

Politiche e processi dell'abitare nella città abusiva/informale romana

Carlo Cellamare

DAU – Dipartimento di Architettura e Urbanistica per l'Ingegneria, Sapienza Università di Roma,
carlo.cellamare@uniroma1.it

Abstract

Roma costituisce un interessante caso di studio dal punto di vista dei processi relativi alla città abusiva/informale e alla sua riqualificazione, anche attraverso il coinvolgimento degli abitanti. Si tratta di un problema rilevante in tutto il mondo, ma appare interessante la situazione specifica in un Paese occidentale. Il contributo intende quindi focalizzare l'attenzione sui più recenti sviluppi del fenomeno e delle politiche sviluppate per affrontarne i problemi, approfondendo le dinamiche reali attraverso un approccio interdisciplinare, evidenziando le ambiguità e valutando in maniera complessa le politiche.

Abstract

Rome represents an interesting case study of the informal/illegal city and of its regeneration processes that are taking place even through the involvement of its inhabitants. This is a relevant problem all over the world, but it's specifically interesting in a western country. This paper will focus on the analysis of: the recent changes which are characterizing this phenomenon (through an interdisciplinary approach aimed at critically analyzing its dynamics) and the connected regeneration policies (through a complex approach aimed at outlining their ambiguities).

Parole chiave

Città informale – politiche di riqualificazione – bene commune – periferie – pratiche urbane

Key words

Informal city – regeneration policies – common goods – peripheries – urban practices

1. Introduzione

Quella di Roma, capitale d'Italia, costituisce un'interessante esperienza dal punto di vista delle politiche di gestione della città informale e del suo recupero anche attraverso il coinvolgimento degli abitanti. Qui, infatti, in una città per altri versi "moderna" e "occidentale", e con una grande tradizione storica, il fenomeno dell'abusivismo ha dimensioni veramente notevoli: tra un quarto e un terzo dell'intera città. Ma, soprattutto, sono state sviluppate nel tempo molte politiche e molte strategie di recupero, regolarizzazione e riqualificazione, che ci permettono oggi alcune utili ed importanti valutazioni.

Inoltre, la questione non è stata più affrontata con la dovuta attenzione dopo le importanti ricerche sviluppate sul tema delle borgate e dell'abusivismo a cavallo tra la fine degli anni '70 e gli anni '80, fase storica in cui la questione – insieme anche al problema della casa – è esploso in tutta la sua portata, e corrispondente all'epoca in cui le prime giunte di centro-sinistra cominciarono ad affrontarla (Ferrarotti, 1970¹; Clementi, Perego, 1983; Della Seta, 1988; Martinelli, 1986; Berlinguer, Della Seta, 1976)². Si tratta di studi in alcuni casi molto approfonditi (e sviluppati attraverso un importante lavoro sul campo), in altri più orientati alla denuncia del problema, aspetto che comunque li attraversa tutti.

La questione appare ancor più rilevante se si considerano due altri aspetti. In primo luogo, l'Unione Europea e altre istituzioni internazionali (come UN-Habitat) guardano con sempre maggiore attenzione alle politiche che affrontano questi problemi poiché si tratta di fenomeni di vasta portata in tutta l'Europa meridionale e balcanica, oltre che nel Sud del mondo (Un-Habitat, 2010; Davis, 2006). In secondo luogo, perché – almeno nell'esperienza romana – questo tipo di politiche, sperimentate per situazioni anomale, stanno diventando la modalità ordinaria per affrontare lo sviluppo della città e la sua pianificazione.

Il presente contributo intende quindi focalizzare l'attenzione sui più recenti sviluppi del fenomeno a Roma e delle politiche sviluppate per affrontarne i problemi, approfondendo le dinamiche reali attraverso un approccio interdisciplinare e un prolungato lavoro sul campo³. Un approccio interdisciplinare si rende necessario perché si tratta di un processo di costruzione della città articolato e complesso che comprende aspetti urbanistici, sociali, istituzionali, ecc.. Anche la valutazione dell'"efficacia" delle politiche attuate è legata a quanto vengono approfondite le dinamiche reali in atto. Il lavoro di ricerca permette a questo proposito di evidenziare alcune ambiguità e criticità dei processi e delle politiche in corso. In alcuni casi si tratta di problematiche anche note del fenomeno, ma che assumono valenze nuove alla luce dei più recenti processi.

Per poter sviluppare una lettura critica delle fasi più recenti sarà utile riprendere introduttivamente alcuni passaggi fondamentali dello sviluppo storico del fenomeno e delle politiche di pianificazione attuate negli anni.

¹ Ferrarotti ed il suo gruppo di ricerca hanno successivamente sviluppato ulteriori studi sul tema delle periferie e delle borgate (Ferrarotti, 1974, 1981).

² Recenti pubblicazioni hanno interessato la periferia romana, segnale di una ripresa di interesse verso questo tema, ma non hanno trattato specificamente il problema della città abusiva/informale (Ilardi, Scandurra, 2009; Ferrarotti, Macioti, 2009). Molto interessante, e unica nel suo genere, la ricerca sviluppata da Unione Borgate e Associazione Italiana Casa (AA. VV., 2010), cui si rimanda per tutte le informazioni relative alle condizioni sociali, economiche e territoriali nei quartieri ex abusivi della "periferia di mezzo". Ancor più recentemente è tornato sul tema, in una prospettiva più generale, Berdini (2010).

³ Alcuni materiali di ricerca sono disponibili sul sito del gruppo di ricerca SMU – Self-Made-Urbanity (<http://smu-research.net/>).

2. Il processo di formazione della città abusiva

L'abusivismo nasce a Roma, prima di tutto, come risposta al problema della casa. E' difficile definire un momento preciso in cui tale fenomeno ha avuto inizio, anche perché esso si radica in processi di più lontana origine⁴.

Nel momento in cui Roma diventa capitale d'Italia nel 1870, la città esce da una lunghissima fase di stasi ovvero di lentissima trasformazione, così come si era caratterizzata durante il governo dello Stato Pontificio, e viene proiettata nei grandi processi di urbanizzazione che caratterizzavano tutte le grandi città europee ed, in particolare, le grandi capitali, come Parigi. Il ritardo con cui si sviluppa tale processo, le carenze strutturali ed infrastrutturali, l'azione massiccia della rendita fondiaria da parte dei grandi proprietari terrieri, l'inadeguatezza delle politiche delle pubbliche amministrazioni e la debolezza degli strumenti di pianificazione sono tutti fattori che, da allora, salvo alcune parentesi, caratterizzeranno il processo di formazione e trasformazione della città.

E' però negli anni '30, durante il periodo fascista, che si registra a Roma la nascita della "periferia" e delle periferie degradate, in particolare. Nel periodo fascista, infatti, il regime procedette ad estesi ed importanti sventramenti nel centro storico e, allo stesso tempo, per la massa di popolazione espulsa dal centro storico, realizzò alcuni insediamenti di bassissima qualità edilizia, privi dei principali servizi e generalmente collocati in aperta campagna, possibilmente a molta distanza dal centro storico, in alcuni casi a molti chilometri dalla città consolidata: Pietralata, Borgata Gordiani, Primavalle, ecc. . Da questo tipo di processo, e appoggiandosi poi ad esso nella sua evoluzione, si è avviata la colonizzazione della campagna e l'espansione della città.

Il processo è diventato più incisivo ed, in molti casi, drammatico durante il secondo dopoguerra per esplodere poi negli anni '60 e '70. Le devastazioni della guerra e la debolezza del sistema produttivo spinsero ad inurbarsi vasti strati della popolazione, soprattutto dalle campagne e dal Sud d'Italia verso le grandi città, alla ricerca di un'occupazione e di servizi adeguati. Ma mentre le città del Nord diedero origine ad un sistema produttivo industriale consistente, Roma non fu mai una città fortemente industriale (e tanto meno fordista). Sin dalla sua formazione come capitale, i governi nazionali tesero ad evitare la formazione di ceti operai e del proletariato. La città fondava la sua economia sulla presenza dei ministeri, sulle funzioni di servizio e sull'attività edilizia, una delle attività fondamentali, quest'ultima, dell'economia romana in una capitale in rapida crescita.

Questa situazione portò alla compresenza di alcuni importanti fattori: forte aumento della popolazione, in generale a basso reddito; precarietà e basso livello dell'occupazione e delle attività produttive; diffuso impegno dei nuovi immigrati nell'attività edilizia; rapidissimo sviluppo dell'insediamento e forte aumento della domanda di abitazioni. Le amministrazioni pubbliche che si succedettero nel governo della città non furono in grado di rispondere adeguatamente a questo processo e al problema della casa. Nell'ambito delle politiche nazionali di sostegno all'edilizia residenziale pubblica, Roma è stata la città italiana con la realizzazione di maggiori volumetrie dell'edilizia economica e popolare, ma questo è stato insufficiente. Il programma era di fatto inadeguato, sia per i tempi lunghi di realizzazione, sia per la scarsa qualità edilizia ed urbana (da cui derivarono gravi problemi sociali che ancora fanno sentire le loro conseguenze), sia per l'incapacità di rispondere alla domanda abitativa.

Da qui il progressivo ed esteso sviluppo del fenomeno dell'abusivismo (di fatto cominciato sporadicamente dopo la guerra), che procedeva dalla realizzazione di baracche di fortuna (e spesso in gravissime condizioni igieniche e sanitarie) alla costruzione, quando possibile, di palazzine uni-bi-trifamiliari a seconda delle esigenze della famiglia, delle prospettive per i figli e delle capacità realizzative. Non solo in termini economici, ma anche in termini di capacità tecniche e lavorative. Tutto questo, infatti, veniva realizzato in totale auto-costruzione, al di fuori delle

⁴ Per alcuni approfondimenti nell'ambito della ricostruzione storica del fenomeno, almeno fino agli anni '80, si veda la bibliografia citata, ed in particolare Martinelli (1986) e Insolera (1993).

norme previste dai piani regolatori (ove vigenti), spesso coinvolgendo vicini ed altre famiglie in una logica di scambio di prestazioni professionali e di mutuo soccorso. Per molti nuovi abitanti, questa fase è stata vissuta come una vera e propria epopea.

Le nuove realizzazioni andavano a localizzarsi tendenzialmente in aree di campagna, lontano dalla città consolidata, ma lontano anche da “sguardi indiscreti” e dall’azione di controllo dell’amministrazione pubblica, che peraltro era assai debole. Ovvero le nuove realizzazioni si andavano a localizzare in prossimità delle borgate esistenti o, ancora, in condizioni di maggiore precarietà, approfittando di punti di appoggio che costituivano un primo riparo di fortuna, come sotto le arcate degli antichi acquedotti romani (Acquedotto Felice).

Allo stesso tempo, il fenomeno dell’abusivismo è legato strettamente alla speculazione, all’azione dei lottizzatori che vendevano i propri terreni, truffando i nuovi abitanti, sapendo che le operazioni erano illegali, e tutelandosi legalmente in tutti i modi. L’operazione dei lottizzatori è stata indubbiamente sistematica ed intenzionale ed è molto grave quindi la responsabilità. Vastissime aree dell’Agro Romano, in alcuni casi anche di pregio, e altrimenti non edificabili, sono state quindi soggette a vendita, lottizzate e urbanizzate⁵. Un’evidente operazione di speculazione che, complice anche la bassa (se non bassissima) densità edilizia, ha comportato un enorme consumo di suolo e la compromissione definitiva di vaste zone dell’Agro, con gravi effetti ambientali, ad esempio, sul sistema dei fossi e della circolazione idrica sotterranea (senza considerare la necessità da parte dei nuovi abitanti di ricorrere estensivamente ai pozzi per l’approvvigionamento idrico con inevitabili effetti sulla falda sotterranea). I lottizzatori, inoltre, hanno guadagnato spesso due volte sulla vendita dei terreni. Infatti, le società originarie che lottizzarono (spesso come intermediari della proprietà) erano società strumentali e di scarsa consistenza. Questo ha portato, nel tempo, a loro trasformazioni, vendite, cambiamenti di ragione sociale, ecc. e sono quindi passate di mano in mano. Non tutte hanno più riconosciuto le vendite e i pagamenti che gli abitanti avevano fatto alle società precedenti. D’altronde non esiste alcun atto ufficiale, se non le cambiali firmate e le ricevute di pagamento, a testimoniare le avvenute transazioni. Per cui gli abitanti dopo aver pagato alla prima società, successivamente non si sono viste riconosciute le vendite e le proprietà. In alcuni casi hanno dovuto pagare, o stanno pagando, una seconda volta i terreni che avevano già acquistato⁶. La vicenda del riconoscimento delle proprietà non si è quindi conclusa: la situazione, in alcune aree e soprattutto nelle zone denominate “toponimi”, appare tuttora non definitivamente risolta. Sulla vicenda della proprietà si è poi intrecciata quella dei diversi condoni edilizi: molti proprietari abusivi hanno pagato i condoni pur non essendo proprietari legalmente riconosciuti⁷.

Questa situazione determina una posizione degli abitanti dalle molte sfaccettature. Se, da una parte, appaiono come soggetti abusivi e dal comportamento illegale (spesso dannoso per la città), dall’altra, sono stati oggetto di truffe e ingiustizie diffuse. I loro tentativi di regolarizzare la situazione, pagando il dovuto, e anche riconoscendo il danno alla collettività che sono disposti a rifondere (ovviamente solo attraverso sanzioni e transazioni economiche), spesso non arrivano a buon fine o vi arrivano dopo tantissimi anni. La percezione è quella di vivere nella precarietà, una precarietà che comporta un mancato riconoscimento e un’attesa prolungata di tutto ciò che fa città (sebbene gli abitanti siano spesso disposti a farsene carico direttamente): servizi, infrastrutture, attrezzature, opere di urbanizzazione, spazi pubblici, spazi verdi, ecc. Una città incompiuta, perennemente in attesa e precaria.

⁵ I lotti avevano mediamente un’estensione che va dagli 800 ai 2000 mq. A Valle Borghesiana, per esempio, come a Borgata Finocchio il lotto era di circa 1000 mq.

⁶ Ma ottenendone il riconoscimento formale davanti ad un notaio.

⁷ Si tenga conto, da questo punto di vista, che formalmente tali domande di condono non sarebbero possibili e non sarebbero accoglibili.

L'abitante, stretto in questa morsa mortale tra la proprietà e l'amministrazione, è allo stesso tempo un illegale/abusivo, un soggetto che subisce sistematicamente un mancato riconoscimento e un'ingiustizia, un soggetto che è obbligato a continuare nel suo comportamento "abusivo", un soggetto costretto a provvedere da solo alla realizzazione di attrezzature e servizi per rendere vivibile il proprio contesto di vita.

Se la vicenda dell'abusivismo si lega quindi strettamente, almeno nelle sue fasi iniziali, alla lotta per la casa, essa è peraltro evoluta nel tempo, sia in termini di caratteri del fenomeno sia in termini di aree che ne sono state interessate. Si è assistito infatti ad ondate successive di sviluppo della città abusiva, tendenzialmente collocate su anelli sempre più esterni oltre la città insediata, nella campagna romana, corrispondenti a fasi continue e progressive di espulsione di abitanti della città, ma anche di ricerca di aree a più basso costo per l'insediamento in risposta all'aumento del mercato immobiliare. Ad esempio, l'insediamento di Borghesiana, circa 6 km fuori del GRA tra Prenestina e Casilina, è stato realizzato da persone che, in molti casi, arrivate a Roma, sono andate a vivere (generalmente in affitto) nelle prime corone abusive (Torre Gaia e Torre Maura)⁸ e che, quando hanno potuto, hanno cercato di realizzare una condizione abitativa più dignitosa, anche se a costo di andare più lontano ed in luoghi privi di servizi.

Alla fine si è creato un sistema, che è al contempo un regime abitativo ed un sistema economico, intorno al fenomeno dell'abusivismo.

Importante è anche il rapporto con il modello abitativo e con il processo costruttivo. Le fasi iniziali, come si è detto, sono legate alla necessità abitativa. Questo suo carattere di necessità, legato anche alla dimensione unifamiliare dell'operazione, ha indotto il prevalere di una tipologia edilizia ben definita, unifamiliare. Ma questa è andata progressivamente legandosi anche ad un modello abitativo, fondato sulla casa di proprietà, sul riferimento all'abitazione isolata di qualità (in origine con orti e annessi agricoli e successivamente con vasti giardini molto curati e piscine), sulla destinazione ad un nucleo familiare definito ed eventualmente allargato. Abbiamo quindi assistito, nell'evoluzione del fenomeno, al passaggio dall'abusivismo "per necessità" all'abusivismo che tendeva a realizzare il modello di abitare di una classe piccolo borghese all'inseguimento dei modelli della classe benestante. Ne sono testimonianza il fatto che alcune case più recenti hanno più il carattere di villini o ville di campagna (con, appunto, piscine, ecc.), spesso realizzate da piccoli imprenditori edili. Quelli più "illuminati" hanno saputo realizzare le proprie abitazioni anche con criteri di bioedilizia e risparmio energetico. Ad esempio, a Saline di Ostia abbiamo la prima casa "ad 1 lt." di tutta Roma, premiata anche a livello internazionale.

Ha influito sulla tipologia edilizia e sui processi costruttivi anche l'esigenza, che si è andata progressivamente affermando, non solo di vivere più comodi possibile ma anche di provvedere alle potenziali esigenze future della propria famiglia allargata, ovvero di provvedere per tempo alla casa per i propri figli. Progressivamente si è passati alle palazzine, la tipica tipologia costruttiva romana, che permette il maggior sfruttamento del lotto fondiario. Ciò ha dato origine alla tipica conformazione che caratterizza diffusamente i quartieri abusivi romani. In questa ulteriore fase, i proprietari abusivi sono generalmente passati dall'autocostruzione al coinvolgimento di imprese edili; ovvero sono intervenuti soprattutto operatori immobiliari che erano proprietari abusivi non residenti e che costruivano per immettere nel mercato dell'affitto le proprie palazzine.

Il fenomeno è andato progressivamente evolvendo non solo per la trasformazione del modello abitativo, delle esigenze dei nuovi abitanti e dei caratteri (e obiettivi) degli operatori, ma anche per l'azione della speculazione edilizia, nonché grazie a tre successivi "condoni edilizi" (L. 47/1985, L. 724/1994, L. 326/2003), che hanno innescato un meccanismo di accettazione implicita e tacita di un processo abusivo di sviluppo edilizio, in attesa (e con l'aspettativa) del successivo condono e

⁸ In alcuni casi si tratta anche di nuclei che avevano usufruito delle case popolari o le avevano occupate (ad esempio, a Tor Bella Monaca).

connessa legalizzazione. Il processo abusivo è diventato una modalità ordinaria di sviluppo insediativo e finanche di speculazione edilizia, e l'attività di contrasto è diventata ancor più difficile e complicata, se non addirittura pericolosa per gli ufficiali pubblici che la perseguono (in particolare per l'Ufficio antiabusivismo del Comune di Roma nel periodo di governo del centrosinistra).

L'abusivismo è cioè evoluto dall'essere "abusivismo per necessità" (spesso legato a costruzioni fatiscenti, se non addirittura a baracche e, comunque, in generale, prive dei servizi essenziali), ad un abusivismo "di convenienza" che mirava alla realizzazione a costi accessibili di abitazioni qualificate, dotate spesso di giardino, pensate per un modello di abitare maggiormente benestante o per rispondere alle esigenze future dei figli e alla moltiplicazione dei nuclei familiari (ville, villette ed altri edifici monofamiliari; palazzine o altri edifici bifamiliari o plurifamiliari); per passare poi ad una attività economica e speculativa (realizzazioni di palazzine e altri edifici plurifamiliari) dove il costruttore non è necessariamente anche l'abitante e fruitore dell'edificio e dove la destinazione d'uso non è solamente residenziale (si tenga conto che, con l'andare del tempo, sono state realizzate in forma abusiva anche edifici ed aree industriali, artigianali e commerciali); per arrivare infine a forme organizzate ed "industrializzate" di speculazione edilizia (con la realizzazione di interi complessi residenziali), dove l'impresa è supportata da tecnici specializzati ed avvocati (per il contrasto all'azione giudiziaria). Alcune di queste generazioni di abusivismo erano già presenti negli anni '80, almeno *in nuce* (Martinelli, 1986), altre sono emerse nel corso del tempo. Esse hanno dato origine a cicli nei processi di costruzione della città abusiva, fino alle fasi più recenti di consolidamento; cicli che si sono succeduti nei diversi territori interessati dal fenomeno, progressivamente più esterni nella corona urbana.

Alcune indagini, sviluppate sulla base delle attività svolte tra il 1999 e il 2008 dall'Ufficio antiabusivismo del Comune di Roma (Lico, 2009), individuano quattro tipologie diverse di abusivi, che si sono succedute nel tempo:

- prima generazione: l'abusivo semplice;
- seconda generazione: l'abusivo speculatore;
- terza generazione: l'abusivo scientifico;
- quarta generazione: l'abusivo arrogante.

Questi soggetti si ritrovano oggi ad operare nello stesso tempo sugli stessi territori, rendendo particolarmente complessa la situazione e le possibili politiche di riqualificazione. Cambiano anche le tipologie degli abitanti e si può registrare la compresenza degli abitanti "originari", i "pionieri" di queste borgate, così come di persone in affitto estranee a questi luoghi, di piccola e media borghesia interessata, e finanche di immigrati cui vengono sub-affittati ex-stalle ed ex-pollai in condizioni di degrado ed esclusione veramente preoccupanti. Cambia evidentemente anche il rapporto che questi diversi abitanti ed operatori hanno con il proprio territorio e la disponibilità ad investire per la sua riqualificazione.

Il fenomeno⁹ non si è mai arrestato e ancora oggi le amministrazioni della città (sia quelle che hanno governato nei quindici anni del centrosinistra – sindaci Rutelli e Veltroni – che quella di centrodestra che ha vinto nel 2008 – sindaco Alemanno –) ed il nuovo Piano Regolatore Generale hanno dovuto e devono fare i conti con tale fenomeno.

3. Politiche e pianificazione per l'abusivismo a Roma

Roma, a differenza della maggioranza delle città, piccole o grandi, del Centro-Sud Italia dove si è manifestato prevalentemente il fenomeno dell'abusivismo, nel corso degli anni ha in realtà

⁹ Si noti che si è fatto qui riferimento essenzialmente all'abusivismo residenziale che ha portato alla costituzione di interi brani di città. L'orizzonte dell'abuso edilizio è ben più ampio e di questo si dà ampiamente conto nel lavoro di Berdini (2010).

affrontato il problema, cercando vie praticabili nell'ambito della pianificazione urbanistica e delle politiche di riqualificazione urbana; costituendo un caso interessante, quanto problematico.

L'atteggiamento delle amministrazioni capitoline che si sono succedute negli anni è stato certamente ambiguo. Da una parte, infatti, l'abusivismo costituiva un fenomeno illegale da perseguire, dall'altra l'amministrazione non era in grado di rispondere alla domanda abitativa crescente, ed il fenomeno abusivo costituiva quindi una valvola di sfogo. Per cui, soprattutto nelle prime fasi dell'abusivismo, quelle legate all'abusivismo di necessità, l'azione di controllo e repressione del fenomeno è stata effettivamente realizzata, ma non è stata portata avanti in maniera massiccia e sistematica, e soprattutto non si era in grado di trovare soluzioni alternative più complessive ed estensive. Questo ha fatto sì che al crescere del fenomeno e al cambiare del suo carattere in forma speculativa, l'amministrazione è stata sempre meno in grado di arginarlo e gestirlo.

Solo alla fine degli anni '70 ed, in particolare, con l'avvento delle giunte di centro-sinistra, che avevano fatto del sostegno alla lotta per la casa e della riqualificazione delle periferie alcuni propri punti di forza nel programma elettorale, si è registrato un punto di svolta. Queste amministrazioni si sono impegnate nello sviluppare un processo di negoziazione e concertazione tra i soggetti interessati (amministrazione pubblica, autocostruttori abusivi, lottizzatori, costruttori edili, ecc.) al fine di far rientrare il fenomeno nell'ambito del controllo pubblico, comportando allo stesso tempo la regolarizzazione delle proprietà, la regolarizzazione degli oneri dovuti nei confronti dell'amministrazione, la revisione della pianificazione delle aree interessate, la progettazione degli interventi e la riqualificazione urbana.

In particolare, dal punto di vista della pianificazione e della riqualificazione urbana sono stati sviluppati alcuni passi importanti (Rossi, 2000). Già nel PRG del 1962, erano state inserite le zone F (in particolare, le F1) denominate "Ristrutturazione urbanistica", che comprendevano i nuclei edilizi, le lottizzazioni e gli insediamenti abusivi costruiti fuori dal precedente piano regolatore del 1931. In queste zone era prevista, sulla base dei Piani particolareggiati (che costituivano gli strumenti di attuazione), una diminuzione della densità territoriale, e la realizzazione delle attrezzature e dei servizi necessari. Già all'epoca erano abbastanza estese le aree della cintura periferica – per lo più tutte interne al GRA – interessate da queste zone, con una particolare concentrazione nel quadrante occidentale, tra la Magliana e la Tomba di Nerone. Altre consistenti aree sono lungo la via Cassia, a Prima Porta, lungo la via Casilina, a Fregene e a Fiumicino. In realtà, l'edificazione proseguirà per lo più senza Piani particolareggiati e quindi senza la possibilità di controllare le densità fondiari, la congruenza tra numero di abitanti e aree destinate a servizi, il rispetto dell'integrità di queste ultime, l'idoneità della rete viaria, ecc.. I previsti interventi di "ristrutturazione urbanistica", tra cui anche quelli relativi alle zone F2, rimasero quindi inattuati. Questa situazione, combinata col sostanziale fallimento del programma di edilizia economica e popolare e il conseguente sviluppo abnorme degli insediamenti abusivi, spinse l'Amministrazione comunale all'elaborazione di varianti al PRG, di cui quella strettamente relativa agli insediamenti abusivi fu adottata nel 1978. Nell'aprile 1976 era stata approvata una prima delibera che perimetrava 55 nuclei "spontaneamente sorti" dopo il 1962. Contemporaneamente era stato varato il cosiddetto "piano ACEA" per il risanamento idrosanitario delle borgate. Nel luglio 1977, con la nuova amministrazione di sinistra (eletta l'anno precedente), fu deliberata la perimetrazione definitiva delle borgate che interessava 4400 ettari per un totale di circa 23 milioni di mc costruiti. Nel luglio 1978 infine fu adottata una Variante al Piano regolatore destinata al recupero urbanistico di 84 nuclei edilizi. In totale comprendevano 267.000 abitanti. Scopo della variante era quello di definire i criteri generali per la ristrutturazione dei singoli nuclei, individuando in ciascuno di essi le aree riservate ai servizi e al verde pubblico e quelle destinate al completamento (con una previsione di 157.000 nuovi abitanti). Nelle norme di attuazione del

piano viene introdotta una nuova zona (O), a sua volta suddivisa in tre sottozone, differenziate a seconda delle densità e della presenza di aree da salvaguardare. L'iter di definitiva approvazione fu molto lungo e articolato, reso ancor più complesso dalla legge nazionale che introdusse il primo "condono edilizio". Nel 1983 la Variante venne approvata dalla Regione, ma con alcune modifiche (complessivamente 400.000 abitanti, di cui 252.470 già insediati e 148.400 previsti a completamento). Gli ultimi atti deliberativi si ebbero ancora nel 1988. La necessità di dover redigere una quantità rilevante di strumenti urbanistici (piani di recupero) spinse l'Amministrazione comunale, nel 1983, a coinvolgere (attraverso un concorso pubblico) i professionisti privati, formando gruppi misti di progettazione (tecnici comunali e professionisti privati). Tutta l'operazione (espletamento del concorso, affidamento degli incarichi, avvio e sviluppo del lavoro, iter formale dei piani particolareggiati, ecc.) durò molto a lungo e ancora nel 2000 solo 21 piani erano definitivamente approvati.

Alcuni fattori hanno quindi incrinato il buon esito dell'operazione avviato dalle giunte di sinistra: l'onerosità per il soggetto pubblico delle operazioni previste (di fatto tutte comportavano progettazione e intervento pubblici) che sono risultate estremamente gravose; la burocratizzazione ed i tempi molto lunghi dei processi di pianificazione e progettazione; ma anche la reticenza e la pretenziosità dei proprietari dei terreni nonché lottizzatori (i più tutelati dal punto di vista legale); ed infine anche il cambiamento nei caratteri del processo abusivo e nell'atteggiamento degli abitanti (che reclamavano la realizzazione di servizi ed attrezzature anche in funzione della richiesta crescente di un modello abitativo adeguatamente qualificato). Ciò ha determinato un forte rallentamento del processo, acuito negli anni '80 dal passaggio alle giunte di centro-destra, meno impegnate su questi temi. I suoi primi esiti positivi si sono registrati solo alla fine degli '80 e molte scelte di pianificazione e progettazione si sono definitivamente concretizzate solo negli anni '90, nell'ambito delle nuove giunte di centro-sinistra.

Le nuove giunte di centro-sinistra, in primo luogo, hanno portato a termine il percorso precedente ed, in particolare, la vicenda dei piani di recupero delle ex-zone O. In secondo luogo, sono stati sviluppati percorsi a livello di pianificazione e a livello di gestione del fenomeno abusivo. Rispetto ai percorsi di pianificazione sono state approvate nuove varianti (Variante di Salvaguardia e "Piano delle Certezze") e, successivamente, nell'ambito del nuovo PRG sono state individuate le nuove aree abusive (i "toponimi") da sottoporre ad un regime particolare di pianificazione e recupero, del tutto innovativo. Dal punto di vista gestionale è stata invece sviluppata una strada già intravista durante le prime giunte di centro-sinistra (avviata sperimentalmente dal sindaco Petroselli), quella delle opere a scomputo e dei consorzi di autorecupero, che è poi stata estesa alle nuove aree abusive.

4. Coinvolgere gli abitanti nella gestione dei propri quartieri (ex-)abusivi

Per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria (strade, fognature, illuminazione pubblica, ecc.) e secondaria (scuole, servizi, ecc.) previste dai piani particolareggiati, il Comune aveva l'onere particolarmente gravoso della realizzazione diretta. Dopo alcune prime sperimentazioni nate su stimolazione diretta degli abitanti abusivi che si dichiaravano disponibili a farsi carico della realizzazione di tali opere, l'Amministrazione comunale ha introdotto una procedura innovativa, permessa dalla legislazione regionale, unica di questo tipo in Italia. Le opere di urbanizzazione possono essere realizzate anche da un Consorzio tra i proprietari delle aree (che siano residenti o meno; e rispettando una percentuale minima di aderenti), denominato Consorzio di Autorecupero (o, nella versione dell'associazione consortile, ACRU – Associazione Consortile di Recupero Urbano), costituito attraverso uno specifico Statuto. Gli aderenti versano una propria quota di adesione in cui confluiscono, oltre ad una quota minima per il funzionamento e la gestione del Consorzio, gli oneri (concessori) che i proprietari avrebbero dovuto versare al

Comune per sanare la situazione e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione previste; che vengono quindi definite “opere a scomputo” degli oneri dovuti¹⁰. Tralasciando i meccanismi specifici (amministrativi, procedurali, finanziari, ecc.) che caratterizzano il funzionamento dei Consorzi e la realizzazione delle opere, la sostanza è che i proprietari, attraverso questi Consorzi, hanno la possibilità di autogestire la realizzazione delle opere, comprese le fasi di progettazione, di scelta delle priorità, di appalto e scelta delle imprese, di realizzazione, di verifica della qualità, ecc. Il Consorzio ha una struttura di gestione piuttosto agile, composta da un Presidente e da un consiglio direttivo, e in genere si avvale di tecnici di fiducia, o di tecnici messi a disposizione da strutture consortili o associative che svolgono una funzione di supporto. Nel processo di recupero delle periferie, infatti, si sono costituiti alcuni soggetti impegnati nel coordinamento e nel supporto dei Consorzi. Queste strutture possono avere una lontana origine e costituire un’associazione autonoma (come, ad esempio, l’“Unione Borgate”) oppure nascere dall’autorganizzazione e messa in rete dei Consorzi di autorecupero stessi (come, ad esempio, il Consorzio Periferie Romane e il CARS – Consorzi Associati Roma Sud). Tali soggetti, in molti casi, diventano interlocutori diretti del Comune, intermediari tra i Consorzi di autorecupero e l’amministrazione.

Tutte le decisioni dei Consorzi (relative al regime delle proprietà, alla pianificazione, alla progettazione degli interventi, ecc.) vengono prese nell’ambito di assemblee tra i proprietari aderenti. I fondi raccolti sono versati su un conto corrente bancario controllato dal Comune (che autorizza le spese) e gestito direttamente dal Presidente del Consorzio. Il Comune svolge un ruolo di supporto, supervisione e coordinamento, di garante finanziario, ma soprattutto di valutazione della qualità, di rispetto dei criteri progettuali e di approvazione dei progetti, attuati attraverso regolamenti, linee guida e bandi per l’elaborazione dei piani e dei progetti.

L’esperienza dei Consorzi è stata considerata da più parti, a cominciare dal Comune, come un’esperienza di tipo partecipativo: un’opportunità per favorire una riappropriazione dei luoghi, una maggiore capacità di identificazione, una responsabilizzazione rispetto al bene comune, che comportano allo stesso tempo lo sviluppo su base locale delle attività economiche connesse. Il Comune trae un vantaggio non indifferente dal fatto che si alleggerisce degli oneri di realizzare e gestire le opere, dell’amministrazione minuta e ordinaria, concentrandosi piuttosto su alcuni interventi di particolare importanza. Ed inoltre i Consorzi di fatto assorbono le conflittualità minute e diffuse che quindi vengono filtrate rispetto al Comune. Ma, soprattutto, i proprietari tendenzialmente delegano ai Consorzi la gestione delle situazioni, occupandosi di difendere piuttosto eventuali propri interessi particolari, come una sorta di grande “assemblea condominiale”. Se sono indubbi alcuni aspetti di carattere partecipativo, l’esperienza appare caratterizzarsi soprattutto come una sorta di “amministrazione partecipata”, piuttosto limitata rispetto ad una ideale prospettiva di costruzione di uno “spazio pubblico” (CNRS, 2007).

5. La vicenda dei “toponimi”

L’esperienza dei Consorzi di Autorecupero è stata ritenuta particolarmente significativa ed efficace che il Comune l’ha estesa anche ad altre nuove aree, i cosiddetti “toponimi”, e non solo per la gestione della riqualificazione ma anche per la pianificazione del recupero. Il fenomeno dell’abusivismo, infatti, non si è concluso dopo la perimetrazione delle zone O, e neanche dopo l’ultimo condono. Il Comune quindi si è trovato a dover fronteggiare aree con edilizia abusiva, sanata con i più recenti condoni edilizi o non ancora condonata, ma situate al di fuori delle zone O perimetrate. Data la loro bassa densità è anche difficile una loro perimetrazione. Tali aree sono i

¹⁰ L’operazione è stata introdotta dalla Del. C. C. 107/1995 dalle giunte di centro-sinistra ed è stata recentemente ripresa dalla nuova giunta di centro-destra (Del. C. C. 53/2009), mostrando una continuità di politiche tra le due amministrazioni.

toponimi, denominazione che nasce proprio dalla difficoltà di una loro chiara perimetrazione e definizione amministrativa. I toponimi sono stati a loro volta inseriti nel nuovo piano regolatore. Essi si riferiscono sostanzialmente alle aree edificate abusivamente fino al 1993 (e quindi condonate nel 1994). Tali provvedimenti di pianificazione, sebbene ancora non portati a compimento, appaiono già oggi insufficienti. Il fenomeno, infatti, è in realtà continuato fino ad oggi; e quindi bisognerebbe prendere in considerazione anche le nuove aree condonate nel 2003 e quelle tuttora abusive.

Il Comune ha previsto per i c.d. “toponimi” la possibilità di costituire dei Consorzi (ma in molti casi si tratta di estensioni dei Consorzi già esistenti) finalizzati non solo alla realizzazione delle opere, ma anche alla pianificazione, alla redazione cioè dei piani particolareggiati che qui – a differenza delle zone O – mancano, e che quindi possono essere di iniziativa privata e non solamente di iniziativa pubblica (la prima è stata ovviamente quella più frequentemente utilizzata, sia per il controllo diretto da parte dei consorzi, sia per una maggiore rapidità di esecuzione). Si tratta, evidentemente, di una sorta di “urbanistica contratta” o “compartecipata con i proprietari abusivi”. Il Comune, attraverso alcuni bandi, detta i criteri per l’elaborazione dei piani e successivamente approva. Per la precisione, si trattava di un’operazione in tre fasi: individuazione delle aree e definizione dei criteri progettuali (Del. G. C. n. 263/2001; Del. G. C. n. 219/2004); elaborazione di una proposta preliminare (da valutare e approvare da parte dell’amministrazione; Del. C.C. n. 189/2005); definizione del progetto definitivo (da valutare e approvare da parte dell’amministrazione). La redazione dei piani deve prevedere le aree destinate ai servizi e, tra l’altro, permette la revisione dei perimetri stessi dei toponimi (compresa una loro estensione, soprattutto se destinata a comprendere altri lotti o nuclei limitrofi già edificati o a reperire aree da destinare ai servizi) nonché la definizione delle cubature aggiuntive che potranno essere realizzate a completamento.

Le aree interessate dai *toponimi* erano originariamente 79, poi diventate 82, distribuite su tutto il territorio comunale¹¹. Nel 2005 la situazione complessiva rispetto al processo di recupero urbanistico era questa: 61 nuclei per i quali era stata presentata una proposta di preliminare (43 approvati e avviati all’elaborazione del progetto definitivo; 18 per i quali era richiesta una revisione); 10 nuclei per i quali non era stata presentata una proposta; 11 nuclei interessati da altri strumenti.

Successivamente, però, la vicenda si complica e, per ora, non si è riusciti a portare in approvazione alcun piano di recupero. Bisogna anche considerare che il cambio di amministrazione nel 2008 ha determinato uno stop temporaneo. Solo recentemente (Del. C. C. n. 122/2009) è ripreso il processo, con l’introduzione di alcune semplificazioni e accelerazioni procedurali e l’emanazione di alcune “Linee guida” per l’elaborazione dei piani. Si riscontra una continuità tra le politiche della nuova amministrazione e quelle della precedente, salvo una maggiore riluttività e semplificazione, con aumenti di cubature realizzabili per fronteggiare alla necessità di realizzare gli standard ed i servizi, rispetto ai quali l’amministrazione comunale non è in grado di investire. L’amministrazione comunale, per cercare di accelerare i tempi, ha posto come scadenza al processo di pianificazione da parte dei Consorzi la fine del 2010, ma tale scadenza appare tuttora difficilmente realizzabile.

¹¹ Per la precisione, sulla scorta della “Variante delle Certezze”, il nuovo PRG individua 71 “nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare” che interessano un territorio di circa 1.767 ha, per una volumetria complessiva di circa 10.600.000 mc (circa 120.000 abitanti interessati), di cui il 70% già realizzato (il 95% con destinazione residenziale). La manovra complessiva delle delibere comunali arriva a considerare prima 79 e poi 82 “toponimi”. Sinora, l’operazione di ripermetrazione prevede un ampliamento di ulteriori 150 ha. Nel quadro complessivo, si deve anche tenere conto che le ex-zone O (le ex borgate abusive) interessano circa 5.600 ha di territorio e 360.000 abitanti.

6. La dinamica reale di un consorzio

L'esperienza dei Consorzi di autorecupero appare interessante e, per alcuni versi, anche efficace. Approfondendo le dinamiche concrete, la realtà si fa più complessa, diversificata, e al contempo problematica ed ambigua.

In origine i Consorzi sono nati sotto lo stimolo e la pressione di persone più motivate e più mobilitate, nell'impegno della riqualificazione dei propri luoghi di vita, spesso raccogliendo attorno ad un nucleo originario tutti quei soggetti concretamente interessati a realizzare tale riqualificazione dei propri quartieri (e che al contempo erano ovviamente nelle condizioni di permetterselo). In questo senso, i Consorzi sono apparsi (e, in parte, lo sono) come un'opportunità per realizzare ciò che era stato sempre difficile realizzare, anche per le carenze dell'Amministrazione. Allo stesso tempo, i Consorzi sono fondati su un rapporto di fiducia, sulla delega ad un nucleo più attivo e fattivo ed in particolare al Presidente, sulla partecipazione relativa alle piccole cose concrete (dove devono passare i tubi delle fogne, come fare i marciapiedi, come provvedere alla raccolta dei rifiuti, ecc.) e non sulle grandi politiche. Nonostante questo, alcuni Consorzi sono stati in grado di fare scelte importanti, ad esempio nel campo ambientale e della sostenibilità: a Cerquette Grandi è stato realizzato un campo fotovoltaico che fornisce l'energia a tutto il toponimo; a Saline di Ostia è stata realizzata una pista ciclabile.

Con l'andare del tempo, i Consorzi, soprattutto attraverso i loro piccoli nuclei direttivi, si sono evoluti mescolando caratteri diversi: in alcuni casi sono rimasti legati ad una sorta di dimensione "comunitaria" commista anche di rapporti amicali, legati al carattere solidale e di "mutuo soccorso" dell'impresa "pionieristica" di colonizzazione del territorio brado; in altri casi si sono andati progressivamente caratterizzando come piccoli centri di gestione delle attività (comprese quelle di affidamento degli incarichi di progettazione e di realizzazione delle opere che, sebbene non eccezionalmente remunerativi, innescano comunque una significativa economia locale), nodi di reti locali di interessi, micropoteri locali dove si fa incerto e ambiguo il confine tra il leader seriamente impegnato per la comunità locale e il piccolo potentato proiettato verso la vita politica di livello locale, generalmente municipale.

Tra l'altro, come si è già accennato, si è innescato un fenomeno per cui sono nate o si sono sviluppate alcune organizzazioni, generalmente anch'esse a carattere consortile, che riuniscono o supportano più Consorzi di Autorecupero. Si tratta di organizzazioni che hanno permesso di dare maggiore forza ai Consorzi e che forniscono un importante supporto tecnico-logistico alle realtà singole che sono indubbiamente più deboli. D'altra parte, sono diventati interlocutori privilegiati dell'amministrazione capitolina andando a costituire un livello intermedio di micropotere nel vasto panorama delle periferie. Il Comune trae vantaggio dalla riduzione degli interlocutori e delle conflittualità, ma la dimensione partecipativa finalizzata alla costruzione del bene comune sembra chiaramente allontanarsi.

In realtà, i processi partecipativi relativi ai Consorzi di Autorecupero sono molto differenziati tra loro e offrono un panorama vasto, a seconda dei soggetti specifici coinvolti e delle situazioni territoriali particolari. Bisogna poi distinguere tra la dinamica interna del consorzio e quella esterna in cui alcuni soggetti (prima di tutto il Presidente) entra in relazione col meccanismo complessivo e con gli altri soggetti, come l'Amministrazione comunale e le strutture intermedie e di supporto.

La dinamica interna, più o meno ancorata tuttora a rapporti fiduciari, assume i caratteri tipici dei rapporti condominiali e dei rapporti di vicinato, e in molti casi può essere apprezzata una dimensione "partecipativa". In molti casi esiste uno spirito fortemente collaborativo e la capacità di pensare e realizzare progetti comuni come nel caso di Cerquette Grandi, dove è stato realizzato in questo modo il campo sportivo, la tutela e la valorizzazione del fosso e della connessa valletta, gli spazi comuni per le feste, alcuni sentieri. In altri casi prevale lo spirito "condominiale" e la

risoluzione dei propri interessi specifici. Andando avanti nel tempo si aggregano nel Consorzio soggetti che poco hanno a che spartire con lo spirito pionieristico del nucleo originario e più motivato.

Diversa è la dinamica esterna, dove il Presidente è inserito in una dinamica di negoziazione con gli altri soggetti, e con l'Amministrazione in particolare; una "macchina amministrativa limitata" giocata sulla mediazione, dove c'è ben poco spazio per la partecipazione e per un ragionamento sulle politiche complessive.

Si noti che, all'interno di ex-zone F, ex-zone O e toponimi, sono nati anche numerosi comitati, caratterizzati da rapporti diversificati con i Consorzi, facendo emergere la distinzione tra i soggetti che curano gli interessi dei proprietari e i soggetti che si occupano della riqualificazione del contesto urbano in cui si vive, facendo anche importanti battaglie in questo senso. In molti casi sono stati gli stessi comitati locali ad aver dato vita ai Consorzi, ne sono stati i nuclei propulsori e di aggregazione (Cerquette Grandi). In alcuni casi, hanno lo stesso ceppo di origine e sono formati praticamente dalle stesse persone, ma svolgono attività separate (Saline di Ostia) e comunque convivono, anche sostenendosi reciprocamente. In altri casi svolgono vita separata (Borgata Finocchio), se non addirittura conflittuale. In questi casi i comitati ritengono che i consorzi curano solo gli interessi dei proprietari e non i problemi della borgata. Si può riscontrare come la maggiore vitalità sia per lo più proprio nei comitati, capaci di proposte complesse, articolate ed integrate, generalmente con una visione più ampia e motivata (ad esempio, a Borgata Finocchio con l'iniziativa legata al recupero e alla riqualificazione del parco della Collina della Pace). In alcuni casi i comitati sono assenti, e tutte le iniziative sono sviluppate dai Consorzi (Borghesiana).

7. Il rapporto tra "città autocostruita" e il "bene comune"

In generale, come si è detto, non si può parlare di vera e propria partecipazione, quanto di "amministrazione partecipata". L'idea di "città come bene comune" ha qui un orizzonte limitato; non certo quello delle grandi politiche, quanto quello dei servizi e delle opere primarie. Il rapporto tra "città autocostruita" e "bene comune", qui connesso, anche positivamente e costruttivamente, all'azione diretta e alle forme di appropriazione materiale, va necessariamente approfondito, anche per sciogliere alcune ambiguità.

Se da una parte, infatti, gli abitanti sono sicuramente "abusivi" e quindi "illegali", e per questo hanno creato problemi alla città (se non addirittura danni), dall'altra sono sicuramente molto impegnati nella qualificazione e riqualificazione del proprio quartiere, o meglio del proprio contesto di vita (perché spesso di "quartiere" è difficile parlare), hanno a cuore il proprio "bene comune" che per loro è il pezzo di città che hanno costruito. Certo, non è percepita come "bene comune" la città tutta, di cui non si sentono granché parte e che pure è quella che si deve far carico di molti problemi fisici creati dalla città abusiva (consumo di suolo, inquinamento e depurazione, problemi e impatti ambientali, nuove infrastrutture, ecc.). Così come dei problemi economico-finanziari legati al gravare sulle casse comunali delle spese legate ai servizi e all'urbanizzazione primaria. Per gli abitanti abusivi tutta la partita si gioca in un rapporto diretto tra loro e l'amministrazione: nel momento in cui ripagano il dovuto (ovvero rimborsano gli oneri concessori e le multe che devono pagare), e in cui investono propri fondi nella riqualificazione, sentono di aver risolto tutti i problemi, di aver risarcito tutti i danni e di poter chiedere che l'Amministrazione faccia la sua parte. Si reclama un'azione pubblica di riqualificazione che, a questo punto, è percepita dagli abitanti come "dovuta". E' la città "fai da te". La città è un "bene comune" nel momento in cui è il prodotto di un "fai da te".

In effetti, gli abitanti di fatto sopperiscono alle carenze, spesso gravi, dell'Amministrazione, che non è in grado di rispondere in modo adeguato e nei tempi opportuni alle esigenze crescenti. Nella

dimensione locale e nella fattualità reale, risulta che la città è molto più un “bene comune” per gli abitanti che non per l’Amministrazione.

In questo nodo sta la contraddizione tra il sentimento di abusivismo e l’attuale “pretesa”, quasi recriminazione, di essere riconosciuti, di avere la propria parte di servizi, di essere considerati alla stregua di altre parti della città. “Anche lasciandoci fare”: gli abitanti chiedono all’Amministrazione che lasci loro campo libero di azione. Ancor più dopo i condoni, attraverso i quali le costruzioni sono state (o si dà per scontato che siano) legalizzate.

Non si è più abusivi. A fronte del fatto che l’amministrazione, forse la città tutta, tendeva a nascondere questa parte di città, quasi fosse una vergogna; una vergogna per le condizioni di degrado, ma soprattutto una vergogna per un problema che non voleva vedere, non riusciva a gestire, controllare, risolvere.

Oggi le aree abusive o ex-abusive, la cosiddetta “città di mezzo”, non sono neanche considerate come le aree più degradate e la qualità della vita percepita non è tra le più basse della città, anzi viene mediamente valutata come positiva (maggiore controllo sociale, maggiore sicurezza, dimensione locale della vita quotidiana, ecc.), sebbene siano carenti i servizi, gli spazi pubblici, il verde, come evidenzia una recente ricerca dell’Unione Borgate (AA. VV., 2010).

Bisogna viceversa considerare come, col passare del tempo, con l’avanzare delle giovani generazioni, con la legalizzazione della città informale e con il crescere della sua riqualificazione (e del benessere degli abitanti), al di fuori del nucleo originario e più motivato, gli aderenti ai Consorzi assumono atteggiamenti diversi, meno partecipi degli interessi comuni curati dai Consorzi, cui delegano in massima parte le attività, salvo verificare poi la tutela dei propri interessi particolari.

8. Abusivismo e informalità

Il dibattito scientifico e culturale che, in momenti e toni diversi, ha interessato questo tipo di processo di costruzione della città ha oscillato tra le definizioni di città “abusiva” e “informale”, spesso dando una connotazione negativa alla prima e positiva alla seconda. Si fronteggiano qui due concezioni (se vogliamo ideologiche) della città. Con la prima definizione si vuole sottolineare l’aspetto illegale del comportamento e conseguentemente gli effetti negativi sullo sviluppo della città, compresi quelli legati al consumo di suolo e ai danni ambientali, all’aumento del pendolarismo e dei flussi di traffico, alla mancanza dei servizi, ecc.. Spesso si tratta, quindi, di un’interpretazione negativa legata all’immagine della “città degradata”. In genere, connessa a questa interpretazione è la proposta di politiche legate al controllo, alla repressione dell’illegalità. Con la seconda definizione si vuole invece evidenziare il carattere non pianificato della città, del “fai da te”, del protagonismo degli abitanti e quindi della “città autocostruita” (che è un’altra definizione spesso utilizzata). In questo caso l’accezione oscilla da una connotazione neutra (legata al suo carattere non “formale”) ad una positiva, legata alla produzione sociale diretta della città da parte degli abitanti. In alcuni casi dà anche origine all’elogio dell’informalità.

In realtà, si tratta di due dimensioni dello stesso processo, due punti di vista – entrambi validi, ma entrambi insufficienti – da cui possiamo guardare il fenomeno. L’interpretazione “abusiva” guarda al fenomeno dal punto di vista del suo rapporto con la legalità e con la pianificazione; l’interpretazione della “città informale ed autocostruita” guarda al fenomeno dal punto di vista del rapporto che i suoi abitanti hanno con la città, anzi con la propria città, dal punto di vista quindi del suo processo di costruzione materiale e simbolica. Si tratta di due aspetti compresenti, che convivono e determinano quella condizione di ambiguità che caratterizza così fortemente queste aree e questo fenomeno.

In realtà si tratta però di due approcci entrambi insufficienti, perché non danno conto della complessità del fenomeno e della sua ambiguità. Nella “città informale”, ad esempio, c’è anche la

città speculativa e non solo quella autocostruita per rispondere all'esigenza sociale e indiscutibile della casa. O ancora: il fenomeno ha assunto caratteri molto differenziati in relazione ai modelli abitativi, ai processi costruttivi, al comportamento dei soggetti in campo, al grado di coinvolgimento degli abitanti, ecc.

Questo confronto tra i due punti di vista solleva una questione più interessante e, a mio parere, paradigmatica del modo con cui si costruisce la città, soprattutto a Roma: nel guardare a questo fenomeno, è sempre più labile, impreciso e ambiguo il confine tra legale e illegale, tra lecito e illecito, tra "città come bene comune" e "città abusiva". E' sempre più incerto definire cosa è "pubblico" nella città. Potremmo addirittura (e facilmente) interpretare come la città "bene comune" proprio quella città che nasce dal "fai da te". Così come ci si potrebbe porre domande del tipo: è più illegale il comportamento dei lottizzatori o quello degli autocostruttori abusivi? È più illecito il comportamento degli abitanti o quello dell'amministrazione che chiude un occhio sul fenomeno o non è in grado di rispondere adeguatamente alla domanda abitativa o non procede a portare i servizi essenziali?

Un altro aspetto che questo fenomeno ci mette sotto gli occhi è che gli abitanti hanno sempre più difficoltà ad interpretare come "città bene comune" una struttura urbana estesa e complessa, per la maggior parte estranea e di cui non condividono le sorti e di cui non capiscono i meccanismi globali di funzionamento e le interdipendenze funzionali, che tendenzialmente li fagocita e di cui pagano solo i costi sociali, dal traffico alla mancanza di servizi. Per cui la "città bene comune" è la città che costruiscono e di cui sono diretti responsabili.

9. Amministrazione della città, ruolo del pubblico e qualità dell'abitare

Il sistema delle opere a scomputo e dei consorzi di autorecupero (e, in generale, dei consorzi di "autogestione urbanistica" tra abitanti, anzi meglio tra proprietari) è apparso all'amministrazione capitolina come un'ottima soluzione per affrontare i propri problemi di gestione urbanistica, tanto da riproporlo in altre situazioni, e in generale per l'amministrazione della città¹². A questo problema è stata dedicata un'altra importante delibera (la Del. C. C. 53/2009), proprio sulle opere a scomputo, che interessa non solo i toponimi, ma ovviamente tutte le aree ex-abusive. Inoltre, questa logica ha dettato anche la revisione della convenzione urbanistica-tipo (Del. C. C. 84/2009), revisione peraltro opportuna e attesa da tempo, che se, da una parte, pone come condizione ai privati, per la realizzazione dell'operazione immobiliare, la realizzazione preliminare delle opere di urbanizzazione e dei servizi, dall'altra si affida ad essi per la gestione di tutta quella che, fisicamente, è la parte pubblica della città. Tutto questo è detto molto chiaramente nella delibera relativa alla nuova convenzione urbanistica - tipo: "[...] Che una volta scelta l'opzione esecutiva a cura del soggetto titolare del permesso di costruire, deve essere data la più ampia attuazione possibile al principio di privatizzazione, con attribuzione al privato della completa responsabilità progettuale e realizzativa, e con riserva in capo alla Amministrazione delle sole funzioni di controllo e di vigilanza, il tutto in un quadro di rigoroso riparto dei ruoli e delle competenze".

Non si tratta soltanto di un'assenza di politica per la città, ma anche – viceversa – di un'idea molto chiara della città, dei processi e delle forze che ne governano la trasformazione, e del ruolo che l'amministrazione pubblica svolge nel suo sviluppo.

In primo luogo, l'urbanistica (con buona pace anche degli urbanisti più tradizionali e in un'interpretazione estremamente riduttiva dell'idea di *governance*) viene ridotta a pura amministrazione della città. Al più a gestione e controllo di processi ("pura governamentalità", direbbe Foucault) che, o sono spontanei o altri soggetti, operatori e poteri forti pensano,

¹² Si noti che ormai questa parte di città è diventata "città ordinaria" ed è persino interessata da proposte di recupero e riqualificazione molto più innovative che nel resto della città (Dierna, Orlandi, 2009).

realizzano, gestiscono e governano. Inoltre, ciò che era pensato come soluzione di un'emergenza e di un'anomalia, viene ora pensato e proposto come sistema di governo ordinario della città.

E quella che era stata proposta come forma anche di coinvolgimento dei cittadini nei processi di governo della città, ora rivela la sua natura principale di "amministrazione partecipata", di scaricamento di oneri e di alleggerimento per il soggetto pubblico, di deresponsabilizzazione dell'amministrazione.

Siamo di fronte ad una forma di "esternalizzazione" dell'urbanistica. Atteggiamento che si inserisce nella più ampia prospettiva in atto di smantellamento dell'amministrazione pubblica.

Ma vi è anche un altro effetto collaterale, un'altra forma di riduzione dell'urbanistica. Essa, infatti, come si legge tra le righe delle delibere, viene ridotta alla definizione di criteri minimi, di standard, di fornitura di servizi. Le "linee guida" ruotano tutte attorno alla definizione delle cubature, degli oneri concessori e degli standard minimi (che costituiscono già un significativo passo avanti, anche se minimo) e poco si occupano della qualità dell'abitare. A differenza di quanto molti comitati si sono impegnati a realizzare (ad esempio, nell'esperienza di Collina della Pace a Borgata Finocchio), è difficile pensare in queste condizioni ad interventi che portino qualità, identità e riconoscibilità anche nelle periferie, che realizzino una dimensione di urbanità che vada oltre gli standard minimi. Inoltre, la politica urbana e la capacità di azione dell'amministrazione è di fatto dettata dai soli meccanismi di possibile introito nelle casse comunali attraverso gli oneri concessori (contributi ordinari o straordinari).

Allo stesso modo, si noti come la parte "pubblica" della città sia ridotta alle opere di urbanizzazione (primaria e secondaria), che è l'aspetto di cui si deve preoccupare l'amministrazione, e non che tutta la città sia "pubblica", dove quindi quello di cui ci si deve preoccupare è la qualità dell'abitare nel suo complesso.

Infine, si noti come i concetti di programmazione e pianificazione siano scomparsi non solo da questo orizzonte delle politiche pubbliche, ma dallo stesso linguaggio utilizzato.

Bibliografia di riferimento

AA. VV. (1986), *Dieci anni di lotte dell'Unione Borgate. 1976-1985*, a cura di Unione Borgate Associazione Autocostruttori, Tipografia DACAR, Roma

AA. VV. (2010), *Periferie di mezzo. Condizione sociale, economica e territoriale nei quartieri ex abusivi di Roma*, a cura di AIC (Associazione Italiana Casa) e Unione Borgate, s.e., Roma

Barberi P. (2010), "La città informale", in Barberi P. (2010), *È successo qualcosa alla città*, Donzelli, Roma

Berdini P. (2008), *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Donzelli editore, Roma

Berdini P. (2010), *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia. Dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Donzelli editore, Roma

Berlinguer G., Della Seta P. (1976²), *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma

Bettiol C., Olivieri F. (2006), *La gestione dell'urbanistica partecipata. Il caso dei Toponimi di Roma*, Alinea Editrice, Firenze

Cellamare C. (2006), "Periferie romane: città di uomini e di pietre", in Fregolent L. (a cura di, 2008), *Periferia e periferie*, Aracne, Roma

Cellamare C. (2008), "Strategie partecipative e decentramento municipale: esperienze di periferie", in Cannata B., Carloni S. e Castronovi A. (a cura di), *Le periferie nella città metropolitana*, Ediesse, Roma

Clementi A., Perego F. (1983), *La metropoli "spontanea"*, Dedalo, Bari

CNRS - ENQUETE PICRI-IDF (Partenariat Institutions - Citoyens pour la Recherche et pour l'Innovation) (2007) « *Les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe : Vers une*

démocratie technique? ». Le cas de Rome, di Giovanni Allegretti e Carlo Cellamare, Paris, maggio 2007

Davis M. (2006), *Planet of slums*, Verso (trad. It.: Davis M. (2006), *Il pianeta degli slums*, Feltrinelli, Milano)

Della Seta P. e R. (1988), *I suoli di Roma*, Editori Riuniti, Roma

Dierna S., Orlandi F. (2009), *Ecoefficienza per la "città diffusa". Linee-guida per il recupero energetico e ambientale degli insediamenti informali nella periferia romana*, Alinea, Firenze

Duhau E., Giglia A. (2008), *Las reglas del demorde: habitar la metrópoli*, Siglo XXI Editores, México, D. F.

Ferrarotti F. (1970), *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma- Bari

Ferrarotti F. (1974), *Vite di baraccati*, Liguori, Napoli

Ferrarotti (1981), *Vite di periferia*, Mondadori, Milano

Ferrarotti F., Maciotti M. I. (2009), *Periferie. Da problema a risorsa*, Sandro Teti Editore, Roma

Foucault M. (2004), *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Seuil/Gallimard, Paris (trad. It. : *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano, 2005)

Ilardi M., Scandurra E. (a cura di, 2009), *Ricominciamo dalle periferie. Perché la sinistra ha perso Roma*, manifestolibri, Roma

Insolera I. (1993), *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Einaudi, Torino

Lico C. (2009), *Anni di cemento*, Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri, Viterbo

Martinelli F. (1986), *Roma nuova. Borgate spontanee e insediamenti pubblici. Dalla marginalità alla domanda dei servizi*, Franco Angeli, Milano

Rossi P. O. (2000), *Roma. Guida all'architettura moderna 1909-2000*, Laterza, Roma-Bari

UN-Habitat (2010), *Informal Urban Development in Europe. Experiences from Albania and Greece*, Nairobi

USPR – Ufficio Speciale del Piano Regolatore, Comune di Roma (1981), *Il recupero degli insediamenti abusivi*, a cura di Anna Maria Leone, USPR Documenti 1, Roma