerche hanno inoltre evidenziato come l'uso turistico delle seconde case nel nostro paese sia in

19. Si fa riferimento alla politica settoriale di messa in sicurezza del territorio promossa dal governo in carica. Si veda <http://italiasicura.governo.it/site/home.html> (ultimo accesso: 2 settembre 2015).

20. Un concetto già teorizzato da T. Veblen, *The beginnings of ownership*, in “The American Journal of Sociology”, 4, 3, 1898, pp. 325-65.

21. D. M. Shucksmith, *Second homes: A framework for policy*, in “Town Planning Review”, 54, 1983, p. 174.

22. Dati FIMAA riportati in A. Macchiavelli (a cura di), *Le abitazioni di vacanza nella funzione turistica territoriale. Diffusione, problematiche ed esperienze di gestione*, Franco Angeli, Milano 2012.

23. ISTAT, *Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, 2011.

costante aumento, tanto con riferimento ai pernottamenti degli stranieri, quanto in riferimento alle vacanze degli italiani, i quali prediligono sempre più soggiorni balneari abitudinari e di prossimità, possibilmente in immobili di proprietà<sup>24</sup>.

In ragione di tutto ciò diventa difficile ignorare che proprio nelle moltissime seconde case depositate lungo le coste del Mezzogiorno – nei loro interni, nei giardini e nelle pertinenze – risiede una delle componenti più pervasive e critiche dell'abusivismo edilizio del nostro paese.

Nell'ambito del più generale processo di “litoralizzazione” economica e insediativa che ha interessato tutto il bacino del Mediterraneo a partire dalla seconda metà del Novecento<sup>25</sup>, la proliferazione di residenze costiere stagionali – costruite in autopromozione da un proletariato sempre più operaio e sempre meno contadino, ma anche dal ceto medio meridionale – conosce un picco durante i decenni Settanta e Ottanta. Si tratta di edifici costruiti in prevalenza su suoli a destinazione agricola e demaniale, in contrasto con le previsioni dei piani regolatori e al di fuori di programmi di fabbricazione che non prevedevano sviluppi immobiliari e urbanistici di tipo ludico-ricreativo o balneare. Laddove un tempo sorgevano porticcioli e marine di piccoli centri dell'entroterra, oggi esistono vere e proprie città balneari dal carattere “intermittente”, con pochi residenti nei mesi invernali e brulicanti – con decine o centinaia di migliaia di abitanti – nei mesi estivi.

In questo processo un ruolo significativo va riconosciuto alle bonifiche di epoca fascista e in particolare alla Riforma Agraria, che assegnando “fazzoletti” di terra in aree di pregio ambientale e paesaggistico – e, di lì a breve, anche di grande attrattività turistica – ha fatto da apripista all’urbanizzazione dei litorali meridionali. L’orditura agraria della Riforma ha reso possibili operazioni di frazionamento, lottizzazione ed edificazione abusiva di consistenti porzioni del territorio costiero che altrimenti sarebbero state complicate, se non impossibili. Da qui, il progressivo abbandono delle poco remunerative colture agricole per investire, soprattutto in tempi di galoppante inflazione, nel mattone, e quindi in pratiche imprenditoriali di tipo proto-turistico.

Altrettanto cruciale è stato il ruolo delle rimesse dei molti meridionali emigrati all'estero nei decenni del secondo dopoguerra, che di buon grado hanno investito nella costruzione di dimore estive in cui trascorrere brevi

24. Mercury-IRAT, *Rapporto sul turismo italiano 2011-2012 XVIII edizione*, a cura di E. Becheri e G. Maggiore, Franco Angeli, Milano 2013.

25. F. Curci, *The informal component of Mediterranean littoralization. Unlawful recreational homes by the sea at the turn of the third millennium*, Tesi di dottorato, Politecnico di Milano, a.a. 2011-12.

periodi di ferie e dove progettare il ritiro post-pensionamento. Essi hanno inoltre ricoperto un ruolo di mediazione – non solo linguistica – tra la disponibilità di case stagionali e la crescente domanda di vacanze nel Mediterraneo da parte delle popolazioni del Nord Europa.

Tra i diversi paesaggi abusivi che oggi si possono incontrare lungo le coste del Mezzogiorno è possibile allora identificare due estremi prototipici. Da un lato le città balneari dal grande potenziale naturalistico e paesaggistico, marginali e persino “esotiche” rispetto alla geografia urbana del paese. Qui la bellezza e la fruibilità del mare generano vero e proprio turismo, richiamano bagnanti giornalieri dalle province limitrofe oltre ai villeggianti, e l'abusivismo e l'informalità investono gli stabilimenti balneari, i piccoli alberghi, i campeggi, i parcheggi, il commercio ambulante<sup>26</sup>. Da un altro lato, insediamenti e quartieri abusivi sorti in località meno amene e suggestive, ma collocate più a ridosso di medi e grandi centri urbani. Queste realtà, sviluppatesi per effetto di evidenti vantaggi di prossimità – il mare è quello “dietro l'angolo di casa”, non di certo il più limpido – sono da sempre caratterizzate dall'assenza di vero turismo: piuttosto vi si leggono dinamiche alterne di riconversione di alloggi da prime a seconde case e viceversa, e più recentemente processi di *filtering down* residenziale<sup>27</sup>.

Oggi la qualità urbana di questi insediamenti, soprattutto nel primo caso, risulta precocemente compromessa dalla troppa edilizia costruita in modo affrettato e disordinato, cui si abbinano sempre più evidenti impatti sugli ecosistemi costieri e marini. Ne sono esempi l'inquinamento delle acque causato dagli scarichi delle abitazioni, o l'erosione costiera accelerata dallo smantellamento dei sistemi dunali e dall'indebolimento della flora terrestre e marina. Il carico antropico del turismo di massa e le difficoltà nel gestirlo in maniera razionale ed efficiente da parte di piccoli comuni – si pensi alle note problematiche infrastrutturali e di approvvigionamento idrico – sollevano questioni di tipo amministrativo, cui si accompagnano le non trascurabili difficoltà di gestione di innumerevoli domande di sanatoria edilizia (gran parte delle quali in giacenza presso piccoli e poco efficienti uffici) e la strutturale mancanza di risorse per attuare una qualsiasi politica di assestamento, consolidamento o riqualificazione del territorio.

Sebbene il caso italiano non possa dirsi isolato, o anomalo, rispetto a paesi come Croazia, Grecia, Portogallo e Spagna, non si può evitare allora di domandarsi quali concrete possibilità abbiano questi paesaggi per com-

26. È il caso di molte località costiere del Salento, tra cui esempio emblematico è Porto Cesareo (LE).

27. Sempre con riferimento alla Puglia, si pensi ai quartieri del litorale sud-est di Bari (San Giorgio e Torre a Mare) e della periferia sud di Taranto (San Vito, Lama e Talsano).

petere in una scena mediterranea ove i modelli di turismo iniziano a essere più selettivi ed esigenti.

#### **4. Tre nodi da sciogliere, verso una nuova stagione di politiche**

In un quadro siffatto, se un governo intenderà riaprire seriamente la questione posta dall’edilizia abusiva nel Mezzogiorno – non limitandosi, quindi, ad annunci o demolizioni propagandistiche – occorrerà formulare una politica di lungo periodo che associ una pragmatica consapevolezza dello stato dei territori ad alcune nette scelte strategiche in tema di abitabilità e di attrattività.

Il processo potrà essere avviato dalla volontà di un decisore politico, ma andrà poco lontano se non verranno scolti preventivamente almeno tre “nodi” che stanno all’origine dell’insuccesso e dello stallo delle politiche del passato.

##### **4.1. Differenze**

Il primo nodo consiste nel riconoscere l’errore implicato dalla mancata localizzazione della politica di condono edilizio. Non tutti i luoghi segnati da edilizia abusiva e bisognosa di recupero potranno oggi avere gli stessi benefici e trattamenti. Non tutti possiedono le medesime potenzialità per attrarre capitali, non tutti ospitano le stesse quote di popolazione, non tutti sono minacciati da analoghe emergenze. Serve in tal senso una politica che affermi le differenze tra i contesti e che non cali più generalizzata dall’alto, ma che al contrario sappia diversificare le proprie modalità di intervento<sup>28</sup>. Sono immaginabili almeno tre declinazioni di un tale approccio.

Una prima declinazione potrebbe guardare all’esperienza dei “Contratti di quartiere” e costruire processi ove non sia più il governo centrale ad “aprire una finestra” per una moltitudine di singoli proprietari che presentano domanda ciascuno per sé, ma in cui siano pezzi di territorio – se vogliono ottenere le risorse necessarie ad aggiustarsi – a presentare domande che sappiano mostrare le proprie esigenze e potenzialità. In tal senso va superato uno dei limiti della gestione della legge 47/ 1985 (che consente di regolarizzare solo singoli edifici e non lottizzazioni, e che propone ovunque un trattamento omologante di infrastrutturazione *a posteriori*) ammettendo alla regolarizzazione non soltanto soggetti singoli, ma anche aggregati di soggetti. Ciò, a patto che questi ultimi si presentino in

<sup>28</sup>. F. Zanfi, *Città latenti. Un progetto per l’Italia abusiva*, Bruno Mondadori, Milano 2008. Si veda anche A. Clementi, *Pianificare oggi nel Mezzogiorno*, in Id. (a cura di), *Paesaggi interrotti. Territorio e pianificazione nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma 2012, pp. 3-35.

forma organizzata (seguendo ad esempio la strada tracciata dall'esperienza dei consorzi romani di auto-recupero), e incentivando l'adozione di piani di recupero e di infrastrutture calibrati sulle dimensioni e sulle forme di tali aggregati.

Una seconda declinazione potrebbe riguardare situazioni più sfumate, ove l'edificato non fa “tessuto”, ma è disperso. Casi in cui si potrebbe ancora procedere attraverso domande di condono presentate individualmente, ma a condizioni ben diverse dal passato. La risposta non potrà più essere la realizzazione *a posteriori* di reti pubbliche dall'insostenibile costo pro-capite per abitante insediato, ma la regolarizzazione degli edifici abusivi sarà vincolata all'impianto di infrastrutture sanitarie ed energetiche puntuali, a scomputo parziale degli oneri di urbanizzazione.

Una terza declinazione, infine, potrebbe riguardare le urbanizzazioni più critiche per l'impatto sul paesaggio e la condizione di rischio. Situazioni in cui il soggetto pubblico, riconoscendo il “concorso di colpa” pubblico-privato all'origine di tali paradossi, dovrebbe creare le condizioni di fattibilità economica per una loro radicale trasformazione. Il rischio dovrebbe diventare la “leva” su cui avviare una politica integrata di demolizioni, ripristini ambientali e trasferimenti volumetrici in cui l'elemento detonatore non sia più esclusivamente d'impronta legalista, ma sia legato all'urgenza della messa in sicurezza di porzioni del paese e allarghi le sue “prese”: dalla sensibilizzazione delle comunità locali mediante processi partecipativi, all'inseguimento dei fenomeni di sottoutilizzo e di *filtering* che progressivamente interessano quote crescenti del patrimonio residenziale abusivo, alla cattura di risorse FESR destinate al Mezzogiorno.

#### 4.2. Diritti

Edifici realizzati sulla base di licenze e concessioni, edifici condonati, edifici in attesa con pratiche di condono in corso, infine edifici non condonabili, perché realizzati dopo i limiti temporali consentiti dalle leggi vigenti oppure collocati in aree sottoposte a vincoli di non edificabilità. Questa, in ordine decrescente, la “scaletta” dei diritti che lo Stato riconosce ai proprietari d’immobili.

È dal muoversi lungo questo asse, e con riferimento esclusivo al binomio “condonabile/da demolire”, che nascono alcuni dei maggiori limiti dell’attuale approccio: dallo slittamento di senso che porta a identificare la “soluzione” dell’abusivismo con la regolarizzazione amministrativa degli edifici (quando nella realtà il rilascio della sanatoria non corrisponde in sé al miglioramento dell’ambiente insediato, né alla sua messa in sicurezza), all’*impasse* amministrativo che caratterizza il vasto patrimonio immobilia-

re – in Campania si stimano circa 300.000 pratiche *in itinere*<sup>29</sup> – da decenni in bilico tra l'impossibile rilascio di sanatoria e la non eseguita ordinanza di demolizione. Una condizione paradossale in cui i proprietari degli edifici sospesi inseguono le promesse elettorali della politica locale, la cui “tolleranza” – al di là degli annunci – non può tuttavia spingersi oltre il complice ritardo istruttorio delle pratiche improcedibili e la lenta esecuzione delle demolizioni (sulle quali, invece, in applicazione delle sentenze emesse dai Tribunali, spingono le Procure).

Per uscire dallo stallo occorre esplorare soluzioni che attenuino la spe-  
requazione tra i vantaggi di chi può ottenere il condono e gli svantaggi di chi deve vedere il proprio fabbricato demolito, e che riaprano gli ambi-  
ti di manovra delle amministrazioni su questo considerevole patrimonio sospeso. In attuazione delle norme vigenti<sup>30</sup> l'insieme degli edifici e delle lottizzazioni abusive non condonabili potrebbe essere acquisito alla pro-  
prietà pubblica, riconoscendo al contempo una sorta di “diritto alla casa” a titolo oneroso – variabile tra il diritto d'uso e il diritto di superficie – a favore dei proprietari, corrispondente al valore di un affitto a canone cal-  
mierato.

Una tale forma di “accordo” potrebbe consentire in un primo momen-  
to di mitigare la tensione sociale relativa al patrimonio sospeso, preluden-  
do a una strategia di ricomposizione urbanistica più generale e più a lungo termine. Attraverso società di scopo (da costruire caso per caso, con la partecipazione delle comunità locali) si potrebbero gestire in modo inte-  
grato la domanda abitativa che si è rivolta al mercato abusivo e le neces-  
sità di sicurezza del territorio: trasferimenti volumetrici potrebbero a tale scopo essere organizzati tra la riserva di aree e fabbricati acquisiti dalle pubbliche amministrazioni e le numerose parti di città meridionale inter-  
essate da fenomeni di sottoutilizzo e dismissione, che potrebbero trovare in questo meccanismo occasioni di consolidamento e riattivazione.

In una tale prospettiva l'abusivismo non regolarizzabile sarebbe coin-  
volto in un più complessivo cantiere di riforma e di miglioramento della funzionalità sistematica del territorio del Mezzogiorno, divenendo un ele-  
mento di rilievo per l'attrazione dei fondi stanziati dall'Unione Europea a favore delle regioni più arretrate, a obiettivo “convergenza”<sup>31</sup>.

29. F. Nariello, F. Luches, *Caos condono in Campania: pratiche riaperte, rebus zona rossa*, in “Edilizia e Territorio”, 23 settembre 2014.

30. Si fa riferimento all'art. 19 della legge 47/1985 (ora art. 44, comma 2°, T.U. edilizia).

31. Il tema dell'abusivismo appare particolarmente congruente ai requisiti fissati dalla Commissione Europea per la programmazione dei fondi del Quadro di sostegno 2013-20: messa in sicurezza, miglioramento della sostenibilità ambientale, inclusione sociale.

#### 4.3. Fiscalità

Negli ultimi decenni il dibattito politico relativo alla modifica e all'abolizione delle imposte sulle prime e seconde case è stato acceso. ICI, IMU, IRPEF “fondiaria” sono stati utilizzati come specchietti per le allodole in mano alla propaganda politica e alla finanza pubblica, mentre nel paese – pur di sfuggire a maggiorazioni o per beneficiare delle esenzioni fiscali – è diventata prassi comune convertire formalmente le seconde case in prime case tramite lo spostamento della residenza dei componenti della famiglia. Il problema si è riversato sugli enti locali, ai quali è mancata una consistente quota del gettito fiscale che sarebbe loro spettato in piene condizioni di legalità (si colga l'analogia con quanto accaduto con la legge sul condono edilizio, laddove alla politica nazionale attuata dal governo centrale hanno fatto seguito comportamenti e condizioni insostenibili per gli enti locali).

Abbiamo visto come il meccanismo di condono edilizio commetta l'errore di caricare l'onere del recupero urbanistico sugli enti locali senza associarlo a un adeguato prelievo fiscale sui fabbricati, mentre servirebbe piuttosto un filo diretto tra il prelievo e l'azione: un prelievo adeguato alle condizioni territoriali e tecnico-amministrative che consentisse, da un lato, di rendere concrete le operazioni di assestamento e recupero e, dall'altro, di fornire servizi commisurati ai bisogni e alle pratiche in atto nei diversi territori.

Come è immaginabile, la questione si fa drammatica nei contesti a forte vocazione turistica, ove si assiste ad un doppio *trade-off*: tanto tra risorse disponibili e servizi effettivamente richiesti dalle attività turistiche (si pensi soprattutto a quelle balneari), quanto tra la condizione del paesaggio e la capacità di attrarre turisti progressivamente esigenti e sensibili alle tematiche ambientali.

Occorrerebbe in tal senso associare a un manufatto condonato – o in attesa di condono – una fiscalità differenziata a seconda del tipo di immobile, della qualità architettonica e dell'uso. Ai proprietari di tali immobili le pubbliche amministrazioni dovrebbero far corrispondere il “peso” che quel manufatto – mal collocato e costruito – ha per la collettività, e ad esso connettere un prelievo fiscale vincolato al finanziamento di operazioni di recupero architettonico e urbanistico.

In particolare, in quei luoghi che si configurano come vere “macchine” da turismo, basate in buona parte sulla messa a reddito di seconde case abusive – ad esempio il Salento –, occorrerà saper prelevare una congrua quota di questa economia, cui far corrispondere più razionali ed efficienti forme di risarcimento collettivo e dell’ambiente<sup>32</sup>. Più che attendere risorse

<sup>32</sup>. Una simile prospettiva richiederebbe l’istituzione di apparati di monitoraggio e

pubbliche o comunitarie, si tratta di organizzare – e calibrare – forme di prelievo sulle micro-economie turistiche che capitalizzano le qualità paesaggistiche delle coste del Mezzogiorno, caricando su di esse una parte della cura necessaria alla riproduzione di tali qualità. E dalla prospettiva dell’attore pubblico ciò significherà innanzitutto esercitare, almeno durante l’alta stagione, forme di controllo puntuali e frequenti che attualmente appaiono assenti nel nostro paese, a differenza di quanto accade in altri paesi del Mediterraneo che col Mezzogiorno d’Italia condividono il problema degli insediamenti costieri informali<sup>33</sup>.

### **5. Per concludere**

In un dibattito accademico ove le poche voci che ancora s’interessano alla questione dell’edilizia abusiva nel Mezzogiorno rimangono ancorate alla severa condanna di un fenomeno trasgressivo – e fanno da contrappunto al populismo del dibattito politico che interpreta il medesimo fenomeno come espressione di un diritto –, la proposta di aggiornare il quadro interpretativo in base non tanto a posizioni di principio, quanto alle situazioni fisiche e sociali concrete che l’abusivismo ha generato, potrà risultare sospetta (e irritante) per molti. Rimane tuttavia un passaggio obbligato, senza il quale difficilmente un governo o una pubblica amministrazione potranno trovare la base di consenso e la quota di risorse per rimettere mano seriamente alla questione.

Ma ci sarebbero ulteriori passaggi obbligati. L’ammettere che esistono differenze tra le situazioni, e che queste differenze preludono a trattamenti non uguali; il riconoscere “diritti”, ammettendo che esiste un “concorso di colpa” pubblico-privato nella genesi delle situazioni più paradossali; il creare consapevolezza sociale, attraverso una fiscalità mirata, del peso e degli oneri che lo sfruttamento del territorio implica in termini di manutenzione e cura. Sono tutti passaggi non solo ormai ineludibili – per quanto politicamente e proceduralmente complicati – ma improrogabili di fronte a una condizione attuale del territorio meridionale che per gravità ed emergenze è ben lontana e diversa da quella attorno alla quale si concepì e si formulò la politica del condono edilizio.

controllo, sia comunali che regionali, col compito di raccogliere informazioni sullo stato e sul funzionamento dell’edilizia di origine abusiva e di verificare il corretto versamento delle imposte laddove previste.

33. In Croazia, a prescindere dalla natura degli immobili (abusivi e non) si esige un rigoroso rispetto della normativa sulla ricettività extra alberghiera e si effettuano controlli porta a porta per verificare l’effettivo numero di ospiti, l’esistenza di tutti gli standard richiesti ai proprietari o ai gestori degli immobili e la congruità delle tasse turistiche versate al comune.