

FABRIZIO FUGA

IL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO EDILIZIO NELL'AGGLOMERAZIONE URBANA DI ROMA

Tra i problemi più frequentemente associati ai processi di intensa e rapida urbanizzazione, notevole rilievo riveste, per l'ampiezza delle manifestazioni cui può dar luogo, l'abusivismo edilizio.

Particolarmente accentuato nelle metropoli ed in genere in tutti gli agglomerati urbani dei paesi in via di sviluppo — ove assume contorni di una drammatica realtà sociale e denominazioni di pittoresca espressività (*favelas, ranchitos, bidonvilles*, ecc.) — esso è presente, con tutte le sue più gravi implicazioni, seppur con caratteri diversi, anche in paesi attestati sui più elevati stadi dello sviluppo economico e sociale. L'Italia, ed in particolare la città di Roma, si presentano sotto questo profilo come chiaro esempio di quanto ampie possano essere le conseguenze, soprattutto in termini di deterioramento dell'ambiente fisico e sociale, di una urbanizzazione irregolare: di uno sviluppo degli insediamenti umani, cioè, al di fuori e contro gli strumenti urbanistici esistenti.

Se gli aspetti urbanistici e giuridico-amministrativi costituiscono una parte importante della problematica dell'abusivismo edilizio, le implicazioni di ordine sociale, economico e geografico rivestono importanza quanto meno pari. Dal punto di vista del geografo l'interesse che il fenomeno riveste è indubbio. Esso acquista ai suoi occhi rilievo non soltanto per le caratteristiche del tutto peculiari che conferisce al paesaggio urbano, ma anche per le considerazioni in materia di organizzazione del territorio, di rapporti città-campagna, di flussi umani, di generi di vita che consente di sviluppare. Il geografo applicato, in particolare, può trovare in esso motivi di studio e di approfondimento di grande interesse e apportare contributi originali alla migliore conoscenza del fenomeno ed alla formulazione di proposte di soluzione ai problemi che esso inevitabilmente comporta.

L'abusivismo edilizio può assumere, su un piano generale, tre forme principali. C'è innanzi tutto l'abusivismo dell'insediamento. Questo si manifesta ogni qual volta si edificano opere in aree o zone coperte da divieti di varia natura. Il caso più comune e frequente è quello che interessa la periferia delle città con costruzioni prive di licenza in aree a vario titolo non edificabili. Possono peraltro aversi altre forme di abusivismo. Tra queste, in particolare, quelle che interessano il centro storico delle città. A differenza del caso precedente esse non intaccano se non in modo marginale il paesaggio urbano, anche se non sono da escludere alterazioni sostanziali a taluni suoi particolari o aspetti. Un esempio interessante al riguardo è rappresentato, a Roma, dal complesso delle mura aureliane le quali, nonostante la specifica normativa a loro tutela, che tra l'altro istituiva una zona di rispetto larga 20 metri al fine di evitare che costruzioni, piante o altro potessero alterare le condizioni ambientali del monumento e la sua visibilità, sono visibili ormai per il 20% appena del loro tracciato.

C'è poi un abusivismo consistente in modifiche non autorizzate dalle competenti autorità, all'interno o all'esterno di immobili esistenti. Sul piano geografico, la sua incidenza sul paesaggio urbano è estremamente limitata e marginale, anche se, a livello di sito, possono registrarsi alterazioni gravi specie nel caso in cui vengano messi in pericolo particolari valori storici, artistici o ambientali.

La terza forma dell'abusivismo edilizio, infine, è quella rappresentata da mutamenti illecitamente apportati alla destinazione d'uso di immobili. Non intervengono, in questo caso, alterazioni del paesaggio urbano. Il fenomeno tuttavia presenta interesse geografico in quanto può assumere dimensioni tali da alterare la fisionomia tipologica e funzionale di ampie aree del tessuto urbano e addirittura di interi quartieri, con incidenze economiche estremamente rilevanti.

In questa comunicazione sarà preso in considerazione l'abusivismo dell'insediamento nella fascia periferica di Roma. Quelle che seguono non sono che riflessioni di primo impeto su un fenomeno che ha assunto proporzioni di estrema gravità come le recenti polemiche a livello di amministrazione locale testimoniano. Lungi dal rappresentare una accurata e completa trattazione del tema, esse mirano semplicemente a proporre un argomento il cui approfondimento ben si attaglia, come già detto, al metodo ed alla logica geografici.

Quantificare esattamente la consistenza reale dell'abusivismo edilizio romano è impresa praticamente impossibile. Secondo l'Unione Borgate (1), alla metà degli anni '70 il fenomeno interessava 830.000 persone, secondo altri 600.000 che « utilizzano come collettori duemila chilometri di "marrane", fossi, canali di scolo scoperti, autentiche cloache a cielo libero » (2). Quale che sia la cifra esatta, è certo che accanto ad una città « ufficiale » di 2.875.000 abitanti — a tanto ammontava la popolazione di Roma alla metà degli anni '70 — coesisteva una città « sommersa », per così dire, con una popolazione pari ad almeno quella di Palermo (660.000 abitanti nel medesimo periodo), con una sua vita, una sua economia, i suoi gravissimi problemi di degrado ambientale e sociale.

Le stesse autorità comunali ammettevano, agli inizi degli anni '70, che a Roma una abitazione su 6 era abusiva. Delle 141.000 abitazioni costruite tra il 1969 ed il 1973, 73.000 lo furono legalmente, le restanti 68.000 senza autorizzazione. Le lottizzazioni abusive effettuate tra il 1962 — anno di entrata in vigore del Piano regolatore generale — ed il 1976 interessavano 11.600 ha, frazionati in 97.000 lotti sui quali sarebbero stati costruiti edifici di tipo residenziale per 40 milioni di m³ ed edifici di altro tipo (capannoni, rimesse, magazzini, box, cantine, ecc.) per 60 milioni di m³ (3).

Si può dire che a Roma l'abusivismo sia sempre esistito. Grande polo di attrazione religiosa ed in fasi alterne della sua millenaria esistenza centro di interesse politico e clientelare, Roma ha sempre attivato flussi umani di rilevante ampiezza che per forza di cose hanno generato forme di insediamento irregolare e di fortuna. Negli ultimi cento e passa anni, tuttavia, da quando cioè la città fu annessa al regno d'Italia e proclamata sua capitale, il fenomeno ha registrato un forte incremento, manifestando altresì una profonda evoluzione, quanto alle sue caratteristiche, in stretta connessione con le principali tappe della storia urbanistica di Roma e della storia economica del paese. Si possono al riguardo riconoscere tre grandi pe-

(1) UNIONE BORGATE ROMANE, *Roma: una svolta politica per risolvere i problemi delle Borgate*, Roma, s.d., cfr. p. 98.

(2) A. BARBERINI, *Il virus abusivo*, in « Costruttori Romani », Roma, 1973, sett., cfr. p. 28.

(3) UNIONE BORGATE ROMANE, op. cit., cfr. p. 98.

STATO DELLE LOTTIZZAZIONI ABUSIVE NEL PERIODO 1962-1976

(secondo i dati dell'Unione Borgate Romane)

anni	lottizzazioni ha	cubatura residenziale m ³	cubatura non residenziale m ³
1962-1969	3.550	9.000.000	2.000.000
1969-1976	8.110	31.000.000	58.000.000
totale	11.660	40.000.000	60.000.000

riodi. Il primo abbraccia, grosso modo, tutto l'ampio arco di anni che va dal 1870 alla seconda guerra mondiale; il secondo, il periodo coperto dal ventennio 1950-1960; il terzo, infine, dagli anni '70 ai giorni nostri. Ognuna di queste fasi presenta caratteristiche e peculiarità proprie.

All'inizio l'abusivismo fu quello degli emarginati. Un abusivismo, cioè, che travolgeva gli aspetti più miserandi della condizione umana e che è tipico portato della crescita urbana dei paesi a sviluppo ritardato. Roma capitale ebbe come effetto immediato quello di scatenare un boom edilizio senza precedenti. Quella che fu chiamata la « febbre edilizia » durò esattamente diciotto anni: dal 1870 al 1888. In questi anni Roma si trasformò in un unico, caotico, gigantesco cantiere, inghiottendo legalmente o illegalmente aree e manodopera in una attività frenetica che vedeva coinvolti da una parte i nuovi imprenditori, e dall'altra la grande aristocrazia terriera, la quale ben volentieri sacrificava le proprie ville, che facevano da magnifica corona alla Roma pontificia, alla speculazione fondiaria.

Coinvolto dalla febbre edilizia, il bracciantato agricolo che rappresentava la tradizionale forza di lavoro della precedente economia si trasformò rapidamente in manovalanza. I vecchi alloggi rappresentati da capanne e da baracche di fortuna a ridosso della città, prevalentemente fuori le porte, si trasformarono da stagionali in definitivi, moltiplicandosi e diffondendosi dentro e fuori Roma con l'aumentare della domanda di manodopera da parte dell'industria edilizia. Chi non trovava posto in questi alloggi di fortuna o non aveva forza o iniziativa di costruirsi uno proprio, dormiva all'aria aperta sotto i portici dei primi palazzi umbertini che secondo lo stile torinese erano stati costruiti, a piazza Vittorio, o modificati, come nel caso di lungotevere Vallati e di via del Politeama all'altezza di ponte Sisto. La pubblica autorità lasciava fare. « Può sembrare incredibile, ma la cosa andò avanti per molti anni e il rimedio era lentamente l'infittirsi di nuove baracche fuori le mura, alcune costruite magari dallo stesso comune » (4).

L'abusivismo, quindi, era almeno in questa fase alimentato da coloro che non avevano con la città un rapporto di lavoro sicuro e stabile. Essi vivevano emarginati dal tessuto sociale e dal sistema economico cittadino, in un costante stato di provvisorietà legato alla stagionalità dell'attività edilizia ed alle prevedibili crisi del suo ciclo. Quando, inevitabilmente, la prima di queste scoppiò con straordinaria virulenza nel 1888, travolgendo numerosissime imprese (soltanto nel mese di luglio del 1888 chiusero 149 cantieri e la produzione, che nel biennio 1886-1887 era stata di circa 12.700 vani mensili, precipitò nel biennio successivo ad una media di poco superiore agli 800 vani), l'insediamento abusivo lungi dall'esaurirsi si aggravò, diventando permanente e dando vita ad agglomerati di tuguri e di casupole sempre più estesi che sono poi all'origine delle successive borgate.

(4) I. INSOLERA, *Roma moderna*, Torino, Einaudi, 1972, cfr. p. 73.

Il paesaggio era desolante, sordido. Le costruzioni erano fatte con materiale edilizio di risulta, cioè con quanto capitava sotto le mani; erano prive di ogni più elementare servizio igienico-sanitario ed edificate su aree « marginali » preferibilmente di proprietà demaniale e pubblica, lungo le scarpate ferroviarie, sul greto del Tevere, a ridosso della cinta delle mura Aureliane o degli antichi acquedotti dell'agro romano. Le « baracche » tuttavia riescono — almeno in questa fase — ad infiltrarsi profondamente anche all'interno della città. In una valutazione che i servizi statistici del comune di Roma davano dei risultati del censimento della popolazione del giugno 1911 (5) si legge difatti che le baracche e le capanne « abbondavano evidentemente là dove sopravanzava terreno non ancora coperto da costruzioni e ciò indipendentemente dalla qualità dei gruppi dimoranti in prevalenza nel quartiere. I quartieri Nomentano e Parioli, in cui si hanno ville e villini, presentano una quantità notevole di baracche mentre poche baracche si trovano nel quartiere Tiburtino che è un quartiere eminentemente popolare, ma ormai quasi saturo di costruzioni. Il quartiere Salario è tra i meglio forniti di baracche..., altrettanto dicasi per l'Esquilino ». Precisa quindi il comune che « le baracche si addensavano in modo specialmente caratteristico fuori della porta San Giovanni, fuori della porta Maggiore, in vicinanza del ponte Nomentano, lungo il margine della ferrovia, lungo il viale della Regina, lungo il vicolo del Prato degli Strozzi a via Angelica (quartiere Milvio), in vicinanza delle vie Tunisi e La Goletta (quartiere Trionfale), in prossimità della stazione di San Pietro ».

Non è dato sapere a quanto ammontava alla data del censimento del 1911 il numero degli abusivi. La rilevazione censuaria, difatti, pur distinguendo le abitazioni in normali, anormali (sotterranei, soffitte, botteghe) e anormalissime (baracche e capanne), non specificava in modo distinto la consistenza quantitativa degli abitanti in queste due ultime categorie di abitazioni. Congiuntamente, comunque, esse contavano per il 14% del totale delle abitazioni censite.

Lungi dall'esaurirsi, il fenomeno tende ad accentuarsi in concomitanza con la prima guerra mondiale. « Nel 1920 i "villaggi abissini" lungo il Tevere e lungo le mura ospitavano in tuguri dalle 45.000 alle 100.000 persone » (6). In questo periodo esso mostra tuttavia una certa evoluzione nel senso che, pur senza perdere il carattere di miserrima provvisorietà delle sue strutture, l'abusivismo incomincia ad acquisire una caratterizzazione di tipo immobiliare, inserendosi in modo permanente nell'assetto urbanistico della capitale.

« Molte delle attuali borgate-quartieri che fanno ormai parte dell'abitato cittadino e che non è possibile, oggi, considerare più come vere e proprie borgate — per la grande massa di costruzioni che le compongono e per il tipo di vita e di organizzazione collettiva che ricorda piuttosto quella di un grande quartiere regolare — hanno in quel periodo la loro data di nascita. Sorsero — all'inizio — come borgate, in modo caotico ed irregolare in zone che costituivano allora la estrema periferia; spesso per iniziativa di privati lottizzatori, altre volte a seguito dell'occupazione abusiva dei terreni da parte delle famiglie appena giunte a Roma o sfrattate dal centro... Sorsero così in quegli anni Valle Aurelia, Ponte Milvio nella sua parte interna (Tor di Quinto), Forte Aurelio, il Quadraro, Torpignattara. E' il dramma delle borgate abusive che si rinnoverà, impetuoso, in questo dopoguerra » (7).

(5) SERVIZIO STATISTICO DEL COMUNE DI ROMA, *Il censimento 10-11 giugno 1911 nel Comune di Roma*, Roma, Tip. L. Cecchini, cfr. pp. 52-56.

(6) A. BARBERINI, op. cit., cfr. p. 22.

(7) G. BERLINGUER e P. DELLA SETA, *Borgate di Roma*, Roma, Editori Riuniti, 1976, cfr. pp. 167-168.

Negli anni fra le due guerre il fenomeno dei baraccati, espressione prevalente dell'insediamento abusivo, richiamò assai più che in passato l'attenzione del potere pubblico. Si voleva fare di Roma una capitale degna del suo retaggio storico e delle sue tradizioni di grandiosità urbanistica. Uno degli obiettivi primari delle amministrazioni capitoline di allora fu quindi quello di avviare un'opera di « bonifica » che, partendo dal centro e procedendo verso la periferia « distinguendo i nuclei baraccati in tre categorie, secondo che sorgano entro le mura o in un raggio di 3 km fuori di esse, o al di là » (8), giungesse alla eliminazione totale delle baracche, fonte di disdoro per le ambizioni del regime di allora e di grave malessere sociale. E' abbastanza sorprendente notare come la composizione per attività professionale dei capifamiglia baraccati fornisse del problema una immagine sociologica abbastanza diversa da quella generalmente creduta e che identificava i baraccati come elementi pericolosi del bassofondo sociale. Da una indagine condotta sull'argomento nel 1929 risultò che soltanto il 6,53% era composto da disoccupati. Il 32,10% erano invece operai specializzati, il 15,40% operai d'arte muraria, l'11,65% dipendenti di enti pubblici. Ciò nonostante il delegato per i servizi assistenziali del governatorato proponeva, come soluzione, che « gli operai agricoli, i generici e i disoccupati da una parte, le famiglie di irregolare composizione e di precedenti morali non buoni dall'altra, potrebbero essere trasferiti su terreni di proprietà del governatorato siti in aperta campagna e non visibili dalle grandi arterie stradali, ove sarebbe loro concesso di costruire le abitazioni con i materiali di manufatti abbattuti. Mediante tale disposizione sarebbe possibile costruire, con lieve spesa, vere e proprie borgate rurali, con popolazione dalle 1000 alle 1500 persone, sotto la vigilanza di RRCC e di MVSN » (9).

La costruzione delle borgate nel periodo fascista non risolse minimamente il fenomeno dell'insediamento abusivo. Dopo la seconda guerra mondiale, alla data del censimento 4 novembre 1951 le famiglie alloggiate in grotte, baracche, cantine, magazzini, negozi, locali scolastici e caserme, archi di mura e ponti, carrozzoni ambulanti ed altre abitazioni improprie risultarono 27.961 per un totale di 105.004 persone. Sei anni dopo il comune censiva 54.576 baraccati veri e propri, cioè abitanti in grotte, baracche e accantonamenti. Ma già quattro anni prima, nel 1953, in concomitanza con l'inizio del nuovo boom edilizio della capitale, l'assessore all'urbanistica Enzo Storoni denunciava: « tutto intorno a Roma sta nascendo un vero e proprio quartiere coloniale: 31 borgate abusive con quasi tremila case esistono oggi nella immediata periferia di Roma e crescono ogni giorno per effetto di sempre nuove costruzioni ».

L'abusivismo degli emarginati era finito. Iniziava il secondo ciclo: quello dell'abusivismo proletario.

Negli anni '50, quindi, ed anche negli anni '60 il fenomeno dei baraccati permane grave. « Si le nombre des bidonvilles a diminué partout dans la zone urbaine, le phénomène ne s'est en rien atténué — scrive la Seronde Babonaux (10) —, il s'est seulement concentré... Avec la suppression de plusieurs bidonvilles la situation peut sembler s'être améliorée. C'est à peine, en fait, si elle l'est, leur concentration l'ayant rendue plus que jamais aiguë dans les quartiers est et sud-est où, du Tiburtino à

(8) Da una relazione del 1930 al governatore di Roma del delegato per i servizi assistenziali, citata da G. BERLINGUER e P. DELLA SETA, op. cit., cfr. p. 176.

(9) Ibid. nota 8.

(10) A. M. SERONDE BABONAUX, *Rome, croissance d'une capitale*, Cergy, Edisud, 1980, cfr. pp. 342 e segg.

l'Appio, ils sont passés de 44% du nombre de logements précaires de la ville en 1957 à 50% en 1967 et à 56% en 1969... De surcroît, le nombre des bidonvilles a augmenté dans l'Agro romano ».

Ben presto, peraltro, ad esso si associa, prendendo rapidamente vigore ed estensione, un'altra forma di abusivismo: quella che sarà poi comunemente, e comodamente, definita « edilizia spontanea ». Se così può dirsi, il miracolo economico italiano fa compiere all'abusivismo romano un salto di qualità. I disoccupati diminuiscono di numero, ma contemporaneamente cresce la domanda insoddisfatta di case. Agli emarginati subentrano in numero crescente i proletari. Dotati di un certo potenziale di spesa questi ultimi, vedendo andar deluse le loro aspirazioni di poter godere di un alloggio, comprano a basso prezzo piccole porzioni di terreno agricolo e vi costruiscono, senza licenza, la loro abitazione. L'esempio di pochi viene seguito da molti. La pratica del manufatto costruito senza licenza si estende e si moltiplica praticamente in tutta la fascia periferica della capitale.

« Il fenomeno si estende a macchia d'olio. Ogni anno i dati debbono essere aggiornati. Il "quartiere" coloniale di cui parlava Storoni nel '53 tocca adesso le dimensioni di una città grande come Genova o Torino: all'inizio del 1962 nelle borgate abusive — quelle riconosciute ed incluse nel nuovo piano regolatore come zone da ristrutturare e quelle rimaste fuori come aree agricole — vivevano 427.000 abitanti, ma il censimento fatto alla fine del '71 ne rivela già 743.000. A metà del '75, secondo i dati rilevati dall'Unione borgate romane, gli abitanti abusivi superavano le 800.000 unità » (11).

Questo grande agglomerato urbano illegale soffre, ovviamente, di tutti i mali dell'insediamento abusivo. Come denunciato in occasione del Congresso organizzato nel 1975 dal Vicariato su « I mali di Roma », la capitale è « singolarmente povera di quei servizi di base che danno un senso al livello di civiltà raggiunto ». Mancano 20.000 posti letto ospedalieri, 7000 aule scolastiche, mancano le farmacie, la viabilità è approssimativa. Ma quel che è più grave è l'impoverimento qualitativo e quantitativo delle aree interessate dal fenomeno. Non esistono reti fognanti per cui vengono utilizzati, come collettori, marane, fossi, canali di scolo, in una parola ogni minimo rivolo di acqua scorrente. Le conseguenze sono inevitabili. « Quando i residenti sono decine di migliaia, ciò che può andar bene per una casa isolata nella campagna, diventa intollerabile: canali di acque putride, e marane, e pozzanghere, si trasformano in "rete fognante spontanea", cioè in letali mezzi di diffusione delle epidemie. Le falde idriche si inquinano. L'acqua dei pozzi artesiani, che non può più essere bevuta, viene però impiegata per l'innaffiamento degli orti, di sovente annessi alle abitazioni, costituendo, quindi, in ogni caso, veicolo di infezione. I rifiuti inorganici si gettano nelle marane, dato che il Servizio di Nettezza Urbana è pressoché inesistente. La città abusiva è dunque una città malsana, non soltanto perché contrasta con un ordinato e programmato sviluppo urbano, ma anche sotto il più elementare profilo della igiene pubblica » (12).

Non meno preoccupante è l'impoverimento quantitativo. Il cancro dell'abusivismo sottrae aree all'edilizia legale, ai servizi, al verde pubblico. Ne soffrono in modo particolare le aree destinate all'edilizia economica e popolare. Alla fine del 1972 risultavano ormai definitivamente compromessi otto piani 167 e parzialmente compromessi altri undici piani per circa 800 ettari complessivi.

Il fenomeno ha subito, è evidente, una ulteriore, importante trasformazione. Esso non è più, o non soltanto, affidato all'iniziativa del singolo; esso è diventato

(11) G. BERLINGUER e P. DELLA SETA, op. cit., cfr. pp. 188-189.

(12) A. BARBERINI, *Il virus abusivo*, cit., cfr. p. 28.

un fatto industriale gestito sul piano della speculazione in grande scala. Quello che era stato, all'inizio, l'abusivismo degli emarginati, e quindi l'abusivismo proletario, si trasforma ancora, tenendo il passo coi tempi, in «abusivismo opulento».

Il paesaggio di Roma abusiva si trasforma anch'esso seguendo le trasformazioni del fenomeno. Non più baracche, o almeno molte di meno, non più costruzioni monofamiliari, non più casupole col tetto di lamiera. Al loro posto condomini, villini plurifamiliari, almeno qualche traccia di urbanizzazione primaria mentre l'amministrazione comunale sembra quasi legalizzare l'illecito dando un nome alle vie che vengono tracciate abusivamente. Ma se il paesaggio migliora cresce il disordine urbano. Le borgate spontanee si moltiplicano non limitandosi più, come in passato, alla fascia suburbana sud-orientale ma estendendosi, al di qua ed al di là del Grande raccordo anulare, anche alla fascia nord ed ovest. Il fenomeno d'altra parte non interessa più o soltanto gli immigrati dalla campagna e dalle regioni meridionali; avendo perduto quel carattere di povertà che l'aveva da sempre caratterizzato, esso riguarda in modo via via crescente famiglie abbienti della capitale che riescono in tal modo ad entrare in possesso di una abitazione di un certo livello, a costo relativamente basso. La pratica della lottizzazione abusiva trova d'altra parte facile esca nella difficoltà crescente di ottenere licenze edilizie a fronte di una pressante domanda di abitazioni.

Cambiando la sostanza ed i caratteri del fenomeno, cambia anche la terminologia d'uso. Non si parla più di edilizia abusiva, ma di edilizia spontanea, quasi a preparare il terreno non tanto al riconoscimento della liceità di un fatto comunque illegale, quanto all'ammissione della inevitabilità dello stesso. Si fa largo, cioè, il concetto dello stato di necessità.

E' sostanzialmente con questo spirito che nell'aprile del 1976 l'amministrazione comunale giunge all'adozione di un provvedimento volto al recupero ed al risanamento delle borgate sorte dopo il 1962, dopo cioè l'entrata in vigore del Piano regolatore generale. In questi quattordici anni l'abusivismo avrebbe interessato, come già accennato, oltre 11.000 ettari di territorio comunale su cui avrebbero inciso ben 100 milioni di m² di costruzioni residenziali e non residenziali. Si trattava quindi di una situazione urbanistica assolutamente non governabile con i normali strumenti di intervento repressivo e punitivo che la legge affida agli amministratori locali.

L'intendimento perseguito dall'amministrazione capitolina dell'epoca fu quindi quello di recuperare urbanisticamente e di risanare, sotto il profilo della legittimazione, costruzioni edilizie realizzate al di fuori della norma. Noto come «Perimetrazione dei nuclei edilizi spontanei», l'atto amministrativo dell'aprile 1976, nell'intento di evitare una indiscriminata ed incondizionata sanatoria degli insediamenti illegali, consisteva, secondo la relazione del sindaco di Roma, «nella attribuzione alle aree interessate dagli insediamenti (spontanei)», nonché dalle opere di urbanizzazione e dai servizi ad essi necessari, di nuove destinazioni urbanistiche tali da consentire il rilascio di licenze edilizie "a posteriori" per gli edifici costruiti, sia la realizzazione delle opere di urbanizzazione, con la preventiva acquisizione delle relative aree».

La perimetrazione ha interessato in una prima fase 55 nuclei abitati per una superficie complessiva di 3155 ha (31.553.400 m²) e con una popolazione di 134.860 abitanti. La superficie media risultava pari a 573.350 m² ma con scostamenti anche sensibili nei due sensi. Si notavano, ad esempio, dieci nuclei con superficie al di sopra del milione di m² e sette al di sotto dei 100.000 m². Considerazioni analoghe valevano anche per il numero degli abitanti insediati, la cui media per nucleo raggiungeva le 2452 unità.

E' difficile poter dire con assoluta certezza quanta parte dell'insediamento abusivo lungo la fascia periferica della capitale sia stato coperto da questa prima fase

del processo di perimetrazione. Prendendo difatti come dati di riferimento quelli forniti dall'Unione Borgate, il tasso di copertura sarebbe stato del 27% circa per la superficie e di appena il 16% per la popolazione. Il grosso dell'abusivismo sarebbe quindi sfuggito alla programmata operazione di risanamento urbanistico.

Nella consapevolezza della limitatezza dell'intervento, con una successiva delibera (29-30 luglio 1977) il numero dei nuclei spontanei individuati veniva portato a 84 (13) con una superficie media leggermente più bassa rispetto a quella dei nuclei originari: 55 ha contro 57 ha. L'estensione totale delle aree perimetrate raggiungeva una superficie di 4400 ha con un insediamento complessivo valutato in 253.000 stanze-abitante già esistenti, oltre a 122.000 stanze-abitante da completare. Sulla medesima superficie il Piano regolatore generale del 1965 aveva previsto 97.000 stanze-abitante. L'eccedenza dell'abusivo sul legale nelle aree perimetrate risultava quindi di 278.000 stanze-abitante, con un rapporto di circa 1:4.

Sotto il profilo geografico l'abusivismo perimetrato risultava particolarmente rilevante nel quadrante est della fascia periferica romana con un complesso di 130.446 stanze-abitante, pari al 35% del totale. Seguivano il quadrante ovest con 109.815 stanze-abitante (pari al 29%), il quadrante sud con 99.908 stanze-abitante (27%) ed infine il quadrante nord con 34.168 stanze-abitante. L'eccedenza dell'abusivo sulle previsioni di Piano regolatore generale nei nuclei perimetrati risultava pari a 102.678 stanze-abitante nel quadrante est, a 83.560 stanze-abitante nel quadrante ovest, 58.753 nel quadrante sud ed infine 32.493 nel quadrante nord.

Nel 1978 la politica di perimetrazione trova il suo sbocco finale in una variante al Piano regolatore. Pur riconoscendo che gran parte delle costruzioni abusive si basano «in larga misura su iniziative di tipo speculativo avviate da lottizzazioni illegali», si ammette che esse «rispondono alla insopprimibile esigenza sociale di procurarsi l'alloggio da parte di categorie meno abbienti della popolazione che non hanno potuto essere soddisfatte, attraverso l'intervento pubblico, con l'assegnazione di un alloggio o, almeno, di un lotto sul quale realizzarlo. Tali insediamenti raggiungono, ormai, un valore di capitale fisso sociale la cui ricostituzione, attraverso interventi urbanisticamente legittimi, sarebbe praticamente insostenibile per la collettività» (14).

L'inserimento dei nuclei perimetrati nel Piano regolatore, realizzato grazie alla variante che adottava un regime particolare per la zona O relativa ai nuclei stessi (15), in realtà si è rivelato inadeguato all'ampiezza del fenomeno.

I 4400 ha perimetrati, difatti, se costituivano appena il 3% della superficie del comune di Roma, in realtà interessavano un'area pari ad un quarto di quella del comune di Milano con una popolazione, fra attuale e prevista, di circa 420.000 abitanti, pari a quella di comuni come Bologna e Firenze. In simili condizioni lo stesso strumento urbanistico prescelto, cioè la variante, si dimostrava del tutto inidoneo a conferire un certo equilibrio all'assetto urbanistico della capitale profondamente alterato dall'insediamento abusivo. I valori relativi alla popolazione ed all'estensione

(13) Di recente ne sono stati aggiunti altri due, per un totale di 86 nuclei.

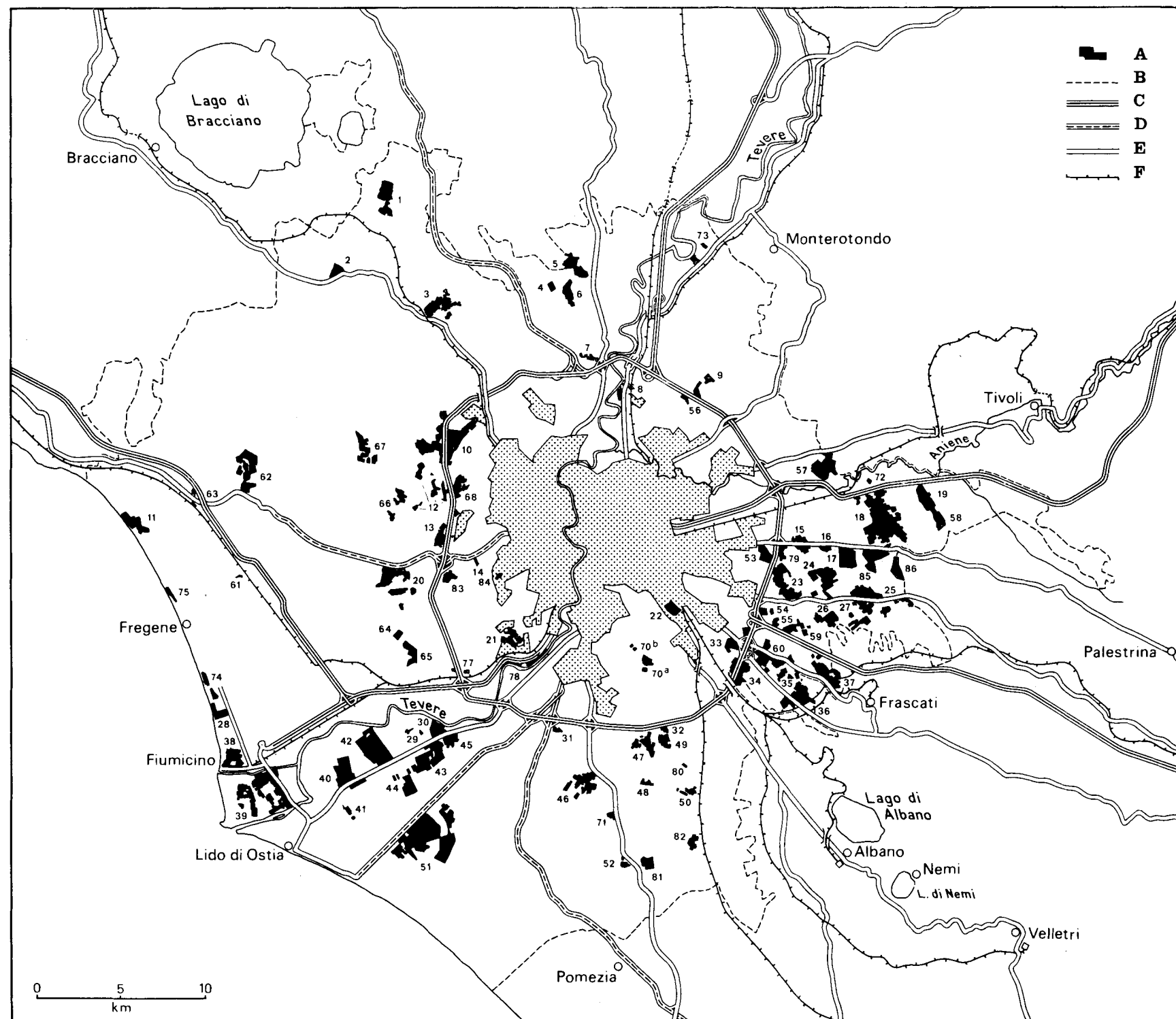
(14) Dalla «Relazione tecnica» alla delibera del comune di Roma n. 3372 del 31-7-1978 «Variante di P.R.G. per il recupero urbanistico dei nuclei edilizi sorti in difformità delle indicazioni del P.R. e consolidati di rilevante interesse socio-economico».

(15) Il regime urbanistico previsto per le zone O mirava al recupero urbanistico attraverso una apposita struttura organizzativa e la dotazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici necessari. Il recupero era affidato a piani particolareggiati e altri strumenti attuativi per i quali era prevista l'osservanza dei limiti di densità territoriale massima risultanti dalla conservazione delle cubature esistenti. Si stabiliva altresì la larghezza massima delle strade (8 m) e si prevedeva il rilascio di concessioni edilizie anche in assenza di piani particolareggiati o altri strumenti attuativi.

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI NUCLEI « PERIMETRATI » NELL'AGGLOMERAZIONE ROMANA.

A, nuclei « perimetrati »; B, limite comunale; C, autostrade; D, strade a scorrimento veloce; E, altre strade importanti; F, ferrovie.

1, Cesano; 2, Osteria Nuova; 3, Torrione-Cerquetta-Valle della Storta-Braccianese; 4, Santa Cornelia; 5, Sacrofanese km 5; 6, Sacrofanese km 3; 7, Via Veientana Vetere; 8, Villa Spada-Fidene; 9, Cinquina; 10, Selva Nera-Palmarola-Podere Buccari; 11, Passoscuro; 12, Casalotti-Mazzalupo-Forno Saraceno; 13, Montespaicato; 14, Aurelia km 8-9; 15, Colle Mentuccia-Pedica di Tor' Angela; 16, Ponte di Nona; 17, Prato Florito-Prato Lungo; 18, Castel Verde-Osa Sant'Eligio; 19, Giardini di Corcolle; 20, Massimina-Massimilla; 21, Monte delle Capre; 22, Tor Fiscale; 23, Valle della Piscina-Via Atlante-Via Coribanti; 24, Valle Fiorita-Cappanna Murata; 25, Borghesiana-Biancavilla; 26, Due Torri-Villa Verde; 27, Finocchio; 28, Focene; 29, Monti San Paolo; 30, Centro Giano-Casaleto di Giano; 31, Valleranello; 32, Mulino-San Felicola; 33, Lucrezia Romana; 34, Gregna-Osteria del Curato; 35, Ponte Linari-Campo Romano; 36, Fosso Sant'Andrea-Centrone; 37, Vermicino; 38, Fiumicino-Pesce Luna; 39, Isola Sacra; 40, Collettore Primario-Saline; 41, Via Pernier-Longarina; 42, Dragona-Quartaccio; 43, Via Mellano-Valle Porcina-Prato Cornello; 44, Macchia Saponara-Madonna; 45, La Punta-Malafede-Bernocchi; 46, Selcetta-Trigoria; 47, Poggetto; 48, Porta Medaglia; 49, Castel di Leva-Castelluccio San Paolo; 50, Falco-gnana; 51, Infernetto-Macchione; 52, Monte Migliore; 53, Fosso dell'Omo; 54, Oasi di Santa Maura-Giardinetti; 55, Carcaricola; 56, Casal Boccone; 57, Case Rosse; 58, Corcolle Est; 59, Tor Vergata-Passo Lombardo; 60, La Romanina; 61, Maccarese; 62, Ara Nova; 63, Torrimpietra; 64, Via della Pisana; 65, Portuense-Spallette; 66, Casal Selce; 67, Boccea km 10-11-12; 68, San Giusto-Podere Zara; 70 a, Cava Pace; 70 b, Grottone; 71, Schizzanello; 72, Monte Michelangelo; 73, Santa Colomba; 74, Mare Nostrum; 75, Villaggio Pescatori; 77, Casali della Muratella; 78, Idrovore della Magliana; 79, Valle Bagnata; 80, Divino Amore; 81, Selvotta; 82, Sprecamore; 83, Piazza Casati; 84, Via degli Estensi; 85, Tavernelle; 86, Prato Lungo.



territoriale del fenomeno « sono sufficienti per dimostrare che non si poteva parlare di variante allo strumento urbanistico, ma solo di elaborazione e di redazione di un nuovo strumento urbanistico generale che recependo tutti gli "input" di progettazione attualmente esistenti sul territorio (compresi quindi quelli derivanti dal fenomeno abusivo) portasse ad un nuovo riequilibrio dell'assetto del territorio comunale... Purtroppo i "corsi" della storia urbanistica romana si ripetono: il comune ancora una volta prende atto dell'esistente e lo inserisce nella città costruita con l'aggravante — oggi — che non procede alla redazione di un nuovo piano regolatore per individuare un inserimento organico coerente, ma si limita ad innestare episodicamente aree edificabili al precedente disegno » (16).

In siffatte condizioni, lungi dall'esser avviato a soluzione, il problema sembra trovare nuovi incentivi alla sua proliferazione ed estensione. Nel biennio 1977-1979, secondo i dati resi noti dallo stesso comune di Roma, si costruiscono 85.600 stanze abusive di cui 31.000 nel solo 1978. Nel 1972-1980 la produzione edilizia residenziale abusiva raggiunge le 64.800 abitazioni (di cui 54.000 nelle zone O e 10.800 fuori zone O) pari al 39,3% di tutta la produzione edilizia residenziale (164.894 abitazioni). Il numero delle stanze abusive raggiunge le 259.200 unità (216.000 in zona O; 43.200 fuori zona O) pari ad oltre il 45% della produzione globale.

« Dal settore abitativo — denuncia l'Associazione dei Costruttori Romani nel corso dell'Assemblea generale dell'ottobre 1981 — progressivamente l'abusivismo si è allargato a dismisura anche nei settori non abitativi fino a permeare di sé ogni attività cittadina: da quella commerciale sia nella fase di previsione urbanistica che in quella di esercizio, a quella direzionale con innaturali trasformazioni di interesse parti della città dettate ed imposte da esigenze fisiologiche di lavoro lasciate insoddisfatte, a quella industriale stimolata dalla economicità e rapidità di possibilità insediativa abusiva rispetto ai ritardi, alle difficoltà operative ed ai maggiori costi di quella legale » (17).

Nonostante le varianti al Piano regolatore generale, l'abusivismo edilizio romano è quindi ancora fiorente. Anche se le baracche stanno definitivamente scomparendo (dalle 30.000 degli anni '50 siamo scesi e neanche 1000 nel 1981) l'abusivismo degli emarginati sta in un certo senso riprendendo piede con i profughi stranieri ed i lavoratori abusivi di colore (a Nuova Ostia si parla di 6000 profughi iracheni, senza parlare dei russi che formano una nutritissima colonia, in gran parte sistemati in alloggi abusivi di fortuna), mentre l'abusivismo opulento continua a prosperare nonostante ogni provvedimento o disposizione.

(16) Osservazioni dell'ACER alla delibera n. 3372 del 31-7-1978, in « Costruttori Romani », Roma, 1979, genn., cfr. p. 22.

(17) Il ruolo e le prospettive dell'ACER per lo sviluppo di Roma negli anni '80, Documento presentato all'Assemblea dell'ACER del 26-10-1981, Roma, cfr. p. 35.