Le metamorfosi dell'abusivismo. Roma 1960-1980

Alberto Clementi

L'abusivismo attuale costituisce una realtà profondamente diversa da quella rappresentata dalla tradizione politica e culturale consolidatasi a Roma durante gli anni sessanta. Una prima metamorfosi è già avvenuta a partire dall'inizio degli anni settanta; una seconda metamorfosi sta avvenendo, in conseguenza del nuovo quadro legislativo delineatosi nel 1977-78, e soprattutto in conseguenza del nuovo contesto economico e demografico che caratterizza la situazione attuale della città; infine, una ulteriore metamorfosi è destinata probabilmente a prodursi in connessione allo scenario di sviluppo che è dato di intravvedere per gli anni ottanta.

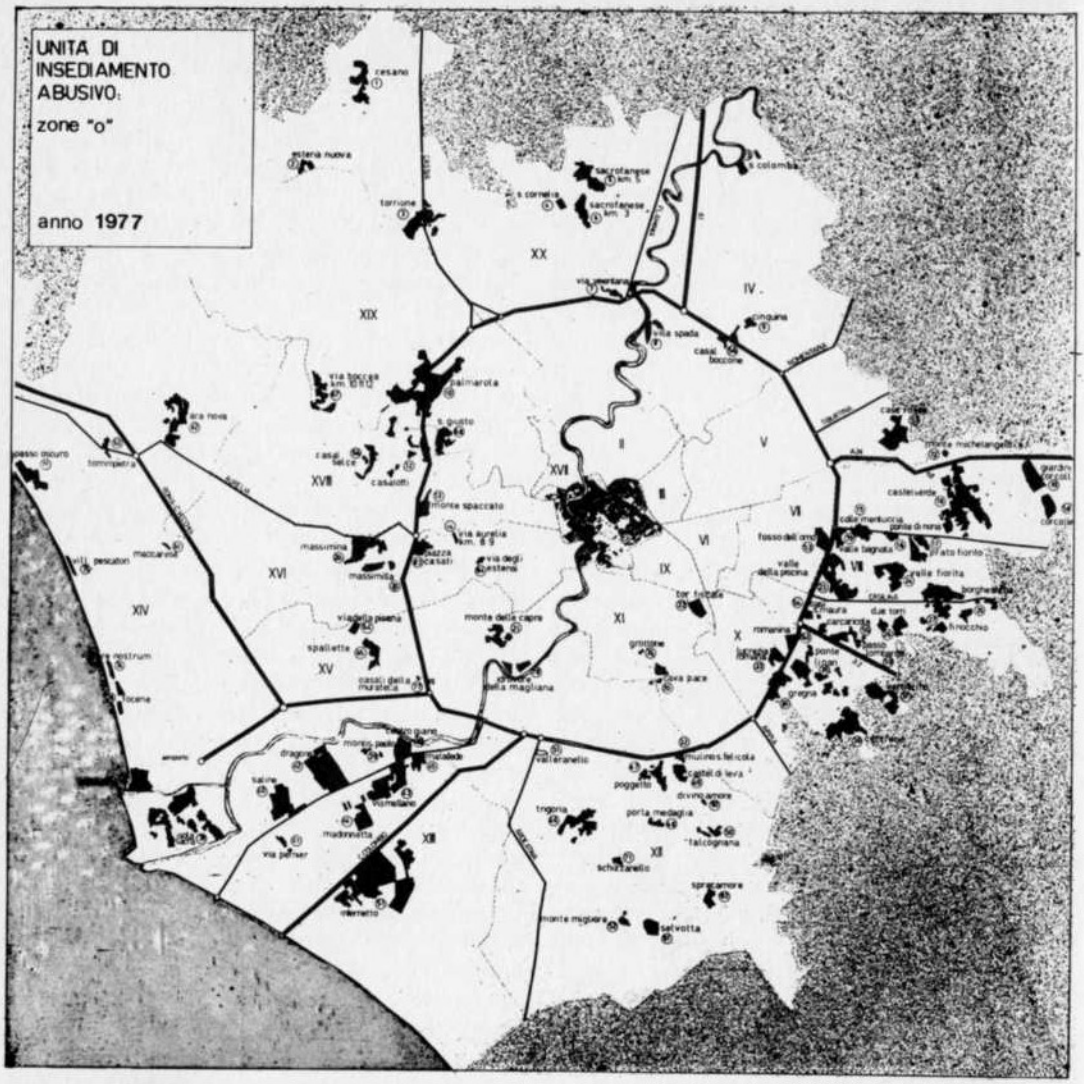
Riassumiamo brevemente i principali termini di questa vicenda.

Fino a tutti gli anni cinquanta l'abusivismo, inteso come attività di edificazione di nuove abitazioni in difformità rispetto alle normative urbanistiche esistenti, non sembrava costituire un problema di particolare rilevanza per la amministrazione pubblica e neanche per le forze sociali e culturali piú avanzate. A suo modo, l'abusivismo contribuiva anzi a limitare l'effetto di alcune distorsioni esistenti nel sistema residenziale; soprattutto, contribuiva in misura determinante al mantenimento di un serbatoio di forza lavoro che sarebbe stato uno dei fattori decisivi per l'eccezionale sviluppo della produzione edilizia verificatosi negli anni sessanta [1]; e d'altra parte, la stessa natura di questo fenomeno fin dall'inizio singolarmente rispettoso delle regole del giuoco nei rapporti con la proprietà fondiaria, sembrava offrire sufficienti garanzie per evitare quelle intense conflittualità sociali che caratterizzano ad esempio l'abusivismo di molti paesi dell'America latina [2].

L'atteggamento di acquiescenza da parte della amministrazione pubblica non sembra modificarsi sostanzialmente nel corso del decennio successivo, nonostante l'adozione del nuovo piano regolatore del 1962 imponga al Comune di farsi carico esplicitamente del problema delle oltre 400.000 stanze prodotte abusivamente fino a quell'anno. Proprio la formazione del nuovo piano regolatore consente di sperimentare una prassi di intervento che caratterizza l'azione pubblica anche negli anni successivi: la soluzione del problema dell'abusivismo viene perseguita attraverso provvedimenti di natura amministrativa, anziché attraverso una organica politica in grado di incidere sulle determinanti strutturali del processo edilizio e del mercato della casa [3].

I provvedimenti adottati si dimostrano in realtà assolutamente inefficaci rispetto ad un fenomeno che comincia proprio in quegli anni a dilagare anche quantitativamente, strutturandosi secondo un proprio modello anomalo rispetto al sistema residenziale classico.

I protagonisti di questo elementare modello di intervento sono da un lato i proprietari fondiari, e dall'altro le famiglie di immigrati e di espulsi dalle aree centrali della città, in grado di provvedere autonomamente al proprio bisogno di abitazioni. I proprietari forniscono il terreno nudo lucrando un prezzo di vendita che è comunque su-



1 / Le borgate abusive perimetrate come zone « O » (recupero urbanistico) nella variante del piano regolatore del 1977.

periore rispetto a quello ricavabile da un terreno agricolo. Gli autocostruttori da parte loro investono tutte le risorse a disposizione, risparmi, tempo, capacità di lavoro e rapporti interpersonali, realizzando un prodotto che in questa fase dell'abusivismo è soprattutto destinato al consumo diretto, e molto poco allo scambio economico.

Ne vengono fuori insediamenti caratterizzati da assetti della proprietà rigorosamente ordinati, tipologie edilizie generalmente unifamiliari, con livelli di infrastrutturazione scarsi od addirittura inesistenti, e con l'assenza totale di spazi di uso collettivo. Di solito l'ubicazione è determinata dall'esistenza di una grande infrastruttura viaria o di trasporti pubblici, che coincide anche con la direttrice di avvicinamento alla metropoli da parte delle comunità di immigrati; e proprio in connessione alle direttrici di immigrazione, il settore sul quale si concentra la maggiore quota di sviluppo abusivo è il settore est, dove la Tiburtina, la Prenestina, la Casilina fungono da collettori dei flussi di immigrazione dall'Abruzzo, dal basso Lazio, dall'intero Mezzogiorno. Lo stesso settore est era stato destinato dal piano regolatore ad assorbire il maggior carico della espansione residenziale: sicché si è verificato il paradosso che il piano è stato attuato dagli abusivi, mentre le iniziative legali si sono distribuite

ANNO	APPARTAMENTI	STANZE
1962	1.295	5.846
1963	3.959	13.653
1964	3.367	14.541
1965	5.032	21.719
1966	4.810	23.162
1967	1.739	8.325
1968	6.808	28.046
1969	7.659	38.036
1970	4.329	22.385
1971	9.509	43.031
1972	9.546	40.367
1973	10.323	48.026
1974	18.611	79.994
1975	14.578	55.870
1976	9.879	42.920
1977	6.549	32.227
1978	8.658	31.376
1979	4.699	22.015
Totale (62/79)	131.350	571.539

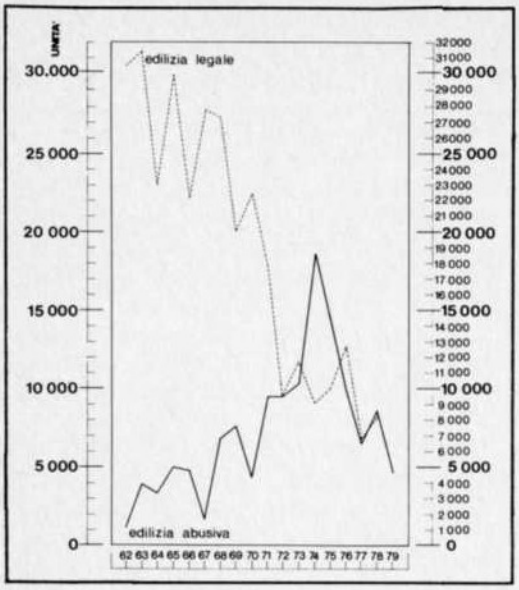
2 / Appartamenti e stanze in complesso prodotti abusivamente dal 1972 al 1979 a Roma. Fonte: nostra elaborazione su dati Mod. 23 - Comune di Roma.

secondo il classico modello della macchia d'olio.

Il gioco delle parti tra iniziativa legale ed iniziativa abusiva induce a riflettere sulla portata e sulla incisività di un meccanismo di sviluppo che sembra inspirato da un disegno in grado di saldare le convenienze dei proprietari fondiari con quelle di molti altri operatori coinvolti nel processo di edificazione abusiva: i proprietari fondiari che beneficiano di una rendita assoluta superiore a quella ricavabile dalla destinazione prevista dal Piano, e frequentemente anche di una elevata rendita differenziale indotta all'intorno dall'esistenza di un nucleo di urbanizzazione; gli utenti, spesso autocostruttori, che non solo risolvono il bisogno materiale di abitazione ma al tempo stesso realizzano un investimento che valorizza il proprio risparmio e la propria capacità di lavoro; il settore edilizio piú in generale che si trova a disporre di un serbatoio di forza lavoro in condizioni di precarietà ed insieme una domanda aggiuntiva di prodotti per l'edilizia; infine gli stessi proprietari delle aree legittimamente edificabili che beneficiano di riflesso della lievitazione dei valori fondiari indotta dalla attività di edificazione abusiva. Poco importa se in questo meccanismo di convenienze il prezzo piú alto sono costretti a pagarlo quanti in cambio della casa rinunciano a condizioni di vita civili, privi spesso di ogni elementare servizio pubblico; ed ancora meno importa se la mancata attuazione del piano comporta elevati costi sociali che si ripercuotono sulla intera collettività.

Un blocco di interessi cosí cementato non poteva essere certo scalfito da misure amministrative, e neanche dalle sanzioni legali che la nuova « Legge Ponte » n. 765, 1967 permetteva di comminare alle attività abusive. Semmai, la maggiore debolezza dell'abusivismo poteva essere rappresentata dalla sua anomalia rispetto alle logiche di mercato che dominavano il settore legale: con la sua possibilità di praticare un modello di intervento edilizio dentro il quale promotori immobiliari, capitale finanziario ed istituzioni pubbliche risultavano marginali nella mediazione tra proprietari fondiari e consumatori.

Questa anomalia venne riassorbita nel corso degli anni Settanta, quando il restringersi delle quote di mercato nel settore legale portò ad una profonda modificazione degli equilibri raggiunti nel decennio precedente. All'abusivismo « di necessità » del quale erano stati protagonisti da un lato i proprietari fondiari e dall'altro gli immigrati, subentrò un nuovo abusivismo, in cui l'intreccio tra motivazioni di necessità, di convenienza e di speculazione da parte degli stessi utenti rese inutilizzabili gran parte degli schemi interpretativi elaborati nel corso degli anni precedenti [4]. In questa nuova fase cambiano le figure sociali: all'operaio edile tendono a subentrare gli impiegati, i commercianti, gli artigiani, ovvero quella fascia di domanda dotata di una propria solvibilità a cui il mercato legale non fornisce risposta. Contemporaneamente la produzione registra un evidente salto di qualità con la introduzione di tecnologie di realizzazione e tipologie edilizie omologhe a quelle impiegate nel settore legale. Inoltre le mediazioni tra proprietario ed utente tendono a strutturarsi in modo complesso con molte analogie con il settore legale, a meno delle modalità di accesso al



3 / Confronto tra produzione di alloggi in regime legale ed abusivo a Roma dal 1962 al 1979.

credito per finanziare l'operazione immobiliare. Dalla fase della promozione dell'iniziativa a quella della organizzazione commerciale del mercato, il settore abusivo tende cosí a riprodurre le articolazioni dei processi di mercato tradizionali, pur introducendo innovazioni in alcuni passaggi nodali (ad esempio con il frequente ricorso alla permuta tra aree cedute e cubatura realizzata).

Di fronte al nuovo abusivismo, ancora piú inadeguate risultano le tradizionali misure di contenimento legate alla manovra degli strumenti urbanistici. All'inizio degli anni settanta, l'abusivismo è ormai diventato il canale privilegiato per la produzione di una edilizia a basso costo accessibile ad una fascia di domanda dotata di una propria solvibilità ma esclusa dal mercato legale a causa della scarsità dell'offerta e della assenza di alternative su altri segmenti del mercato [5]. In questa situazione, l'amministrazione pubblica non tenta neanche di rimuovere le cause che determinano l'insorgere dell'abusivismo; piú riduttivamente, e forse con maggior realismo politico, essa tende a sanare i guasti del passato facendo del recupero delle borgate l'obiettivo principale del proprio programma urbanistico [6] (fig. 1). Gran parte delle risorse disponibili vengono allora investite nella operazione di riqualificazione delle borgate, all'interno di un organico piano di interventi che salda la manovra urbanistica di legalizzazione degli insediamenti « spontaneamente sorti » con le politiche di settore necessarie per portare i servizi e le infrastrutture. Il nuovo corso dell'intervento pubblico ottiene l'effetto di ridurre a limiti ragionevoli le tensioni sociali che si erano pericolosamente inasprite con l'aggravarsi del problema della casa; tuttavia, lascia ancora impregiudicato il problema di fondo dei modi per arrestare l'ulteriore sviluppo dell'abusivismo, che sembra resistere anche all'inasprimento delle sanzioni penali introdotte dalla nuova legge n. 10/1977 sul regime dei suoli.

Un'ipotesi di interpretazione dell'abusivismo

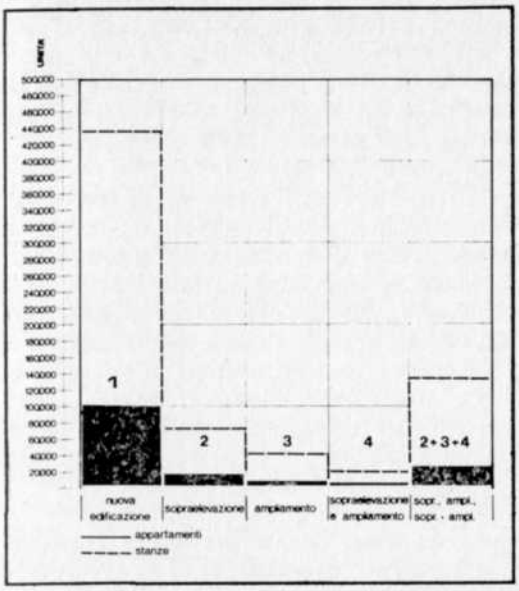
Non c'è da sorprendersi se i provvedimenti finora intrapresi non hanno permesso di risolvere i problemi dell'abusivismo. Dopo una esperienza ormai ventennale, si è ormai in grado di riconoscere come l'obiettivo di ricondurre alla legalità un settore edilizio strutturato secondo proprie leggi di funzionamento economico, sociale e politico, sia un obiettivo di grande ampiezza per le dimensioni raggiunte dal fenomeno e di grande complessità per l'intreccio di convenienze che lo caratterizzano.

Per conseguire un simile obiettivo è necessario che si verifichino un insieme di condizioni tra cui le piú importanti sono:

a) che esista una decisa volontà politica di impedire il riprodursi del fenomeno, anche a costo di pagare un prezzo elettorale molto elevato nella difficile mediazione tra l'intera collettività ed un blocco sociale ormai interclassista ed in grado di esercitare un rilevante peso politico attraverso le proprie organizzazioni di categoria;

b) che il problema dell'abusivismo non venga affrontato in modo settoriale e separato, quasi che esso costituisca una devianza da riportare ai meccanismi normali del settore legale; ma che al contrario venga affrontato in modo da rimettere in discussione l'intero assetto dei rapporti tra politiche urbanistiche e processi decisionali, tra politiche della casa e sistemi di mercato, tra cultura degli specialisti e cultura delle comunità insediate;

c) che all'ampiezza ed alla complessità degli obiettivi di rimozione dell'abusivismo



4 / Appartamenti e stanze prodotti per tipo di intervento abusivo dal 1962 al 1979 a Roma.

corrisponda una analoga ampiezza ed articolazione degli strumenti conoscitivi ed operativi da impiegare, ad evitare che la disparità tra fini e mezzi renda velleitarie le proposte di soluzione del problema come l'esperienza fatta fino ad oggi dimostra abbondantemente.

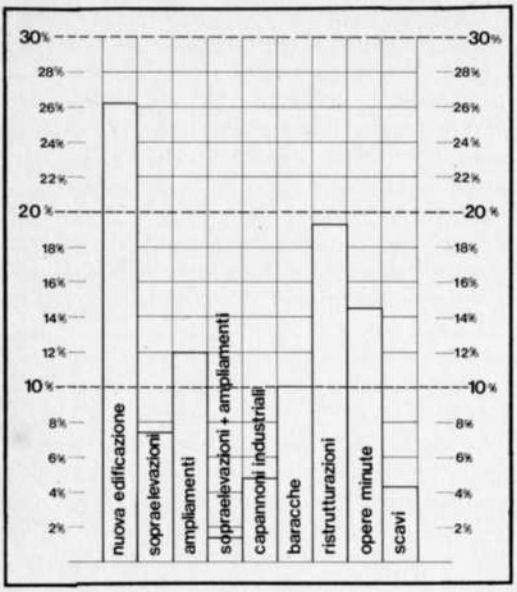
Ciascuna delle condizioni sopradette può venire impiegata come chiave per ricostruire una storia dell'abusivismo che sfugga alla banalità di quelle interpretazioni le quali attribuiscono l'esistenza del fenomeno alla incapacità di gestione del piano urbanistico da parte della amministrazione pubblica, o peggio, alla diabolica abilità del blocco fondiario ad inventare e far funzionare un meccanismo di simile complessità; e soprattutto, può venire impiegata per tentare di andare oltre quegli schemi di interpretazione fondati sulle discutibili categorie della marginalità e della subalternità, che, seppure appropriati nella fase dell'abusivismo « eroico », sembrano oggi usurati ed inadeguati per impostare una efficace politica di intervento.

Cosí, sviluppando il primo punto, si potrebbe far affiorare quell'intreccio tra gestione politica e gestione urbanistica che percorre in modo sotterraneo tutta la vicenda dell'abusivismo altrimenti inesplicabile. Si comprenderebbe allora come l'abusivismo venga riconosciuto esplicitamente come problema soltanto quando il suo sviluppo rischia di mettere in crisi gli equilibri politici esistenti, riaggregando sulla base di una comune condizione urbana strati sociali eterogenei; e forse si potrebbe illuminare meglio quell'oscuro ambito di garanzie e controlli politici che permettono all'abusivismo di prosperare ma al tempo stesso lo condizionano, in modo non troppo diverso da quanto avviene nel settore dell'edilizia legale, da tempo caricata da « volontari » oneri aggiuntivi certo estranei ad una normale logica produttiva.

Il riconoscimento delle diversità, ma anche delle affinità, tra sistemi di gestione nonistituzionali all'interno dei settori edilizi abusivo e legale potrebbe permettere di articolare meglio la valutazione intorno alla presunta devianza del fenomeno dell'abusivismo; ma è soprattutto a partire dalle questioni poste nel secondo punto, relativo ai rapporti tra politiche urbanistiche, sistemi residenziali, e processi di mercato della casa che si comincia a delineare il nocciolo del problema. Benché le ragioni dell'abusivismo siano di natura diversa e tutte in qualche modo concomitanti tra loro [7], la tesi che intendiamo avanzare è che esso costituisca una reazione allergica del mercato compresso entro una politica di sviluppo della produzione edilizia e di gestione del piano urbanistico orientato in modo da privilegiare gli obiettivi settoriali dei produttori dell'offerta tanto pubblici che privati.

L'esistenza di una elevata quota di domanda solvibile, non recepita entro i canali del mercato legale forzosamente mantenuto al disotto dei livelli quantitativi e qualitativi necessari per soddisfare la domanda esistente, ha determinato le condizioni opportune per l'insorgere di meccanismi di mercato alternativi. La formazione di questi meccanismi si è sviluppata nel tempo attraverso una prima fase nella quale la situazione politica esistente ha permesso di saldare le convenienze del blocco fondiario-edilizio (e quindi dell'amministrazione pubblica che ne era l'espressione) con quelle delle forze di opposizione, che proprio su questi strati sociali andavano costruendo la propria crescita politica.

In questa fase la domanda espulsa dal mercato legale si è andata strutturando secondo proprie organizzazioni di massa che, seppu-



5 / Incidenza percentuale dei diversi tipi di intervento abusivo a Roma.

re non erano ancora in grado di condizionare le centrali di offerta, cominciavano tuttavia ad acquistare un rilevante peso politico. Sicché, quando nella fase successiva entrarono in crisi i rapporti tra diverse categorie degli operatori di offerta, per alcuni dei quali l'abusivismo cominciava a diventare una pericolosa sottrazione delle quote di mercato, e soprattutto quando il disegno politico delle forze di opposizione cominciò ad essere vigorosamente contrastato dagli altri partiti, il meccanismo era ormai sufficientemente consolidato per dettare le proprie condizioni anche a quanti ne avevano appoggiato la crescita.

Paradossalmente, la ineffettualità degli strumenti urbanistici poteva essere considerata coerente rispetto ai rapporti politici e di mercato esistenti nella fase di « crescita controllata » dell'abusivismo. Diventa invece un grave ostacolo quando la nuova amministrazione comunale, che riflette il ribaltamento degli equilibri politici avvenuto alla metà degli anni settanta, decide di impegnarsi a fondo nella risoluzione di questo problema facendone l'obiettivo principale del proprio programma. È proprio il nuovo atteggiamento attivo da parte dell'amministrazione, finalizzato a promuovere processi di trasformazione piuttosto che porre vincoli per iniziative altrui, che dimostra tutti i limiti impliciti nell'uso dei tradizionali strumenti di intervento urbanistico e piú in generale dei provvedimenti di natura amministrativa con i quali ci si è spesso illuso in Italia di poter governare le strutture di mercato.

Affrontare l'abusivismo con strumenti che non consentono di incidere sulle strutture di mercato e di economia sommersa che lo caratterizzano, è come esaurirsi in una interminabile fatica di Sisifo inutilmente sorretta dalla fiducia nella capacità risolutiva delle leggi e nella speranza che il ristagno dei flussi emigratori raffreddi le tensioni speculative e provochi una caduta della domanda. Se l'obiettivo diventa non soltanto risanare i guasti del passato, ma soprattutto impedire il riprodursi del fenomeno per il futuro, allora occorre trovare in via prioritaria una soluzione al problema degli sbocchi alternativi per una domanda di investimenti che si rivolge a questo settore della edilizia in assenza di altre possibilità, e per una struttura di offerta che è ancora segnata dalla eccedenza di unità produttive a piccole dimensioni, spesso informali ed in condizioni marginali rispetto ai programmi di edilizia ufficiali.

Al tempo stesso occorre commisurare le procedure e le tecniche di formazione del piano urbanistico ad un processo entro il quale non vengano presi in carico soltanto i bisogni di cui sono portatori i soggetti di offerta capaci di esprimersi attraverso proprie organizzazioni di categoria; ed infine, occorre commisurare il piano ad un processo entro il quale la dialettica tra i diversi soggetti di domanda non venga compressa da un meccanismo di rappresentanze sociali che penalizza la domanda diffusa a favore di quella in grado di strutturarsi in modelli centralizzati alla stessa scala delle istituzioni pubbliche locali.

In definitiva, per risolvere il problema dell'abusivismo, è necessario in primo luogo riarticolare le procedure ed i metodi di formazione del piano bilanciando gli obiettivi propri di una politica dirigistica sul settore dell'offerta con quelli propri di una politica orientata verso la domanda, puntando ad elevare il rendimento sociale dei meccanismi di mercato compatibilmente con la struttura delle convenienze dei diversi operatori in giuoco.

Rispetto a questo quadro problematico,

emerge l'esigenza di approfondire la conoscenza delle leggi di comportamento dei sistemi residenziali e della loro reattività alle politiche di intervento praticabili da parte della amministrazione; e dunque, prima ancora che di nuove ipotesi operative, emerge l'esigenza di nuovi strumenti conoscitivi attraverso i quali studiare sistematicamente le connessioni tra politiche di intervento urbanistico e processi di mercato che costituiscono il vero nocciolo del problema dell'abusivismo contemporaneo.

La misurazione delle quantità in giuoco

Un momento importante nella prospettiva conoscitiva delineata è costituito dalla possibilità di predisporre una base informativa continuamente aggiornabile in grado di restituire le variazioni nel tempo e nello spazio dei principali indicatori che descrivono il fenomeno dell'abusivismo. Al momento attuale non esistono a Roma strumenti di anagrafe edilizia attraverso i quali indagare sulle trasformazioni del settore legale; e, fatto ancora piú grave, non esistono neanche i presupposti perché il trattamento omogeneo delle informazioni possa estendersi all'intera area di mercato delle abitazioni che ormai si è sviluppata ben oltre i confini amministrativi del comune, invadendo le città limitrofe. D'altra parte l'abusivismo per propria natura non si presta ad essere misurato secondo le procedure comunemente impiegate per l'edilizia legale. Ne consegue che le stime finora prodotte dai numerosi autori che si sono occupati del problema oscillano fortemente a seconda degli scopi della stima, e comunque spesso non sono verificabili per il tipo di metodologia impiegato [8].

Attraverso un complesso procedimento di analisi, fondato sulla elaborazione dei dati sulle utenze idriche disponibili presso la ACEA, dei dati ricavabili dai rilievi aerofotogrammetrici, dei dati del censimento Istat e dell'ufficio di statistica comunale, ed infine dei dati provenienti dall'archivio delle ordinanze emesse in seguito all'accertamento di abusi da parte dei vigili urbani, siamo oggi in grado di ricostruire la quantità di abitazioni prodotte abusivamente, la loro distribuzione nel tempo e la loro disaggregazione territoriale [9] (fig. 2). Da questo dato emerge come l'abusivismo abbia conosciuto la fase di massima espansione dal 1972 al 1977, quando le abitazioni prodotte risultarono ben 79.000, di cui 49.000 entro le zone successivamente perimetrate dal Comune come zone O, e le restanti distribuite prevalentemente all'interno delle zone abusive legalizzate dal precedente piano del 1962 (a parte le 6.000 abitazioni localizzate nelle lottizzazioni escluse dalla variante del piano regolatore del 31-7-1978). Nello stesso periodo l'edilizia prodotta legalmente non arrivava al tetto delle 60.000 abitazioni; di queste, soltanto 4.000 provenivano dai piani di zona 167 per l'edilizia economica e popolare, essendo per il 60 per cento realizzate dall'Istituto case popolari e per il 40 per cento realizzate dalle cooperative[10].

Se si assume l'ipotesi che l'edilizia abusiva e quella economica pubblica presentino gli stessi requisiti di edilizia a basso costo, si può dedurre che l'abusivismo negli anni settanta si sia configurato come il vero canale per l'edilizia di massa, in grado di offrire uno *stock* di abitazioni fino a quindici volte superiore a quello legale. Peraltro la ricostruzione dell'intera serie storica operata a partire dall'inizio degli anni sessanta dimostra come questo sia un fenomeno congiunturale imputabile da un lato alla brusca caduta produttiva verificatasi nella edilizia legale a partire dal 1972, e dall'altro lato al concomitante sviluppo accelerato della edilizia abusiva che in pochi anni ha portato al triplicarsi delle abitazioni ultimate.

Il confronto tra l'andamento della attività edilizia abusiva e quella legale consente inoltre di individuare in prima approssimazione almeno due grandi periodi, caratterizzati da una profonda diversità dei reciproci pesi quantitativi (fig. 3). Nel primo periodo, che si sviluppa a partire dall'inizio degli anni sessanta e si protrae fino al 1970, predomina nettamente l'edilizia legale, dove il volume di abitazioni ultimate è tale (234.000 dal 1962 al 1970) da rendere trascurabile l'apporto del settore abusivo (solo 39.000 abitazioni per lo stesso arco di tempo). Invece nel secondo periodo, databile tra il 1971 ed il 1976, le differenze quantitative si livellano, ed anzi la produzione abusiva finisce col superare quella legale (rispettivamente 72.500 e 70.500 abitazioni).

Infine, negli ultimi anni si ritorna ad una leggera prevalenza del settore legale (25.500 contro 19.900 abitazioni dal 1977 al 1979).

Riassumendo, se la stima da noi formulata risulta corretta, si può affermare che dal

1962 al 1979 sono state prodotte complessivamente a Roma circa 131.000 abitazioni abusive per un totale di 571.500 stanze. La maggior parte di queste nuove abitazioni sono state realizzate attraverso il meccanismo della edificazione di intere unità con tipologie prevalenti a due-tre piani. Tuttavia una quota non trascurabile, pari a circa il 22 per cento del totale, è stata realizzata mediante la sopraelevazione ed ampliamento degli edifici esistenti (fig 4).

La attività di sopraelevazione ed ampliamento sembra caratterizzare in modo specifico la dinamica di trasformazione di una borgata abusiva (fig 5). Avviene infatti che, laddove è lo stesso utente che decide i modi ed i tempi della attività edilizia, la edificazione si protrae nel tempo in ragione della disponibilità di risorse e delle opportunità congiunturali alle quali può accedere. L'abitare tende a diventare un processo nel quale l'utente persegue in modo continuo il miglioramento delle proprie condizioni abitative, adeguando l'alloggio di cui è proprietario in alternativa al trasferimento in altre abitazioni di qualità piú elevata. La prima fase di questo processo è costituita dalla realizzazione della struttura di base, spesso sovradimensionata al fine di consentire ulteriori sviluppi; nelle fasi successive, il nucleo di base viene integrato con l'addizione di nuove unità d'uso (tanto in altezza che in estensione) e viene migliorato nella qualità delle finiture edilizie.

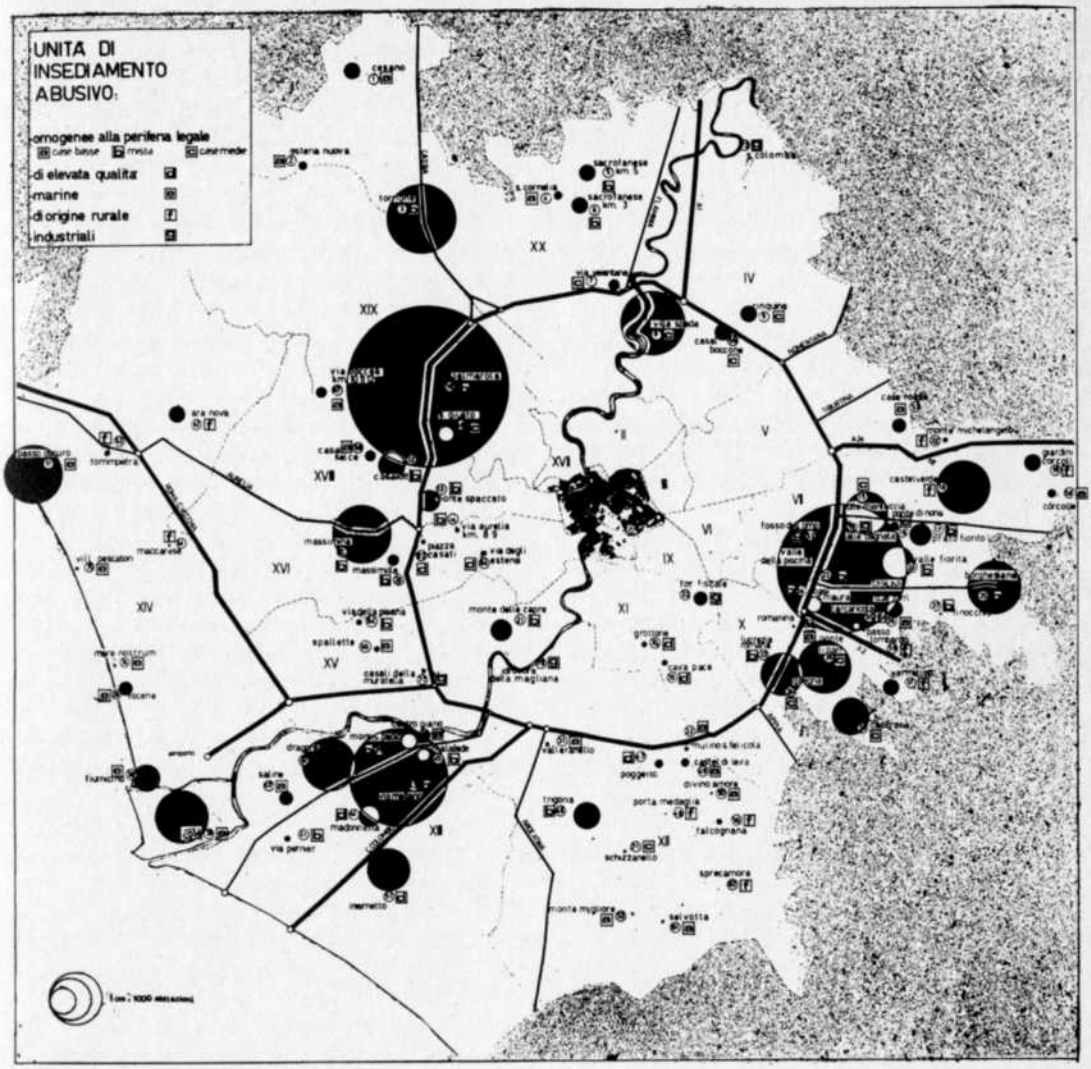
Lo schema della «crescita su sé stessa» della borgata abusiva è tipica di un modo di produzione entro il quale è determinante l'apporto del proprietario autocostruttore. Laddove ad esso si sostituisce un altro operatore, il promotore immobiliare, che produce le abitazioni secondo i sistemi propri del settore legale, si riducono i margini di adattamento da parte dell'utente e gli edifici assumono fin dall'inizio quella forma compiuta che caratterizza l'immagine della città legale. L'ingresso del promotore immobiliare comporta dunque una trasformazione delle tipologie edilizie a cui corrisponde simmetricamente una intensificazione dei livelli di utilizzazione fondiaria. Se questo è vero, l'analisi della evoluzione delle tipologie edilizie realizzate negli insediamenti abusivi può diventare uno strumento fondamentale per risalire ai processi strutturali che caratterizzano le trasformazioni dell'abusivismo.

Le fasi strutturali nella evoluzione dell'abusivismo

Come si è affermato in premessa assumendo come riferimento la dinamica dei rapporti tra processi di mercato legale ed abusivo, è possibile riconoscere almeno tre fasi strutturali nella evoluzione del sistema residenziale abusivo a Roma dal 1960 ad oggi. Queste fasi corrispondono in prima approssimazione ai periodi individuati in precedenza sulla base dell'andamento quantitativo della produzione edilizia abusiva e legale.

Nella prima fase, definibile come quella dell'abusivismo classico, i due sottomercati si configurano come sistemi indipendenti, dimensionalmente non confrontabili e con profonde differenze nel modo di strutturarsi al proprio interno. In questa fase il processo di edificazione abusiva è determinato dal rapporto diretto tra proprietario fondiario (molto spesso coincidente con la figura del lottizzatore) ed utente, che di solito si configura come un autocostruttore in grado di provvedere direttamente al proprio bisogno di casa senza accedere al mercato legale. L'esistenza di questo rapporto diretto in cui domina incontrastata la speculazione fondiaria, determina una anomalia rispetto al sistema di produzione legale nel quale sono i promotori immobiliari e gli istituti di credito fondiario ad esercitare un ruolo decisivo.

La diversità dei modi di edificazione si riflette sulla immagine della periferia legale e di quella abusiva. Nella prima predominano le tipologie edilizie degli intensivi e delle palazzine a 5-6 piani, con una utilizzazione assai spinta della capacità edificatoria del lotto; nella seconda il tipo prevalente è una abitazione mono o bifamiliare, di solito a due piani, adeguata alle possibilità ed ai sistemi costruttivi impiegati dall'autocostruttore. La potenzialità edificatoria del lotto non viene saturata, essendo primario l'obiettivo di soddisfare un bisogno piuttosto che realizzare un investimento remunerativo. Gli assetti insediativi che ne conseguono sono a bassa densità fondiaria, con ampi spazi mantenuti vuoti dal lottizzatore che attende di realizzare successivamente gli incrementi di valore delle aree. In questa fase gli interventi abusivi si concentrano soprattutto nel settore est, lungo le direttrici consolari; tuttavia non mancano iniziative



6 / Dimensioni e tipologie delle borgate abusive romane.
a. omogenee alla periferia legale, case basse; b. omogenee alla periferia legale, tipologie miste; c. omogenee alla periferia legale, case alte; d. ad elevate qualità residenziali; e. marine; f. di origine rurale; g. industriali.

di carattere piú esplicitamente speculativo, destinate ad una fascia di domanda di livello superiore rispetto a quella che alimenta l'abusivismo del settore est.

La seconda fase può essere fatta risalire alla fine degli anni sessanta per le borgate abusive del settore est, ed all'inizio degli anni settanta per le altre borgate dei settori ovest e sud. Questa nuova fase è caratterizzata dall'ingresso nel mercato abusivo di due nuove figure: una domanda che investe nel settore delle abitazioni non soltanto per motivi di necessità, ma anche per estrarne un reddito, ovvero per proteggere il risparmio dalla erosione provocata dall'inflazione che proprio in quegli anni raggiunge livelli prima sconosciuti in Italia; ed un promotore di offerta, che interviene a mediare i rapporti tra proprietari fondiari ed utenti. La trasformazione rispetto alla fase precedente è segnalata dalla improvvisa lievitazione dei livelli di utilizzazione fondiaria; dal contemporaneo modificarsi delle tipologie edilizie, che diventano strutture multipiano realizzate in cemento armato, omogenee dimensionalmente alle palazzine previste dal piano regolatore del 1931; ed infine dall'estendersi del fenomeno della inoccu-

pazione, che raggiunge livelli comparabili con quelli esistenti nel mercato legale.

Le cause della trasformazione possono essere individuate nella difficile situazione abitativa che si era verificata in quegli anni, nell'irrigidimento dei vincoli posti dal nuovo piano regolatore del 1962 che soltanto allora aveva cominciato a dispiegare tutti i suoi effetti, e soprattutto nella profonda crisi che aveva investito sul finire degli anni sessanta la produzione edilizia ed il mercato della casa. Nel 1971, ben 418.000 famiglie su un totale di 827.000 residenti a Roma si trovavano in condizioni di affollamento inaccettabili in base agli standards comunemente usati [11]. Di queste, il 45 per cento era di famiglie operaie, che pagavano il prezzo piú alto alla crisi abitativa essendo per i 3/4 in condizioni di affollamento.

D'altra parte l'analisi dei livelli di reddito e delle capacità di risparmio delle famiglie induce a ritenere che nello stesso anno esisteva una rilevante quota di domanda in condizioni abitative inadeguate ma potenzialmente solvibile [12]. Questa domanda non poteva trovare sbocco sul mercato legale sia per i prezzi, che avevano subíto una brusca accelerazione conseguente alla forte lievitazione dei costi di costruzione e del credito finanziario, sia per la scarsezza delle abitazioni prodotte, sia infine per le caratteristiche delle abitazioni offerte, che erano generalmente di piccolo taglio (tre stanze in media) contro una domanda spostata su tipologie di taglio medio (almeno quattro stanze, come infatti risultano essere le abitazioni abusive).

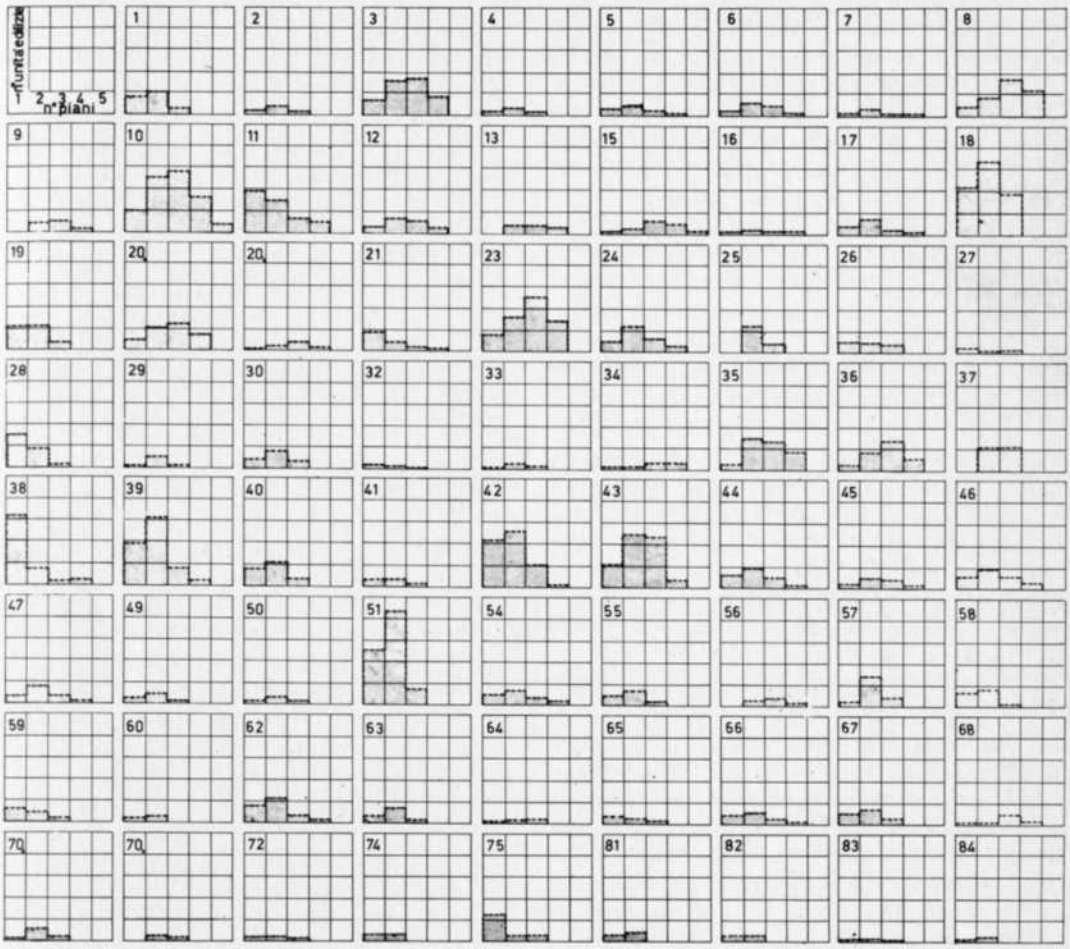
Alla crisi del mercato e della produzione legale si venne inoltre a sommare una vivace domanda di investimenti espressa da famiglie che intendevano proteggere il proprio risparmio dall'inflazione e non erano in grado di accedere ai normali canali del mercato finanziario: si determinarono cosí le condizioni favorevoli per il formarsi di un nuovo mercato della casa, al quale presto si riconvertirono promotori immobiliari ed operatori di domanda portatori di una logica di portafoglio che il mercato legale non era piú in grado di soddisfare. Le figure classiche dell'abusivismo vennero allora scalzate dai nuovi protagonisti, espressione di una ferrea logica economica che struttura i rapporti tra domanda, offerta e mezzi di produzione in modo del tutto omogeneo al settore legale.

Se in base agli indicatori ed alle ipotesi adottate è sufficientemente agevole dare conto delle trasformazioni intercorse nel sistema residenziale abusivo, piú difficile risulta accertare la natura dei nessi che si istituirono in questa fase tra il mercato legale e quello abusivo. La tesi dell'assenza di una reciproca fungibilità, avanzata dal Cresme nel 1974 e fatta propria da numerosi altri osservatori, appare oggi sempre meno credibile. Emergono al contrario indicazioni sempre piú significative che sembrano dare conto di una strategia articolata ma unitaria, portata avanti da un blocco edilizio fondiario in grado di aggregare le convenienze di una domanda ormai espressione dei ceti medi, del settore dell'offerta e dell'industria edilizia, degli stessi operai delle piccole imprese non sufficientemente garantiti dai sindacati e dalle associazioni di categoria, ed in qualche modo anche della Amministrazione pubblica che, stretta tra tensioni sociali ormai pericolosamente vicine al livello di guardia, sembrava non avere alternative per risolvere il problema dell'edilizia a basso costo.

L'esistenza di un doppio regime legale ed abusivo, può venire allora interpretata come l'effetto di una complessa riarticolazione del sistema di produzione e di mercato della casa, finalizzata da un lato ad accelerare il processo di sviluppo tecnologico e di concentrazione finanziaria, e dall'altro lato a mantenere adeguati spazi di sopravvivenza a quelle strutture diffuse che non risultano integrabili all'interno dei sistemi produttivi centralizzati. In questa nuova strategia rischiano di essere compresse soprattutto le imprese di medie dimensioni; e non è privo di significato che proprio dall'ACER, la associazione di categoria dei costruttori romani, siano stati lanciati i primi segnali d'allarme attraverso prese di posizione ufficiali ed attraverso l'avvio delle prime ricerche a carattere sistematico sul fenomeno dell'abusivismo [13].

In ogni caso, è soltanto quando convergono gli interessi di questi nuovi operatori di domanda e di offerta che l'abusivismo esplode, rovesciando i rapporti quantitativi che durante gli anni sessanta avevano reso del tutto trascurabile la sua incidenza nel mercato della casa. Come canale di produzione di edilizia a costo medio-basso esso diventa in questi anni ben piú efficace rispetto a quelli regolati dalle istituzioni pubbliche; tuttavia proprio la sua omologazione

TIPOLOGIE EDILIZIE PREVALENTI (72/77)



7 / Tipologie edilizie prevalenti per singola borgata (al 1977). Ciascuna borgata è identificata con il numero riportato nella delibera comunale.

al mercato legale finisce con irrigidire la struttura livellandone i prezzi e riducendone i margini di convenienza per gli utenti - investitori. Cosicché la caduta produttiva che si verifica nella seconda metà degli anni settanta sembra imputabile a queste diseconomie interne piuttosto che all'effetto della nuova legge sul regime dei suoli.

Attualmente, l'abusivismo sembra essere in procinto di subire una nuova metamorfosi per effetto di un insieme di leggi che hanno sensibilmente modificato il regime di mercato delle abitazioni [14]. Questa nuova fase non ha in realtà i contorni ben delineati, perché le trasformazioni che caratterizzano la situazione demografica, economica e politica della città non sembrano ancora avere dato luogo ad un modello di equilibrio stabile. È comunque rilevabile una caduta nella produzione edilizia tanto legale che abusiva; in particolare il saggio medio annuo di decremento dell'edilizia abusiva è di uno a dieci per la circoscrizione 8ª nel settore est, ma soltanto di uno a quattro nelle borgate del settore ovest. Sono in corso dunque importanti processi di redistribuzione territoriale dell'abusivismo: esaurita la spinta nel settore est, le pressioni speculative tendono ad accentuarsi nel settore ovest, il quale fin dal passato è stato l'espressione di un abusivismo di qualità superiore.

Occorre del resto tenere ben presente che il ricorso ad una categoria interpretativa

inarticolata come quella dell'abusivismo, può essere gravemente distorcente per la grande diversità dei caratteri e dei meccanismi strutturali che vi si esprimono. Non di un unico abusivismo occorre parlare, ma di tante realtà prodotte dalla combinazione di diurbano costituito dal Grande Raccordo versi fattori storici, sociali, economici e localizzativi; e se il riferimento ad alcune leggi di funzionamento del mercato e della produzione permette alcune generalizzazioni sulla natura dei processi in giuoco, è tuttavia profondamente sbagliato sul piano metodologico ed operativo appiattire le differenze che rendono ad esempio assolutamente non confrontabili i problemi di recupero di una borgata di lusso come l'Infernetto con quelli di una borgata rurale come Osa-Castelverde.

Una prima classificazione operata in base alle caratteristiche delle tipologie edilizie ed al contesto territoriale di appartenenza porta ad individuare almeno cinque categorie di insediamenti abusivi (fig. 6):

a - insediamenti omogenei alla periferia legale;

b - insediamenti ad elevata qualità residenziale;

c - insediamenti marini a prevalente uso stagionale;

d - insediamenti ad elevata interconnessione tra attività agricole ed attività residenziali;

e - insediamenti produttivi, con predominanza di attività artigianali ed industriali.

All'interno degli insediamenti omogenei alla periferia legale, è utile disaggregare quelli che presentano una tipologia edilizia prevalente ad uno-due piani, quelli con tipologie a tre-quattro piani e quelli infine per i quali non è riconoscibile una tipologia prevalente (fig. 7). Nel primo caso infatti è ipotizzabile un meccanismo di edificazione abusiva riconducibile a processi di autocostruzione, con un'evidente sottoutilizzazione della capacità edificatoria del lotto; nel secondo caso è riconoscibile l'ingresso di un promotore immobiliare che induce un maggiore sfruttamento dell'area, cosicché l'immagine che ne risulta tende ad essere tipicamente urbana (fig. 8). La compresenza di tipologie eterogenee denota invece un probabile mutamento avvenuto all'interno del processo di edificazione che, avviato da autocostruttori, è stato successivamente razionalizzato dagli operatori immobiliari subentrati quando è maturato il valore fondiario dell'area; oppure, piú raramente, denota la coesistenza di autocostruzione con edilizia razionalizzata tramite i promotori immobiliari.

Dall'analisi dei caratteri localizzativi degli insediamenti sopra individuati emerge come le borgate omogenee alla periferia legale siano distribuite a ridosso del perimetro Anulare, con un addensamento maggiore lungo l'uscita delle vie consolari; in particolare, le borgate con piú elevati indici di utilizzazione fondiaria tendono a localizzarsi sulla parte piú interna, mentre quelle a bassa densità si localizzano a distanze maggiori, spesso con gravi problemi di accessibilità [15]. Ben piú scadente è la qualità edilizia degli insediamenti abusivi realizzati lungo la costa; sono queste abitazioni destinate prevalentemente al tempo libero, di solito utilizzate direttamente dal proprietario-autocostruttore. La precarietà degli edifici riflette un processo che non si è ancora consolidato; tuttavia i segni delle prime trasformazioni si cominciano ad avvertire negli insediamenti vicini alle aree turistiche di maggior pregio (fig. 9).

Trasformazioni evidenti hanno cominciato ad investire anche gli insediamenti abusivi dove ancora è spiccato il carattere rurale originario il quale attesta spesso di una motivazione all'abusivismo non riconducibile soltanto al bisogno casa, ma anche ad un modo di vita estraneo a quello imposto dai modelli residenziali ufficiali. Questi insediamenti sono localizzati prevalentemente nel settore est, in aree di elevato valore produttivo per l'agricoltura, e di frequente sono caratterizzati dalla omogeneità etnica e sociale degli abitanti.

Infine, un abusivismo del tutto anomalo è quello che si esprime nelle borgate produttive, dove l'attività prevalente è l'artigianato o addirittura l'industria di piccole dimensioni. In alcuni casi, come a Fosso dell'Omo, l'insediamento è addirittura monofunzionale; ma in genere attività residenziali e produttive coesistono, dando luogo a tipologie spesso inusuali.

Conclusioni. Alcune indicazioni per l'intervento

Le ipotesi introdotte sulla natura dei meccanismi che entrano in giuoco nel formarsi dell'abusivismo, e le risultanze di questo

8 / Le tipologie dell'autocostruzione (in alto, Tor Fiscale) e quelle indotte dalla presenza del promotore immobiliare (in basso, Valle della Piscina).

primo tentativo di analisi storica quantitativa sul caso romano, non consentono di fornire soluzioni di immediata operatività ad un problema che si presenta sempre piú complesso. Di certo, si può ormai riconoscere che sulla appropriazione di una risorsa pubblica, quale è il territorio vincolato dagli strumenti urbanistici, si è costruito un sistema di convenienze assai solido, in grado di cementare gli interessi della speculazione fondiaria ed edilizia, del sistema produttivo marginale, della domanda di piccoli risparmiatori, delle stesse forze politiche che hanno saputo farsi interpreti di un nuovo blocco sociale.

Un tale intreccio di convenienze non può essere messo in crisi da una semplice azione repressiva accompagnata dalla manovra di rilancio della edilizia residenziale pubblica secondo le tradizionali logiche delle centrali di offerta. Se si vuole realisticamente frenare l'abusivismo occorre non soltanto trovare sbocchi alternativi alla domanda di investimenti nel settore immobiliare espressa dai piccoli risparmiatori, ma anche farsi carico dei problemi di un apparato produttivo fondato sulla polverizzazione delle imprese e non assoggettabile ad un improvviso processo di ristrutturazione tecnologica. La risposta a questi problemi dovrà inoltre essere articolata in rapporto alle diverse configurazioni dell'abusivismo,da quello speculativo a quello determinato dal bisogno di modelli residenziali alternativi; forse, dovrà essere in grado di esaltare quelle che erano le caratteristiche originarie dell'abusivismo, incentivando un rapporto di tipo diretto tra chi fornisce i mezzi di produzione e gli utenti, e privilegiando quei meccanismi di autocostruzione che sembrano possedere interessanti valenze di alternativa rispetto ad un mercato dominato dalla speculazione dei promotori immobiliari e del capitale finanziario.

Le risposte dovranno tenere conto anche del nuovo scenario che è destinato a prodursi nella economia e nella demografia della città per i prossimi anni. Si può prevedere ad esempio che si accentuerà la caduta della domanda originata da processi di mobilità territoriale e di crescita demografica; ma è verosimile che a questo tipo di domanda se ne sostituirà un'altra indotta dalla modificazione dei titoli di godimento delle abitazioni (dall'affitto alla proprietà), dalla variazione della struttura demografica delle

9 / Le borgate abusive *hollywodiane* (in alto, Infernetto) e quello turistiche (in basso, Villaggio dei Pescatori).

famiglie, e soprattutto dal bisogno di miglioramento delle condizioni abitative. Ancora, si può prevedere un'accentuarsi dei processi di ristrutturazione tecnologica, con l'ulteriore emarginazione delle imprese informali che troveranno spazio di sussistenza solo nel subappalto e negli interventi di recupero del patrimonio esistente. Infine, si può prevedere una tenuta di quei fenomeni di economia sommersa del quale l'abusivismo sembra essere la traduzione nel settore edilizio; e proprio questi fenomeni possono essere interpretati come la risposta ad un bisogno di decentramento dei grandi sistemi produttivi, e forse anche l'unico modo per sciogliere le attuali contraddizioni tra logiche dirigistiche degli operatori pubblici e sistemi di produzione fondati sul mercato.

In questo nuovo scenario la propensione all'abusivismo sarà molto probabilmente determinata piú che nel passato da fattori sui quali si può agire attraverso gli strumenti di una organica politica edilizia, poiché verrà a dipendere in misura sempre maggiore dalla insoddisfazione delle condizioni abitative e dalle variabili economiche che possono incidere sulla redditività degli investimenti.

Per l'immediato, si possono intraprendere alcuni misure coerenti rispetto ad un progetto complessivo di trasformazione della città che dovrà esprimere una politica non solo difensiva, ma anche attiva nel sapere orientare lo sviluppo nella direzione di una maggiore giustizia sociale e di una piú esplicita funzionalizzazione del piano urbanistico agli obiettivi delle politiche sociali perseguite. Perché il progetto sia efficace, dovrà essere realisticamente commisurato alle logiche di comportamento degli operatori che agiscono tanto all'interno del mercato abusivo che a quello legale, se è vero che esiste ormai una corrispondenza biunivoca tra i due settori. E soprattutto dovrà risultare appropriato alla particolare natura dei processi spaziali che conformano la città abusiva.

Ad esempio, è specifica della città abusiva una forma dello sviluppo che non è soltanto per estensione, ma anche di un progressivo crescere su sé stessa della borgata. Il processo di crescita avviene in modo capillare, secondo tempi che sono caratteristici di chi investe nell'abitazione i risparmi accumulati progressivamente; si tratta dunque di un processo lento e continuo, guidato non dalle normative del piano e dei regola-

menti edilizi, ma da altri meccanismi che non sono ancora del tutto conosciuti. In base alle conoscenze disponibili, si può formulare la ipotesi che l'insediamento abusivo tende progressivamente ad assestarsi su un modello di equilibrio finale che riflette una distribuzione omogenea degli indici di utilizzazione fondiaria e delle tipologie edilizie. Questo livellamento graduale tende a prodursi « verso l'alto », assumendo come riferimento per l'intera borgata gli ultimi interventi realizzati al suo interno; e, poiché il processo di urbanizzazione avviato in precedenza ha fatto nel frattempo salire il valore delle aree, le tipologie edilizie degli ultimi interventi sono di solito caratterizzate da una utilizzazione intensiva del lotto, con un numero di piani superiore a quelli degli edifici preesistenti. Si innesca cosí quel processo di crescita su sé stessa della borgata a cui si è fatto riferimento, e che in fondo altro non è che l'espressione di una tendenza a modellare la forma fisica della città in funzione dei valori della rendita immobiliare.

Se questo è il processo attraverso cui si evolve l'insediamento abusivo, allora è necessario trovare soluzioni che non entrino in rotta di collisione con esso, ma che piuttosto lo sappiano guidare verso obiettivi socialmente utili. E di sicuro inadeguati appaiono i provvedimenti che si muovono sul doppio binario della saturazione dei lotti ancora liberi con indici di edificabilità assai bassi, e del contemporaneo congelamento della situazione esistente, secondo il modello che invece è tradizionalmente portata a praticare la amministrazione pubblica.

Ancora, si dovranno inventare nuovi dispositivi di intervento che permettano di saldare l'enorme fabbisogno pregresso di servizi ottenendo al tempo stesso il massimo rendimento delle risorse pubbliche investite nella operazione di recupero. A questo scopo va osservato che ristrutturare significa in primo luogo individuare l'ambito al quale riferire la organizzazione del sistema dei servizi; e dunque la manovra sulle infrastrutture e sulle attrezzature collettive va condotta in modo da ordinare la struttura insediativa della borgata fino ad un livello che è spesso quello di una vera e propria « città nella città ».

Cosicché, in alternativa alla conurbazione che salda tra loro gli spezzoni della città abusiva, è preferibile puntare al modello di un sistema di città entro la città, ciascuna dotata di una propria riconoscibilità funzionale ed una propria compiutezza morfologica, cosí come del resto si sono storicamente configurate le borgate, definite da qualcuno l'altro centro storico di Roma [16]. E soprattutto occorre evitare il frequente errore di trapiantare interventi di edilizia economica e popolare in piani di zona 167 di rilevanti dimensioni a ridosso delle borgate ma a queste totalmente estranee e indifferenti. L'uso dei piani di zona 167 non può certo essere la chiave strategica per risolvere il problema dell'abusivismo, se sono corrette le ipotesi interpretative introdotte in precedenza. Tuttavia, esso può avere efficacia se viene riferito ad obiettivi di riqualificazione insediativa; se cioè viene finalizzato a portare i servizi e le infrastrutture necessarie alla periferia esistente, ed insieme a ridefinirne il disegno attraverso operazioni di intervento capillari e diffuse anziché concentrate in grandi aree esterne alle borgate.

In definitiva, la soluzione piú opportuna per il progetto di recupero degli insediamenti abusivi esistenti sembra essere quella di un loro sviluppo dall'interno, fino a far raggiungere loro le dimensioni conformi di una città entro la città. Schematizzando fortemente, le principali tipologie di intervento prefigurabili saranno:

a) *interventi di nuova edificazione in piani di zona 167.* Obiettivo di questi interventi è di portare i servizi necessari a sanare il fabbisogno pregresso esistente nelle borgate. Essi andranno dimensionati e localizzati in funzione di questo obiettivo, insieme a quello di dare forma e compiutezza al tessuto insediativo esistente; localizzazione preferenziale è all'interno delle borgate negli spazi residui e, in assenza di questi, nelle aree di margine;

b) *interventi di autocostruzione.* Obiettivo di questi interventi è di soddisfare la domanda di potenziali autocostruttori abusivi, agevolandoli con la messa a disposizione di aree a condizioni di favore e soprattutto di servizi per la loro guida nella fase di edificazione. Tra questi servizi si può pensare anche alla offerta di strutture tecniche che sappiano indirizzare l'operazione di *do it yourself* con la proposizione di opportuni riferimenti tipologici e costruttivi. La dimensione di intervento dovrà essere riferita alla singola unità d'uso, evitando artificiosi dispositivi tipologici che richiedano tecniche di attuazione evolute;

c) interventi « guidati » di sopraelevazione ed ampliamento. Obiettivo di questi interventi è di guidare il processo di consolidamento delle borgate con l'innalzamento degli indici di utilizzazione del suolo a livelli urbani. Gli operatori interessati saranno i proprietari degli edifici esistenti, ed eventualmente quelli che non hanno ancora edificato sul proprio lotto. Attraverso un opportuno dosaggio di convenienze, si potrà ottenere di concentrare la edificazione su lotti già compromessi frazionando ulteriormente la proprietà. È evidente che la praticabilità di questa politica è legata alle agevolazioni che il Comune è disposto ad offrire a quanti accettano di ridurre l'area libera del lotto in cambio della possibilità di realizzare nuove abitazioni. In una simile prospettive diventa importante la manovra sugli indici di edificabilità, che dovranno essere sufficientemente elastici da permettere soluzioni differenti a seconda della disponibilità a convenzionarsi dei soggetti coinvolti. E dunque, in altro modo ritorna il problema del ruolo delle normative di edilizio-urbanistiche all'interno di una strategia attiva di redistribuzione delle convenienze sotto il controllo delle istituzioni pubbliche.

Sono questi alcuni dei problemi di maggiore interesse sollevati dal progetto per il recupero della periferia abusiva che è anche, nel caso di Roma, il progetto per lo sviluppo della città negli anni futuri.

Si tratta di un progetto difficile, su un terreno minato dalle opposte rinunce dei virtuosismi disciplinari e delle politiche di gestione indifferenti alla qualità dell'ambiente insediativo; un progetto nel quale la architettura e l'urbanistica rischiano la loro stessa credibilità nel processo di costruzione dell'ambiente. Ma forse, è bene non nutrire troppe speranze sulla possibilità degli urbanisti di risolvere un problema che se non altro ha contribuito a metterne a nudo impietosamente limiti ed ambiguità, soprattutto quando le intenzioni erano le migliori.

Note

[1] La domanda di nuovi addetti nel settore edilizio ed il conseguente impulso alla immigrazione si scontravano allora con il permanere di alcune norme restrittive sulla mobilità residenziale ereditate dalla legislazione fascista; per aggirare le leggi, molti immigrati rinunciarono a regolare la propria condizione anagrafica, perdendo cosí alcuni diritti legati allo stato di residenza e finendo per ingrossare le fila di quella « altra città » informale che sarà l'ambiente di incubazione del grande abusivismo degli anni Sessanta e Settanta.

[2] Le aree investite dal fenomeno dell'abusivismo erano aree scarsamente produttive, e spesso in condizioni di abbandono da parte della proprietà pubblica e privata. Erano soprattutto aree che non avevano ancora maturato il proprio valore fondiario, e dunque suscettibili di essere utilizzate temporaneamente per altri scopi. Del resto, quando il valore della rendita si era portato su livelli sufficientemente remunerativi per la proprietà, il processo di espulsione e trasferimento della comunità abusiva veniva innescato senza generare tensioni sociali di particolare asprezza, o perlomeno senza che queste tensioni avessero modo di esprimersi compiutamente per il deciso intervento della forza pubblica.

[3] Un tipico provvedimento urbanistico è quello della « sanatoria » che consiste nel riconoscimento dello stato di fatto e della sua legalizzazione attraverso la variante dello strumento urbanistico vigente. Misure di questo genere hanno spesso contribuito ad incentivare ulteriormente il fenomeno dell'abusivismo, innescando una spirale nella quale la stessa attesa di legalizzazione diventa un importante fattore di dinamizzazione del fenomeno.

[4] Una lucida interpretazione del sistema di convenienze associato all'abusivismo è contenuta ne E. Salzano, « Problemi ed indirizzi per la costituzione di una strategia alternativa di sviluppo della città », su *Città e società*, n. 5, 1971. Peraltro, l'assenza di un esplicito riferimento alle logiche della domanda ed ai processi di mercato della casa risulta estremamente significativa dell'atteggiamento con il quale veniva affrontato il problema dell'abusivismo dalla cultura urbanistica piú avanzata, sensibile soprattutto alla lotta contro la rendita fondiaria.

[5] Una possibile alternativa all'investimento sul nuovo abusivo avrebbe potuto essere quella dell'acquisto sul mercato dell'usato, che tra l'altro proprio in quegli anni era in forte espansione (cfr. G. Ancona, M. De Grassi, Coop. Ulisse, *La domanda di abitazione a Roma dal 1961 al 1967*, Roma, 1979). Riuscire a spiegare perché un operatore di domanda preferisse investire sul nuovo abusivo anziché sull'usato potrebbe aiutare non poco alla comprensione dei meccanismi dai quali dipende l'abusivismo.

[6] Per una ricostruzione dell'azione dell'amministrazione comunale nei confronti dell'abusivismo si veda: A. M. Leone, « L'abusivismo », in A.a. V.v., *Roma, cronache urbanistiche degli anni Settanta*, Roma 1979, p. 190 e segg.; ed ancora F. Prisco,

« Le scelte dell'amministrazione », in *Casabella* n. 438, 1978.

[7] Le ragioni piú frequentemente addotte riguardano la speculazione fondiaria, i modelli di comportamento degli utenti, la rigidità del sistema di produzione dell'edilizia a basso costo regolata da istituzioni pubbliche, la soffocante burocraticità delle normative che disciplinano l'uso dello spazio, ed infine la estraneità della cultura degli architetti-urbanisti alla cultura sociale. Tutte queste ragioni, peraltro innegabili, agiscono in modo da esaltare un fenomeno che ha tuttavia le sue radici nelle distorsioni della economia e della produzione edilizia.

[8] Il totale rilevato dalla amministrazione comunale in occasione della variante al PRG del 1978 era di 289.000 stanze costruite nelle zone perimetrate. Per le lottizzazioni escluse, Benevolo riporta il dato (al 1977) di 230.000 stanze, elaborato in base alle informazioni della Unione Borgate. Per la attendibilità di questi dati, basti ricordare che la Unione Borgate stima 70.000 lottisti a fronte dei 20.000 individuati dal Comune.

[9] A. Clementi, « L'evoluzione dell'offerta di abitazioni a Roma », in M. De Grassi (a cura di), *La situazione abitativa a Roma*, Roma, 1979; A. Clementi, M. Olivieri, *L'edificazione nelle borgate abusive a Roma dal 1971 al 1977*, Roma, 1979; A. Clementi, coop. CIRS, *Le dinamiche dell'abusivismo a Roma*, Roma, 1980.

[10] C. Cocchioni, M. De Grassi, *Processo edilizio e piani d izona 167 a Roma dal 1972 al 1977*, Roma, 1979.

[11] A. Clementi, M. De Grassi, *Processo edilizio e politiche di piano a Roma. Una ipotesi.* Roma, 1979.

[12] M. De Grassi, *Problemi di programmazione dell'edilizia residenziale*; C. Cocchioni, *Un metodo di analisi delle condizioni abitative e della struttura dei redditi per la programmazione dell'offerta di abitazioni*, Roma, 1980.

[13] Una sintesi dell'attività svolta dall'ACER è contenuta ne « Dal blocco dell'abusivismo alla ripresa dell'edilizia legale », *Costruttori Romani*, edizione speciale dicembre 1976.

[14] Queste leggi sono la L. 10, 1977 (Legge Bucalossi), sul regime dei suoli; la L. 457, 1978, sulla programmazione dell'edilizia residenziale pubblica; e soprattutto la L. 392, 1978, che disciplina in modo innovativo l'intero settore dei canoni di locazione, con rilevanti ripercussioni sul mercato immobiliare.

[15] Il variare delle tipologie delle borgate abusive al crescere della distanza dal centro sembra dunque una conferma alla classica teoria della rendita in condizioni di isotropia urbana. Una apparente anomalia è costituita dalla concentrazione degli insediamenti con elevate qualità residenziali nel settore sud-ovest; ma questa anomalia è facilmente spiegabile se si pensa che il settore sud, per la sua posizione intermedia tra la città ed il mare e per la qualità delle iniziative di sviluppo a cui è stato sottoposto negli anni recenti, si presta in modo spiccato ad una offerta destinata a fasce di domanda medio-alta.

[16] G. Marcialis, « La crescita di Roma: contraddizioni e politiche », su *Casabella* n. 438, 1978.