

Carlo Donolo

Le difficili regole del riordino

Publicato in:

Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni, a cura di Francesco Curci, Enrico Formato, Federico Zanfi, Roma, Donzelli, 2017, pp. 25-32.

1. Sui margini di manovra.

La riflessione attuale sull'abusivismo dovrebbe essere inquadrata in una prospettiva sia regionalistica che mediterranea, tenendo conto del fatto che gli usi sociali del territorio, in Europa per lo meno, sono complicati, contraddittori, incoerenti, ma anche ricchi di potenzialità. Le considerazioni da fare riguardano l'esistenza di un abusivismo che va trattato senza moralismi, perché si è in presenza di azioni, comportamenti e oggetti che risultano devianti rispetto al diritto, che implicano generalmente una condanna morale dei protagonisti. L'abusivismo nella sua fenomenologia più ampia, nella quale rientra un particolare abusivismo edilizio, rappresenta una sfida costante cui è sottoposto lo Stato di diritto in società molto dinamiche, in cui ovviamente c'è molto capitalismo e c'è anche una struttura familiare con un ruolo spesso ipertrofico in campo economico. Gli abusivi sono molto organizzati socialmente: a Napoli c'è un loro movimento che pretende di essere riconosciuto dallo Stato, come nel caso dei disoccupati organizzati.

Questa sfida si pone in termini abbastanza nuovi, nel senso che lo Stato di diritto – di cui l'urbanistica dovrebbe rappresentare una delle forme più condivise, con la sua pretesa di regolare ciò che avviene nel territorio, e quindi anche gli abusi che nei territori avvengono – è molto debole e fragile, poco legittimato, non funziona, appare inefficiente e inefficace. Il suo ruolo viene eroso progressivamente – paradossalmente se vogliamo – da interventi di tipo tecnocratico sul modello europeo, oppure da scelte tecniche che tendono a collidere con i principi sia civilistici che costituzionali¹. Questa crisi è accentuata dal fatto che gli organi dello Stato di diritto sono talvolta conniventi, trattandosi spesso di responsabilità congiunte sia da parte delle istituzioni che della società. Ci si accorge sempre troppo tardi delle lottizzazioni abusive in grande stile di interi quartieri; eppure i tempi della costruzione, per quanto veloci, si protraggono per anni, e riguardano territori estesi. Le nuove tecnologie, quali ad esempio *Google maps*, consentono di osservare in tempo reale le evoluzioni in corso.

Sotto questo profilo si può affermare che la connivenza delle istituzioni si manifesta non solo con ripetuti condoni, ma soprattutto tramite comportamenti omissivi. Lo Stato di diritto perde allora di legittimazione, non è più credibile come potere regolatore di ciò che avviene nello spazio, perché dimostra la sua incapacità nel gestire proprio quei territori che in teoria avrebbe dovuto tutelare. La stagione dei condoni edilizi dovrebbe essere finita da tempo. Adesso si potrebbe ricorrere a strategie più sofisticate, quali ad esempio quelle di natura fiscale, che dovrebbero articolare gli incentivi in relazione ai diversi comportamenti degli operatori privati, considerando sia il ruolo delle famiglie che quello delle imprese del settore².

Resta comunque il nodo centrale di una società che appare molto dinamica rispetto alle istituzioni, al contrario troppo remissive e poco inclini ad attuare i programmi più volte annunciati³. Per molte politiche pubbliche questo è un destino fatale, ancora più evidente nel caso del governo del territorio. Qui andrebbe rimarcata la notevole differenza tra Italia e altri paesi, come anche quella esistente fra Nord e Sud⁴. Per esempio, l'abusivismo ha una natura abbastanza diversa nel Nord rispetto al Sud. Nel primo caso, infatti, l'urbanizzazione assume caratteri più programmati, con

opere viarie, costruzione di villette o aree attrezzate per capannoni. È tipico l'esempio del veneto in cui le zone per le attività artigianali e industriali appaiono più estese degli insediamenti residenziali. Emerge una sorta di volontà collettiva per far andare le cose in questo modo, cercando di non violare i canoni fondamentali dell'edilizia e al tempo stesso di non tradire il principio di realtà, nella consapevolezza che è impossibile retrocedere da queste dinamiche. È legittima, dunque, la domanda se esistano margini d'intervento e in quale misura possano essere praticati. Prendere atto che l'abusivismo c'è ed è destinato a continuare e che nei contesti funzionali e sociali che lo hanno generato probabilmente nulla cambierà, porta a riflessioni amare. Qualunque sia la diagnosi sull'esistente, non c'è nulla che faccia sperare in un miglioramento nel prossimo futuro.

La questione meridionale è fuori da ogni agenda nazionale e anche comunitaria. Di conseguenza, il Sud è chiamato a organizzarsi da solo per far fronte alle proprie contraddizioni interne, contraddizioni che nessuno sembra in grado di risolvere, tantomeno le istituzioni di governo chiamate a svolgere un ruolo decisivo nei confronti dell'abusivismo. Ricordiamo che l'abusivismo non avrebbe avuto modo di esistere senza un ruolo proattivo dei comportamenti istituzionali che sono in gran parte di tipo omissivo, o almeno deregolativo, come ben emerge dal film dedicato al sindaco del Cilento che ha pagato con la propria vita il contrasto all'illegalità⁵. Questo film mostra assai bene come il contesto locale non sia di per sé criminoso, niente è ancora più che una prassi corrente o un piccolo abuso per l'ampliamento di un terrazzo o per la costruzione di un nuovo balcone, fin quando il sindaco intende far osservare le regole della legalità e finisce col mettersi contro una macchina che è molto più grande di lui.

2. Sul ruolo delle istituzioni.

Non diversamente dalla società locale, anche le istituzioni hanno la loro parte di colpa, sebbene alla luce delle conoscenze disponibili sia difficile risalire alle loro responsabilità concrete. L'abusivismo edilizio va considerato come l'epifenomeno di una sindrome molto più estesa che è l'abuso sociologico, ovvero il diffondersi del disordine. Questa parola, come la parola abusivismo, dovrebbe avere un ruolo analitico più che un valore normativo. Un disordine c'è effettivamente quando i costi sociali dei comportamenti dei vari attori – e quindi del sistema che viene generato dai loro comportamenti – sono molto elevati. I costi non sono solo quelli riguardanti un diverso uso del territorio o una migliore qualità abitativa. I costi maggiori riguardano la perdita di benessere, capacità e libertà⁶. Le popolazioni che vivono circondate dall'abusivismo, in particolare immerse nelle grandi periferie urbane meridionali, si trovano in uno stato di non libertà, sebbene pensino invece di essere libere e di poter fare gli abusi che vogliono. Questi abusi vengono loro concessi proprio in quanto schiave del sistema di cui fanno parte: la mancanza di libertà sta nel non poter cambiare la situazione.

Il sindaco potrà anche restaurare le facciate della chiesa e della piazza, ma di più è difficile pensare. Le dimensioni di quell'abusivismo, in termini sia professionali che tecnici, sono tali che non c'è nessuna politica pubblica che consenta di cancellare questa impossibilità. Malgrado non si possa cancellare, l'abusivismo si può forse modificare al margine, soprattutto in quelle situazioni in cui la popolazione si rende conto di non voler continuare a vivere in questo modo, non solo in case abusive, ma con parcheggi in terza fila, su motorini senza casco, sottostando alla scomodità di contesti senza regole. Il problema è quindi rappresentato dall'intero sistema delle sregolazioni, che va decostruito e ricostruito su basi appropriate. Naturalmente si tratta di un processo infinito, però deve comunque diventare tema prioritario di politiche pubbliche, perché alcune delle forme estreme delle sregolazioni attuali non possono più essere tollerate, in quanto fisicamente e culturalmente defibrillanti.

Il problema del contesto degradato si riscontra del resto, seppure in forme diverse, in molte metropoli dei paesi emergenti. Anche lì c'è una popolazione «cattiva» e un'altra che reagisce tramite associazioni e conflitto organizzato. Tenere insieme questi diversi processi non è semplice, in quanto le politiche non appartengono ai territori; le istituzioni organizzano i piani, ma i piani sono di carta, il loro impatto sulle regolazioni sociali vigenti è modestissimo. La città vera cresce con altre logiche⁷, così il territorio vero si sviluppa seguendo le razionalità imposte da chi non abita il territorio. Ci si interroga criticamente sul ruolo possibile dell'urbanistica, e spesso la conclusione radicale è che in fondo non ci sia molto da fare. Si tratta piuttosto di osservare le trasformazioni silenziose, come direbbe François Jullien, che avvengono nel territorio⁸. Questo problema riguarda anche l'Europa, dove in assenza di politiche urbane nazionali gli interventi incidono poco, perché in effetti si pongono obiettivi molto esigenti: ad esempio la coesione territoriale, la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale. In realtà i riferimenti forti ci sono, ma spesso non possono essere tradotti in operazioni compiute di politiche urbane, potendosi radicare localmente solo a condizione di misurarsi con la complessità del contesto, come è ben noto a chi ha provato ad agire concretamente⁹.

La morale finale non è rassicurante, poiché il principio di realtà ci dice che le cose stanno così ed è molto difficile modificarle. Anche il ruolo delle discipline ne risulta molto ridimensionato: queste possono contribuire lanciando messaggi o facendo proposte puntuali, ma poi si devono scontrare con le risorse o le volontà politiche, oppure con i limiti di un'amministrazione pubblica inadatta. I governi locali sono tendenzialmente contrari al rispetto delle regole e, come si è visto per un sindaco, può diventare paradossale far rispettare il regolamento comunale. Il consenso verso comportamenti inadeguati dipende da come l'amministrazione locale gestisce, ovvero lascia gestire agli altri, la rendita urbana, soprattutto nei paesi di dimensioni minori; negare un permesso di costruire a un amico di famiglia è inimmaginabile. Un'istituzione più forte e autonoma si fa sentire comunque, agisce da contrappeso agli abusi, che avvengono al margine del legale.

In Italia gli abusi avvengono nel cuore delle cose, e l'abusivismo visto nel contesto di altre forme di disordine sociale va considerata una sindrome complessa che struttura un'intera società, e un'altra società è impossibile. Il conflitto di classe del popolo «buono» o «cattivo», così come le istituzioni, si manifesta in negativo e le vittime non possono che essere espressione di tale negatività. Malgrado al Sud la situazione sia fundamentalmente questa, esistono certamente anche fenomeni positivi: fenomeni tuttavia intangibili, che non riescono a farsi apprezzare, che non hanno peso nei processi decisionali, che stanno al margine. Si tratta di imprese virtuose diffuse al Sud, che però spariscono con la logica distorta dei dati aggregati¹⁰.

3. Prospettive.

Per poter procedere, ai fini di un programma di ricerca aggiornato sull'argomento, sarebbe opportuno approfondire adeguatamente il discorso sulle differenze. In effetti l'abusivismo è un fenomeno che ha molte facce, nei tempi storici ha avuto anche manifestazioni molto diverse, oggi più che mai, quindi è necessaria una visione sistematica.

L'abusivismo come sistema di governo del territorio, esempio di grandi differenze nel marcare i territori, deriva dalla presenza di poteri criminali forti, ma in fondo anche deboli. La forma che questi poteri non riconosciuti assumono è legata al ruolo specifico dell'abusivismo come iniziativa familiare volta all'idea di arricchimento e di cattura della rendita. Ne sono emblema le note villette di famiglia, con stanze in più per essere affittate.

Mentre in Alto Adige, ad esempio, le nuove abitazioni nascono per i bisogni delle popolazioni locali e per essere fruibili sul mercato del turismo in una forma regolata – forse come conseguenza di una cultura ereditata dall'epoca austriaca – al Sud tutto ciò avviene in modo più informale. Si sa che gran parte degli affittacamere, o B&B, risultano abusivi, nel senso che locano senza permesso e non corrispondono a nessuno degli standard di legge, con conseguenti problemi legati anche alla sicurezza. Studiare bene questi modi di gestione del patrimonio immobiliare diventa dunque prioritario, non soltanto dal punto di vista urbanistico, ma anche sotto il profilo dei rapporti con il sistema sociale locale, anche per scoprire che tipo di attività criminali possa eventualmente nascondere. Si tratta di capire il rapporto tra l'abuso edilizio in sé, gli usi sociali alternativi favoriti dall'abuso e le implicazioni fiscali di questi usi alternativi. Ad esempio, i B&B abitualmente non sono abusivi soltanto nelle destinazioni d'uso, ma anche per i problemi tributari che inducono. I soggetti coinvolti – imprese e famiglie che si abituano a operare in condizioni di deregolazione *de facto* e di assenza di responsabilità fiscale – difficilmente reggerebbero a un improvviso ritorno alla legalità con l'irrigidimento delle norme. Gli equilibri fiscali hanno difficoltà a evolvere semplicisticamente verso una fiscalità onesta. Come molte imprese situate tra il nero e il grigio, riflettono il criterio che evasione ed elusione siano praticabili. Un problema ben noto a Confindustria, agli operatori locali e alla Camera di commercio, che insegnano a essere molto prudenti circa gli interventi di razionalizzazione che pure sarebbero oltremodo necessari sotto il profilo ambientale e della sicurezza alle persone¹¹.

Una volta risolto lo stato giuridico, altri interventi più strettamente tecnici potranno rappresentare un campo di possibili innovazioni, anche ingegneristiche, da applicare soprattutto a edifici semiabbandonati e incompiuti, dei quali non si sa cosa fare. C'è da chiedersi cosa si può fare realisticamente dei contesti nei quali si è realizzato l'intervento abusivo, a volte concertato, e ancor di più nei casi in cui l'urbanizzazione abusiva è molto estesa come nelle fasce costiere. Qui il degrado investe soprattutto gli spazi esterni intermedi tra una villetta e l'altra, dove si accumulano gli episodi di incuria e di trascuratezza dell'ambiente.

C'è un confine invisibile tra pubblico e privato che fa parte della cultura del disordine: quello che è privato è molto curato, e talvolta perfino ricco. Ciò che è pubblico è invece povero e degradato¹². C'è molto lavoro da fare dal punto di vista istituzionale, ma nemmeno alle istituzioni si può chiedere troppo, perché sono almeno vent'anni che si cerca di riformare le amministrazioni, e il governo locale è stato caricato di compiti esorbitanti senza essere attrezzato adeguatamente. Nonostante questo, esistono molti casi positivi di governi locali efficienti, di comuni virtuosi. Del resto, il panorama dell'abusivismo è attraversato da forze di contrasto, come le forze dell'ordine e la magistratura. Tale contrasto risulta generalmente inefficace perché arriva dopo, quando l'abuso si è già realizzato e il rimedio è difficilmente praticabile. La sanzione è di tipo penale, e a meno che non sia eclatante ed esemplare o connessa ad altre forme di criminalità, non incide sui comportamenti diffusi. In sostanza non si può fare molto affidamento sulle forme correnti del contrasto, cioè su operazioni politiche pianificate dall'alto: né le forze dell'ordine e la magistratura possono fare più di quanto fanno. Sarebbe più efficace una cultura dell'informazione associata a una strategia istituzionale che non lasciasse correre i fenomeni, cercando poi di contrastarli quando è troppo tardi¹³.

Non potendo chiedere molto alle istituzioni, bisogna allora ridefinire le difficili condizioni che lo Stato regolativo e il governo nazionale si trovano ad affrontare, in assenza di esplicite politiche urbane e di un ruolo incisivo da parte dell'urbanistica. I temi dell'abusivismo sono colpevolmente assenti dalle politiche nazionali, cui sembrano interessare ben poco. Pur con questi limiti, probabilmente, esiste ancora un ampio spazio per la conoscenza, ma anche per la sperimentazione d'interventi pilota che aiutino a capire cosa fare nei diversi contesti, incentivando la popolazione locale non soltanto ad affermare i diritti proprietari ma anche ad assumere i propri doveri di

comunità¹⁴. Ben sapendo, peraltro, che tentare di smontare una macchina così complessa, avendo a disposizione pochi strumenti e risorse, appare oggi quantomeno velleitario¹⁵.

Il testo deriva dalla trascrizione della relazione tenuta da Carlo Donolo all'Università degli Studi di Napoli "Federico II" il 25 febbraio 2016, in occasione del seminario *Territori dell'abusivismo nel Mezzogiorno contemporaneo*.

¹ C. Bianchetti, *Urbanistica e sfera pubblica*, Donzelli, Roma 2008.

² C. Donolo, *L'arte di governare. Processi e transizioni*, Donzelli, Roma 2012.

³ F. Barca, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma 2006.

⁴ A. Bagnasco, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna 1997; A. Clementi, G. Dematteis, P. C. Palermo (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, 2 voll., Laterza, Roma-Bari 1996; G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia 2012.

⁵ *Il sindaco pescatore*, regia di M. Zaccaro, Italia 2016.

⁶ A. Sen, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano 2000; M. Nussbaum, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, il Mulino, Bologna 2012.

⁹ A. Clementi, *Territorio. Una risorsa per lo sviluppo*, 2010, online nel sito della Treccani.

¹⁰ A. Belli (a cura di), *Il territorio speranza. Politiche territoriali possibili per il Mezzogiorno d'Italia*, Alinea, Firenze 2002.

¹¹ P. Perulli - A. Pichierri (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino 2010.

¹² B. Secchi, *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari 2005; P. Donadieu, *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, ed. it. a cura di M. Mininni, Donzelli, Roma 2006 (n. ed. 2013).

¹³ C. Donolo, *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano 2004; Id., *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Bruno Mondadori, Milano 2007; G. Dematteis - F. Governa, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità*, Franco Angeli, Milano 2009.

¹⁴ E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia 2009.

¹⁵ P. C. Palermo, *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli, Roma 2009.