

COLETTE VALLAT

ALCUNI RECENTI ASPETTI DELLE BORGATE DI ROMA

Campo di indagine. — L'aspetto delle borgate di Roma è ormai molto diverso da quello più volte descritto da alcuni noti autori (1), le cui opere, datate agli anni '60, ignoravano la più recente evoluzione subita dalla periferia romana. E', infatti, sostanzialmente nuovo il tipo di domanda che oggi dobbiamo porci riguardo ai caratteri dell'edilizia residenziale abusiva nella capitale. In realtà, a fianco delle originarie baracche e delle « casette » (2), ancora presenti in abbondanza, compaiono palazzi il cui livello architettonico, alla pari degli abitanti, non ha niente in comune con le catapecchie e i baraccati del passato.

Ci si potrebbe dunque chiedere se il problema dell'*habitat* abusivo sia ormai risolto. Rimangono invece, su questo punto, gravi problemi amministrativi, sociologici ed economici. Da un lato si è visto che, secondo un movimento centripeto, questo fenomeno si è progressivamente allontanato dal complesso urbano, per localizzarsi al di fuori del raccordo anulare; d'altra parte, i caratteri formali e strutturali dell'abusivismo sono completamente cambiati, durante l'ultimo quindicennio.

Dunque, non tenendo conto delle borgate create nel periodo fascista e lasciando da parte le 44 borgate regolarizzate dal Piano Regolatore Generale del 1962 (3), in questa ricerca si analizzano sostan-

(1) I. INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica*, Torino, Einaudi, 1971; F. FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, Bari, Laterza, 1970; G. BERLINGUER e P. DELLA SETA, *Borgate di Roma*, Roma, Editori Riuniti, 1961.

(2) « Casette » si possono definire le modeste costruzioni in unico blocco, in mattoni, con solo pianterreno, costruite, per proprio conto, dai primi abitanti delle borgate romane, a cominciare da quelle « rurali », precedenti alle borgate del periodo fascista.

(3) Le borgate « regolarizzate » sono: Cesano, Osteria Nuova, Giustiniana, Cortina d'Ampezzo, Tomba di Nerone, Trionfale, Boccea, Casalotti, Primavalle, Magliana, La Pi-

TAB. 1

ALCUNI NUCLEI ABUSIVI RECENTI DELL'AREA URBANA DI ROMA

nome del nucleo (4)	data di creazione o di espansione
25 Borghesiana Biancavilla	1969
19 Giardini di Corcolle	1972
17 Prato Fiorito	1969
16 Ponte di Nona	1969
13 Monte Spaccato	1973
51 Infernetto - Macchione	1972
35 Ponte Linari	1971
30 Centro Giano	1968
72 Monte Michelangelo	1976
24 Valle Fiorita - Capanna Murata (in parte)	1972
10 Palmarola	1972

zialmente i quartieri periferici comparsi negli anni '70 o che si sono particolarmente sviluppati in quel periodo, tra i quali alcuni vengono citati, a titolo di esempio, nella tab. 1.

Ancora oggi, in questi nuclei periurbani, esistono e vengono edificate « casette », ma esse hanno perduto il carattere miserabile, il materiale non è più di recupero, sono circondate da giardini ben curati: diventano addirittura residenze secondarie, come nel caso della borgata di Pesce Luna. In complesso, sono sempre più numerosi i palazzi che sorgono in queste zone e che non hanno più niente in comune con le baracche del tempo della crisi degli alloggi.

Vorremmo dunque insistere su queste sensibili variazioni, concentrando l'attenzione anzitutto sul paesaggio periurbano, che è sempre più simile a quello di qualunque altra zona della città; in secondo luogo vanno presentati i nuovi « borgatari », anche alla luce di una analisi più specificamente giuridica sull'integrazione amministrativa delle borgate nel tessuto urbano.

sana, Ponte Galeria, Flumicino, Focene, Fregene, Maccarese, Passoscuro, Palidoro, Vitinia, Acilia, Ostia Antica, Ostia, Tor de' Cenci, Castel di Leva, Villaggio Giuliano, Quarto Miglio, Casal Morena, Romanina, Torre Maura, Giardinetti, Grotta Celoni, Finocchio, Borghesiana, Borgata André, Tor Sapienza, La Rustica, Lunghezza, Alessandrina, Settecamini, Rebibbia, Casal Boccone, Fidene, Castel Giubileo, Settebagni.

(4) La numerazione è quella del Piano Regolatore Generale.

ALTIMETRIA DI ALCUNE BORGATE DELL'AREA ROMANA

borgate	percentuale di edifici con			
	solo pianterreno	primo piano	secondo piano	terzo piano e oltre
Palmarola	12	30	34	24
Gregna	10	10	40	40
Ponte di Nona	9	37	27	27
Due Torri	—	30	44	26
Monte Migliore	21	55	18	6
Madonnetta	—	29	48	23
Piazza Casati	—	35	52	13
Pedica - Torre Angela . . .	9	12	38	41

Aspetti morfologici dell'urbanizzazione nei nuclei periurbani. — E' inutile tornare qui sulla descrizione delle borgate « basse » (5), caratterizzate dalla « casetta », con tetto a terrazza, costruita in un orto; bisogna, invece, insistere sulle borgate « alte ». Queste ultime, nate durante il fascismo, sono servite da modello a molti costruttori. Nel nostro caso, dove prendiamo in esame esclusivamente le costruzioni illegali classificate nella zona O del PRG (6), va sottolineata la netta propensione alla crescita in altezza degli edifici. Riguardo ai nuclei abusivi considerati, uno studio di Clementi (7) fornisce la classificazione riportata nella tab. 2.

In questi casi, almeno un quarto degli edifici presenta più di due piani, mentre nelle borgate tradizionali oltre il 50% ha un solo piano (si raggiunge tuttavia il 74% a Fiumicino e il 57% a Maccarese).

Parallelamente alla crescita in altezza degli edifici, si nota un aumento di densità nella loro distribuzione. In quest'ultimo caso il

(5) La definizione di borgate « basse » e « alte », riferita essenzialmente al numero di piani presenti nelle costruzioni, ha consentito di introdurre, nello studio dell'evoluzione della periferia romana, anche un criterio di differenziazione cronologica e strutturale. Su questo v., in particolare, C. VALLAT, *Abus, illégalité et autoconstruction dans la périphérie romaine. Les borgate de la zone O*, Parigi, 1981, Thèse inédite, pp. 21 e segg.

(6) COMUNE DI ROMA, UFFICIO SPECIALE PIANO REGOLATORE, ASSESSORATO PER GLI INTERVENTI NELLE BORGATE, *Variante del Piano Regolatore Generale per il recupero urbanistico dei nuclei abusivi consolidati*, Roma, 1978. Cfr. inoltre F. FUGA, *Roma abusiva*, in « Nord e Sud », Napoli, 1982, n. 329-331, pp. 83-90; ID., *Il fenomeno dell'abusivismo edilizio nell'agglomerazione urbana di Roma*, in « Boll. Soc. Geogr. Ital. », Roma, 1982, suppl., pp. 209-217, carta f.t.

(7) A. CLEMENTI e M. OLIVIERI, *L'edificazione nelle borgate abusive di Roma nel 1971-1977*, Roma, Istituto di Architettura, Edilizia e Tecnica Urbanistica dell'Università, 1980.

giardino scompare, come è avvenuto nella borgata di Massimina, sebbene le strade mantengano l'ampiezza originaria e il tracciato rettilineo. Oltre a queste modificazioni, bisogna sottolineare che la qualità delle stesse condizioni abitative è migliorata notevolmente. Il mattone verniciato e l'intonaco hanno preso il posto dei mattoni di tufo allo stato grezzo che caratterizzavano, per tradizione, le borgate comparse prima del 1962. La sequenza più regolare delle facciate, i balconi e le terrazze meglio armonizzati e un più ordinato allineamento degli edifici sono elementi che lasciano supporre l'intervento di imprese edili, in sostituzione di quella manodopera improvvisata che aveva costruito la propria casa con enormi sacrifici finanziari.

Rimangono alcune aree a collegare le borgate « classiche » e le residenze costruite secondo i nuovi metodi: sono gli spazi non costruiti, che presentano ancora l'aspetto di cantieri, con strade non asfaltate, materiale abbandonato, assenza di illuminazione pubblica, inesistenza di servizi e di punti di vendita. La volontà di metodica distribuzione dei volumi si presenta tuttavia sensibile a livello del progetto generale: i lotti di proprietà si giustappongono regolarmente all'interno degli isolati; le vie sono larghe, rettilinee e non presentano deviazioni improvvise o strade senza uscita.

Tutte queste osservazioni portano a concludere che, evidentemente, una qualche forma di volontà, anche se non amministrativa, ha messo insieme un tale quadro, organizzandone lo spazio. Di fatto, durante l'ultimo quindicennio, la natura stessa della costruzione abusiva è sostanzialmente cambiata. Se, in passato, l'autocostruzione e l'autoconsumo hanno disegnato la trama della crescita urbana illegale, in seguito alcuni imprenditori hanno proposto un altro tipo di abusivismo. Questo è avvenuto nonostante che, tra il 1969 e il 1974, su 6800 ettari lottizzati da piccole imprese, siano stati edificati palazzi con un massimo di 26 appartamenti, che non presentano alcun tratto in comune con le prime « casette » abusive. Tale nuovo tipo edilizio mostra una formula estremamente concentrata, in nuclei omogenei creati dal nulla, dopo il 1968-1970.

All'epoca della sua inchiesta condotta in 52 nuclei, la CIRS (8) ha calcolato, sul totale, un 23% di costruzioni di quest'ultimo tipo, cosa che sembra sottolineare il sorgere di una nuova tendenza. La borgata « alta » è ben diversa, morfologicamente, dalla semplice costruzione della « casetta », sostanzialmente perché le nuove palazzine sono, nella maggior parte dei casi, costruite secondo standard di buon livello. Inoltre rispondono a norme tipologiche ben definite: sorgono

(8) COOPERATIVA DI INTERVISTA E DI RICERCA SOCIALE, *Indagine 1979-1980*, Roma, 1980.

su appezzamenti mai inferiori a 2200 m², edificati per non più del 40%; l'altezza massima è di 17,30 m; il numero dei piani non supera mai i quattro, anche se in qualche caso compare un attico; la lunghezza delle facciate non supera mai i 35 m ed esse sorgono 4 m indietro rispetto alla strada.

Altrettante norme urbanistiche imposte dal comune e rispettate dai costruttori abusivi mostrano che, a partire dal 1968-1970, essi avevano buone probabilità di vedere, un giorno, integrate nel tessuto urbano le zone nelle quali operavano (9). In tal caso la costruzione illegale non costituisce più un abuso di necessità, come dopo la seconda guerra mondiale, ma un vero e proprio abuso speculativo. Una notazione vale a confermare questa realtà: mentre solo il 30,8% dei nuclei abusivi della zona O presenta oltre il 30% di inquilini fra i propri abitanti, tutti sono stati costruiti dopo il 1968, come Giardini di Corcolle e Prato Fiorito (10). Gli stessi costi degli affitti denotano volontà di speculazione. In queste borgate « di lusso » gli affitti superano il tasso della legge 27-7-1978 (equo canone) o, contrariamente allo spirito della legge, il costo dell'affitto si dissocia dalla localizzazione dell'edificio. Così, nella borgata di Case Rosse, a grande distanza dalla città, dove non esiste alcuna infrastruttura, gli affitti hanno superato ampiamente il limite fissato per legge, poiché i proprietari affittano in base al livello degli standard edilizi e non alla posizione. Essi hanno dunque avuto ogni interesse a costruire ex novo, su terreni liberi, designati dal PRG come zone agricole, comprando a prezzi molto bassi e perpetuando in tal modo il processo della crescita abusiva, secondo modalità per cui le borgate sono nate sempre più distanti dalla città, dove il terreno è meno caro, senza trarre profitto dall'impianto urbano preesistente. Inoltre, non solo il costruttore abusivo ha risparmiato sul costo del terreno, ma, in più, l'utilizzazione di una manodopera non in regola ed altri sotterfugi gli hanno permesso di realizzare consistenti economie.

Se, dunque, il paesaggio urbano si presenta in queste aree ordinato rispetto a quello delle vecchie borgate, se la tipologia delle costruzioni è di miglior livello e l'autocostruzione ha ceduto il passo ad una economia di mercato di tipo classico, è tuttavia evidente come gli imprenditori abbiano comunque perpetuato il fenomeno dell'abusivismo, a costi e guadagni ben diversi da quelli realizzati dagli edili improvvisati del secolo scorso, dei quali hanno ripreso le eredità.

(9) A. CLEMENTI, *Le metamorfosi dell'abusivismo*, in « Rassegna di Architettura e Urbanistica », Roma, 1981, n. 49, pp. 51-67.

(10) COOPERATIVA DI INTERVISTA E DI RICERCA SOCIALE, op. cit.

Clementi (11) afferma che l'abitazione abusiva costa solo i due terzi dell'abitazione legale e l'Associazione dei Costruttori Romani (12) sostiene addirittura che il costo della prima non supera il 55% del costo della seconda. Pare che il costo medio della costruzione legale, nel 1977, si stabilisse a 168.000 lire al m², mentre quello della costruzione abusiva, a quella data, sarebbe stato compreso tra 84.000 e 112.000 lire. Stabilendo un indice 100, si ottiene il quadro dei costi riportato nella tab. 3.

In dettaglio questi profitti si realizzano secondo modalità specifiche.

Il terreno agricolo è, in partenza, meno caro del terreno edificabile, ed è sul primo che è nata la maggior parte delle borgate; a ciò si aggiunge il fatto che le tasse su questi terreni sono molto meno elevate: l'ILOR (imposta locale sul reddito) è molto meno pesante, essendo proporzionale al prezzo del terreno. Persino le spese notarili sono molto meno elevate: per una parcella legale si pagano onorari equivalenti allo 0,09 del costo dell'edificio, mentre, nel caso di costruzioni abusive, tale incidenza cala ad appena lo 0,01. Ciò è dovuto alla qualità differente degli atti: il primo caso esige un autentico atto notarile, il secondo una semplice autenticazione delle firme.

Il vantaggio sostanziale presentato dall'autocostruzione abusiva è

TAB. 3

COMPARAZIONE FRA I COSTI DELLA COSTRUZIONE LEGALE (= 100)
E DELLA COSTRUZIONE ABUSIVA NELL'AREA ROMANA (1977)

voci di spesa	costi	
	costruzione legale	costruzione abusiva
terreno	20	2
manodopera	30	16,4
materiale	30	26,2
spese generali	10	10,4
oneri imprenditori	10	0 (v. nota 13)
totale	100	55

(11) A. CLEMENTI e M. OLIVIERI, op. cit., p. 277.

(12) ASSOCIAZIONE COSTRUTTORI ROMANI, *Dal blocco dell'abusivismo alla ripresa dell'edilizia legale*, Roma, 1976.

(13) Questo avviene in caso di autocostruzione e quando l'imprenditore vende direttamente il prodotto che ha costruito.

nel fatto che il proprietario, certo di abitare la propria casa e di non affidarsi ad alcuna transazione, non iscrive l'immobile all'ufficio delle ipoteche. In questo modo evita le seguenti imposte:

- registrazione: 8% del prezzo del terreno;
- iscrizione alle ipoteche: 1,8% del prezzo del terreno;
- accatastamento: 0,2% del prezzo del terreno.

Al contrario, poiché le imprese hanno una fisionomia giuridica ma costruiscono illegalmente, non sono esenti da queste spese, avendo esse bisogno di una attestazione di proprietà nel momento in cui vendono.

Quanto alle economie sulla manodopera, vanno fatte alcune considerazioni all'interno del discorso del cosiddetto « lavoro nero ». Infatti, i cantieri che funzionano legalmente devono rispettare tutte le norme in vigore e, in particolare, un cartello deve indicare i nomi di proprietari, costruttori, direttori dei lavori, e presentare l'estratto della licenza di costruzione (14) affinché ogni eventuale procedimento da avviare in caso di infrazioni sia facilitato, a differenza di quanto avviene nei cantieri abusivi, che si dispensano autonomamente da tutto ciò. Inoltre, se la retribuzione giornaliera di un operaio impiegato legalmente è meno elevata di quella di un operaio impiegato illegalmente (18.144 lire per il primo contro 25.000 lire per l'altro, nel 1976), ciò è dovuto al fatto che il costo del primo è gravato, per l'imprenditore, dei contributi di assistenza sociale. Considerati, inoltre, oneri quali indennità di responsabilità civile e contributi per la sovvenzione ai trasporti pubblici, il costo orario di un operaio impiegato a condizioni legali è di 4082 lire, quando l'operaio riceve in realtà 2268 lire, ovvero il 55% del costo totale (15). I profitti realizzati nel quadro dell'abusivismo sono dunque molto evidenti, dal momento che il lavoro di sette uomini, necessari al complemento di 1 m² di costruzione legale, è di 28.574 lire l'ora, ovvero il 13,6% del costo totale, contro il 2,3% nel caso di costruzione abusiva, per lo stesso numero di uomini e su una pari superficie costruita.

Nel caso di costruzione abusiva condotta da imprenditori, non è invece troppo facile realizzare economie sul materiale, mentre lo era nel quadro dell'autocostruzione, con frequente ricorso al prestito.

E' inoltre possibile comprimere i costi di funzionamento, grazie al fatto che i cantieri abusivi si esimono dall'installare docce, mense e spogliatoi, come richiederebbe la legge, e poiché, d'altra parte, essi non si rivolgono ad imprese specializzate, le sole che rispettano le

(14) Art. 63, Regolamento edilizio comunale della legge urbanistica del 1942.

(15) ASSOCIAZIONE COSTRUTTORI ROMANI, op. cit., pp. 92 e seg.

norme di sicurezza. Ne deriva un risparmio del 6% sul prezzo finale, in rapporto ad un cantiere legale. Gli imprenditori abusivi evitano inoltre ogni controllo legale e tecnico da parte di ingegneri edili.

Altre consistenti economie vengono realizzate sugli spazi di disimpegno, in quanto il costruttore illegale non è obbligato a rispettare le norme di cubatura minima riguardo alle scale, alle altezze dei soffitti, alle condizioni di sicurezza delle installazioni elettriche, del riscaldamento o dei condotti di aerazione.

In conclusione, sebbene le borgate della zona O, apparse dopo il 1968, non presentino più un carattere anarchico dal punto di vista topografico e urbanistico, questo non deve far dimenticare come ciò che a prima vista potrebbe apparire un quartiere legale, specie grazie all'aspetto delle costruzioni e all'assetto dei piani, sia l'espressione di un abuso giuridico e socio-economico.

Sotto un altro aspetto, va considerato che, se nel caso dell'auto-costruzione mancava, evidentemente, ogni rispetto delle norme urbanistiche, ormai i costruttori abusivi sono sembrati adeguarsi ad un metodo che si avvicini il più possibile alle richieste della legge urbanistica. Questa evoluzione dell'abuso in senso multiforme ha risposto, di fatto, soltanto all'esigenza di raggiungere il massimo dei profitti, come dimostrato dall'indagine CIRS (v. nota 8).

Infine, per quanto sia corso un intervallo di tempo fra l'autocostruzione e l'autoconsumo della « casetta », da una parte, e l'attività dell'impresa d'investimento, dall'altra, è tuttavia evidente come quest'ultima debba essere stata cosciente dell'esistenza di un nuovo mercato che potesse assorbire la produzione di edifici a più alto livello. Inoltre, per quanto vi sia stata una clientela pronta ad acquistare le nuove abitazioni (base indispensabile per gli imprenditori abusivi), si deve presupporre necessariamente la certezza che, un giorno o l'altro, le zone non edificabili sarebbero entrate nella legalità, condizione essenziale perché si affrontasse l'impianto di edifici di qualità elevata. Su questi temi conviene portare avanti l'analisi.

Una nuova classe di residenti nelle borgate. — E' necessario ricordare come sia difficile stabilire la quantità esatta della popolazione delle borgate, poiché le sezioni di censimento non tengono conto dell'esistenza di queste, né dal punto di vista topografico né demografico. Nel 1971 (16) si contavano ufficialmente, secondo l'ISTAT, 303.880 persone installate nell'Agro Romano, confuse tra nuclei legali e abusivi. Nelle opere che fanno testo in materia compaiono cifre

(16) ISTAT, *11° Censimento generale della popolazione. 1971*, Roma, 1975.

da 830.000, per le stime più basse (17), a 1.250.000 unità per le più alte (18), in cui sono comprese, senza distinzione, le borgate storiche integrate nel tessuto urbano (ad es. Primavalle), le borgate regolarizzate nel 1962 e quelle posteriori. Da parte nostra, ci riferiamo al censimento effettuato dalla CIRS nel 1975, che porta a 146.727 residenti nella zona O.

Al di là di considerazioni esclusivamente quantitative sulla popolazione, va sottolineato che gli abitanti delle borgate non sono più i « terroni » arrivati dalle province per popolare la capitale, come nella prima metà del secolo scorso. Nella XIII zona della VII circoscrizione, ad esempio, gli immigrati fra il 1950 e il 1964 e fra il 1965 e il 1970 avevano effettuato un soggiorno anteriore nel comune di Roma. Nel primo caso tale soggiorno era stato, in media, di ventuno anni, nel secondo di nove anni circa. Infine le persone arrivate fra il 1970 e il 1980, che hanno preso possesso di un alloggio in proprietà o in affitto, hanno effettuato nella capitale un soggiorno di venti anni (19). Mentre il primo periodo corrisponde all'ultima tappa del movimento centripeto dei « muratori », eredi dei costruttori del XIX secolo, il periodo 1965-1970 è caratterizzato dalla volontà di rinnovamento qualitativo dello spazio urbano, espressa mediante l'applicazione del PRG: secondo quest'ultimo, il centro, dedicato interamente allo sviluppo di funzioni direzionali, ha attratto lavoratori dalla provincia, ma si è liberato della popolazione residente, spingendola verso la periferia. Ciò spiega la breve durata dei soggiorni romani, in quell'epoca, per coloro che, in seguito, avrebbero raggiunto le borgate. Infine, la tappa 1975-1980 rappresenta una fase di stabilizzazione: si tratta dei figli dei primi abitanti delle borgate, i quali hanno formato una famiglia nello stesso luogo dei genitori o in un nucleo vicino, comunque mai nel centro di Roma. Nella borgata di Belvedere, per esempio, i giovani gruppi familiari sono originari di Tor Bella Monaca, Giardinetti, Torre Gaia. Questo va dunque a dimostrare, da una parte, la mobilità interna della popolazione e, dall'altra, la preesistenza, nella periferia romana, di fenomeni di urbanizzazione.

Gli abitanti delle borgate comparse dopo il 1968 sono, dunque, « romani » da almeno due generazioni: ma essi lo sono esclusivamente in funzione delle attività che li portano ogni giorno, come pendolari, verso il centro, per lavorare, poiché i nuclei abusivi hanno anzitutto funzione residenziale.

(17) G. BERLINGUER e P. DELLA SETA, op. cit., p. 113.

(18) UNIONE BORGATE (a cura di), *Una svolta politica per risolvere i problemi delle borgate*, Roma, Mimeo, 1976.

(19) C. VALLAT, op. cit., pp. 361-375.

In questo senso la popolazione delle borgate è profondamente cambiata. Tra le due guerre e dopo la seconda i « borgatari » erano emarginati, male alloggiati in baracche, vincolati da un gran numero di figli e soprattutto vittime privilegiate della disoccupazione. Oggi molte cose sono differenti: se nei nuclei storici l'emarginazione sociale permane, i proprietari o inquilini delle palazzine precedentemente descritte devono necessariamente esercitare attività di lavoro stabili e ben remunerate. Inoltre, il tasso di attività femminile sale notevolmente, anzitutto perché due salari sono spesso necessari, ma anche perché le donne, spesso dipendenti statali, sono più interessate a conservare un'attività professionale, rispetto a quando erano casalinghe, al tempo dei « borghetti ». Se, tuttavia, questi abitanti sono ormai pienamente romani riguardo alle attività professionali, lo stesso non si può dire per la loro integrazione sociale. Oggi, come in passato, i nuclei abusivi sono sprovvisti di ogni attività culturale o di svago, perché tutto viene da Roma « città ». Il quartiere abusivo si anima soltanto in alcune ore, al ritorno dal lavoro, in un quadro di vita sostanzialmente effimero, ma somigliante a quello delle periferie di molte città d'Europa. I giovani di borgata, che hanno costituito in anni recenti un classico soggetto letterario (20), somigliano oggi a qualunque altro abitante di periferia, i cui modelli di inserimento nella cultura urbana passano generalmente attraverso la televisione e l'automobile.

Allora, se tali caratteri hanno contribuito a ribaltare la fisionomia dello spazio periferico romano, che fino ad una decina di anni fa si distingueva così fortemente dalle altre periferie urbane europee, c'è, a questo punto, da chiedersi come l'*habitat* marginale e provvisorio delle borgate sia diventato una forma di alloggio stabile e inserito nella vita romana, ed in quale misura questa evoluzione fosse prevedibile.

Posizione e ruolo delle borgate nel Piano Regolatore. — Un paragone sistematico fra la situazione presentata dal Piano del 1962 e la realtà costituita dall'insediamento dei quartieri abusivi ci ha permesso di distinguere due specie di abusi: uno « di zona » e un altro « normativo » (21). I costruttori delle nuove residenze hanno praticato l'uno come l'altro.

L'« abuso di zona » consiste nel costruire in aree non edificabili, come le zone H (agro romano di destinazione agricola), B (parchi

(20) Ci si riferisce ad un vasto campo letterario sviluppatosi prevalentemente fra gli anni '50 e '60, attraverso i nomi di P. P. Pasolini, A. Moravia e altri.

(21) C. VALLAT, op. cit., p. 227.

privati), N (spazi a verde pubblico), M (servizi). Della Seta e Berlinguer (22) hanno fatto notare che queste zone costituiscono la posta di una speculazione importante e che il loro prezzo passò da 3000 a 4000 lire al m² nel 1968, a 7000 lire nel 1969, per raggiungere 12.000 lire nel 1974. Anche i terreni della zona G sono stati coinvolti da questo aumento di prezzo, poiché il basso costo originario (negli anni '60) era calcolato secondo il tasso di indennizzo per l'esproprio (23). Inoltre, questa misura è stata applicata raramente, poiché può essere sostituita da un semplice atto di vendita fra il comune e l'espropriato, se quest'ultimo accetta di vendere nei trenta giorni seguenti il decreto di esproprio, ad un prezzo del 50% superiore al tasso d'indennizzo (24).

Appena venuti a conoscenza del Piano, pur a grandi linee, i proprietari delle zone suscettibili di essere espropriate hanno preferito effettuare transazioni immediate, o con promotori che acquistavano globalmente, liberandoli dall'obbligo alla vendita, o con singoli privati, cosa che permetteva di frazionare il terreno e di moltiplicare i guadagni. Paradossalmente, gli acquirenti potenziali furono numerosi poiché i terreni vennero venduti ad un prezzo alquanto più elevato di quello teorico (da cui il vantaggio per il venditore), ma ancora lontano dal prezzo del terreno edificabile.

La legge del 1971 sanzionò i guadagni realizzati dagli acquirenti, sia che i loro terreni venissero edificati, sia che venissero espropriati in quello stesso periodo. L'attività di speculazione si scatenò in tale forma che la regione, da cui attualmente dipende il diritto d'esproprio, dovette, a due riprese, accelerare il processo di cessione dei terreni al comune (25).

Le borgate più recenti, che rappresentano l'oggetto di questo studio, sono localizzate per lo più nella zona H del Piano e rispondono, dunque, all'abuso « di zona ». Tuttavia esse dipendono, a volte, anche dall'abuso « normativo », che può definirsi come l'edificazione non conforme alla legge urbanistica e al regolamento edilizio delle aree edificabili.

(22) G. BERLINGUER e P. DELLA SETA, op. cit., p. 118.

(23) Gli indennizzi venivano calcolati secondo il valore agricolo del terreno, corretto da un coefficiente variabile secondo l'importanza della città vicina (legge n. 2359 del 26-6-1965, completata dalla « legge Bucalossi », n. 10 del 29-1-1977, che fissa il coefficiente da 2 a 5 per le città con meno di 100.000 abitanti e da 4 a 10 per quelle di maggior peso demografico).

(24) Legge n. 865 del 22-10-1971, art. 12.

(25) La legge regionale n. 41 del 17-8-1974 precisa, particolarmente nell'art. 8, che, fino dalla loro approvazione, i progetti di Piano di sviluppo equivalgono ad una dichiarazione di pubblica utilità delle relative zone, sopprimendo tutto un lungo procedimento giudiziario.

In via generale, in ogni sezione del PRG si può verificare un abuso edilizio, nel caso in cui non compaia la firma di una convenzione fra comune e costruttore, convenzione i cui termini sono fissati dalla legge n. 10 del 1977, art. 7. Tale legge stabilisce che i costruttori devono farsi carico del costo dei servizi urbanistici di base, secondo una quota di partecipazione compresa tra il 5 e il 20% del prezzo reale della costruzione realizzata. E' la regione che definisce una convenzione-tipo, cui i costruttori devono adeguarsi. Nuclei edificati abusivamente si trovano nelle zone E e F, o perché i proprietari, per evitare intralci burocratici, non hanno fatto le domande di convenzione (le costruzioni sono, in tal caso, abusive) o perché il comune, per qualche ragione, ha rinviato la sistemazione di quei terreni, nei quali si è costruito con interventi separati. Queste considerazioni giuridiche permettono di spiegare in gran parte il paesaggio osservato in precedenza: senza convenzione i proprietari, privi in ogni caso del diritto di costruire, si sono tirati indietro di fronte ad impegni economici onerosi, quali la pavimentazione stradale, la diffusione dell'elettricità, dell'acqua, ecc., non essendovi obbligati (26).

Infatti, il permesso di costruire non può ottenersi che in zone estremamente ristrette; questo obbliga inoltre, secondo i decreti ministeriali dell'1-4-1968 e del 2-4-1968, a rispettare le norme all'interno dei nuclei legali: ovvero distanza minima fra gli edifici, viabilità, densità di insediamento e altezza degli edifici. Costruite senza licenza, le nostre borgate della zona O non hanno preso in considerazione alcuno di questi criteri, da cui è derivato l'aspetto anarchico caratteristico delle borgate sorte prima del 1980, come già sottolineato. In seguito, i costruttori hanno cominciato a rispettare, approssimativamente, le regole essenziali di costruzione. Si è dunque avuta una normalizzazione spontanea precedente alla legalizzazione dell'edilizia abusiva.

All'origine degli interventi realizzati senza licenza edilizia sono stati, essenzialmente, due ordini di fattori: da una parte la lentezza del sistema amministrativo, dall'altra la richiesta di alloggi. Infatti, considerate le lunghe attese necessarie per ottenere le autorizzazioni, spesso i lavori cominciavano prima che esse venissero rilasciate;

(26) Gli argomenti in base ai quali si concede tale diritto sono già definiti nell'art. 31 della legge urbanistica del 1942, per cui chiunque proceda, nel territorio del comune, a realizzare nuove costruzioni deve chiedere al sindaco la relativa licenza, sebbene di fatto questa venga richiesta solo per il centro storico. La sua applicazione è stata estesa a tutto il territorio romano solo dopo la promulgazione della legge n. 765 del 1967, che aggiunge al capoverso 5 dell'art. 31 della legge urbanistica: «la concessione di licenza di costruzione è, in tutti i casi, subordinata all'installazione dei servizi essenziali o alla previsione di tale installazione da parte del comune». L'obbligo di situare il terreno edificabile nelle zone in cui i servizi di livello secondario (scuole, asili-nido) siano già presenti è stato, d'altra parte, codificato dalla legge n. 865 del 1971.

così che l'edificio era comunque realizzato, anche nei casi in cui l'amministrazione rispondeva negativamente o non rispondeva affatto. Un altro elemento ha facilitato, inoltre, le costruzioni senza licenza: si tratta di un articolo della legge n. 765 del 1967, secondo cui la licenza di costruzione è caduca se i lavori non iniziano nell'anno seguente il rilascio della licenza. Questa disposizione, presa al fine di evitare gli acquisti di terreno a scopo speculativo, in realtà ha accelerato il ritmo dei lavori, che sono cominciati dal momento in cui fondi e imprenditori si sono resi disponibili.

Così, nell'inchiesta condotta dalla CIRS a Santa Cornelia, Fiumicino e via della Pisana, è stato rilevato che per il 49% degli edifici l'inizio della costruzione è avvenuto nell'anno seguente l'acquisto del lotto. Il 16% degli edifici, in particolare, è stato iniziato nei primi sei mesi e l'82,6% del totale nei due anni seguenti l'acquisto. Questa forte percentuale indica che le transazioni avvennero effettivamente allo scopo di edificare, al di fuori di prospettive di tipo agricolo o speculativo (infatti il 16% soltanto dei terreni è rimasto non costruito per un lasso di tempo uguale o superiore a quattro anni).

Un'altra motivazione spiega la grande crescita dei quartieri illegali nelle zone in cui il PRG stabilisce norme precise per l'edificabilità. Si tratta della legge n. 1187 del 19-11-1968, secondo cui il comune dispone per cinque anni del diritto di prelazione per realizzare le attrezzature di servizio pubblico relative alla classificazione in zona M. Normalmente, ogni domanda di licenza edilizia che sopraggiunga dopo questi cinque anni, per zone nelle quali i lavori non siano stati realizzati, deve essere rifiutata. Nei fatti, il limite del diritto di prelazione è stato prolungato, finché esso è diventato caduco il 27-11-1976, senza che niente fosse stato costruito in numerose zone destinate all'uso pubblico. D'altra parte, i lottizzatori abusivi hanno approfittato di questa legge e ingannato gli acquirenti, sostenendo che il terreno che essi proponevano si trovava in una zona che il Piano Regolatore avrebbe fornito di servizi. Fino al 1976 omettevano di precisare che questa destinazione era solo temporanea; a partire da quella data si è addirittura lottizzato e costruito nei terreni M delle zone E o F, non espropriate, dunque prive di servizi e pertanto acquistate a bassissimo prezzo.

Queste modalità di costruzione spiegano le elevate densità in quartieri riconosciuti come residenziali. Così è avvenuto a Casalotti, dove compare una fitta sequenza di edifici abusivi in una zona E, in cui le altezze non dovrebbero superare i tre piani e si dovrebbe rispettare un'ampia zona G, mentre le previsioni del Piano presentavano un'area classificata M2. Nei fatti, la strada principale si presenta, da un lato, fiancheggiata da palazzi che superano i quattro

piani, spesso sopraelevati mediante attico e superattico; dall'altro, chiusa da lunghe mura di proprietà privata, che circondano spazi verdi inaccessibili. Inoltre, ancora contro le previsioni del PRG, si scopre qui l'esistenza di grandi gruppi di edifici residenziali, per i quali sono state evidentemente rilasciate licenze edilizie relativa a circa 200.000 m³.

Un simile tipo di insediamento esiste particolarmente nei nuclei seguenti:

13 Monte Spaccato	Zona M3, F1
42 parte di Dragona	» E3
39 Castel Fusano (Infernetto)	» E1, M1, F2
8 Villa Spada Fidene	» E3, M
24 Valle Fiorita - Capanna Murata	» E3, F1
28 Focene	» E1
38 Fiumicino	» E3
45 Malafede	» E2

Va dunque rilevato che il PRG non ha esercitato un ruolo direttivo, limitandosi a coordinare i fenomeni della crescita urbana attraverso il controllo delle forze centrifughe rappresentate dalle borgate della zona O. Inoltre la « legge Bucalossi » prevedeva che il comune elaborasse dei piani edilizi pluriennali (da tre a cinque anni), come primo passo verso la legalizzazione delle aree edificate « fuori-piano ».

Pertanto, se sono comparsi, durante l'ultimo quindicennio, quartieri abusivi che hanno tutto l'aspetto di quartieri legali, è perché gli imprenditori prevedevano che, presto o tardi, queste cellule illegali si sarebbero integrate nel tessuto urbano.

In seguito, il comune ha legalizzato *a posteriori* l'edilizia abusiva, tentando, in questo modo, di controllare il fenomeno. Poiché era in ogni caso necessario fornire servizi alle abitazioni, il comune ha deciso, in base alla delibera n. 1663 del 20-4-1976, di procedere al rilievo planimetrico dei nuclei comparsi abusivamente dopo il 1962, e, parallelamente, ha iniziato uno studio dei mezzi necessari per effettuare un « recupero » urbanistico degli stessi. L'adozione di tale misura ha condotto al censimento di 55 borgate; la delibera n. 2985 del 30-7-1977, da parte sua, ha verificato l'esistenza di 31 nuovi nuclei. In complesso sono state riconosciute ufficialmente 86 borgate (poiché alcuni nuclei sono sdoppiati) (27).

(27) A questo proposito cfr.: F. FUGA, *opp. cit.*; B. SECCHI, *Trasgressioni edilizie e governo del territorio*, in A. CLEMENTI (a cura di), *La metropoli spontanea. Il caso di Roma*, Bari, Dedalo, 1983, pp. 75-78; A. CLEMENTI e F. PEREGO, *Questioni dell'abusivismo*, in A. CLEMENTI (a cura di), *La metropoli spontanea. Il caso di Roma*, cit., pp. 29-65; P. PIAZZO, *Roma. La crescita metropolitana abusiva*, Roma, Officina, 1982.

A proposito di tale realtà, gli interventi normativi sono stati precisati: la legge regionale del 28-7-1977 ha reso obbligatorio, per i comuni del Lazio dotati di un PRG, individuare i nuclei edilizi presenti nel loro territorio (art. 1). «Dopo aver realizzato questa individuazione i comuni possono praticare un recupero del tessuto urbano a condizione che i rilievi planimetrici siano effettuati nell'anno che segue la presente legge» (art. 2). In queste condizioni «il comune adotta per ogni nucleo recuperato una variante del PRG e del programma di costruzione» (art. 5) (28).

Questa variante ha segnato dunque una tappa importante poiché, come era avvenuto nel 1962, ha registrato uno stato di fatto, giustificando i costruttori abusivi, i quali hanno finito per rientrare nella legalità, beneficiando, inoltre, delle attrezzature messe a disposizione dal comune.

L'efficacia e il ruolo stesso del PRG possono essere messi in dubbio: infatti non si è trattato, come nella «legge Bucalossi», delle linee di sviluppo edilizio che i costruttori privati avrebbero dovuto seguire, poiché, nel momento in cui il comune si è preoccupato di «recuperare» e di includere le aree di massima crescita, queste erano già state completamente edificate. La zona O è dunque l'estrema manifestazione della volontà di istituzionalizzazione dell'abusivismo e, insieme, l'indice dell'attendismo comunale riguardo ai problemi dell'alloggio: per questa via, infatti, se da una parte si dimostra incapacità di produrre misure utili, e dunque impotenza di fronte al problema, dall'altra si realizza una volontà per cui l'illegalità, oltre che tollerata, viene incoraggiata.

Mentre, in altre ottiche, la socialità delle aree urbane marginali poteva essere presentata come caratteristica della fase di passaggio tra il mondo rurale e quello della città, la nostra analisi relativa all'ultimo quindicennio sottolinea soprattutto la variazione sensibile della qualità dell'abusivismo a Roma. Dopo aver costituito una necessità vitale per persone sprovviste di ogni risorsa, questo è stato eretto a sistema, da cui hanno tratto profitto veri e propri imprenditori, con un mercato di acquirenti a disposizione.

(28) La delibera comunale n. 3372 del 31-7-1978 applicò questa legge creando la zona O del PRG, zona detta di «recupero» urbano, dove si trovano i nuclei descritti precedentemente e inclusa nel titolo dell'art. 16 del PRG nei termini seguenti: «il recupero urbanistico si effettua per mezzo del PPE (Piano Particolareggiato Esecutivo) e di ogni altro strumento che tenda all'attrezzatura delle zone. Le massime densità demografiche sono fissate in funzione della cubatura e secondo le norme fissate dal PRG. Possono essere consentite concessioni anche in assenza del PPE. La larghezza minima fissata per le strade è di 8 m. Le sottosezioni sono: zona 01 = nessuna costruzione nuova è consentita nelle zone ancora disponibili; 02 e 03 = nuove costruzioni possono essere autorizzate all'interno delle zone perimetrate, secondo indici di occupazione del suolo pari a 0,40 e 0,80 m² per m³ edificato».

In conclusione, rispetto alle periferie di altre città con alte densità demografiche, la peculiarità della situazione romana si è dimostrata in una crescita urbana che ha continuato a verificarsi nell'illegalità, e nel fatto che il comune legalizza soltanto *a posteriori* le costruzioni, per le quali si fa carico dei servizi collettivi. Il vero nodo del problema si trova proprio in questo punto: i costi delle attrezzature sono sproporzionatamente elevati, perché gravati da fattori quali la distanza dalla città e il vincolo alla conservazione di tutti gli edifici preesistenti, mentre l'impianto dei servizi precedente agli alloggi avrebbe alleggerito notevolmente le spese. Impegnando grandi somme per « recuperare » queste zone, inoltre, il comune accumula continuamente ritardi nelle operazioni che ha programmato, ritardi che sono la causa diretta, ancora, del perpetuarsi del fenomeno abusivo.

(Traduzione dal francese, revisione e adattamento a cura di Marina Faccioli)

SOME RECENT ASPECTS OF ROMAN «BORGATE». — This research work examines the evolution which has taken place in the «borgate» that is in those districts on the outskirts of Rome which have escaped planning control during the last fifteen years. This phenomenon has been studied very little so far, principally because it has not been taken into consideration by even the most exhaustive works on the history of town planning in Rome which were produced particularly during the 1960s. Today in fact, we no longer have to deal with shanty towns or small constructions put up by the occupants themselves as occurred in the first «borgate». Now fairly well designed buildings have been set up and the social status of the residents of these new developments is very different to that of the inhabitants of the first «borgate».

Processes of different order are at the basis of the formal and structural changes which have come about as regards the phenomenon of unauthorized buildings. This study examines exclusively those groups of houses which appeared during the seventies or which underwent particular development in that period. The analysis aims in particular to present certain morphological aspects of these areas and to consider the new class of residents which they contain. In conclusion particular attention is given to defining the normative position taken on by the «borgate» with regard to the ways in which the Regulatory Plan has been managed.

Roma, presso la Società Geografica Italiana.