

## **Dall'alloggio «improprio» alla città «abusiva». L'abitare informale nell'Italia degli anni Cinquanta e Sessanta**

Francesco Bartolini

Nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento è possibile cogliere una significativa evoluzione nella concettualizzazione dell'abitare informale<sup>1</sup>. All'idea dell'alloggio «malsano», derivata dall'igienismo, si sovrappone quella della abitazione «abusiva», una categoria più strettamente connessa al discorso urbanistico. È un passaggio importante nel modo di pensare la città e il suo rinnovamento: alla priorità della modernizzazione dell'alloggio «improprio» si aggiunge quella della regolamentazione della nuova città spontanea. In generale, diviene molto più complesso interpretare l'abitare informale, non più meccanicamente identificabile con miseria e marginalità sociale.

### *Fuori dalla modernità: l'alloggio «improprio»*

All'indomani della seconda guerra mondiale le distruzioni provocate dai combattimenti e l'intensificazione delle migrazioni riportano al centro dell'attenzione il fenomeno dell'abitare informale, che comincia a essere osservato con un nuovo sguardo. Non solo perché la questione della casa accresce il suo significato ideologico-politico come strumento per la ricostruzione e la stabilizzazione sociale. Ma soprattutto perché si consolida una nuova concezione dell'abitabilità, influenzata dal discorso dell'urbanistica<sup>2</sup>.

Emblematica, al riguardo, è la definizione dei «requisiti propri dell'abitazione» tratteggiata nei primi tre articoli di un «codice della casa» elaborato da una commissione composta da politici,

---

<sup>1</sup> Sull'informalità urbana esiste una ampia letteratura specialistica, cresciuta in particolare negli ultimi due decenni grazie soprattutto al lavoro di sociologi, geografi, urbanisti. Meno rilevante è il contributo degli storici, che comunque hanno aperto diversi cantieri di ricerca (cfr., per esempio, il progetto *La ville informelle au 20e siècle. Politiques urbaines et administration des populations*: <https://informalcity.hypotheses.org>). Per una sintetica ricostruzione delle origini degli studi sulla informalità urbana cfr. N. AlSayyad, A. Roy, *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, edited by A. Roy and N. AlSayyad, Lexington Books, Berkeley 2004, pp. 1-6.

<sup>2</sup> Sulle trasformazioni del concetto giuridico di abitabilità tra la fine dell'Ottocento e gli anni Settanta del Novecento cfr. soprattutto C. Decaro Bonella, *La licenza di abitabilità*, Napoli, Jovene, 1978.

imprenditori, urbanisti, architetti e alti funzionari dell'amministrazione pubblica nominata dal Ministero dei Lavori Pubblici nel marzo 1948.

1. I requisiti propri dell'abitazione sono soddisfatti nell'ambito della casa solo in quanto la casa stessa non sia che un elemento di un più vasto e vario complesso edilizio il quale nel suo insieme costituisce l'abitato.

2. Perché un raggruppamento di case possa costituire un abitato è necessario che esso disponga dei mezzi atti a soddisfare, in un quadro economico, le esigenze della vita individuale, familiare e collettiva dei suoi abitanti in ordine ai fattori:

spirituale;

commerciale;

culturale-educativo;

igienico-sanitario;

ricreativo.

3. Perché sia possibile l'impianto di un gruppo di abitazioni, è necessario assicurare preventivamente il collegamento di esse con i luoghi abituali di lavoro dei suoi abitanti in modo che il tempo necessario fra l'andata e il ritorno sia in giusto rapporto con la durata del lavoro stesso<sup>3</sup>.

In queste prescrizioni colpiscono due aspetti: il superamento del positivismo igienista (inteso come mera quantificazione di requisiti edilizi minimi) e la complessità del concetto di «abitato» che determina, come sua negazione, un ampliamento della città inadeguata. Non bastano più alloggi igienici che rispettino misure, criteri e orientamenti spaziali, ma è indispensabile che siano connessi con il resto della città, consentendo una effettiva partecipazione a una vita comunitaria.

Una altra novità significativa si coglie nel censimento generale della popolazione del 1951, dove per la prima volta compare una voce, «altri alloggi», che ha lo scopo di quantificare sistematicamente chi vive in luoghi «non destinati funzionalmente all'abitare»<sup>4</sup>. Oltre 870 mila italiani risultano residenti in alloggi di fortuna che includono «grotte, baracche, cantine, magazzini, negozi, uffici, locali di scuole e caserme, alloggi in campi profughi, archi di mura antiche e di ponti, carrozzoni ambulanti»<sup>5</sup>. In questa stima, tra l'altro, non sono nemmeno conteggiati coloro che

---

<sup>3</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, *Commissione per lo studio del problema della casa*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1949, p. 13.

<sup>4</sup> Questa voce sarà presente anche nei successivi censimenti, sebbene con alcune importanti modifiche, testimoniando il definitivo riconoscimento della peculiarità di un fenomeno destinato a essere monitorato nella sua evoluzione. Tra 1951 e 1971 il numero degli «altri alloggi» censiti passerà da 252.080, con 876.903 abitanti, a 79.401, con 236.737 abitanti.

<sup>5</sup> Istituto centrale di statistica, *IX Censimento generale della popolazione 4 novembre 1951*, volume VI: *abitazioni*, Roma, 1957, p. 5.

risiedono in quelle abitazioni fatiscenti e sovraffollate, come i *bassi* napoletani, i *catoi* palermitani o gli alloggi delle *borgate* romane che, malgrado siano per lo più considerati locali «funzionalmente» idonei secondo i criteri delle rilevazioni statistiche, costituiscono in realtà la parte maggioritaria del disagio abitativo nelle città italiane.

Davanti a queste cifre non è sorprendente che cresca la consapevolezza della necessità di un intervento dello Stato a favore di chi non ha una abitazione o vive in quelli che allora, genericamente, vengono chiamati «tuguri». Nel 1952 sono approvate due leggi speciali, una per Napoli e l'altra per Matera. La prima, che prevede uno stanziamento statale di sei miliardi di lire per la costruzione di «fabbricati a carattere popolarissimo», nasce dall'urgenza di intervenire a favore di quelle famiglie di sfollati che vivono in grotte, baracche, caserme, scuole ed edifici pubblici abbandonati<sup>6</sup>. A suscitare particolare emozione sono soprattutto quegli oltre trecento individui che alloggiano nelle grotte, i cosiddetti «cavernicoli», che già nell'immediato dopoguerra avevano catturato l'attenzione della stampa, non solo locale ma anche internazionale<sup>7</sup>. Nel complesso, come sottolinea il ministro dei Lavori Pubblici Salvatore Aldisio nella relazione al disegno di legge, si contano oltre 12 mila persone costrette a una «vita addirittura insopportabile ed inumana»<sup>8</sup>. Per questo, a suo giudizio, le condizioni di Napoli appaiono così gravi da giustificare un provvedimento eccezionale, che avrebbe anche il vantaggio di promuovere un disciplinamento sociale della popolazione più marginale, perché quest'ultima «cresce e si rinnova in uno stato di abbruttimento che è causa dei più anormali ed illeciti connubi e favorisce gli istinti brutali del delitto»<sup>9</sup>.

Dove però l'abitare «improprio» assume un vero e proprio significato iconico è a Matera, i cui *Sassi*, «abitazioni troglodite» scavate nel tufo, divengono le esemplificazioni per eccellenza di un modo di vita incompatibile con la modernità<sup>10</sup>. È ancora Aldisio, nella relazione a questo secondo

---

<sup>6</sup> L., 28 marzo 1952, n. 200.

<sup>7</sup> Cfr. M. Morgante, “*The little people who live in the dark*”. *L'indagine fotografica dell'UNRRA sugli sfollati nelle grotte napoletane*, in *Inchieste sulla casa in Italia. La condizione abitativa nelle grandi città italiane nel secondo dopoguerra*, a cura di D. Adorni e D. Tabor, Viella, Roma, in corso di pubblicazione.

<sup>8</sup> Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, *Disegno di legge n. 1788: Autorizzazione della spesa di lire 6 miliardi per la costruzione in Napoli di case ultrapopolari*, seduta del 13 luglio 1951, p. 2.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Sulla storia e sulle caratteristiche dei *Sassi* cfr., soprattutto, A. Restucci, *Matera, i Sassi*, Torino, Einaudi, 1991; A. Del Parigi, R. Demetrio, *Antropologia di un labirinto urbano. I Sassi di Matera*, Venosa, Edizioni Osanna Venosa, 1994; A. Pontrandolfi, *La vergogna cancellata: Matera negli anni dello sfollamento dei Sassi*, Matera, Altrimedia, 2002; A. Parmlly Toxey, *Materan contradictions: architecture, preservation and politics*, Farnham, Ashgate, 2011; P. Laureano, *Giardini di pietra. I Sassi di Matera e la civiltà mediterranea* (1993), Torino, Bollati Boringhieri, 2012.

disegno di legge, a evidenziare la drammaticità della situazione, specificando che «nessun serio confronto della situazione dei “Sassi materani” può esser fatto con altre dolorose situazioni esistenti altrove, poiché è raro trovare un così fatto agglomerato di persone, tale da comprendere all’incirca due terzi degli abitanti dell’intera città, accampati alla meglio in blocchi che non consentono nemmeno di godere il bene dell’aria che di solito è accessibile anche ai poveri»<sup>11</sup>. Nei due Rioni dei *Sassi* si contano infatti 1.641 «abitazioni troglodite», «prive di aria e di luce ed impregnate di umidità nelle pareti, soffitti e pavimenti», di cui oltre il 70 per cento risulta classificata come inabitabile<sup>12</sup>. Davanti a questa situazione, il Parlamento non esita ad approvare uno stanziamento di 4,7 miliardi di lire per il risanamento dei *Sassi* e la costruzione di nuovi alloggi e infrastrutture<sup>13</sup>. È rilevante, ai fini del nostro discorso, che questo provvedimento divenga anche, per molti aspetti, una occasione per sperimentare un nuovo paradigma di abitabilità. Si sviluppa infatti un dibattito significativo sulla necessità di eliminare completamente o solo parzialmente queste abitazioni secolari, si discute sui criteri di localizzazione delle nuove case in relazione ai profili sociali degli abitanti, si costruiscono i nuovi borghi con l’intento anche di conservare alcuni aspetti di una tradizione urbana che deriva dall’abitare informale<sup>14</sup>.

Poco dopo, nel 1953, la Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria rilancia l’allarme per lo stato deplorabile in cui vivono migliaia di famiglie in quelli che ora vengono definiti «alloggi impropri»<sup>15</sup>. Viene elaborata una analisi statistica utilizzando i dati ricavati da una indagine campionaria eseguita su oltre 58 mila famiglie: sommando le «abitazioni sovraffollate» (dove vivrebbero circa 2,5 milioni di famiglie) a quelle «improprie» (circa altre 324 mila), risulterebbe che oltre il 24 per cento delle famiglie italiane dimorerebbe in alloggi inadeguati. In particolare, per quanto riguarda le «abitazioni improprie», di cui tra l’altro si riconosce la difficoltà a identificarle in modo rigoroso, lo 0,8 per cento delle famiglie vivrebbe in «grotte e baracche» mentre un 2 per

---

<sup>11</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, *Disegno di legge n. 2141: Risanamento dei “Sassi” di Matera*, seduta del 9 agosto 1951, p. 2.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> L., 17 maggio 1952, n. 619.

<sup>14</sup> Significativa è la discussione che si svolge all’interno della Commissione Lavori Pubblici della Camera dei Deputati tra febbraio e marzo 1952. Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Settima Commissione Lavori Pubblici, *Discussione del disegno di legge 2144 e della proposta di legge di iniziativa del deputato Bianco*, seduta del 6 febbraio 1952 (pp. 572-576), 8 febbraio 1952 (pp. 577-582), 14 marzo 1952 (pp. 601-612).

<sup>15</sup> Per un’analisi complessiva di questa inchiesta cfr. G. Fiocco, *L’Italia prima del miracolo economico. L’inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2004; *Povertà, miseria e Servizio sociale. L’inchiesta parlamentare del 1952*, a cura di P. Rossi, Roma, Viella, 2018.

cento alloggierebbe in «cantine, soffitte, magazzini, ecc.»<sup>16</sup>. In questa analisi la categoria dell'«improprio» tende a essere inglobata in un concetto più ampio di inabitabilità, ossia una disfunzionalità dello spazio domestico che può essere determinata non solo da una assenza di conformità alla destinazione d'uso, ma anche da un eccessivo sovraffollamento.

Questa attenzione al fenomeno dell'abitare «improprio» spicca soprattutto nelle relazioni delle delegazioni parlamentari in visita nei cosiddetti «suburbi delle grandi città», ovvero Napoli, Roma e Milano. Sebbene di alloggi precari abbondino tutte le «zone depresse» della penisola, in particolare quelle meridionali, le indagini più accurate sul mondo dei «baraccati» sono localizzate proprio nei quartieri popolari e nelle periferie di quelle che vengono considerate le tre più rappresentative metropoli italiane, assunte a campione delle diverse condizioni di vita urbana al sud, al centro e al nord. Qui i commissari si sforzano di elaborare dettagliati conteggi dei tuguri e degli alloggi «impropri» per mostrare la drammaticità della miseria urbana: a Napoli oltre 19 mila persone risiedono in grotte e baracche, a Roma più di 93 mila vivono in abitazioni «improprie», a Milano circa 2,5 mila alloggiano in baracche spontanee e 2,1 mila in quelle comunali<sup>17</sup>.

Di questa popolazione i commissari raccontano con ricchezza di dettagli i luoghi della vita quotidiana, con lo scopo non soltanto di suscitare reazioni di solidarietà, ma anche talvolta di apprezzamento per gli sforzi di autorganizzazione come comunità informali<sup>18</sup>. Inoltre, i commissari sono attenti a segnalare le differenze che esistono nelle diverse città tra fenomeni apparentemente identici. A Milano, per esempio, alloggiare nella baracca costituirebbe una esperienza molto diversa rispetto a Napoli e Roma perché, a loro giudizio, rappresenterebbe spesso «solo una prima tappa nella vita milanese»<sup>19</sup>.

Non mancano, però, anche i consueti allarmi sulla necessità di arrestare una degradazione «morale» che è rappresentata come una emergenza per l'intera città. In particolare a Roma, dove il numero di

---

<sup>16</sup> Camera dei Deputati, *Atti della commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, 1953, vol. I: *Relazione generale*, tabella 22, p. 68.

<sup>17</sup> Camera dei Deputati, *Atti della commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, 1953, vol. VI: *Indagini delle delegazioni parlamentari: La miseria nelle grandi città*, pp. 13, 81, 174.

<sup>18</sup> Cfr. per esempio, la descrizione di una baraccopoli sorta all'interno dei cortili di un ex edificio scolastico: *Aspetti della miseria a Napoli. Relazione della Delegazione parlamentare a cura dell'onorevole Ezio Vigorelli*, in Camera dei Deputati, *Atti della commissione parlamentare di inchiesta*, vol. VI, p. 32.

<sup>19</sup> *Aspetti della miseria a Milano. Relazione della Delegazione parlamentare a cura degli onorevoli Ezio Vigorelli, Cesare Bensi, Ermenegildo Bertola*, in Camera dei Deputati, *Atti della commissione parlamentare di inchiesta*, vol. VI, p. 144.

coloro che vivono in alloggi «impropri» è così ingente da costituire una minaccia per l'ordine sociale.

Per questi gruppi la mancanza di una casa degna di questo nome è un fattore di decadenza fisica e soprattutto morale; per questi individui il possesso di una casa è la condizione pregiudiziale per la loro riabilitazione come esseri umani, per sperare che possano fornire alla collettività un sia pur modesto contributo di lavoro. Se in futuro le cose procederanno così come sono procedute sin qui, la società dovrà sobbarcarsi gran parte dell'onere del loro mantenimento e dovrà addebitare a se stessa gran parte delle conseguenze nefaste, morali e materiali, di una simile situazione.<sup>20</sup>

Che la questione dell'«improprio» sia divenuta rilevante nel dibattito pubblico sull'abitare, lo dimostra anche la mobilitazione dei partiti politici. Sia i democristiani sia i comunisti presentano proposte di legge che prevedono uno stanziamento significativo di risorse per la costruzione di nuove case riservate esclusivamente a chi vive in alloggi precari escludendo coloro che non appartengono a ceti marginali. Sono iniziative che evidenziano anche i limiti della precedente politica sull'edilizia pubblica: in modi diversi, infatti, erano stati favoriti soprattutto i ceti operai e i ceti medi impiegatizi emarginando di fatto proprio quelle categorie sociali, con una occupazione instabile, incapaci di pagare con regolarità un affitto seppur calmierato. Per i democristiani bisogna intervenire per preservare la salute fisica e morale dei baraccati dissolvendo quell'«ombra di arretratezza e di disordine che si proietta in tutto il Paese e, oltre ad umiliare la vita di numerosissime famiglie, svaluta anche il mirabile sforzo di progresso che pure si è compiuto fino ad oggi»<sup>21</sup>. Per i comunisti, che condividono l'intento moralizzatore, è necessario insistere anche sul recupero alla comunità di quelle energie produttive perdute «in dipendenza delle spaventose condizioni di abitabilità entro le quali è costretta a vivere e a morire grande parte delle classi attive»<sup>22</sup>.

Così nell'estate del 1954 è approvata una legge, promossa dal ministro socialdemocratico Giuseppe Romita, che per la prima volta delinea un piano nazionale di finanziamenti pluriennali (complessivamente 168 miliardi di lire) per la costruzioni di alloggi per «accogliere le famiglie

---

<sup>20</sup> *Aspetti della miseria a Roma. Relazione della Delegazione parlamentare a cura dell'onorevole Maria Lisa Cinciari Rodano*, in Camera dei Deputati, *Atti della commissione parlamentare di inchiesta*, vol. VI, pp. 81-82.

<sup>21</sup> *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Disegno di legge n. 620: Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane*, seduta del 26 gennaio 1954, p. 1.

<sup>22</sup> *Atti Parlamentari, Senato del Regno, Disegno di legge n. 2827: Lotta contro il tugurio e costruzioni di case per il popolo*, presentata il 24 febbraio 1953, p. 3.

allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili»<sup>23</sup>. Questi alloggi, di dimensioni e caratteristiche diversificate in relazione ai differenti modelli residenziali delle regioni italiane<sup>24</sup>, vengono assegnati da una Commissione prefettizia senza che sia necessaria la presentazione di una domanda da parte dei beneficiari. Il Genio civile ha il compito di eliminare le abitazioni malsane o di ostruirne gli ingressi, sanzionando chi ne manomette i sigilli con l'esclusione dall'assegnazione degli alloggi. Una disposizione, quest'ultima, che mira a ostacolare l'espedito, allora piuttosto diffuso, di occupare un tugurio per ottenere l'assegnazione di un alloggio ad affitto contenuto.

Quello che è più rilevante ai fini della codificazione di un nuovo paradigma di abitabilità è la possibilità per il Ministero dei Lavori Pubblici di disporre dello 0,30 per cento dei fondi stanziati per la costruzione di «edifici aventi carattere sociale come scuole, asili, chiese, ricreatori e simili» nelle nuove «borgate» costruite per gli assegnatari. Così come anche la facoltà di provvedere alla realizzazione delle «opere pubbliche accessorie indispensabili per assicurare l'abitabilità degli alloggi nei Comuni per i quali sia accertata l'impossibilità di sostenere la relativa spesa»<sup>25</sup>.

La legge, dunque, formalizza come la connessione, la socializzazione, la partecipazione alla vita comunitaria siano requisiti ineludibili dell'abitabilità accanto al rispetto delle consuete disposizioni igieniche. Ma, inevitabilmente, stimola anche il tentativo da parte di enti e autorità pubbliche locali di estendere la categoria di alloggio «improprio» per poter accedere ai finanziamenti statali. Al riguardo, un caso significativo è quello della sezione siciliana dell'UNRRA-CASAS che, all'indomani dell'approvazione della legge Romita, promuove una indagine sulle abitazioni «malsane» nell'isola con lo scopo di «accertare localmente gli aspetti sociali e ambientali del problema edilizio onde fornire agli organi pubblici interessati gli elementi utili a formulare una efficace e adeguata programmazione degli interventi»<sup>26</sup>. Qui, da un punto di vista metodologico, risalta come il concetto di «abitazione malsana» sia modificato in funzione dell'oggetto e dell'obiettivo perseguito.

---

<sup>23</sup> L., 9 agosto 1954, n. 640.

<sup>24</sup> Cfr. Ministero dei Lavori Pubblici, *Prescrizioni tecniche relative ai progetti tipo di alloggi popolari, per accogliere le famiglie allocate in grotte, baracche, scantinati, edifici pubblici, locali malsani e simili*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1954.

<sup>25</sup> L., 9 agosto 1954, n. 640., artt. 12-13.

<sup>26</sup> UNRRA-CASAS, Prima Giunta, Ufficio distrettuale della Sicilia, *Inchiesta sulle abitazioni malsane in Sicilia*, [Catania, 1955], vol. I: *Relazione generale e allegati*, p. 3.

*Abitazioni improprie*, e cioè grotte, baracche e scantinati, e *abitazioni ad unico ambiente* si sono, quindi, ritenute complessivamente «malsane» e, pertanto, riferibili ai provvedimenti legislativi disposti per la eliminazione delle abitazioni malsane.

A tal proposito la legge n. 640 espressamente prevede la situazione delle famiglie insediate in «locali malsani»; non può esservi dubbio che la maggior parte delle abitazioni a un vano esistenti in Sicilia debba essere considerata alla stregua di «locali malsani»<sup>27</sup>.

Nella relazione generale dell'inchiesta, si insiste molto sulla descrizione delle pessime condizioni di vita nelle «abitazioni a unico ambiente» presenti negli antichi edifici dei centri urbani proprio allo scopo di eliminare qualsiasi dubbio sulla possibilità di includere questi «tuguri» tra i casi contemplati dalla legge 640.

Si tratta, in genere, di costruzioni talvolta antiche di secoli, come le case del quartiere arabo di Mazara, i «catoï» di Catania e Palermo, le abitazioni contadine delle comunità agricole dell'interno. [...]

Mancano quasi sempre i servizi igienici e le più rudimentali attrezzature domestiche.

Non esiste quasi impianto idraulico e l'acqua viene attinta alle fontanelle pubbliche, talora distanti dalle abitazioni. Spesso le strade antistanti servono da fognatura.

Circa il 30% di tali alloggi risulta sfornito di illuminazione elettrica, carenza giustificata, in genere, dallo stato di indigenza in cui versano le famiglie occupanti.

Si tratta, in definitiva, di veri e propri tuguri, per la grande maggioranza dei quali la definizione di «abitazioni improprie» potrebbe ritenersi del tutto giustificata.<sup>28</sup>

Nel complesso emerge un panorama estremamente articolato, dove risulta evidente la necessità di esaminare il fenomeno dell'abitare «improprio» nei diversi contesti locali, poiché appare indubbio che «il problema dei baraccati di Messina» sia sostanzialmente diverso, ad esempio, da quello che condiziona «il fenomeno degli «aggrottai» di Modica e Scicli»<sup>29</sup>. Così come le «esigenze ed i problemi delle famiglie alloggiate nei «catoï» di Palermo sono diversi da quelli dei pescatori insediati negli scantinati di Porto Empedocle»<sup>30</sup>. Inoltre, si enfatizza la necessità di abbandonare l'uso di categorie di analisi troppo rigide, perché il disagio abitativo può rivelarsi in forme

---

<sup>27</sup> Ivi, p. 26.

<sup>28</sup> Ivi, pp. 41-42.

<sup>29</sup> UNRRA-CASAS, *Inchiesta sulle abitazioni*, vol. I, p. 93.

<sup>30</sup> *Ibidem*.



inaspettate, al punto che talvolta «le stesse grotte e baracche possono essere considerate abitazioni migliori della media delle abitazioni ad un vano»<sup>31</sup>.

### *Fuori dalle regole: la città «abusiva»*

Tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta altre indagini cominciano a leggere l'informalità urbana soprattutto come violazione delle norme, ovvero come abusivismo. Nel 1957, in un censimento eseguito dal Comune di Roma sugli «alloggi precari», il criterio dell'illegalità prevale su quello dell'inabitabilità. Il concetto di «precario», infatti, è identificato con quello di «provvisorio», ovvero con una condizione temporanea destinata a sparire con il ripristino del rispetto della legge. In questo senso, l'alloggio precario non coincide con l'abitazione «impropria». A differenza di quest'ultima, infatti, può essere funzionale all'abitare e possedere, dunque, tutti i requisiti di una abitazione «propria». Ciò che lo distingue è il mancato rispetto dei diritti dei «terzi» e delle norme edilizie in vigore.

L'alloggio precario non sempre può essere considerato come contrapposto della «abitazione vera e propria». In altri termini non può essere definito come abitazione *non vera e propria* o, secondo un'imprecisa espressione corrente, come «abitazione impropria».

L'abitazione vera e propria, infatti, viene definita come il vano o l'insieme di vani funzionalmente destinato all'abitazione e cioè costruito o successivamente adattato all'abitazione di una famiglia o di più famiglie coabitanti.

Ciò significa che per stabilire se un'abitazione sia vera e propria, si deve soltanto osservare se il manufatto sia appropriato o no all'abitare; non interessa sapere se sia non sia provvisorio, né tanto meno si considera se sia stato costruito, installato od adattato abusivamente ovvero siano stati rispettati i diritti dei terzi e le leggi e i regolamenti in vigore. La definizione dell'alloggio precario, invece, prende in considerazione proprio questi ultimi requisiti ed osserva, quindi, l'alloggio da tutt'altro punto di vista.

Non mancano, dunque, alloggi precari che hanno tutti i caratteri dell'«abitazione vera e propria». Tuttavia devono essere considerati «precari» perché installati o costruiti abusivamente<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Ivi, p. 42.

<sup>32</sup> Comune di Roma, Ufficio di statistica e censimento, *Alloggi precari a Roma. Indagine disposta dalla Commissione consiliare speciale per lo studio del problema della casa sugli abitanti delle grotte dei ruderi e delle baracche*, Supplemento al Bollettino statistico, Roma 1958, pp. 17-18. Su origine e sviluppi di questa indagine cfr. L. Villani, «Alloggi precari a Roma». *Dibattito politico e nuovo approccio conoscitivo alla base dell'inchiesta sull'abitazione informale condotta nella capitale nel 1957*, in *Inchieste sulla casa in Italia* cit., in corso di pubblicazione.

In questa indagine, inoltre, spiccano gli sforzi per una categorizzazione dei complessi edilizi spontanei, definiti «unità ecologiche inserite, come insediamenti anormali, nel corpo e ai margini della agglomerazione regolare urbana», che rivelano una crescente attenzione all'analisi della espansione informale in una prospettiva urbanistica<sup>33</sup>. Da qui una diversa classificazione delle «forme di insediamento», suddivise tra «alloggi sparsi», «nuclei», «agglomerati» e «borghetti». Quest'ultimi rappresentano le agglomerazioni più stabili, quelle che costituiscono la struttura portante della città abusiva.

I borghetti sono da considerare come insediamenti stabilizzati nel senso che, in generale, non sono soggetti ad ulteriori ampliamenti. Gli spazi disponibili sono tutti occupati. Col tempo – poiché si tratta degli insediamenti di più remota formazione – le famiglie che vi sono sistemate o quelle che le hanno precedute, attraverso successivi adattamenti, hanno provveduto al miglioramento graduale degli alloggi<sup>34</sup>.

Questa consapevolezza dell'espansione di una città abusiva all'interno e ai margini di quella ufficiale assume significati diversi nelle inchieste sociali che cercano di decifrare caratteri e comportamenti delle «classi subalterne». Qui l'abusivismo è interpretato come una pratica di sopravvivenza, una inevitabile conseguenza delle politiche pubbliche e delle dinamiche del mercato edilizio, di cui si sottolineano anche le potenzialità come tema di mobilitazione politica. Nel 1960, due intellettuali comunisti, Giovanni Berlinguer e Piero Della Seta, pubblicano uno studio sulle *borgate* di Roma, presentato come la «prima storia della periferia romana», dove enfatizzano l'esistenza di una dialettica tra i «quartieri» delle «classi dominanti» e la «periferia» degli «abusivi», ovvero di coloro che, a lungo considerati irregolari perché privi del permesso di residenza a causa della legislazione fascista, erano finiti a vivere nelle «borgate spontanee»<sup>35</sup>. Quest'ultime sono descritte come il «grosso del fenomeno» della marginalità urbana, ovvero di quell'espansione di una «periferia» costituita da «agglomerati di abitazioni poverissime, sorte spontaneamente (o create dall'edilizia popolare “ufficiale”) in zone lontane, sprovviste dei più elementari servizi pubblici, con criteri contrastanti ai dettami dell'urbanistica contemporanea», che si sviluppa «ai margini della “città”, secondo le esigenze della speculazione edilizia, ed il più

---

<sup>33</sup> Comune di Roma, Ufficio di statistica e censimento, *Alloggi precari a Roma* cit., p. 14.

<sup>34</sup> Ivi, p. 76.

<sup>35</sup> G. Berlinguer, P. Della Seta, *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma 1960.

lontano possibile dagli occhi e dal contatto della “città ufficiale”»<sup>36</sup>. Luoghi che, al di là di differenze anche sostanziali, Berlinguer e Della Seta scelgono di accomunare con il termine «borgate».

*Le borgate sono soprattutto e prima di tutto “periferia”.* Sono periferia anche quando – è il caso dei borghetti – si sono insinuate in zone più centrali della città, anche quando ormai sono raggiunte, a volte, dall’abitato regolare. Sono periferia in quanto sono lontane, in quanto mancano delle attrezzature e dei collegamenti, ma soprattutto in quanto sono staccate dal resto dell’organismo urbano, in quanto sono corpi a sé, in quanto non riescono ad inserirsi nella “città” pur essendo da essa utilizzate e dominate<sup>37</sup>.

Nello stesso anno, a Milano, altri due intellettuali marxisti, Franco Alasia e Danilo Montaldi, pubblicano una ricerca sulle «coree», nuclei residenziali auto-costruiti dagli immigrati nelle campagne dell’hinterland. Qui, per molti aspetti, affiora un fenomeno del tutto peculiare di espansione informale, poiché non è costituito da agglomerati di baracche o costruzioni precarie sorte negli interstizi della metropoli o a ridosso dei suoi confini, ma da complessi di decorosi edifici in muratura, spesso provvisti anche di licenza edilizia, che si sviluppano però al di fuori di qualsiasi programmazione urbanistica in territori sotto l’amministrazione di piccoli Comuni della provincia milanese. Quella di vivere nella «corea» è una scelta molto popolare tra gli immigrati provenienti dalle campagne meridionali della penisola perché spesso gli consente di divenire proprietari dell’alloggio: i nuovi arrivati, infatti, comprano un lotto a prezzi accessibili, si costruiscono la casa nel tempo libero dal lavoro, che è quasi sempre a Milano, e vi radunano la famiglia.

Alasia e Montaldi interpretano questo mondo periferico non solo come un luogo di separazione dalla città ufficiale, ma anche come una rappresentazione di alcune delle trasformazioni più generali della società italiana agli inizi degli anni Sessanta, in particolare la diffusione di un nuovo individualismo.

Nella disposizione topografica delle prime Coree si rivela una più profonda intenzione di distacco, un maggior senso del privato. Se la prima casa è disposta frontalmente, la seconda è stata fatta apposta per un altro verso, così che finestre e porte non si affrontino. C’è dentro questo rifiuto di familiarizzare il contraccolpo dell’esperienza precedente: meglio non avere rapporti con gli altri; e poi non ci si vuol riconoscere nella situazione che si ha di fronte; il problema è personale, è quello della famiglia, della casa,

---

<sup>36</sup> Ivi, p. 77.

<sup>37</sup> Ivi, p. 78.

del lavoro continuo di sistemazione della nuova abitazione. Una casa di fronte, una di traverso, una di fianco, una isolata, nasce la Corea, lontana, disorganica, disagiata, una frazione del paese che non ha ancora un nome ufficiale, senza strade, senza servizi. Quando i vuoti saranno stati riempiti salterà fuori un intrico di vicoli; i vicoli prima delle strade<sup>38</sup>.

È uno spazio apparentemente disordinato, questo delle «coree», che cresce però secondo logiche precise, per lo più ispirate da pratiche mimetiche.

La Corea rimane una città ottenuta per esclusione. Ognuno tende a isolarsi; nella Corea si ricreano delle nuove stratificazioni, che, non trovando ragion d'essere su un piano economico, rimangono delle prese di posizione personali o familiari, atteggiamenti di rivalsa e comportamenti che tendono a imitare i costumi in uso nella «vera» società: quella della metropoli. Il mondo che sta *sotto* cerca di organizzarsi come quello che sta *sopra*<sup>39</sup>.

A conclusioni simili giunge anche un altro studio pressoché coevo, quello coordinato dal sociologo Leone Diena, che non esita a cogliere nella morfologia delle «coree» la possibilità di individuare nuove forme di organizzazione urbanistica.

Un insediamento assolutamente informe e disorganico presuppone che le costruzioni sorgano senz'ordine alcuno e senza alcun criterio logico. I dati raccolti sembravano dimostrare questa ipotesi. Tuttavia il fatto che fosse sorto un quartiere di tipo urbano e non un insediamento a case sparse, e che si fosse provveduto alla utilizzazione di alcuni servizi comuni come l'allacciamento della luce, del gas, dell'acqua faceva ritenere che nella popolazione vi fosse la cosciente volontà di costruire un agglomerato urbano. Si sarebbe cioè potuto presupporre negli abitanti l'esistenza di una consapevolezza urbanistica, non il semplice desiderio di avere una casa comunque e in qualsiasi luogo<sup>40</sup>.

Sono inchieste, queste di Alasia-Moltaldi e Diena, fondate su dati statistici, ma realizzate con un ampio utilizzo di testimonianze e interviste, che valorizzano il riconoscimento dei bisogni di chi vive nella città spontanea, non sempre coincidente con la città insalubre. Qui comincia a emergere

---

<sup>38</sup> F. Alasia, D. Montaldi, *Milano, Corea. Inchiesta sugli immigrati* (1960), Donzelli, Roma 2010, p. 60.

<sup>39</sup> Ivi, pp. 75-76.

<sup>40</sup> L. Diena, *Borgata milanese*, Franco Angeli, Milano 1963, pp. 154-155. Per una ricostruzione delle origini storiche delle «coree» milanesi cfr. J. Foot, *Dentro la città irregolare. Una rivisitazione delle coree milanesi, 1950-2000*, in «Storia Urbana», 108, luglio-settembre 2005, pp. 139-156.

la consapevolezza di una informalità urbana che non è più leggibile attraverso le consuete categorie socio-economiche, ma che richiede piuttosto una conoscenza dei nuovi codici ideologico-culturali dell'abitare.

Tuttavia è evidente come, negli anni Sessanta, il discorso pubblico sul fenomeno dell'abusivismo cominci a privilegiare la questione della illegalità su quella dell'inabitabilità. Al riguardo, due eventi appaiono particolarmente significativi. Il primo avviene all'interno del processo di elaborazione del nuovo Piano Regolatore Generale di Roma approvato nel 1962: ovvero la legalizzazione di 44 insediamenti spontanei sorti per lo più a ridosso delle *borgate* ufficiali costruite nel periodo fascista<sup>41</sup>. È una scelta, quest'ultima, motivata dalla necessità di integrare alla città un pezzo consistente della periferia romana, abitata da circa 200 mila persone, sviluppatasi fuori dal piano regolatore tra gli anni Trenta e gli anni Cinquanta. Qui, per la prima volta, è ufficializzato il riconoscimento di uno stato di necessità degli «abusivi», che autorizza la legalizzazione delle loro costruzioni e il conseguente impegno delle autorità pubbliche a farsi carico del processo di integrazione della città spontanea a quella regolare attraverso la realizzazione di infrastrutture e servizi. Un passaggio decisivo, quest'ultimo, che però, non distingue tra le diverse motivazioni dell'abusivismo, ovvero tra bisogno e speculazione, e costituirà un precedente fondamentale per le successive sanatorie edilizie nella capitale<sup>42</sup>.

L'altro evento rilevante per la concettualizzazione e la rappresentazione dell'abusivismo è il dibattito pubblico che si sviluppa nel corso dell'estate e dell'autunno del 1966 all'indomani di una gigantesca frana ad Agrigento che provoca il crollo di quattro edifici, il danneggiamento di decine di fabbricati e lo sfollamento di oltre 7.500 abitanti<sup>43</sup>. A finire sul banco degli imputati è la speculazione edilizia, accusata di aver favorito la moltiplicazione delle costruzioni abusive. Una commissione tecnica, incaricata dal Ministero dei Lavori Pubblici di indagare sulla situazione urbanistica-edilizia della città, denuncia l'esistenza di una vera e propria «esplosione di abusivismo e illegalità», alimentata dal «sinergismo tra azione comunale ed attività dei costruttori», arrivando a

---

<sup>41</sup> Cfr. I. Insolera, *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, nuova edizione ampliata con la collaborazione di P. Berdini, Eianudi, Torino 2011, pp. 279-295; C. Vallat, *Rome et ses borgate 1960-1980. Des marques urbaines à la ville diffuse*, École Française de Rome, Rome 1995, pp. 117-123.

<sup>42</sup> Per una ricostruzione del dibattito sull'abusivismo a Roma negli anni Cinquanta cfr. soprattutto L. Benevolo, *Le discussioni e gli studi preparatori al Nuovo Piano Regolatore*, in «Urbanistica», 1959, n. 28-29, pp. 91- 126.

<sup>43</sup> Per una ricostruzione della vicenda cfr. B. Bonomo, *Sviluppo urbano, pianificazione e governo del territorio negli anni della grande trasformazione: la frana di Agrigento*, in «Storia e futuro», 43, 2017.

stimare in ben oltre 8.500 i vani costruiti in violazione delle norme su un totale di 20 mila realizzati nel corso del decennio 1955-1965.

Ad Agrigento è stata completamente assente l'azione di società immobiliari e di grandi costruttori: questi ultimi – limitati del resto a due o tre casi – hanno preferito operare in altri settori. Invece, tutta l'attività costruttiva è stata realizzata da numerosi piccoli costruttori, spesso improvvisatisi tali. E tuttavia, nella città dei Templi, si è avuto ugualmente il fenomeno della speculazione edilizia, anche se questa si è manifestata in forme atipiche, diverse da quelle assunte normalmente in altre città italiane. È stato un fenomeno diffuso, una speculazione di massa per così dire, ma anch'essa è stata in fondo alimentata da un credito facile, dalla molla di maggiori profitti, dalla volontà di ottenere, con la complicità dell'autorità comunale, più di quanto fosse possibile consentire e di sfruttare oltre il lecito le possibilità costruttive del terreno.

La speculazione di questi costruttori improvvisati si è dimostrata in un certo senso ancor più pernicioso di quella, ben nota, delle grandi società immobiliari ed imprese edilizie, anche perché la mancanza di qualsiasi sensibilità, tradizione, capacità tecnica ed esperienza professionale ha fatto sì che la loro attività si manifestasse in forme rozze, squallide e assurde<sup>44</sup>.

Alla metà degli anni Sessanta, dunque, il fenomeno dell'abusivismo in Italia emerge in tutta la sua complessità. Da una parte la periferia dei marginali, delle costruzioni precarie, delle baracche inabitabili costruite con materiali di risulta. Dall'altra la periferia degli speculatori, dei palazzi costruiti senza licenza e poi sanati, dei quartieri sorti senza ordine e spazi pubblici. In mezzo la periferia auto-costruita dagli immigrati, composta da abitazioni permanenti e per lo più decorose, ma prive di servizi e connessioni efficienti con la città ufficiale. Questi spazi fuori dalle regole costituiscono una parte consistente dell'espansione urbana che accompagna la modernizzazione italiana degli anni Sessanta, ovvero una gigantesca periferia informale che assomiglia ormai poco alla città «impropria» del dopoguerra.

---

<sup>44</sup> Ministero dei Lavori Pubblici, *Commissione di indagine sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento. Relazione al Ministro, on. Giacomo Mancini*, Roma, 1966, p. 76.