

QUADERNI

#02 Roma, “Città fai-da-te”

maggio agosto 2013
numero due
anno uno

URBANISTICA 
giornale on-line di
urbanistica
ISSN:
1973-9702

Rome,
“Self-Made Urbanism”

a cura di Carlo Cellamare

Carlo Cellamare
Processi di auto-costruzione
della città

Dario Colozza
Valutazione quantitativa
dell'abusivismo nel Comune di Roma

Alessandro Coppola
Evolution and permanences in
the politics (and policy) of informality:
notes on the Roman case

**Alessandro Lanzetta &
Antonella Perin**
The Illegal Master Plan and Everyday
Life. Valle Borghesiana si racconta

Direttore responsabile

Giorgio Piccinato

Comitato scientifico

Thomas Angotti, *City University of New York*
Orion Nel·lo Colom, *Universitat Autònoma de Barcelona*
Carlo Donolo, *Università La Sapienza*
Valter Fabietti, *Università di Chieti-Pescara*
Max Welch Guerra, *Bauhaus-Universität Weimer*
Michael Hebbert, *University College London*
Daniel Modigliani, *Istituto Nazionale di Urbanistica*
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, *Universidade Federal do Rio de Janeiro*
Vieri Quilici, *Università Roma Tre*
Christian Topalov, *Ecole des hautes études en sciences sociales*
Rui Manuel Trindade Braz Afonso, *Universidade do Porto*

Comitato di redazione

Viviana Andriola, Elisabetta Capelli,
Simone Ombuen, Anna Laura Palazzo,
Francesca Porcari, Valentina Signore,
Nicola Vazzoler.

<http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/>

ISSN 1973-9702

Progetto grafico e impaginazione
UrbanisticaTre, Roma 2013.

in copertina:

Paesaggi e ambienti insediativi nelle "aree di origine abusiva", Carlo Cellamare



#02

maggio agosto 2013
numero due
anno uno

may august 2013
issue two
year one

U3
I QUADERNI

in questo numero
in this issue

Tema/Topic >

Roma, "Città fai-da-te"

Rome, "Self-Made Urbanism"

Un sistema socio-economico e un sistema di costruzione della città

A socio-economic system and a way of making city

a cura di Carlo Cellamare_p. 05

Carlo Cellamare_p. 07

Processi di auto-costruzione della città

Self-making processes in the city

Dario Colozza_p. 11 • Box

Valutazione quantitativa dell'abusivismo nel Comune di Roma
Quantitative assessment of illegal settlement in the City of Rome

Alessandro Coppola_p. 35

Evolutions and permanences in the politics (and policy) of informality: notes on the Roman case

Alessandro Lanzetta & Antonella Perin_p. 43

The Illegal Master Plan and Everyday Life.

Valle Borghesiana si racconta

Apparati/Others >

Profilo autori/Authors bio

p. 56

Parole chiave/Keywords

p. 57



Roma,
“Città fai-da-te”
Rome, “Self-Made Urbanism”



Un sistema socio-economico e un sistema di costruzione della città

A socio-economic system and a way of making city

introduzione di Carlo Cellamare

Il presente Quaderno intende illustrare e discutere criticamente i processi, le forme e le dimensioni dell'abusivismo romano, all'interno del più ampio quadro dei processi di *auto-costruzione* e di *autogestione* che caratterizzano fortemente la città di Roma¹. Il fenomeno assume ancor più rilevanza non solo per la sua enorme portata (spesso sottovalutata nel governo della città) ma anche per il fatto che è caratterizzante una delle più importanti capitali di un paese occidentale, dall'economia capitalista avanzata. Roma è l'incrocio di culture e di modelli di governo urbano: tra l'Occidente avanzato ed il Sud globale, tra il Mediterraneo e l'Unione Europea, ecc.

L'abusivismo non è più, infatti, semplicemente la modalità di risposta al problema della casa, e al problema abitativo in generale, a fronte dell'incapacità dell'amministrazione pubblica e del sistema nel suo complesso di fornire una soluzione adeguata. Né riguarda soltanto le classi più povere della città. L'abusivismo è un vero e proprio sistema di costruzione della città. Esso si è articolato e stratificato nel tempo, andando a definire storicamente una serie di punti di equilibrio con le politiche urbane pubbliche, che non solo lo hanno tollerato ma lo hanno accettato come uno dei processi di sviluppo insediativo (e non solo tramite la successione dei condoni edilizi). Peraltro si tratta di uno dei più rilevanti di tali processi insediativi, se si pensa (come verrà illustrato successivamente) che più di un terzo dell'edilizia residenziale ha quella origine e ben più di un terzo della popolazione romana vive in "aree di origine abusiva".

D'altra parte, è un processo di costruzione della città fortemente improntato al protagonismo degli abitanti-costruttori (e ora gestori), con tutta l'ambiguità che questa affermazione può contenere e che verrà dipanata successivamente, nei differenti articoli.

E' interessante quindi rileggere questo fenomeno, al di là dei giudizi di valore e di merito, sullo sfondo di una modalità complessiva di governo della città, dove l'arretratezza del modello di sviluppo e dell'imprenditoria romana

¹ Un recente progetto, che ha visto collaborare ricercatori urbani e sociali ed artisti di diverse provenienze (italiani, svizzeri, austriaci, serbi e tedeschi), ha sviluppato una ricerca interdisciplinare sul tema della città auto-costruita, dal titolo "Self-Made Urbanism in Rome", ed è stata finanziata dall'Istituto NGBK - Neue Gesellschaft für Bildende Kunst di Berlino. Il sito, cui si rimanda, è www.smur.eu. La mostra, che illustra gli esiti del progetto, è stata inaugurata a Berlino il 13.9.2013. Informazioni più dettagliate sono nel contributo di Alessandro Lanzetta e Antonella Perin.

(che trova nella valorizzazione della rendita e nel ciclo edilizio una delle sue principali attività) si intreccia con un neoliberismo che potrebbe essere definito *incontrollato*, dentro il processo di finanziarizzazione della città, dove i processi di auto-costruzione degli abitanti (che aprono a forme partecipative) si intrecciano con una sorta di *laissez faire* diffuso, dove il *pubblico* (in una confusione ormai consolidata su quello che è il confine tra *interesse pubblico* e *interesse privato*) è essenzialmente concentrato sulla gestione dell'intermediazione tra soggetti (intermediazione che è politica, ma anche e soprattutto economico-finanziaria) al di fuori di qualsiasi disegno politico o di un progetto per la città.

Ancor più, si può affermare, ed è chiaro il peso di tale considerazione, che l'abusivismo è un sistema socio-economico estremamente rilevante dentro l'economia della città e la sua strutturazione sociale. Il coinvolgimento di tanti soggetti diversi, il ruolo dei proprietari dei terreni e lottizzatori abusivi ed ora il sistema di gestione tramite i consorzi e le loro associazioni rappresentano un sistema socio-economico strutturante la città.

Il Quaderno intende ricostruire soprattutto i caratteri più recenti di questo fenomeno, pur contestualizzandoli nella sua evoluzione storica, dandone anche una quantificazione, aspetto mai trattato e mai pubblicizzato, esito di una recente ricerca. I contributi non si fermeranno a valutarne gli aspetti quantitativi, ma anche i problemi di pianificazione e recupero (con il fenomeno recente dei "toponimi", così come dei PRINT, acronimo di programma integrato, che interessano queste aree), di definizione dei soggetti e di gestione (l'esperienza dei Consorzi di Autorecupero, ecc.), di assetto urbano. Il contributo iniziale di Carlo Cellamare permetterà di leggere il complessivo processo di auto-costruzione della città, con una particolare attenzione alla questione dei consorzi di auto-recupero. Il contributo di Dario Colozza focalizzerà l'attenzione sulle metodologie e sulle analisi quantitative del fenomeno. I successivi contributi "scenderanno" sui territori, ma per evidenziare alcuni caratteri generalizzabili dei processi. In particolare, Alessandro Coppola svilupperà una lettura critica dell'esperienza dell'abusivismo e dei consorzi di auto-recupero, in rapporto ai modelli neoliberisti e alle culture politiche e di governo della città, con particolare riferimento al recente passato. Infine, Antonella Perin e Alessandro Lanzetta, forti anche di una lunga esperienza sul campo e con particolare riferimento alla vicenda dei "toponimi", ricostruiranno la storia di Valle Borghesiana, i processi di pianificazione e riqualificazione, le spazialità che si producono in questi territori.

Processi di auto-costruzione della città

@ Carlo Cellamare |

Auto-organizzazione |
Pratiche dell'abitare |
Politiche pubbliche |

Self-organization |
Dwelling practices |
Public policies |

Self-making processes in the city

The paper will focus on the complexity of a process that deeply characterize the city of Rome. The illegal building (abusivismo) is not just a drift, either intolerable because not allowed and for its negative effects on the town settings (soil consumption, equipment costs, starting from public transportation, zones to be regenerated, etc.), or possibly temporary, just needed to solve the housing problem whom public administration is not able to give an adequate response to. It is rather a widespread process of city self-making which defines social relationships and local economies, local self-management, identities and belongings, political relationships, public spaces and urban fabrics, ways of inhabiting, etc. This way of making city has an influence on a huge part of Rome and is not a secondary phenomenon, but a primary way that characterize the entire urban development of the capital. That phenomenon has had an evolution through time, and nowadays we cannot consider it due just to a social need any more (although the housing question is still ongoing). After showing the historical evolution and the weight of the phenomenon, the paper will focus on the present situation, particularly referring to "toponimi" situation and, most of all, to "self-managing consortia", which represent a very interesting way of local self-government, both relevant and problematic. Both functioning and organization, on one hand, and ambiguities, on other hand, will be discussed, as well as the relationship with the public policies and the city government, the kind of space and places that are built in these territories.

L'evoluzione storica dei processi di auto-costruzione a Roma

La vicenda dell'abusivismo romano è una lunga storia, e non si intende qui ricostruirne l'intero percorso¹. Piuttosto si intende concentrare l'attenzione sulla fase più recente.

La fase attuale deve però essere brevemente contestualizzata nel percorso storico, poiché ci troviamo in un contesto molto diverso da quello in cui ha avuto origine il fenomeno e i processi di auto-costruzione hanno caratteri molto diversi, anche se sovrapposti tra di loro. Abbiamo cioè a che fare con una stratificazione di forme diverse di abusivismo e auto-costruzione, peraltro con un'evoluzione di quelle originarie.

¹ Una ricostruzione ampia del fenomeno, delle politiche e degli strumenti di pianificazione che hanno cercato di gestirlo, fino ai nostri giorni è in Cellamare (2010) e in Cellamare, Perin (2010). In questi testi si fa riferimento anche all'ampia letteratura che, soprattutto negli anni '70 e '80, ha affrontato la questione (e che comunque viene riportata anche nei riferimenti bibliografici di questo articolo), mentre più recentemente sono ben scarsi i contributi sull'argomento. Sempre utile il riferimento a Rossi (2000).

Il fenomeno, che ha avuto origine ben prima della guerra, è andato crescendo negli anni del secondo dopoguerra arrivando ad essere un fenomeno esplosivo, tuttora non esaurito. Esso si colloca, originariamente, all'incrocio di tre situazioni:

- L'esplosione della domanda abitativa, dovuta al rapido inurbamento di grandi masse di popolazione, e che non trovava soddisfacimento nel mercato della casa esistente e nelle politiche pubbliche;
 - L'incapacità dell'amministrazione pubblica sia di dare una risposta adeguata a tale domanda abitativa, ad esempio attraverso la realizzazione di edilizia economica e popolare (che pure è stato il programma più vasto in Italia), sia in termini di capacità di governare o anche semplicemente gestire (o controllare) il fenomeno;
 - L'attività speculativa dei proprietari dei terreni, ovvero la lottizzazione e la vendita abusive dei 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.
- La vicenda dell'abusivismo quindi si lega strettamente, almeno nelle sue fasi iniziali, alla lotta per la casa.

La vicenda peraltro è evoluta nel tempo e si è assistito ad ondate successive dello sviluppo della città abusiva, tendenzialmente collocate su anelli sempre più esterni nella città insediata e nella campagna.

Il fenomeno è andato progressivamente evolvendo non solo per la trasformazione del modello abitativo e delle esigenze dei nuovi abitanti, 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 del processo abusivo di sviluppo urbano, che non ha certo contenuto il fenomeno quanto creato aspettative di successivi condoni e connesse legalizzazioni. Il processo abusivo è diventato una modalità ordinaria di sviluppo insediativo e finanche di speculazione edilizia.

L'abusivismo oggi non è più quindi semplicemente una risposta alla domanda abitativa per classi povere. Alcune indagini, sviluppate sulla base delle attività svolte tra il 1999 e il 2008 dall'Ufficio antiabusivismo del Comune di Roma (Lico, 2009), individuano ben quattro tipologie diverse di abusivi, che si sono succedute nel tempo e che oggi si ritrovano stratificate contemporaneamente sui territori:

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

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



Fig.1 La stratificazione insediativa nelle “aree di origine abusiva”.

nuclei familiari (ville, villette ed altri edifici monofamiliari; palazzine o altri edifici bifamiliari o plurifamiliari); per passare poi ad una attività 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, supportate da équipes con tecnici specializzati ed avvocati.

Le “dimensioni” del fenomeno

Una recente ricerca (Cellamare, Colozza, 2013) ha cercato di ricostruire le “dimensioni” del fenomeno, prendendo in considerazione la stratificazione delle diverse ondate di abusivismo, per come sono state registrate dai successivi strumenti di pianificazione:

- Le zone F1 come perimetrate dal PRG del 1962-65 (“ristrutturazione urbanistica – aree parzialmente edificate”). Le zone F1 sono quelle che hanno subito più profonde trasformazioni e ora fanno parte per lo più della città consolidata;
- Le zone O (“recupero urbanistico”) come perimetrate dalla Variante al PRG adottata nel 1978 e approvata nel 1983 (ultimi atti deliberativi approvati nel 1988) e che hanno dato origine ad una successiva fase estremamente complicata e non ancora definitivamente conclusa di piani e interventi di recupero;
- I “toponimi”. Come noto si tratta di aree il cui perimetro è indicato in prima istanza nel piano regolatore del 2008, rimandando all’approvazione del piano recupero l’individuazione esatta della perimetrazione definitiva (in ragione

del fatto che aree ulteriori potrebbero essere ricomprese all'interno del perimetro per realizzare servizi, attrezzature e standard urbanistici altrimenti difficili da realizzare). La manovra dei "toponimi" è una vicenda molto complessa. Attualmente non è stato approvato alcun piano, ma ne sono in fase di elaborazione ed adozione un numero molto significativo².

In ragione delle vicende storiche e dei processi insediativi, delle successive forme di pianificazione e di gestione che le hanno trattate, dei condoni e delle più recenti politiche, le aree abusive hanno origini e caratteri diversi e hanno subito successivi processi di recupero, riqualificazione, inglobamento nella città strutturata e consolidata. Sono state soggette a profonde trasformazioni e molte di queste sono oggi inserite anche nei PRINT (programmi integrati), programmi di riqualificazione urbana previsti dal PRG del 2008. Si tratta quindi di brani di città che si possono anche essere profondamente trasformati nel tempo, risultando inseriti oggi in parti di città di diversa natura. Lo studio si è quindi dovuto limitare a individuare quelle parti di città che sono nate originariamente come aree abusive e che hanno condizionato (e condizionano tuttora) lo sviluppo successivo della città. Per questo si preferisce parlare di "aree di origine abusiva".

Lo studio ha poi valutato la portata territoriale del fenomeno in relazione alle superfici, agli usi dei suoli e alla popolazione interessata. Rimandando allo studio citato (e al successivo contributo di Dario Colozza) per quanto riguarda gli approfondimenti, si riportano qui sinteticamente alcuni risultati.

Totale "aree di origine abusiva" (Toponimi + Zone O + F1)	Percentuali
Percentuale "Artificializzato non tessuto urbano" del Totale "Aree di origine abusiva" su "Artificializzato non tessuto urbano" totale da Urban Atlas	6%
Percentuale "Tessuto urbano" del Totale "Aree di origine abusiva" su "Tessuto urbano" totale nel Comune di Roma secondo Urban Atlas	37%
Percentuale "Artificializzato" complessivo del Totale "Aree di origine abusiva" su "Artificializzato" complessivo totale nel Comune di Roma secondo Urban Atlas	20%
Percentuale "Agricolo e naturale" del Totale "Aree di origine abusiva" su "Agricolo e naturale" totale nel Comune di Roma secondo Urban Atlas	3%

Tab.1_ Percentuali delle aree "artificializzate", di tessuto urbano e di agricolo e naturale nelle "aree di origine abusiva" rispetto alle aree corrispondenti dell'intero territorio del Comune di Roma.

I dati riportati in tabella chiariscono che, se prendiamo in considerazione le sole aree corrispondenti a tessuti urbani (prevalentemente residenziali), il rapporto tra le "aree di origine abusiva" (o, meglio, le aree di tessuti urbani ricadenti in "aree di origine abusiva") e le aree urbanizzate totali del Comune di Roma (o, meglio, le aree totali di tessuti urbani del Comune di Roma) corrisponde al 37%; un valore veramente notevole in assoluto, quasi clamoroso, che testimonia la particolare rilevanza del fenomeno: ben più di un 1/3 dei tessuti urbani residenziali di Roma è "di origine abusiva".

Viceversa le aree "artificializzate" non corrispondenti a tessuti urbani e ricadenti all'interno di "aree di origine abusiva" rappresentano solo il 6% del totale. Mancano evidentemente (o sono estremamente carenti) all'interno di queste aree tutti gli elementi tipici dell'urbanizzazione primaria e secondaria, nonché le infrastrutture, le attrezzature e i servizi di livello superiore

² Il contributo di Alessandro Lanzetta e Antonella Perin tornerà più ampiamente sulla questione.

Box

Valutazione quantitativa dell'abusivismo nel Comune di Roma

@ Dario Colozza |

Analisi urbana |
Abusivismo |
GIS |

Urban planning
analysis |
Illegal settlement |
GIS |

Quantitative assessment of illegal settlement in the City of Rome

The paper's aim is the assessment of the dimensions of the "illegal" settlements in the Municipality of Rome, showing the important role in the urban growth of the city. By the use of the GIS application, allowing to work with several layers of maps of different origin, it is possible, for the first time, to reach a systematic and quantitative analysis of the phenomenon. In this document the maps, the techniques and methodologies used, will be detailed.

Lo scopo di questa ricerca è stato quello di effettuare valutazioni quantitative sul fenomeno dell'abusivismo che ha avuto un ruolo così determinante nello sviluppo della Città di Roma. Si sono svolte perciò analisi sia rispetto alle estensioni delle aree abusive sia rispetto ad intersezioni e confronti fra queste e carte di uso del suolo del territorio in analisi. Per il fenomeno dell'abusivismo si è fatto strettamente riferimento a quanto registrato dai piani regolatori potendo in questo modo perimetrare e valutare le estensioni che questo fenomeno assume, inteso come forma di urbanizzazione nel suo complesso.

Si sono quindi prese in considerazione le aree abusive come presentate dai diversi piani regolatori che si sono succeduti nel corso degli anni:

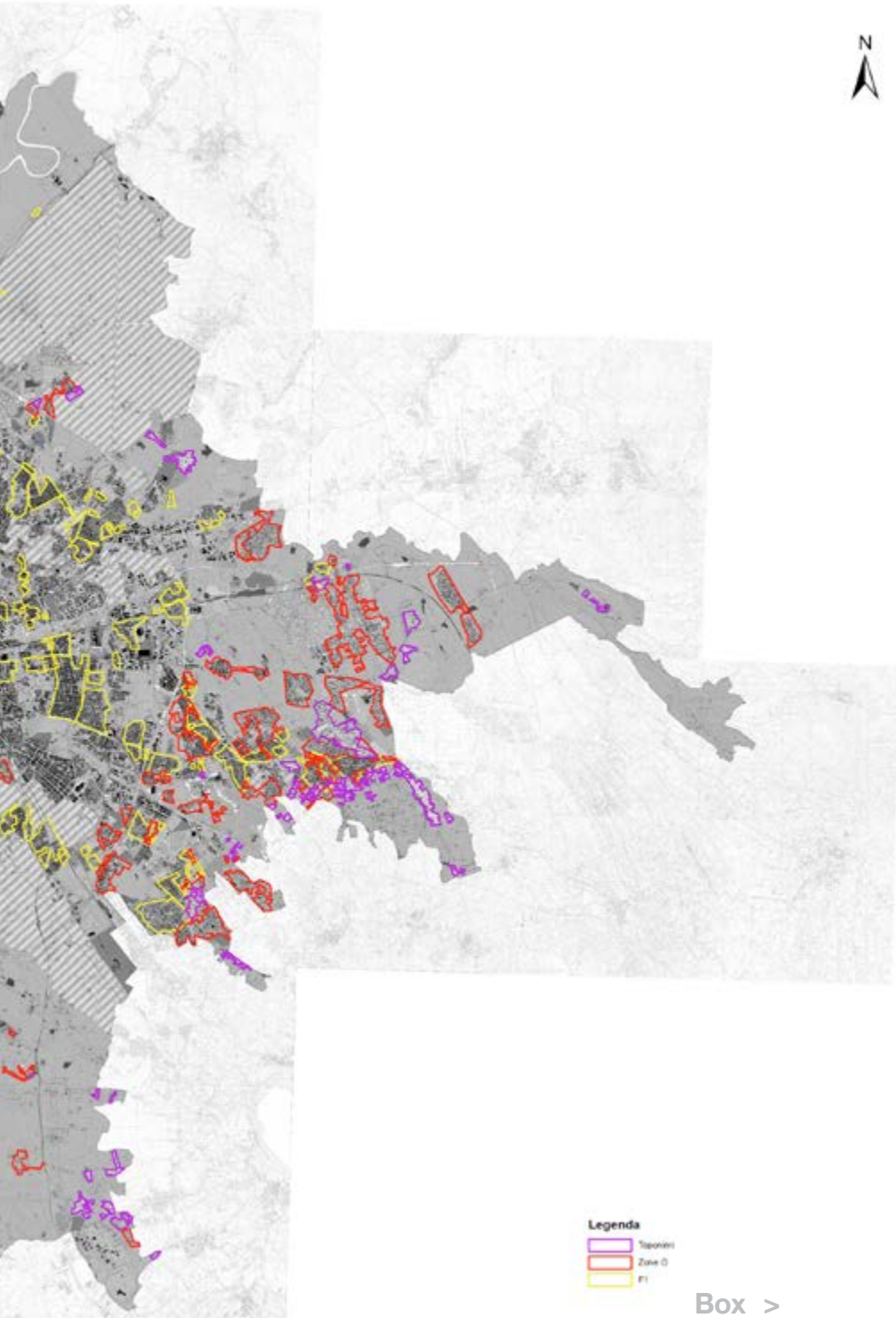
- Le zone F1 perimetrare nel PRG del 1962-65. All'interno dello stesso piano regolatore venivano indicate anche le zone F2, destinate alla "ristrutturazione urbanistica", ma queste non sono mai state veramente utilizzate a questo scopo (nei successivi calcoli è stata valutata per le aree F2 l'estensione totale, ma non sono state cumulate nel conteggio delle "aree di origine abusiva" e nei successivi calcoli).

- Le zone O ("recupero urbanistico") perimetrare dalla Variante al PRG adottata nel 1978 e approvata nel 1983.

- I "toponimi", perimetrati nel Piano Regolatore del 2008, che come noto rimandano per l'individuazione dell'esatta perimetrazione ai successivi piani di recupero. I perimetri dei "toponimi" ex PRG 2008 sono stati ripresi direttamente dalle tavole del piano regolatore, mentre i perimetri dei "toponimi" così come attualmente in fase di elaborazione sono stati forniti dal Comune di Roma in formato digitale. E' chiaro che finché non approvati non saranno perimetri "ufficiali", ma ricoprendo un'area maggiore, ai fini del calcolo dell'estensione delle aree, si è preferito considerare questi per non ricorrere ad errori di sottostima.

Le elaborazioni sono state effettuate utilizzando il software GIS, ArcMap 10 di ESRI, con lo scopo di raccogliere, editare e poter infine effettuare le opportune valutazioni relativamente alle diverse cartografie. Per il prosieguo del lavoro, una volta giunti al livello di elaborazione geografica desiderata, i dati numerici d'interesse, sono stati esportati in Excel, utilizzando l'estensione del file .dbf presente all'interno dello shapefile, potendo utilizzare le funzioni offerte dal foglio di calcolo per continuare a elaborare i dati, aggregando voci, utilizzando filtri e facendo rapporti, permettendo così di effettuare tutti i calcoli e le valutazioni necessarie, fino a giungere ai risultati finali presentati in questo contributo e in quello di Carlo Cellamare.





Box >

(tutto quello che tradizionalmente costituisce una città consolidata attrezzata e avanzata). Un livello quindi di urbanizzazione che può essere definito inferiore, a conferma (ma il valore rappresenta una conferma particolarmente pesante) di quanto ovviamente già noto, dalla semplice osservazione sul campo. Se ci è permessa la semplificazione, a fronte di un 37% di aree destinate a urbanizzazione residenziale c'è solo un 6% delle strutture che fanno tradizionalmente *città attrezzata*: ne risulta quindi una "città incompleta" o sottodotata.

Prendendo in considerazione il valore complessivo delle aree "artificializzate", la percentuale rispetto alle aree "artificializzate" dell'intero Comune di Roma scende al 20%.

Per quanto riguarda la popolazione interessata, nel 2001 (dati Istat) la popolazione residente totale nel Comune di Roma era di 2.546.804 abitanti e il totale della popolazione residente in "aree di origine abusiva" era ben di 946.195 abitanti, con un rapporto quindi del 41%. La tabella successiva specifica poi il numero di abitanti residenti nelle diverse tipologie di aree ex-abusive, con le rispettive percentuali rispetto al totale della popolazione residente nel Comune di Roma.

Si tratta anche in questo caso – come per l'estensione delle aree interessate dal fenomeno – di quantità veramente molto rilevanti e preoccupanti.

Tipologia "Aree di origine abusiva" – Tessuti urbani	Area (km ²)	Abitanti (ab)	Densità (ab/Km ²)	% abitanti residenti in "aree di origine abusiva" rispetto al totale abitanti intero comune di Roma
Zone F1	32,74	642.325	19.616	25%
Zone O	36,34	247.895	6.821	10%
Toponimi	12,04	55.975	4.648	2%
Totale "Aree di origine abusiva"	81.13	946.195	11.663	41%

Tab.2_ Popolazione residente in "aree di origine abusiva" (2001).

L'esperienza dei Consorzi di Autorecupero

I Consorzi di Autorecupero costituiscono la modalità innovativa introdotta a Roma per gestire i processi di riqualificazione urbana nelle periferie abusive (o, meglio, ex-abusive). In parte questo tipo di esperienza è abbastanza nota, almeno a grandi linee, ma è il caso di approfondirne alcuni caratteri per valutarne tutte le implicazioni, da quelle urbanistiche in senso stretto a quelle politiche e sociali³.

I Consorzi di Autorecupero sono stati avviati concretamente durante l'amministrazione Rutelli e ben prima dell'approvazione del nuovo Piano Regolatore del 2008. I Consorzi di Autorecupero rispondono ad un doppio obiettivo. In primo luogo, hanno lo scopo di gestire concretamente e in autonomia gli interventi di riqualificazione nelle aree ex-abusive, alleggerendo l'amministrazione capitolina dell'onere della gestione di una molteplicità di microprocessi e microinterventi ampiamente diffusi sul territorio. Si tratta di una sorta di amministrazione delegata o decentrata, che dichiara l'incapacità di gestire processi così diffusi sul territorio ma che forse cerca di praticare vie alternative intelligenti. Sicuramente si tratta di una via interessante che

³ Sulla questione si tornerà, data la sua centralità, anche negli articoli successivi che permetteranno di entrare ancor più in profondità nelle situazioni specifiche e nelle valutazioni che permettono.

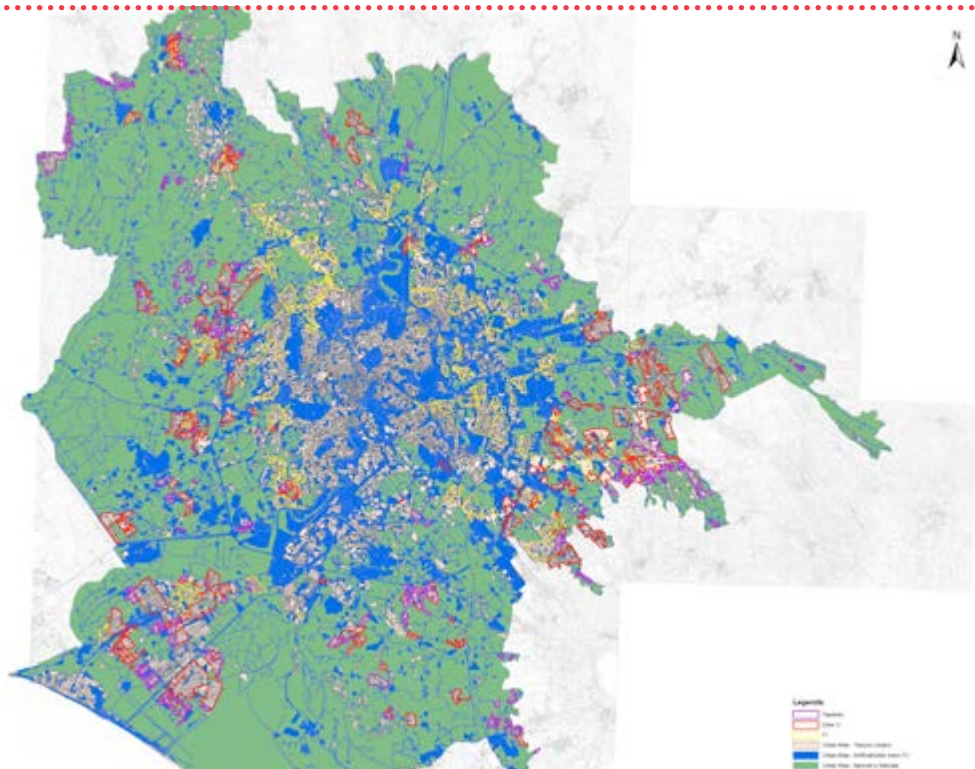


Fig.2_ Perimetri delle “aree di origine abusiva” e raggruppamenti degli usi dei suoli da Urban Atlas (mappa complessiva relativa al Comune di Roma) [dall’alto in legenda: Toponimi, Zone O, F1, Urban Atlas - Tessuto Urbano, Urban Atlas - Artificiosizzato meno TU, Urban Atlas - Agricolo e Naturale].

◀ nelle pag. prec. **Fig.1** Perimetrazione delle “aree di origine abusiva” nel Comune di Roma (zone F1, zone O e “toponimi”).

La prima fase del lavoro è consistita nell’uniformare le cartografie raccolte, molto diverse tra loro e che (coprendo un ampio range di anni) utilizzano diversi formati di file (file *raster* e vettoriali) e di scale e sistemi di riferimento.

Si riporta di seguito l’elenco delle diverse cartografie utilizzate, per eseguire questo studio, con il dettaglio del formato e tipologia:

- PRG di Roma 2008 – Sistemi e Regole in formato *raster*: per questa cartografia è stata elaborata un’unica immagine, ottenuta dall’unione di tutti i relativi fogli dell’intero territorio del Comune. Questa carta è stata anche utilizzata (in una sua versione in bianco e nero) come base cartografica del progetto.
- Corine Land Cover (CLC) 2006: questa cartografia di uso del suolo, in formato vettoriale *shapefile*, con una scala di 1:100.000, copre l’intero territorio nazionale ed è stata ritagliata quindi la sola area di interesse del Comune di Roma.
- Urban Atlas 2006, in formato vettoriale *shapefile*, con scala di 1:10.000: copre con informazioni sull’uso del suolo l’intera area metropolitana di Roma; è stato anche in questo caso effettuato un ritaglio comprendente solamente l’area del Comune di Roma.
- Sezioni di Censimento ISTAT 2001, in formato vettoriale *shapefile*. Questa cartografia coprendo l’intero territorio nazionale è stata ritagliata per la sola area di interesse del Comune di Roma. Non essendo ancora disponibili i dati del censimento 2011, sono stati utilizzati quelli del Censimento 2001, che comunque non comportano per il nostro studio notevoli differenze.
- Per l’individuazione delle aree F1 e F2, sono state perimetrare le rispettive aree indicate nel PRG del 1962-65 disponibile in formato *raster*.

esprime anche l'evoluzione, in questa fase storica e politica, dei caratteri dell'amministrazione che – impossibilitata a seguire ancora la logica del governo totalizzante e del controllo (cui rinuncia non per convinzione politica, ma per impossibilità pratica, almeno in Italia) – persegue non soltanto la logica della *governance* ma anche quella dell'arretramento, dell'abbandono sia del terreno politico che di quello – molto diverso, quasi opposto – operativo, per mantenere soltanto quello gestionale (e nei limiti comunque della sua capacità di azione reale). Un arretramento non indifferente, e per questo ricco di ambiguità e rischi, che rimanda molto più alla sfera della pura e semplice *governamentalità*, spesso priva di una linea politica e culturale chiara. In secondo luogo, l'amministrazione ha rivestito la strada intrapresa dei Consorzi di un carattere *partecipativo*. Nelle intenzioni dichiarate, il coinvolgimento dei cittadini attraverso i Consorzi rappresentava l'introduzione di una modalità *partecipativa* della città, addirittura una delle più impegnative e profonde, proprio perché ai cittadini consorziati è affidata la complessiva gestione di intere parti della città. Se le intenzioni dichiarate appaiono abbastanza "sincere", l'attuazione concreta di tali processi ne ha mostrato molte ombre. D'altronde l'utilizzazione dello strumento *consorzio* per mediare l'interazione, uno strumento che si avvicina molto di più alla logica *condominiale* e *contrattualistica*, getta già da subito qualche luce su quale interpretazione ne possa essere derivata dalla *sfera pubblica* e delle forme partecipative.

In realtà, l'idea che ha portato poi alla costituzione dei consorzi era già maturata durante l'esperienza delle giunte di centro-sinistra, ed in particolare durante la sindacatura di Petroselli. Petroselli, infatti, che – venendo dalla realtà territoriale romana – conosceva bene le modalità con cui si sviluppavano i processi concreti sul territorio, aveva riconosciuto l'impossibilità di gestire la riqualificazione delle periferie con un'azione tutta guidata e gestita dall'alto, direttamente dal Comune, e aveva colto la necessità di coinvolgere i diversi soggetti in campo: le imprese di costruzione, i proprietari degli immobili e costruttori abusivi, i proprietari (altrettanto abusivi nei comportamenti) dei terreni e financo i sindacati. Su questa linea cercò di realizzare un accordo per far sì che l'emersione di questo processo, oltre a legalizzarlo e a riportarlo – per quanto possibile – nella buona gestione della città, fosse anche un motore di sviluppo economico ben ordinato. La fine prematura dell'esperienza di Petroselli interruppe questo percorso, ma le sue coordinate di riferimento sono state riprese durante l'amministrazione Rutelli e successivamente in quella di Veltroni con una certa intelligenza da parte dei quadri tecnici dell'amministrazione e con l'aggiunta di un'interpretazione partecipativa del processo che si andava sviluppando con la costituzione dei consorzi.

I consorzi sono costituiti nel momento in cui vi aderisce almeno il 75 % dei proprietari delle aree e degli immobili che sono compresi nell'area perimetrata. Essi sono nati in primo luogo nelle zone O per gestire gli interventi e la realizzazione delle opere previste dai piani di recupero. Essi erano quindi essenzialmente soggetti attuatori. Nei soli primi anni di attività (al 2004; e quindi essenzialmente nelle zone O), a titolo esemplificativo, i consorzi già



Fig.3 Perimetri delle “aree di origine abusiva” e raggruppamenti degli usi dei suoli da Urban Atlas (stralcio relativo all’area est del Comune di Roma) .

- Zone O: si è utilizzato un file *autocad dwg*, contenente tali perimetri, che è stato importato e convertito in *shapefile*.
- Per l’individuazione dei Toponimi, le aree sono state perimetrate partendo dall’identificazione di tale voce nel PRG 2008 – Sistemi e Regole; per confronto inoltre, si è utilizzato anche un file *dwg*, fornito dal Comune di Roma, contenente le nuove e più ampie perimetrazioni. Questo file è stato importato e convertito in *shapefile*.

Una volta acquisita tutta la cartografia sopradescritta, essa è stata georeferenziata utilizzando il sistema di riferimento WGS 1984 UTM Zone 32N rendendo sovrapponibili e conformi le diverse mappe sopra presentate. E’ stata prestata una notevole attenzione a minimizzare l’errore di georeferenziazione fra i diversi layer in modo da permettere un’alta precisione nella sovrapposizione, al fine di procedere senza errori di localizzazione nelle successive operazioni di elaborazione. Si riporta di seguito un prospetto sintetico della valutazione quantitativa di tutte le aree abusive:

Tipologia “aree di origine abusiva”	Estensione (km ²)
Area Zone F1	48,33412
Area Zone F2 (non tenute in considerazione nel totale delle “aree di origine abusiva” e nei successivi calcoli)	10,44319
Area Zone O	57,07554
Area Toponimi	18,37736
TOTALE “AREE DI ORIGINE ABUSIVA”	123,79

Tab.1_ Estensione delle “aree di origine abusiva”.

Come descritto precedentemente, si sono utilizzate per effettuare confronti anche due

lavoravano (tra lavori completati, in corso o in fase di progettazione) su 170 km di fognature sull'installazione di 5.000 lampioni per 160 km di strade interessate.

Tale efficienza era (ed è) legata non solo alla snellezza dell'operazione (il Comune non doveva più seguire la miriade di operazioni che interessano il territorio, ma ha una funzione solo di verifica e coordinamento mentre tutte le operazioni sono gestite localmente e direttamente dai soggetti interessati), ma anche al fatto che i soggetti interessati riuniti nei consorzi avevano (e hanno) tutto l'interesse a realizzare il prima possibile le opere e gli interventi, cercando di superare rapidamente tutti i passaggi e tutte le procedure (senza lasciarsi irretire dalla burocrazia).

Tale è stato il buon esito dell'esperienza che il Comune ha ritenuto utile, nei "toponimi", estendere l'attività dei consorzi anche alla pianificazione, ovvero alla realizzazione dei piani di recupero. E' questo un passaggio estremamente rilevante perché, mentre nell'esperienza delle zone O si trattava di essere attuatori di decisioni già prese, nel caso dei "toponimi" si tratta di elaborare proposte, piani e progetti, e di prendere decisioni, operazione ben più complessa e che investe una sfera pubblica (e di interesse generale) ben più complicata. Non si tratta ovviamente di decisioni che riguardano l'assetto o il disegno complessivo della città; spesso si tratta di realizzare infrastrutture e servizi e spesso gli spazi di manovra sono estremamente limitati. Inoltre la verifica e la decisione finale è comunque pertinente all'amministrazione⁴. Però si tratta comunque di decisioni importanti rispetto all'assetto di quei territori e soprattutto ha costituito uno spazio di autonomia decisionale e di autogestione locale che non esisteva in passato e che ha dei riflessi estremamente importanti (a cominciare dal senso di identità di quei territori e dai rapporti politici), come vedremo successivamente.

L'estensione alla funzione di pianificazione delle attività dei consorzi era dettata anche dal tentativo di superare i limiti dell'esperienza del recupero delle zone O. L'elaborazione dei piani di recupero per quelle aree aveva rappresentato un processo troppo lungo e farraginoso (e peraltro non totalmente compiuto) e alla fine troppo oneroso per l'amministrazione comunale (per la numerosità e l'estensione delle aree, per la molteplicità dei problemi affrontati, ecc.), sebbene permettesse di mantenere un controllo più diretto sulla qualità delle proposte e sul carattere delle decisioni. Il coinvolgimento di professionisti esterni aveva costituito un tentativo di rendere più praticabile tutto il processo, ma alla fine aveva anche complicato il percorso. L'idea, nell'esperienza dei "toponimi", di demandare invece ai Consorzi la definizione dei piani di recupero voleva essere il tentativo di accelerare il percorso (oltre a renderlo più condiviso), pur mantenendo la verifica finale da parte dell'amministrazione. In realtà il processo è risultato egualmente molto oneroso, sia per le difficoltà interne ai Consorzi e relative alla loro capacità di gestione del processo, sia per una serie di complicazioni amministrative, ecc., tant'è che a tutt'oggi nessun piano di recupero dei "toponimi" è stato definitivamente approvato (e sono passati quasi una decina d'anni).

⁴ E' molto interessante anche il lavoro che l'amministrazione sta facendo all'interno di queste aree per ottenere la cessione di aree, e la possibile successiva realizzazione di edilizia residenziale sociale.

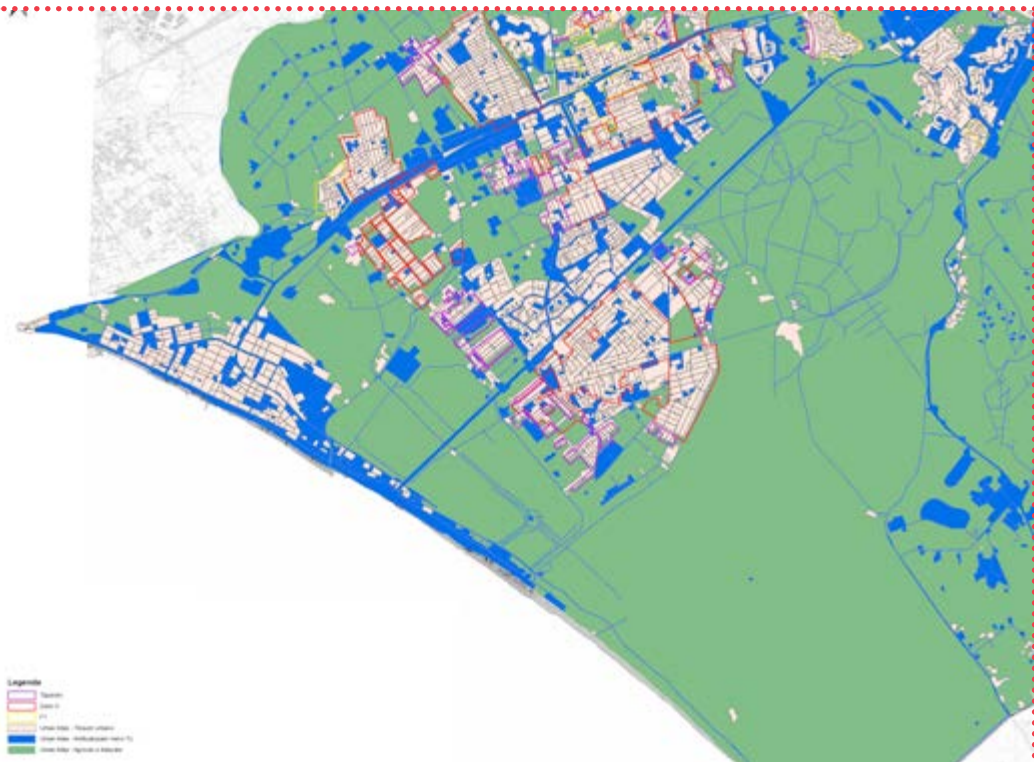


Fig.4_ Perimetri delle “aree di origine abusiva” e raggruppamenti degli usi dei suoli da Urban Atlas (stralcio relativo all’area sud-ovest del Comune di Roma).

carte di uso del suolo: Corine Land Cover e Urban Atlas; avendo verificato che la seconda rappresentava con un dettaglio geografico maggiore le voci dell’uso del suolo, si è preferito procedere nel lavoro solamente con quest’ultima carta, aggregando anche le voci in modo da costituire solo 3 macrovoci: “aree artificializzate”, articolate al loro interno in “tessuto urbano” e “tessuto non urbano”; e aree agricole e naturali.

In Fig.2 si riporta la rappresentazione grafica di questa aggregazione.

Per quanto riguarda lo studio della popolazione sono stati utilizzati i dati del Censimento ISTAT del 2001, in quanto quelli del Censimento 2011 non sono ancora disponibili; tramite l’uso delle sezioni di censimento in formato shapefile, è stato infatti possibile elaborare le informazioni numeriche sulla popolazione residente all’interno delle “aree di origine abusiva” (e le relative percentuali rispetto al totale dei residenti nel Comune di Roma). Sono state effettuate delle valutazioni in base alla densità e all’estensione per verificare quali sezioni fosse pertinente considerare, contenendo la maggior parte dell’informazione. Si è preferito non ritagliare le sezioni di censimento sui perimetri delle aree abusive, per poi riproporzionare l’informazione della popolazione residente, considerato che nelle aree più densamente popolate le sezioni di censimento perimetravano in maniera corretta tali aree.

Si riportano infine per maggiore completezza del lavoro due mappe di dettaglio di specifiche zone di Roma (Fig.3, Fig.4), in cui il fenomeno dell’abusivismo ha assunto una dimensione molto rilevante: l’area est del Comune di Roma, lungo le dorsali della via Prenestina e Casilina; e l’area sud-ovest del Comune di Roma comprendente la municipalità di Ostia nella seconda mappa.

Il funzionamento dei Consorzi e le ambiguità del loro ruolo politico e gestionale

Il meccanismo di funzionamento di un Consorzio di Autorecupero è relativamente semplice e consiste sostanzialmente nel fatto che i proprietari degli immobili, invece che dare al Comune i contributi dovuti, li raccolgono in un fondo comune e li gestiscono in autonomia, per realizzare appunto le opere dovute, ovvero le cosiddette “opere a scomputo” (ovvero le “opere a scomputo” degli oneri dovuti all’amministrazione; a partire dagli oneri di urbanizzazione). Questi fondi convergono in un conto bancario che è comunque controllato dal Comune. Per poter utilizzare i fondi è necessaria comunque l’autorizzazione dell’amministrazione, autorizzazione che viene concessa all’atto dell’approvazione dei progetti da realizzare. Sono quindi i consorzi che sviluppano i progetti delle opere, affidano gli incarichi professionali, organizzano le gare di appalto, ecc. Essi svolgono quindi un’attività non irrilevante, che ha un peso particolarmente significativo a livello locale (concentrando una numerosa serie di attività e di interventi che costituiscono peraltro l’insieme delle funzioni vitali di servizio per un quartiere: l’acqua, la depurazione, l’illuminazione elettrica, le strade e i marciapiedi, le pratiche amministrative, ecc.) e che richiede spesso specifiche competenze e professionalità, determinando un certo ruolo di responsabilità in chi li gestisce. La struttura organizzativa del Consorzio (che è costituito con atto notarile) è relativamente semplice; essendo costituita da un presidente e da un consiglio direttivo eletti dall’assemblea dei consorziati.

Le figure di presidenti sono molto diverse tra loro. In forza del fatto che ogni consorzio si radica in un territorio e in un complesso insediativo (che è difficile chiamare *quartiere*, termine che peraltro gli stessi consorziati non usano) che ha una sua lunga storia e spesso è l’esito di un’epopea condotta in forma collaborativa dai suoi abitanti e dai relativi nuclei familiari. Una figura di presidente abbastanza diffusa è quella della persona di riferimento che ha avuto un ruolo rilevante in questa epopea, che teneva i legami (e coordinava le forme di collaborazione) tra i diversi capi-famiglia, che si faceva carico dell’organizzazione e del coordinamento, ecc.. Si tratta di un ruolo e di un’autorità riconosciuta e, se vogliamo, conquistata sul campo. Spesso si tratta di persone che si impegnano in una continua riqualificazione del proprio complesso insediativo, portando avanti azioni di interesse comune anche di propria iniziativa e in autonomia. Una variante di questa figura è quella in cui persone di questo tipo hanno avuto anche un ruolo di gestione dei rapporti con i partiti e con altri soggetti, soprattutto nella fase intensa delle lotte per la casa (spesso connesse alle lotte per il lavoro). In questo caso, il partito (l’ex PCI) era in grado di organizzare grandi mobilitazioni e costituiva il tramite per connettere le lotte per la casa con le battaglie nelle fabbriche e per il lavoro. D’altronde le due questioni erano strettamente connesse. Questo tipo di presidenti hanno ovviamente una più significativa capacità politica e di argomentazione.

Complessivamente queste figure hanno un carattere carismatico e raccolgono una fiducia profonda.

Più recentemente e spesso in forma sconnessa dal percorso storico che ha portato alla formazione delle borgate abusive, i presidenti possono esse-

re piuttosto professionisti, che tendono ad assumere un ruolo gestionale in una forma più efficientista, avvicinandosi alla figura dell'amministratore di condominio, ma con una funzione estesa ad un intero territorio insediato. Spesso si tratta di giovani professionisti, o di persone che ostentano competenze, espressione di una classe – piccolo-medio borghese – che ben rappresenta i nuovi abitanti di queste aree ex-abusive, sia come evoluzione dei precedenti, sia come arrivi più recenti, sia perché subentrati (anche in forza dei primi acquisti, ecc.).

La colorazione politica è varia, ma se prevale (soprattutto nei leader più storici) quella di sinistra, non manca quella di destra (anche se orientata verso la *destra sociale*), che trova facili radici in un sentimento rivendicativo, ma soprattutto in una logica quasi *leghista* di difesa del proprio territorio (e che può dare origine anche a sentimenti *razzisti*), su cui torneremo più avanti.

Il punto essenziale è che si tratta in ogni caso di leader che hanno un ruolo di riferimento particolarmente rilevante a livello locale, interlocutori dell'amministrazione per tutti i consorziati, gestori di una quantità di questioni ordinarie che ne fanno il centro di una rete di relazioni e di contatti quotidiani. Non per niente si tratta anche di un ruolo particolarmente oneroso. Se il Consorzio e il suo presidente non gestiscono tantissimi soldi (anche se si tratta comunque di cifre importanti), essi hanno però un ruolo di centralità e di riferimento politico-decisionale, nonché identitario. E, di conseguenza, sono anche contesti di gestione di un potere a livello minimo-basale; oltre che soggetti assolutamente centrali per qualsiasi processo decisionale che interessi quei territori.

Non raramente quindi il ruolo di presidente può diventare il trampolino di lancio per personaggi cui interessa la carriera politica. Il Consorzio d'altronde rappresenta un bacino elettorale di partenza abbastanza sicuro, cui si deve aggiungere la rete di relazioni che spesso si sviluppa per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali. In genere, il livello cui si aspira e cui si arriva è quello del consigliere municipale, ma non manca chi è interessato al livello comunale.

Viceversa, i consorzi possono costituire un bacino elettorale non indifferente, sia per la numerosità sul territorio dei suoi aderenti sia per la capillarità con cui possono essere raggiunti i singoli elettori. D'altronde, nelle zone O e nei toponimi sono residenti (dati 2001) circa 300.000 persone, circa il 12% della popolazione. Chiaramente non si tratta di una forza elettorale omogenea e che si muove unitariamente, ma indubbiamente costituisce un gruppo di interesse e di pressione estremamente forte, che può pesare sul governo della città. Non a caso, in una intervista televisiva⁵, un presidente di Consorzio afferma che il sindaco di Roma non può vincere le elezioni senza il consenso dei consorzi. Si tratta di un'affermazione estremamente rilevante, pericolosa. D'altronde è un fatto che nelle elezioni del 2008 la maggior parte dei consorzi si sia schierata con Alemanno (poi eletto) per le grandi aspettative che questi aveva creato rispetto all'approvazione dei piani di recupero e all'accogliimento delle richieste dei consorzi, mentre nelle elezioni del 2013 (vinte da Marino) i consorzi avevano espresso delusione rispetto alle promesse non mantenute da Alemanno.

⁵ Nel servizio della trasmissione Report del 29.4.2012 dal titolo I Consorziati (a cura di Claudia Di Pasquale).

Il quadro ricostruito restituisce una realtà piuttosto complessa e articolata dei consorzi, per alcuni versi più problematica e ambigua di quella che usualmente viene fornita.

Un livello ancor più problematico e ambiguo (questo sì veramente problematico ed ambiguo) è costituito poi da quello intermedio tra Consorzi di Autorecupero e Comune. La complessità delle attività e delle funzioni svolte dai Consorzi (a fronte del fatto che, in genere, chi li compone e li dirige sono persone “ordinarie”, senza specifiche competenze), la necessità di supporto tecnico e logistico, la complicazione delle procedure amministrative, ecc., hanno indotto infatti la costituzione o la nascita ex novo di soggetti intermedi che dovrebbero avere un ruolo essenzialmente solo funzionale, di servizio, in particolare in termini di supporto logistico, di gestione di pratiche amministrative, di consulenza tecnica, di supporto organizzativo nella realizzazione dei bandi e delle opere, ecc.. In alcuni casi si tratta di organizzazioni storiche della periferia romana e delle sue battaglie, come l’Unione Borgate. In altri casi si tratta di società che hanno colto la possibilità di costruirsi un proprio spazio di attività all’interno di questo processo, come nel caso del Consorzio Periferie Romane. I Consorzi di Autorecupero vi aderiscono attraverso specifici atti contrattuali e notarili. Si tratta di soggetti che hanno visto crescere il proprio ruolo da una funzione di servizio ad una funzione di intermediazione tra i consorzi ed il Comune, che non ha il carattere di vera e propria rappresentanza (ruolo che peraltro non gli è stato delegato e non è riconoscibile in un processo che avesse una qualche valenza “democratica”) e che diventa “politico” nella misura in cui interpretiamo brutalmente la politica in termini di gestione del potere all’interno di una contrattazione. Un ruolo quindi acquisito, conquistato e difficilmente collocabile in un quadro di relazioni politico-istituzionali equilibrate; e che rappresenta anche in questo un livello di micro-potere delocalizzato (e, per alcuni versi, neanche tanto “micro”).

Ed un ruolo che ha anche le sue valenze e convenienze economiche. I servizi forniti da queste realtà, infatti, come il Consorzio Periferie Romane, non sono gratuiti; i Consorzi di Autorecupero versano un contributo per poterne usufruire pari al 2% delle opere realizzate⁶. Si tratta di una percentuale apparentemente irrilevante, ma che se si rapporta alle cifre impegnate da ogni Consorzio (che possono essere dell’ordine delle centinaia di migliaia di euro, se non di milioni), e si moltiplica per il numero dei consorzi aderenti (numerose decine), raggiungono cifre veramente molto consistenti; un giro di affari di centinaia di migliaia di euro, se non maggiore. Si tratta di un livello di economia avventizia (totalmente legale) che si stratifica su quello che l’abusivismo già rappresenta in termini di economia avventizia per la città e consumo di risorse *pubbliche*. E ancora, si tratta di un livello di economia avventizia che si aggiunge, in una versione tutta *provinciale e italianissima*, al processo globale di finanziarizzazione della città e della sua mercificazione (ovviamente speculativa).

Non a caso, i tentativi che alcuni consorzi o gruppi di consorzi stanno tentando recentemente di distaccarsi da questo tipo di organizzazioni sono fortemente – se non violentemente – osteggiati. Essi rappresentano una presa di coscienza dell’ulteriore vincolo di dipendenza e subalternità che si è andato creando per i consorzi, a fronte della loro crescente capacità di autonomia.

6_ Il servizio già citato della trasmissione Report è stato interamente dedicato a questo aspetto.

Luoghi della città auto-costruita e culture del *pubblico*: ambienti e paesaggi urbani (le forme spaziali), logiche *privatistiche* e *proprietarie*, i consorzi come *istituzioni intermedie*

Il carattere di *città auto-costruita* specifico di queste aree “di origine abusiva” ne condiziona e determina anche le forme spaziali, la percezione come *luoghi* e la modalità di viverli. In primo luogo, il sistema della lottizzazione abusiva determinava l’individuazione da parte del proprietario del terreno esclusivamente di lotti residenziali da vendere (per la massimizzazione del profitto attraverso la rendita), salvo la definizione di alcune strade di accesso (limitate alla sola larghezza della sede stradale e nella fase iniziale a carattere solamente sterrato). In secondo luogo, i costruttori abusivi miravano essenzialmente – ed era la loro prima e (originariamente) unica preoccupazione – alla realizzazione delle proprie case di abitazione. Tutto il resto non era – almeno inizialmente – rilevante. La seconda preoccupazione è stata poi la realizzazione dei servizi a rete ed, in particolare, acqua, fogne ed elettricità (anche le strade appartengono ad una fase successiva). Questo ha determinato la costruzione di una città quasi totalmente priva di spazi pubblici (ed in particolare aree verdi, piazze, ma anche marciapiedi, ecc.) e di attrezzature e servizi (a cominciare dai servizi pubblici come le scuole, ma per arrivare anche alle attività commerciali e a tutte le altre attrezzature ordinarie della città); una città dal carattere prevalentemente *privatistico*, priva di tutto quello che *fa città* (e che non riduce la città ad un semplice agglomerato di case). Ciò non toglie che non vi fosse un certo spirito *comunitario*. La situazione di difficoltà originaria e la comune esigenza di base di risolvere il problema della casa, ha indotto uno spirito solidaristico, la collaborazione reciproca nella realizzazione delle case singole e dei servizi comuni (dai pozzi neri alle prime reti fognarie, dall’adduzione dell’acqua all’allaccio abusivo alla rete elettrica, ecc.). Da molti è registrato come un’epopea e comune un periodo particolarmente vitale e solidaristico. Questo è valso soprattutto nelle fasi iniziali e nell’epoca dell’abusivismo “di necessità”. Attualmente questo spirito si è molto perso; permane quasi esclusivamente nelle persone che sono arrivate in queste aree originariamente e che hanno collaborato concretamente. I nuovi abitanti, o i figli dei proprietari originari non hanno lo stesso spirito, né l’affezione ai luoghi (e, in molti casi, tendono anche – possibilmente – a non rimanere); così è anche per i più giovani. Ma vale anche per lo spirito che anima i consorzi. In alcuni riflette quello spirito originario, soprattutto se il presidente e i principali consiglieri ne hanno mantenuto il carattere; in molti altri, si è trasformato in uno spirito di buon vicinato, se non di semplice collaborazione utilitaristica, fino ad evolvere in un atteggiamento e in una relazione di tipo condominiale.

L’ambiente e il paesaggio urbano che si determina in questi contesti è così caratterizzato dalla prevalenza della successione ripetitiva delle case private: in alcuni casi a perdita d’occhio – come nel caso di Borghesiana – in altri in forma dispersa e frammentaria e/o immersa nel verde e nella campagna – come nel caso di Cerquette Grandi – ; in alcuni casi con densità significative e un buon numero di piani (fino a quattro, se non di più) – come nel caso di Borgata Fidene – , in altri a minore densità e una maggiore frequenza di



Fig.2 _ La città “*fai-da-te*” dei “*toponimi*” (foto Antonella Perin).

villette – come nel caso di Stagni e di Saline di Ostia – . La variazione della densità è legata anche alla dimensione dei lotti con cui è avvenuta la frammentazione abusiva delle proprietà (a Roma variabile tra gli 800 e i 2000 mq). Il numero dei piani è legato spesso all’intenzione dei proprietari di realizzare l’abitazione non solo per sé ma anche per i figli. Il numero dei piani può quindi essere legato al numero dei figli (e poteva essere progressivo nel tempo; mantenendo la casa in una condizione di non finito; di evoluzione continua a seconda delle necessità), ma in realtà i figli tendono ora a non voler rimanere (tanto meno in casa con i propri genitori) e nel momento in cui riescono a realizzare una propria autonomia tendono ad allontanarsi (spesso anche con un obiettivo di miglioramento nella scala sociale). Si tenga conto anche che l’idea stessa di famiglia come nucleo allargato, che poteva essere prevalente qualche decennio fa, è ora decisamente in fase di sgretolamento, e dove è mantenuta lo è prevalentemente per motivi di necessità. In alcuni casi gli ulteriori piani sono stati realizzati invece con un obiettivo di valorizzazione economica, ovvero per destinarli all’affitto – come nel caso di Castel Giubileo / Grottarossa lato Flaminia –. In altri casi, vengono convertiti al mercato dell’affitto gli appartamenti destinati ai figli ma non utilizzati. Spesso i destinatari di questi affitti (che possono collocarsi su un mercato informale o nero) sono gli immigrati, soprattutto se svolgono anche attività all’interno dello stesso contesto urbano (ad esempio, badanti presso le famiglie proprietarie dell’immobile e che nel frattempo sono diventati anziani, e i cui figli sono andati a vivere altrove). Molte delle case hanno un giardino abbastanza grande e persino piscine; così come tradizionalmente alcuni orti. Questi sono i resti di quella parte rurale che era costitutiva della casa abusiva soprattutto nelle fasi originarie, nel passato. Si trattava di retaggi della cultura contadina di origine o di spazi di attività (anche integrative) nel momento



in cui si procede al pensionamento. Attualmente questa dimensione di va perdendo e rimane soprattutto nelle persone anziane, mentre si sta sviluppando una prevalente cultura urbana e quegli spazi verdi e/o aperti disponibili si stanno convertendo soprattutto in giardini e spazi gioco per i bambini; segno evidente di una trasformazione sociale e culturale degli abitanti delle “aree di origine abusiva”.

Fig.3 Paesaggi e ambienti insediativi nelle “aree di origine abusiva”.

In linea con questa trasformazione e a ulteriore conferma della dimensione *privatistica* e *introversa* che sta progressivamente prevalendo in queste aree, le case riassumono in sé il microcosmo delle complessive necessità che un abitante chiede alla città e che non ritrova nel proprio contesto urbano (perché di “quartiere” non si può parlare)⁷, così privo della sua parte *pubblica*.

Questo è ancor più vero per l’abusivismo di più recente generazione che, come si è detto, più che un “abusivismo di necessità” è un “abusivismo di convenienza”, se non *speculativo*; ovvero è la modalità con cui un ceto piccolo borghese realizza la casa singola in proprietà (un po’ la “casa dei propri sogni”, la finalizzazione di una “vita faticosa e di risparmi”), che cerca di realizzare modelli sociali benestanti e di ceti più abbienti. Paradossalmente, in alcuni casi, queste aree (soprattutto quelle più recenti o esito di più recenti evoluzioni) assomigliano più ai recenti complessi residenziali privati (che hanno dato origine al fenomeno delle *gated communities*) che non ai quartieri popolari e alle borgate romane: una città *privatistica* (se non *privatizzata*) priva di una dimensione pubblica (o dove questa è molto carente).

Tale logica *privatistica* e *proprietaria* è propria anche dell’atteggiamento di alcuni (molti) consorzi e si riflette in una certa loro “territorialità” (cfr. Il contributo di Antonella Perin), ovvero nella loro tendenza a riconoscere il

7 Ritorneranno ampiamente sul tema della casa i successivi contributi di Antonella Perin e Alessandro Lanzetta.



Fig.4+Fig.5 Ricostruire un microcosmo all'interno della proprietà.

contesto insediato come *proprio*, come territorio di appartenenza ma anche come territorio proprio (direttamente) *controllato*; il territorio su cui il consorzio svolge la sua giurisdizione, spesso in sostituzione dell'amministrazione pubblica. Il processo di coinvolgimento dei consorzi nella gestione della riqualificazione urbana ha determinato questo effetto imprevisto, ovvero la costituzione di una sorta di *istituzione intermedia*, che sostituisce il Comune sul proprio territorio di competenza. E' un fenomeno da considerare in maniera preoccupante.

Allo stesso modo la "giurisdizione" di un consorzio disegna confini invisibili e instaura una separazione tra i diversi territori, rafforzando un processo di identificazione territoriale di tipo localistico che spesso può arrivare a determinare una difficoltà di dialogo e anche semplice relazione tra consorzi confinanti, tra abitanti di territori contermini.

Questo atteggiamento si riflette ad un livello più ampio, in rapporto alla città pubblica nella sua totalità. Il consorzio appare totalmente indifferente al problema complessivo di costruzione della città, ai costi che la città tutta deve sopportare per riqualificare quei territori nati spontaneamente (portare i servizi, le reti, l'acqua, l'elettricità, la depurazione, le infrastrutture stradali, il trasporto pubblico; affrontare il consumo di suolo, la riduzione degli spazi liberi, anche in considerazione della bassa densità insediativa, ecc.), preoccupandosi piuttosto di quanto avviene al suo interno, spesso con un atteggiamento recriminatorio rispetto alle inefficienze dell'amministrazione pubblica.

In questo contesto, come si è detto, scompare la componente "pubblica" della città nei suoi diversi elementi, a cominciare dalle aree verdi, dagli spazi pubblici ma anche dalle vie commerciali, che spesso, nella città stratificata, sono i principali – o comunque i primi – luoghi di incontro e di socializzazione.



Nei “toponimi” questi mancano totalmente. Ciò non significa automaticamente che mancano le forme di socializzazione. Le forme di socializzazione, che pure ci sono soprattutto negli abitanti che hanno vissuto lo spirito solidaristico della fasi iniziali e di costruzione delle “aree di origine abusiva”, vengono vissute e praticate soprattutto negli spazi privati. Alcune case, soprattutto quelle dei presidenti più “riconosciuti”, costituiscono infatti, spesso, il principale luogo di incontro tra gli abitanti o almeno di alcuni loro gruppi. Il problema però diventa rilevante per le fasce di età più piccola, i bambini e i ragazzi, che invece non trovano e non praticano questi spazi; e raramente si incontrano a giocare per strada, eventualmente con loro vicini e amici. Il *microcosmo* della casa risponde a tutte le esigenze, anche di questo tipo. Unica, limitatissima eccezione sono i piccoli (e pochi) bar che sono nati all’interno di queste aree che svolgono il ruolo di luogo di incontro, ma in forma del tutto occasionale e non come luogo ordinario e altamente frequentato (dove quindi “puoi trovare sempre qualcuno”).

Piuttosto diversa è la situazione nelle “aree di origine abusiva” di più antica origine e che sono andate consolidandosi nel tempo, diventando in molti casi parti integranti della città consolidate. Questo è maggiormente vero per le ex aree F1 (così come definite nel PRG del 1962-65), che sono anche quelle più prossime alla città storica e consolidata; mentre le ex zone O sono in uno stadio evolutivo intermedio. In particolare, per quest’ultime, gli interventi previsti dai piani di recupero sono stati spesso realizzati ai margini del nucleo abitato (che spesso rimane isolato nella campagna) per mancanza di disponibilità di spazi, generando delle isole di luoghi e spazi pubblici (la chiesa, il campo sportivo, ecc.) spesso un po’ estraniati e marginalizzati rispetto alla vita del complesso insediativo (è il caso di Castelverde o Castel dell’Osa). D’altronde sono le uniche opportunità esistenti.



Fig.6_ I nuovi “spazi pubblici” realizzati.

Migliore è la situazione nelle ex zone F1, ormai città consolidata e luogo di intensa vita quotidiana, spesso ben dotate di servizi (a cominciare dalle scuole). In molte di queste permane una condizione di vita che ricalca uno spirito solidaristico e comunitario, ricreando condizioni tipiche di una sorta di *villaggio nella città*, di un grande “paese”. E’ la situazione, ad esempio, di Grottarossa (lato Cassia) dove sono molto vive le forme solidaristiche, che passino attraverso il comitato di quartiere o la locale sezione del PD (che ha ereditato l’esperienza della sezione del PCI; ma che ora segna una profonda evoluzione) o la vita del parco conquistato e realizzato grazie alla mobilitazione degli abitanti o ancora la vita della locale parrocchia (Cellamare, 2013). Altrove, ad esempio a Castel Giubileo/Saxa Rubra (lato Flaminia), questo spirito è legato anche al fatto che l’insediamento è nato e cresciuto in forma unitaria, grazie ad una provenienza omogenea dei nuovi abitanti di allora (l’Abruzzo, e soprattutto l’area di Lanciano) ed il loro stretto legame con i limitrofi luoghi di produzione (le fornaci, tra le prime di Roma, ora praticamente sepolte sotto il centro RAI di Saxa Rubra; Cellamare, 2009).

Ma l’origine abusiva ha lasciato tracce profonde anche nell’organizzazione spaziale e funzionale, e non solo nella vita sociale; tracce profonde che comportano effetti negativi di lunghissima durata, se non “indelebili”: la mancanza di parcheggi, la mancanza di spazi pubblici e luoghi di incontro, la limitatezza e la marginalità delle aree verdi, vie strette dove spesso non è possibile il doppio senso di marcia, la difficoltà a collocare attività commerciali, la prevalenza della casa privata (in proprietà), ecc.. E’ una città *mancante*, una città *monca*, per alcuni versi una *sub-città*, che ha segnato in maniera indelebile (date anche le sue dimensioni che abbiamo visto precedentemente) l’evoluzione della città di Roma, che l’ha marcata (un “marchio di origine”) di un’arretratezza profonda, strutturale, pressoché irrecuperabile. E’ la



Fig.7_ Il bar.

condizione di vita di gran parte degli abitanti di Roma. E' l'idea di città che molti abitanti di Roma sono abituati a vivere.

Ed è anche la forma emergente di città che proviene dai piani di recupero dei "toponimi" che sono in fase di elaborazione. La mancanza di spazi all'interno del nucleo abitato e lottizzato obbliga a collocare ai suoi margini gli spazi pubblici, le attrezzature e i servizi, destinandoli a una marginalità nella vita di quello che non si potrà chiamare un "quartiere". Il fatto che i proprietari devono cedere al pubblico parte della propria proprietà ricade soprattutto su chi non ha ancora costruito e (oltre a determinare frizioni e conflitti interni ai consorzi) si riduce ad una molteplicità di tanti piccoli pezzettini di terra, una frammentazione che non permette né di allargare le strade, né di creare parcheggi, creando uno spazio che – oltre a non risolvere i problemi urbani – risulta totalmente senza qualità e senza senso.

Consorzi di autorecupero e nuove forme di governo della città

Rispetto all'obiettivo di rendere questi processi partecipativi, sicuramente si è ottenuto un ampio coinvolgimento degli abitanti nella gestione dei loro contesti di vita, ma qualche dubbio emerge rispetto al carattere e alla qualità della partecipazione.

Le assemblee e gli incontri pubblici hanno molto più il carattere delle assemblee condominiali che non di un'assemblea *deliberativa*, ovvero che ragiona, discute e decide sulle questioni, costruendo una visione politica dei problemi e delle loro possibili soluzioni, all'interno di una qualche idea di città (eventualmente anch'essa oggetto di un processo costruttivo e/o *deliberativo*, implicito o esplicito che sia).

D'altronde, come si è detto, prevale una *cultura del pubblico* di tipo *privatistico* e *proprietario*; per cui spesso i processi faticano a superare la logica

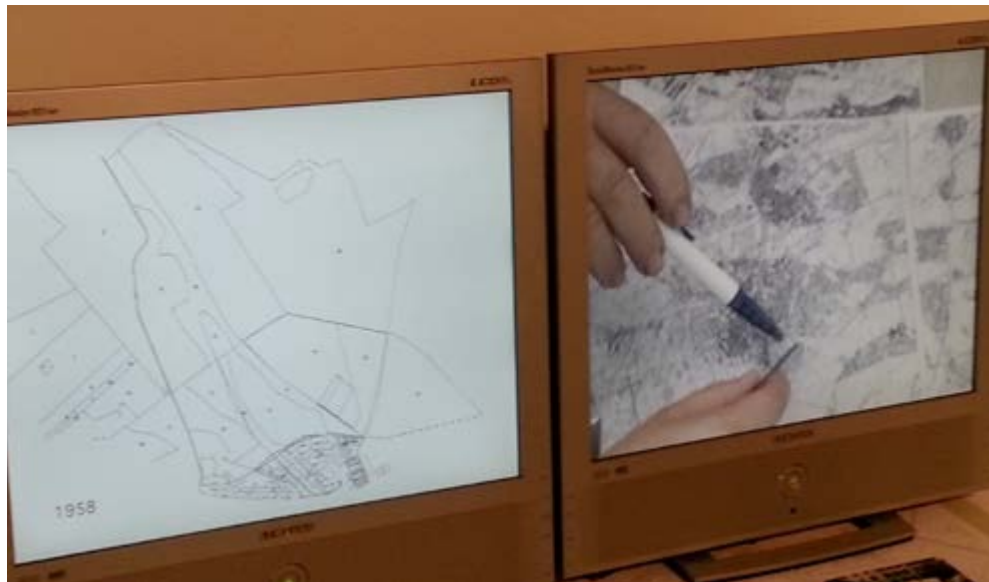


Fig.8 Pianificare la riqualificazione.

della mediazione degli interessi e ad interrogarsi su prospettive di più ampio respiro, con l'obiettivo della riqualificazione dei propri territori. Ancor più problematico raggiungere una prospettiva che sia in grado di prendere in considerazione gli interessi più ampi della città.

In questo senso, più che di parlare di *partecipazione* si dovrebbe parlare di *amministrazione condivisa*. E indubbiamente ci troviamo di fronte a qualcosa che potrebbe essere definita *urbanistica condominiale*. Alcuni, anche tra le forze di sinistra, considerano il passaggio all' "urbanistica condominiale" come un passaggio fondamentale, come espressione di un'esperienza positiva da esportare in altri contesti urbani e come forma di governo da considerare in maniera più estensiva. Si tratta di una posizione estremamente pericolosa, dove svanisce qualsiasi tentativo di ricostruire la dimensione dell'interesse pubblico al di là della somma degli interessi privati o di una loro mediazione, dove la politica si riduce ad intermediazione di interessi al di fuori di qualsiasi cornice di riferimento in termini di accettabilità, di giustizia sociale, di buona organizzazione della città, di sostenibilità, di qualificazione dello spazio e del rapporto con la città, ecc.

Alcuni pensano che questo tipo di autorganizzazione sia una soluzione ai problemi del governo della città e del territorio. Se è vero, da un lato, che potrebbe rappresentare una buona modalità di partecipazione degli abitanti nella gestione della *cosa pubblica*, una apertura all'autodeterminazione e alla democratizzazione dei processi decisionali, dall'altro questo atteggiamento nasce spesso da una incapacità dell'amministrazione pubblica di gestire i problemi. Per molti versi rappresenta una forma di sussidiarietà rispetto alle carenze del soggetto pubblico e una forma di arretramento del welfare state. I problemi nascono in connessione alle diverse culture e politiche emergenti, alle diverse interpretazioni che danno del *pubblico* i con-



Fig.9_ Incontrarsi nel consorzio (foto Antonella Perin).

testi autogestiti. Se fossimo in una condizione di totale autorganizzazione, fronteggiando dal basso i problemi nella loro radicalità, i soggetti coinvolti sarebbero più fortemente responsabilizzati, spinti ad uno spirito collaborativo, in grado di valutare i pro e i contro delle scelte ed orientati a considerare l'interesse collettivo utile anche per il singolo, come è nell'approccio anarchico. Nelle situazioni in cui prevale una società e una cultura neoliberiste, gli *urbanesimi* dei contesti autorganizzati tendono spesso, invece, ad orientarsi verso una logica *proprietaria* e *privatistica*, con difesa dell'interesse privato rispetto a quello pubblico (si tratta spesso di contesti urbani dove lo spazio pubblico è meno curato di quello privato) e con obiettivi di autopromozione nella scala sociale.

Alla fine si tratta di esperienze molto più vicine alle forme di autogestione tipiche dell'attuale evoluzione delle forme di governo nei Paesi anglosassoni, in una logica neoliberista (Brunetta, Moroni, 2008), in una loro declinazione all'intersezione tra neoliberismo, arretramento del welfare state, autorganizzazione e coinvolgimento degli abitanti.

Si noti che, all'interno di ex-zone F, ex-zone O e toponimi, sono nati anche numerosi comitati, del tutto simili ai Comitati di Quartiere o ai Comitati di Borgate, che caratterizzano l'intera realtà romana, a partire da quella delle periferie. È interessante soffermarsi sul rapporto tra Consorzi e Comitati. In molti casi i comitati locali hanno dato vita ai consorzi, ne sono stati i nuclei propulsori e di aggregazione (ad esempio a Cerquette Grandi). In alcuni casi, soprattutto nelle aree dei toponimi, i comitati sono assenti, e tutta la vitalità e l'iniziativa sono sviluppate dai consorzi (ad esempio, a Valle Borghesiana). In alcuni casi, hanno lo stesso ceppo di origine e sono formati praticamente dalle stesse persone, ma svolgono attività separate (ad esempio, a Saline di Ostia) e comunque convivono, anche sostenendosi reciprocamente. In altri

casi, e questo è particolarmente interessante, svolgono vita separata, se non addirittura conflittuale. Si tratta di due realtà molto diverse tra loro. E' il caso, ad esempio, di Borgata Finocchio, dove è molto attivo il Comitato (ora Associazione Culturale) Casilina 18 (che si riferisce al fatto che opera all'altezza del km 18 della Casilina). Paradossalmente, la maggior vitalità è proprio nei comitati, capaci di proposte complesse, generalmente con una visione (politica) più ampia e motivata. Sono questi comitati che hanno maggiormente a cuore la riqualificazione dei propri territori, con una prospettiva di vivibilità e di qualità complessive, con un'esigenza di attrezzature e di spazi pubblici. A Borgata Finocchio si deve proprio al Comitato Casilino 18 l'iniziativa che ha portato al recupero e alla riqualificazione di un'area confiscata alla mafia e la realizzazione del parco della Collina della Pace (così come altre iniziative, come la costituzione dell'ufficio postale). Ancora oggi il Comitato è impegnato nei progetti intorno alla Collina della Pace, con la prospettiva di recuperare e riutilizzare i casali esistenti, per realizzare una biblioteca e un centro culturale, soprattutto per i giovani.

In una prospettiva di ripensare politiche e processi di riqualificazione delle aree ex-abusive, sembra che un passaggio fondamentale sia un recupero di centralità, di azione politica da parte dell'amministrazione pubblica, che sia in grado di far sentire la propria presenza sui territori e di ri-orientare le azioni di riqualificazione. Attraverso quindi una reale e più incisiva azione di governo. Il secondo punto, è coinvolgere e responsabilizzare maggiormente i soggetti locali, ed in particolare i consorzi (ma non solo come abbiamo visto), nella creazione della *città pubblica*. Infine, è chiaro che il problema dell'abusivismo si risolve soltanto all'interno di una più ampia politica sulla casa e sullo sviluppo insediativo a Roma. Ed è questo il nodo centrale da cui partire, che sia in grado anche di rompere il meccanismo dell'abusivismo come sistema socio-economico avventizio e di sub-cultura.

bibliografia

- 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., *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. 1976, *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.

Brunetta G., Moroni S. 2008, *Libertà e istituzioni nella città volontaria*, Bruno Mondadori, Milano.

Cellamare C. 2009, "Saxa Rubra. Idee di città e modelli di abitare a confronto", in AA. VV., *lungo il Tevere. Episodi di mutazione urbana*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 107-149.

Cellamare C. 2010, "Politiche e processi dell'abitare nella città abusiva/informale romana", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 97-98, p. 145-167.

Cellamare C. 2013, "Abitare insieme un quartiere. Convivenza quotidiana e interdipendenze a Grottarossa (Roma)" in Lo Piccolo F. (a cura di, in corso di pubblicazione), *Nuovi abitanti e diritto alla città. Un viaggio in Italia*, Palermo.

Cellamare C., Colozza D. (in corso di pubblicazione), "Abusivismo e consumo di suolo a Roma", in *il Progetto Sostenibile*, n. 33, Edicom Edizioni, Monfalcone (GO).

Cellamare C., Perin A. 2010, "Consorticiando os habitantes: as experiências das 'zonas O' e dos 'topônimos' em Roma", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, vol. 91, p. 237-254.

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

Coppola A. 2013, "Vetere-liberismo di borgata. Urbanistica e attivazione degli abitanti nella 'città da ristrutturare'. I casi delle borgate Morena e Centroni", in *Centro per la Riforma dello Stato*, Le Forme della periferia, Rapporto finale della ricerca "La periferia metropolitana come bene comune", Roma.

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. 1981, *Vite di periferia*, Mondadori, Milano.

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

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

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

Evolutions and permanences in the politics (and policy) of informality: notes on the roman case

@ Alessandro
Coppola |

Borgate |
Informality |
Neoliberalism |

In this brief article I intend to discuss evolutions and permanences in the field of the “politics and policy of informality” in the Roman context. Others on these same pages have already discussed the historical roots of the phenomena (see Cellamare in this issue). In the economy of this short essay it suffices to recall how, according to the literature, the actual development of borgate in the post-war era mostly followed a pattern in which land-owners excluded from development opportunities by urban planning decisions made their land available, through the establishment of a somehow “parallel” land market, to lower-class internal migrants and natives who could not access formal housing given the shortage of affordable options both in the private and in the public sectors. Once in control of the land, these individuals would develop it mostly in the form of self-built and self-designed single-family homes in the context of village-like spatial configurations – the borgate – serviced by some self-built basic infrastructures (Berlinguer and Della Seta, 1976 and 1988; Clemente and Perego, 1983, Cremaschi, 1994; Zanfi, 2008). Over the time, this parallel land and real-estate market increased both in scope and sophistication with the involvement of a wide range of mediators and professionals and the inclusion of a middle-class demand (Clemente and Perego, 1983). The “informal” nature of borgate was therefore manifold: it implied the illegal subdivision and marketization of land that was not planned for private development, the actual building of homes with no involvement of city planning and with no respect of housing regulations, the resort to labor and design services on the “black market” and, last but not least, the lack of security of tenure on behalf of the inhabitants. Soon, informal housing and urbanism became a relevant political matter at the local level coming to play a very important role in the shaping of post-war local.

Politicizing informality

Starting with the 1950s, *Borgate* became the scene for the political activism of the Left and especially of the Italian Communist Party (Pci). Through a complex and innovative set of newly founded urban actors – among which the most important was “Unione borgate” - Pci was able to establish its political and electoral hegemony over the informal settlements leading to the formation of a “red belt” “besieging” the middle-upper class and conservative neighborhoods located in the “formal”

city (Coppola, 2008). The Roman left – with a leading role of Pci and its wider organizational milieu - framed its increasingly influential local campaigns recurring to sociological interpretations that saw informality as the outcome of a backward economic and social structure based on the extraction of urban rent more than on the making of industrial profits. The entrenchment of a dualistic organization of the city between a middle/upper class and relatively serviced centre and a lower-class deprived - and very often informal - periphery was seen as the most striking spatial outcome of the hegemony of the “Blocco edilizio” over city politics (Violante, 2008).

The goal of PCI was therefore to build a new urban coalition meant to be alternative to the “Blocco Edilizio” and to its policies. At the core of the agenda proposed by this coalition in-the-making was the solution of the “housing question” through a new strategy made of increased control of private production, the repression of illegal land subdivisions and large investments in public housing. Policies aimed at including borgate in the city structural plan – as already done for some of them by a Democrazia Cristiana (DC) led administration in the mid-1960s – and at bringing infrastructures and services to them were included in this strategy as well (Coppola, 2008). This agenda will gain momentum in the mid-1970s when Pci – thank, in particular, to an electoral landslide in the *borgate* – was able to form a new progressive majority at the City Council. Once sized power, coherently with its agenda, the Left put in place a set of spatially and socially redistributive policies aimed at making available - to the borgate residents and to other underprivileged social groups - those “urban rights” in the form of opportunities of “collective consumption” (Castells, 1977; Katznelson, 1992) that, according to the progressive narrative, had previously been denied to them. In the context of a corporatist agreement with private developers – an agreement that was presented as being alternative to the previously dominant mechanism of production of the urban presided by the “Blocco Edilizio” - this goal was achieved primarily through the provision of basic physical and social infrastructure in the existing informal areas and through the realization of new public housing schemes (Coppola, 2008).

A not so small Desotian experiment

Besides letting disadvantaged urban groups to access a better quality of life through public intervention, the new power could not ignore the issue of tenure and of planning legitimacy that was posed by informality. Following previous limited interventions, the Left reformed the structural plan of the city including informal settlements. Later, in 1980, a regional law promoted by a PCI-led administration addressed for the first time the problem of tenure prospecting the issue of property titles to the residents of borgate. The law was also meant to give a more stable legal basis to the mentioned planning choices implemented by the city

administration. This provision became fully effective only in 1985 with the approval of new national legislation, the so-called “Condono edilizio”, that gave individuals the possibility to fully legalize their properties in exchange of a fee (Berdini, 2010; Zanfi, 2013). On their part, as already experienced in Rome under PCI rule, city administrations had to implement regeneration plans aimed at realizing basic infrastructures and services accordingly to established national planning regulations.

The *condono* represented a fundamental moment in the history of planning and housing policy in Rome, a moment whose effects on the social and economic structure of the city have probably been underestimated. “Condono” undoubtedly became one of the most relevant channels – in 1985, over 400.000 condono requests were filed in the city (Berdini, 2010) – through which the lower classes could actually access homeownership. At a micro-scale, in the social trajectory of many “informals” with little or no economic and cultural capital, *condono* played a dramatic role allowing the almost instant creation of significant financial wealth: through the granting of property titles – that were acquired under exceptionally favorable conditions - hundreds of thousands Roman families came in possession of a “fungible asset” usable as a “collateral” in any financial transactions, entered the real-estate market as suppliers of assets whose values were steadily and consistently appreciating throughout the years and established flourishing family economies built around the inter-generational transmission of housing or of capitals created through the commodification of housing (Coppola, 2012).

We can safely state that the *condono* and the just mentioned effects on the social trajectories of its beneficiaries deeply changed the *politics of informality*. Among urban critics, some saw in it the source of a wide even if “distorted” democratization in the access to urban rent well beyond the perimeters of the traditional actors participating to the “Blocco Edilizio”, others saw in it the origin of a further entrenchment in the privatization of urban rent and a deadly *vulnus* to hopes of reform in the field of land regulation and urban planning. Beyond these judgments of value, critics underscored also how, in the world of the now former *informals*, representations of social integration and mobility – and related patterns of collective action – became less centred around those rights of social reproduction in the form of collective consumption opportunities that had been at the core of the progressive agenda and more centered around opportunities related to the accumulation of wealth through the integration in the circuits of real estate capitalism. Coherently, in the field of socio-spatial representation, *borgate* ceased to be a “space of exception” – a dystopian condition that was also the ground for the successful organization of the ones who were subjected to this same dystopian condition – to become a gradually “normalized” space that was integrated into the “ordinary city” and its political and economic workings.

Playing with property-based urban citizenship

If all this is true, we can state that the experience of the progressive hegemony over the politics of informality ended in a (at least apparent) paradox. The *condono*, in fact, made the city of Rome the site for a mass experimentation of the theories regarding formalization of informal assets elaborated by neo-liberal thinker Hernando De Soto (De Soto, 1989, 2002). De Soto saw formal titling as a key opportunity to convert what he would famously define “dead capital” - properties and economic activities placed on informal markets - into “living capital” - assets that, having accessed formality, could in turn generate capital. Overall, for De Soto, urban marginality could be turned around through the expansion of individual property – to include informal assets – and not through their retreat.

In many ways, the *condono* – and the regeneration policies that introduced it – even if not explicitly, pursued such a vision with remarkable consistence. In the context of the very dynamic political climate of the 1990s, with a “modernized” and now post-communist Left back to power at city hall, the former “informal” homeowner – the *condonato* - will therefore become the key actor in the context of a new round of policy and planning experimentations regarding the *borgate*. This new round of policy was based on the acknowledgment of the fact that the previous-one had obtained only limited success: while the *condono* procedures - even if slow and cumbersome - were successfully granting ownership to the informals closing the controversy with the state, the local regeneration plans had proven to be very slow and somehow ineffective in upgrading the overall “urban quality” of the *borgate*.

The central idea will be to fix the problem investing in innovative governance solutions aimed at directly mobilizing owners in urban regeneration processes. In 1997, a city ordinance gave *borgate*'s property owners the opportunity to deposit the fees related to the “condono” directly in the coffers of newly founded associations – named “Consorti di auto-recupero” – instead than in the city central budget (Cellamare, 2010). Consorti had to be formed by the owners who wished to join them within a specific area – defined on the basis of previous zoning decision – and had to be guided by a democratically elected leadership. With the proceedings of the fees, “Consorti” had to design and implement projects aimed at filling the gap in terms of basic urban infrastructures and services that still affected many *borgate*, taking this responsibility away from the city government. This new device was presented as having a participative rationale – to involve residents in the ideation and construction of infrastructures – as long as a “localist” and efficientist one – residents could be sure that their resources were actually funding projects in their areas in a way that eluded the weight of bureaucratic procedures.

According to critics, results of this new policy have been mixed: the implementation of projects has often been relatively slow despite its efficientist rhetoric while participation levels too have been often negligible (Cellamare, 2010; Coppola, 2013). Moreover, the actual workings of this new governance device have raised significant controversy even on a legal

level: some *consorzi* did not limit themselves to the “harvest” of the condono fees within their assigned perimeters and went after them in other areas of the city while; at the same time, they also raised fees from new developments happening both inside and outside their areas (Coppola, 2013).

Beyond (and before) neoliberalism

Almost fifty years after the first zoning ordinance that acknowledged the existence of informally urbanized areas within city limits, *borgate* – as in the case of *asientamentos informales* in Hernando De Soto’s Lima - have the highest home-ownership rates on the record in the city but, at the same time, are still subject to a very consistent gap in terms of overall “urban quality” (AIC and Unione Borgate, 2010). From this point of view, if it’s difficult to deny the effects that the *politics (and policy) of informality* – and more specifically of the *DeSotian* experiment of the *condono* – had in the creation and expansion of economic capital among the formerly underprivileged groups involved in it, it is also difficult to ignore its own limits in the creation of sufficient levels of “urban-based” social and cultural capital among the same groups. The persistent condition of multidimensional urban deprivation suffered by *borgate* is a sign that those localized social capital networks that, especially in neo-liberal accounts, are often associated to the raise of individual property and more specifically to homeownership have only partially - if not at all - developed (Coppola, 2008).

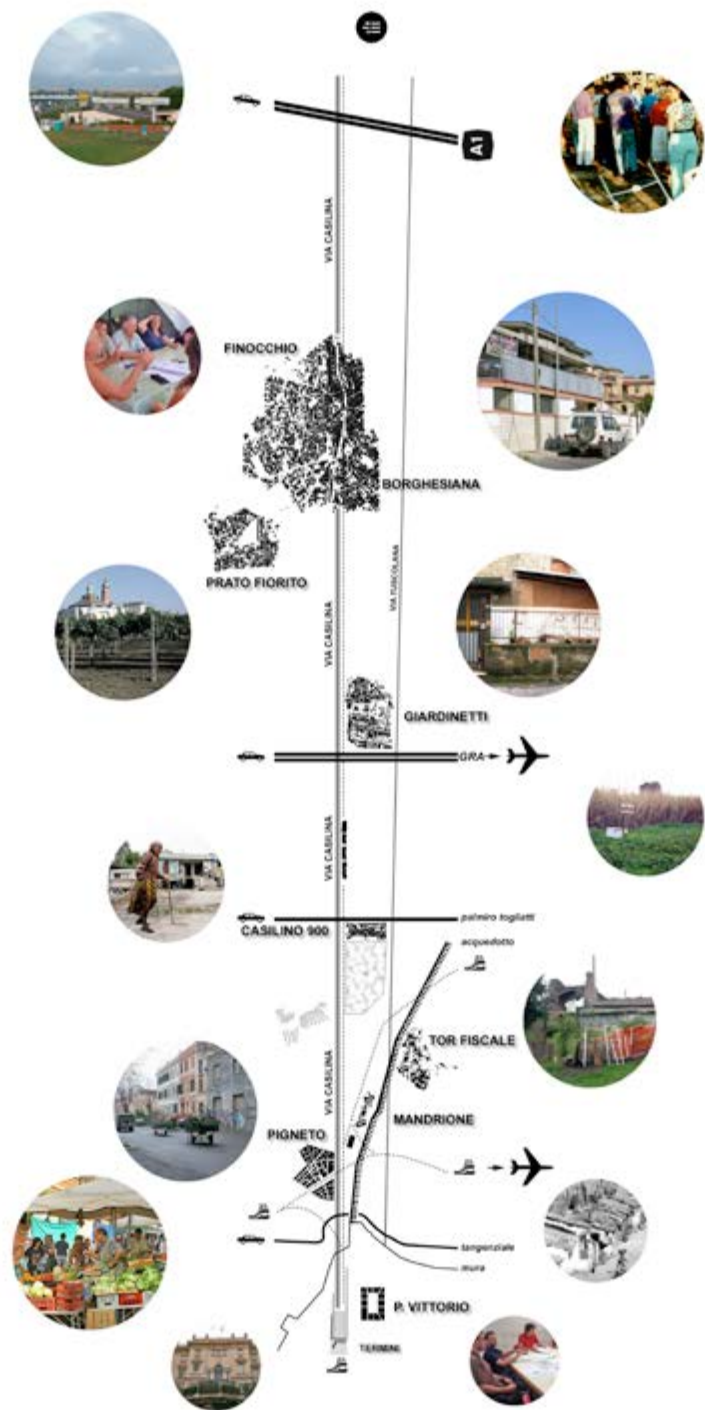
This is particularly relevant given the choice that the city administration has made of mobilizing homeowners as the key constituency in the implementation of urban regeneration initiatives. A choice that, building on the foundations of the *condono*, is at the origin of a governance device that seems to be a distinctive case - at least on a theoretical ground - of *neoliberal* urbanism. Many among the characteristics of the *consorzi* recall in fact a neoliberal “policy morphology”: they are based on a “propertarian” conceptualization of citizenship that leads to the creation of a local policy that is explicitly based on ownership (Balibar, 2012); they activate a process of governance rescaling associated to the goals of “responsibilizing” citizens through their mobilization in the provision of formerly government-planned urban services (Brenner, 2005) and they operate the restructuring public action through a strategical use of contractual forms (Perulli, 2010).

At the same time, what can be deemed as a conscious neoliberal project is more probably the outcome of long standing internal evolutions in the highly localized context of the *politics (and policy) of informality* that, since 1950s, has been the locus of intense conflicts and experimentations, both in theoretical and concrete terms, in the field of *urban citizenship*. After initial attempts to mobilize the *politics (and policy) of informality* in order to challenge the role that the access to urban rent has played in the actual definition of urban citizenship, the *DeSotian* experiment of the *condono* and its successive policy evolution have represented a decisive reaffirma-

tion of the inherited pattern. Under the surface of policy innovations that seem to connect the Roman context to the global policy mobilities in the field of urbanism, lays the long-term vitality and adaptability of a local political system that sees in the creation and distribution of the urban rent the key stake for the building of political consensus: what, in the Roman case, could look like *neo-liberalism*, is instead *vetero-liberalism*.

references

- AIC e Unione Borgate 2010, *Periferie di Mezzo. Servizi, innovazioni, sostenibilità: un nuovo sistema urbano*, Roma.
- Balibar E. 2012, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Berdini P. 2010, *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*, Donzelli, Roma.
- Berlinguer G., Della Seta P. 1976, *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma.
- Berlinguer G., Della Seta P. 1988, *I suoli di Roma*, Editori Riuniti, Roma.
- Brenner N. 2005, *New State spaces*, Oxford University Press, Oxford.
- Castells M. 1972, *La Question Urbaine*, Maspero, Parigi.
- Cellamare C. 2010, Politiche e processi dell'abitare nella città informale/abusiva romana, n.97-98, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*.
- Cremašchi M. 1994, "L'organizzazione territoriale dell'area romana. Dinamiche e rappresentazioni degli anni Ottanta", in AA.VV., a cura di A. Fubini e F Corsico, *Aree metropolitane in Italia*, Angeli, Milano, pp. 261-308.
- Clemente A., Perego F. (a cura di) 1981, *La metropoli spontanea*, Dedalo, Roma.
- Coppola A. 2008, "Le borgate romane tra '45 e '89: esclusione sociale, movimenti urbani e poteri locali" in Marco Cremašchi, *Tracce di quartiere. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
- Coppola A. 2013, "Vetero-liberismo di borgate. L'esperienza dei consorzi di autorecuperamento", in Centro per la Riforma dello Stato, *Le forme della periferia*, research report.
- De Soto H. 1989, *The other path. The invisible revolution in the third world*, Harper and Row, New York.
- De Soto H. 2000, *The Mystery of Capital. Why capitalism triumph in the west and fails everywhere else*, Black Swan Books, London.
- Insolera I. 1992, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica. 1870-1970*, Einaudi, Torino.
- Perulli P. 2012, *Il Dio contratto*, Einaudi, Torino.
- Violante A. 2008, *La metropoli spezzata*, Franco Angeli, Milano.
- Zanfi F. 2013, *The Città Abusiva in Contemporary Southern Italy: Illegal Building and Prospects for Change*, Urban studies, published on line before print, May 16, 2013.



The Illegal Master Plan and Everyday Life.

Valle Borghesiana si racconta

@ Alessandro Lanzetta | Antonella Perin |

Toponimi |
(forme dell')abitare informale |
Casilina - Borghesiana (Roma) |

Toponimi |
(typologies of) informal dwelling |
Casilina - Borghesiana (Rome) |

For several years, SMU— research an international and interdisciplinary working group has been working in Rome at the intersection in Via Casilina exploring the phenomena of self-made and urban informality. The neighbourhood of Valle Borghesiana was one of the places on which the research was done. There, workshops between researchers/artists of the group and the associations of inhabitants were organized. The article traces the history of the neighbourhood and presents two collective works produced by artist Susanna Perin with architects Alessandro Lanzetta and Antonella Perin who investigate the relationship between the socio-political organization and urban space.

#01_ research

- The history of Valle Borghesiana is considered to be a model of those social and urban phenomena which are typical of the Mediterranean metropolis. It is a useful story to understand processes such as the self-construction of houses and spontaneous forms of social organization and political struggle that characterized Italian and Roman stories from World War II onwards.

#02_ work

- Greetings from Valle Borghesiana - shown at the Venice Biennale of 2012 - tell the complex and contradictory collective construction of urban space. The image of the neighbourhood is represented by a series of postcards made from photographs taken by the inhabitants.

- Sketches on Valle Borghesiana - The Illegal Master Plan and Everyday Life, - shown in the gallery nGbK in Berlin in 2013 - is rather a consideration on informal housing in the neighbourhood and on the different relationships between power and politics in urban space.

Da diversi anni SMU—research¹, un gruppo di ricerca internazionale e interdisciplinare formato da architetti, urbanisti, sociologi, antropologi e artisti, lavora a Roma sull'asse della Via Casilina studiando i fenomeni del self made e dell'informalità urbana. L'interesse del gruppo è rivolto alla comprensione delle relazioni che intercorrono tra l'organizzazione sociopolitica e lo spazio urbano attraverso ricerche e interventi sul campo con il coinvolgimento degli abitanti. Una delle prime tappe di ricerca di SMU—research si è svolta a Valle Borghesiana, un quartiere del Comune di Roma sorto in assenza di qualsiasi pianificazione urbanistica. Dal 2009 il gruppo di ricerca ha organizzato diversi workshop con abitanti, associazioni, comitati di quartiere e consorzi di

< nell'altra pagina: **Fig.1_**
Case studies lungo la Via Casilina, grafico: A. Lanzetta.

1_ per maggiori informazioni vedi <http://smu-research.net/>



Fig.2 Workshop “Imparare da Borghesiana”, foto: S. Perin.

autorecupero. Durante incontri e visite guidate a Valle Borghesiana, SMU-research ha studiato e raccolto le testimonianze dei protagonisti di queste vicende. Un luogo complesso e paradigmatico, che contiene molti fenomeni urbani caratteristici delle metropoli del centro-sud Italia e dell’area mediterranea. Dall’autoconstruzione – spesso collettiva – delle abitazioni, alle forme spontanee di organizzazione sociale e politica di lotta per i diritti, coronate con il loro riconoscimento e con la legalizzazione del contesto. Leggendo la storia del quartiere, si ripercorrono le vicende di una città e di una nazione: il tema del diritto alla casa, che per anni ha catalizzato il dibattito politico nazionale, il tema del lavoro e quello della migrazione, prima nazionale e poi globale, fino ad arrivare alla contemporanea e consapevole richiesta del diritto alla città.

#01_Research

Una storia esemplare

La Borghesiana è una zona estesa compresa tra la via Casilina e la via Prenestina, al limite del confine comunale orientale di Roma, con significative e peculiari caratteristiche storiche, archeologiche e paesaggistiche. L’intera area è interessata da un’edificazione quasi esclusivamente “abusiva” sviluppata dal primo dopoguerra fino ai giorni nostri. Valle Borghesiana, in particolare, è situata nella parte centrale di questa zona, ha un’estensione di 150 ettari, 10.000 abitanti ed è divisa in sette consorzi di recupero urbano². La storia di questa parte della città è complessa, i dati ufficiali sono pochi, la storiografia ancora non si è occupata a fondo della zona e non esistono neanche narrazioni di diversa natura, come film o documentari. Solo la ricerca sul campo³ ha quindi permesso di ricostruire la nascita e la costruzione di questa parte di città.

2 Le sette ACRU di Valle Borghesiana sono: Due Colli, Colle Regillo, Valle Serena, Colle Aperto, Nuova Capanna Murata, Valle Margherita e Peroselle.

3 Per maggiori informazioni riguardanti i workshop vedi: <http://smu-research.net/projects/imparare-da-borghesiana-it>.



Fig.3_ Costruzione dello spazio comune di Valle Borghesiana, foto: M. Baldi.

La popolazione di Valle Borghesiana, a differenza delle borgate storiche romane del dopoguerra, non è frutto delle grandi migrazioni interne italiane ma proviene da altri quartieri situati lungo la via Casilina, zone più centrali e consolidate ma comunque informali⁴.

La lottizzazione abusiva di Valle Borghesiana inizia nel 1969, con le tipiche dinamiche romane che rispecchiano schemi sempre simili e perpetrati per anni: l'estesa proprietà terriera viene lottizzata abusivamente, spesso utilizzando degli intermediari; si tracciano le strade, si scavano i pozzi per l'acqua ed i lotti di terreno vengono messi in vendita. Ma questo collaudato meccanismo si inceppa in quasi metà dell'area, a seguito di una lunga e complessa vicenda giudiziaria che perdura ancora adesso. E così, a tutt'oggi, parte degli abitanti non ha la piena proprietà della terra, nonostante la costruzione delle case e la richiesta del condono edilizio. In questa fase dello sviluppo di Valle Borghesiana tutti gli attori coinvolti in queste vicende erano pienamente coscienti dei rischi e delle conseguenze civili e penali a cui andavano incontro, acquistando terreni agricoli frazionati illegalmente. Rimaneva tuttavia una delle poche soluzioni abitative economicamente affrontabili in una città carente di edilizia sociale.

Dopo aver costruito e completato le case, la situazione del quartiere continuava ad essere molto precaria: le strade, non asfaltate, con la pioggia si allagavano diventando dei fiumi di fango; mancava l'elettricità e si era costretti ad usare i gruppi elettrogeni persino per alimentare il pozzo consortile; l'acqua dei pozzi era insufficiente o inquinata per l'assenza dell'impianto fognario ed era necessario integrarla con approvvigionamenti tramite autobotti. In questa fase iniziale potevano emergere le condizioni per un cambiamento, poiché si stavano perimetrando le «zone O». Ma, a causa della bassa densità, Valle Borghesiana non venne iscritta nell'elenco delle 84 zone abusive.

4_ Come ad esempio Torre Angela, Torre Maura, Tor Bella Monaca Vecchia.



Con il primo condono edilizio⁵ si possono condonare le case. Sembra, ed è, un primo passo sulla via della legittimazione, che tuttavia non chiude i processi di costruzione informale dell'area, poiché le condizioni e le necessità strutturali del problema abitativo non cambiano. A Valle Borghesiana, quindi, si continua a costruire, tanto che all'epoca del secondo condono edilizio⁶ oramai i lotti sono quasi tutti edificati.

A seguito di questa nuova sanatoria e di una serie di delibere comunali⁷ s'introducono a Roma le "opere a scomputo". Per i cittadini della zona è un riconoscimento importante: finalmente, dopo anni di lotta, hanno la possibilità d'essere protagonisti della trasformazione del proprio quartiere attraverso la costituzione dei consorzi di autorecupero. Le sette associazioni consortili, nate dalle lottizzazioni iniziali per gestire le questioni ordinarie (acqua, elettricità), diventano anche le sette ACRU e iniziano così i lavori per le opere d'urbanizzazione primaria. Dal 1998 al 2002 si realizzano le fognature e dal 2004 al 2009 l'impianto di illuminazione pubblica; le strade invece, non essendo di proprietà pubblica, vengono realizzate con una quota volontaria a carico degli abitanti.

Nel 1997 con la variante generale denominata "Piano delle certezze" il Comune definisce le modalità e individua i 79 "toponimi" da sottoporre a riqualificazione urbanistica, tra cui Valle Borghesiana. Il processo di recupero, da attuarsi prevalentemente attraverso strumenti di iniziativa privata, prevede una prima fase di perimetrazione preliminare dei nuclei e di predisposizione di un Avviso pubblico per la definizione delle regole e dei criteri informatori delle proposte private, una seconda fase di presentazione delle proposte preliminari da parte dei privati e, infine, una terza di messa a punto dei piani di recupero definitivi.

A seguito dell'individuazione dei toponimi, la Giunta Comunale con la Delibera n. 263/2001 approva l'Avviso pubblico con i perimetri preliminari dei nuclei da riqualificare. Le varie organizzazioni delle periferie, Unione Borgate e Consorzio Periferie Romane, indicano le prime riunioni con i progettisti, i presidenti dei consorzi e rappresentanti dell'amministrazione comunale per informare, fare le valutazioni di merito e capire le procedure da seguire. Fatte queste valutazioni e avendo delineato delle procedure comuni, s'iniziano gli incontri con gli abitanti, ma le assemblee non sono facili: le persone sono stanche, sfiduciate poiché, anche se si intravede all'orizzonte la possibilità di costruire finalmente in maniera legale la propria casa, l'onere per tutti è alto. La delibera, infatti, prevede che nei lotti rimasti liberi si realizzino sia le nuove abitazioni sia i servizi per tutti gli abitanti. Le conseguenze di questa scelta da parte del Comune sono molteplici: i proprietari dei terreni non ancora edificati non hanno la certezza di costruire sul proprio lotto poiché potrebbe essere destinato in tutto o in parte alla realizzazione dei servizi collettivi; chi ancora non ha edificato, aspettando di poterlo fare in maniera legale, si trova a doversi far carico direttamente dei servizi destinati anche a chi ha costruito illegalmente, generando tensioni tra gli abitanti. Nello specifico, gli abitanti che hanno un terreno diventano "titolari" o "proprietari" della relativa cubatura che può essere delocalizzata. Anche queste problematiche vengono superate durante le centinaia di piccole, medie e grandi riunioni che vengono organizzate.

< nell'altra pagina: **Fig.4**
Vista di Via Borutta, foto: A.
Lanzetta.



Fig.5_ “Greetings from Valle Borghesiana”, progetto di A. Perin, S. Perin, A. Lanzetta in collaborazione con gli abitanti.

Nel 2003, i 79 nuclei da recuperare vengono inseriti nel nuovo Piano regolatore generale e si procede alla raccolta delle adesioni e delle informazioni dirette per poter presentare i progetti preliminari: il numero minimo di adesioni richieste dal bando per le proposte preliminari viene superato abbondantemente. I progettisti⁸ contestualmente cercano di reperire tutte le informazioni che servono: foto aeree, catastali, valutazione degli abitanti e della cubatura esistente, mappatura sul campo. Alla fine di questo intenso periodo, a metà del 2004, il progetto preliminare di Valle Borghesiana viene approvato in una grande assemblea pubblica a cui partecipano anche l'assessore, i dirigenti, i tecnici del comune di Roma e del Municipio VIII.

Valle Borghesiana insieme ad altri 40 nuclei è ritenuta idonea, il progetto coerente con i criteri fissati (Del. C.C. n. 189/2005). A partire da questa approvazione il Consiglio Comunale può autorizzare la redazione e la presentazione del Piano di Recupero definitivo. Il momento è storico, finalmente questo lungo e faticoso percorso sembra avere portato a un risultato tangibile. Il quartiere potrà finalmente avere i servizi e le infrastrutture di cui necessita e le abitazioni edificate legalmente.

Gli obiettivi prioritari del progetto preliminare di Valle Borghesiana sono la realizzazione delle opere di urbanizzazione secondaria: in particolare le scuole, la viabilità e gli accessi all'area, spazi pubblici e aree verdi integrate da una nuova viabilità in parte pedonale e ciclabile.

Per problemi politico-amministrativi l'intero processo si è arrestato fino a dicembre 2009, quando il Consiglio Comunale ha votato la nuova delibera (n. 122/2009) che cambia in parte i parametri urbanistici e rende necessaria una rielaborazione dei progetti già presentati. A fine dicembre 2011, molti progetti hanno completato il loro *iter* tecnico e vengono pubblicati gli Avvisi per “avvio del procedimento” di adozione dei Piani Esecutivi⁹. Per Valle Bor-

8_ I progettisti del Piano di Recupero Urbanistico dei Nuclei di Edilizia Ex Abusiva Nucleo 8.6/a-b Valle della Borghesiana sono gli architetti Antonella Perin e Domenico Sostero.

9_ Per maggiori informazioni riguardanti lo stato di attuazione dei toponimi vedi: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/toponimi-stato.html>.



Fig.6_13. Mostra Internazionale d'Architettura, la Biennale di Venezia, esposizione del progetto "Greetings from Valle Borghesiana", foto S. Perin.

ghesiana purtroppo questo *iter* non può essere ancora completato e i tempi di attuazione sono ancora difficili da prevedere.

#02_Work

I lavori descritti di seguito, frutto della collaborazione tra Alessandro Lanzetta, Antonella Perin e Susanna Perin, sono rappresentati attraverso linguaggi al confine tra l'analisi/critica architettonica e l'interpretazione artistica, scandagliando le relazioni che intercorrono tra l'organizzazione sociopolitica e lo spazio urbano.

1.0_Saluti da Valle Borghesiana

13. Mostra Internazionale di Architettura - La Biennale di Venezia 2012

Il titolo Common Ground della 13. Biennale di Architettura ha rappresentato per SMU—research una prima occasione per confrontare le vicende di Valle Borghesiana con un vasto pubblico, permettendone una diversa e molteplice lettura. Nella zona si può infatti osservare il fenomeno di un Common Ground conteso, pieno di contraddizioni e conflitti che evidenzia le difficili relazioni tra lo spazio urbano e il potere, la politica e i suoi spazi di contrattazione, i diritti della collettività e i bisogni individuali.

Il progetto «Saluti da Valle Borghesiana», esposto al Padiglione Centrale (ex Italia) ai Giardini¹⁰, cerca di fornire ai visitatori una lettura non soggettiva del particolare spazio urbano, storico e sociale del quartiere. E quindi, nonostante un'ingente quantità di materiale eterogeneo raccolto, è stato scelto di lasciare agli abitanti il compito di testimoniare la storia dell'area, poiché ritenuta tanto personale quanto collettiva. Così sono state prodotte una serie di cartoline - che da sempre sono il mezzo più popolare di rappresentazione

10 Contestualmente all'installazione di Alison Crawshaw.



waiting for



dream house



wall house



microcosm



di luoghi cari o ritenuti preziosi – che descrivono la zona attraverso fotografie appositamente scattate dagli abitanti. Sul retro delle cartoline, invece, è stata ripercorsa la costruzione delle abitazioni e del quartiere tramite brani tratti dalle interviste raccolte durante i *Workshop*.

< nell'altra pagina: **Fig.7_**
"Houses, Houses, Houses",
progetto e fotografie di A. Perin, A. Lanzetta.

2.0_Sketsches on Valle Borghesiana – The Illegal Masterplan and Everyday Life

SMUR - Self Made Urbanisme Rome, nGbK - Neue Gesellschaft für bildende Kunst, Berlino 2013¹¹

Il lavoro tematizza le diverse relazione tra potere e politica nello spazio urbano: gli abitanti, sospesi tra l'insicurezza della loro condizione abusiva e il sogno di una casa, sono consapevoli di essere parte di una narrazione, mai veramente scritta, sulla lotta per la casa a Roma. Come in tutti i quartieri informali, l'alloggio, di solito auto-costruito, è nato dalla necessità. Eppure, anche se si adatta in modo flessibile alle temporanee esigenze delle famiglie, esprime anche una libertà individuale nel design.

L'installazione presentata in mostra è composta da tre video opera di Susanna Perin, e da un «progetto sperimentale di libro» opera di Alessandro Lanzetta e Antonella Perin, da cui sono tratte le immagini e i testi che seguono.

Houses Houses Houses

Studiare le case di Valle Borghesiana significa innanzi tutto fare un ritratto delle persone che le hanno costruite e che le abitano, poiché in questi contesti informali, spontanei e spesso abusivi, l'unione tra l'edificio/casa e la famiglia che vi risiede è simbiotica.

Una caratteristica essenziale di queste abitazioni informali è la loro flessibilità, come se fossero un organismo vivente che si adegua all'infinito alle necessità della famiglia, cambiando forma e dimensioni, adattandosi alle molte variabili: quella economica, quella temporale, quella della variazione del nucleo familiare e dell'attività lavorativa.

Questa condizione abitativa flessibile è specchio di un'analoga condizione esistenziale contemporanea. La sua concretizzazione spaziale, se da una parte sembra ripercorre schemi estremamente arcaici e tipici dei contesti informali mediterranei, dall'altra potrebbe anche essere considerata una realizzazione, inconscia, delle utopie di flessibilità tipologica delle teorie dell'abitare di alcune tra le componenti più feconde del Movimento Moderno e dell'architettura del Novecento. Le case di Valle Borghesiana sembrano essere quasi una sadica e surreale concretizzazione di alcune intuizioni di Le Corbusier e seguaci del Team X, attuata in maniera anarchica dagli auto-costruttori abusivi della campagna romana.

Potremmo essere in presenza di qualcosa di più complesso. Ossia di una risposta europea, e in particolare mediterranea, sia alle fallite utopie residenziali moderne, che risolvono nell'edificio l'esigenza della città (vedi Corviale o Tor Bella Monaca), che agli slum delle grandi megalopoli, in cui la questione urbana è totalmente abbandonata. Una risposta «mediana» tra ordine alienante e caos totale, che nell'ingenuità della sua origine spontanea cerca, di nuovo, di comporre una città di case disegnata più dai processi e dalle necessità. Un ambiente spaziale urbano per ora liquido, poiché in

11 SMUR dal 14 settembre al 3 novembre 2013 a cura di Jochen Becker, Carlo Cellamare, Christian Hanussek, Alessandro Lanzetta, Antonella Perin, Susanna Perin, vedi www.smur.eu.



Fig.8 _Galleria NGBK – Berlin, esposizione del progetto “Sketches on Valle Borghesiana”, progetto A. Perin, S. Perin, A. Lanzetta.

completa formazione, in cui possono convivere strati sociali, etnie e funzioni diverse e in cui, nella più completa libertà di espressione e in assenza di progettisti e regole, l’organismo casa torna ad essere un archetipo.

L’analisi delle case di Valle Borghesiana è quindi una possibilità meravigliosa per capire quali elementi della nostra cultura si sono sedimentati nella coscienza degli abitanti, qual è il loro immaginario di riferimento e quale possa essere, alla fine, la città a cui gli abitanti tendono.

Per cercare di comprendere questo processo abbiamo confrontato i racconti degli abitanti con le nostre osservazioni. In questo *continuum* di elementi diversi e apparentemente contraddittori abbiamo cercato quelli ricorrenti e tra questi abbiamo selezionato quelli che più hanno sollecitato la nostra curiosità.

- L’attesa

Attualmente, i resti della campagna romana sembrano *territori agricoli abusivi*. Come se quel poco di natura rimasta fosse transitoria, un inevitabile passaggio del territorio dall’immagine dei vedutisti romantici all’attuale realtà di agglomerato edilizio schizofrenico.

A Valle Borghesiana ci sono numerosi lotti di terreno vuoti, che aspettano da anni di diventare qualcosa. Non sono i famigerati *terrain vague* della città, cioè spazio vuoto, pura assenza, ma anche promessa, spazio del possibile, della speranza di una trasformazione positiva. Ossia luoghi indeterminati, imprecisi, sfuocati, incerti e per questo positivamente carichi di aspettative collettive.

Il vuoto di Valle Borghesiana, invece, è completamente cosciente di quello che diventerà: cubatura edilizia residenziale privata. Qualcosa di estremamente determinato, completamente certo, palesemente preciso. Carico

esclusivamente di aspettative personali.

I cancelli isolati, che inquadrano prati verdi, orti o vigne, sono sineddocchi di villette con giardino, ossia aspettano di diventare edifici. Denunciano chiaramente la loro natura di fase intermedia di un processo edilizio, che si paleserà con l'epifania di mattoni di tufo non intonacati, o uno scheletro di cemento armato.

- La casa dei sogni

Il Movimento Moderno si ispirò alle «architetture senza architetti» (B. Rudofsky) dell'edilizia vernacolare mediterranea, che per secoli erano state costruite secondo schemi tradizionali razionali coinvolgendo l'intera comunità degli abitanti. L'edilizia vernacolare contemporanea, invece, non è stata minimamente influenzata dalla razionalità dell'architettura del Movimento Moderno, a parte nell'utilizzo dello scheletro in cemento armato.

Attualmente, l'immaginario del paese è prigioniero di un "falso" passato, che rende impossibile la rappresentazione del presente e la costruzione del futuro. In particolare, le «case dei sogni» dei contesti informali sono simulacri di un'architettura classicista alla «Las Vegas», imposta dalle *sit-com* delle televisioni commerciali.

Questi edifici sono assolutamente ordinari, semplici e banali nelle volumetrie e nella distribuzione. È la decorazione che le trasforma in oggetto del desiderio, in autorappresentazione, in immaginario. Gli elementi architettonici come cornici, balaustrini, scale e camini monumentali sono accostate al volume edilizio come scenografie modello Disney. Le statue, prodotte in serie, vorrebbero richiamare raffinate iconografie classicheggianti, ma sono spesso ibridate con i recenti miti del consumo come Biancaneve, i Sette Nani, Bambi, gli Elfi, ma anche Padre Pio.

- La casa muro

Il muro è uno degli elementi caratterizzanti della zona. Quando si cammina o si passa in macchina il paesaggio dominante è caratterizzato da alti e impenetrabili muri di recinzione. La casa muro porta alle estreme conseguenze questa caratteristica, sviluppando l'abitazione verticalmente lungo il confine, è l'abitazione stessa che diventa muro.

Tutti gli esempi osservati includono sia l'abitazione che uno spazio di lavoro. In alcuni esempi è cresciuta prima l'abitazione e solo in un secondo momento si è sviluppata una piccola attività produttiva; in altri si è sviluppata prima l'attività produttiva e poi l'abitazione.

Il modello edilizio è molto compatto, è l'unica tipologia che cerca di sfruttare il lotto su più livelli, aprendo così interessanti e innovative soluzioni. L'attività produttiva, commerciale o artigianale si sviluppa al piano terra, a contatto con il pubblico, mentre l'abitazione si sviluppa ai piani superiori, separata in maniera netta dalla strada.

È interessante notare che qui, a differenza degli esempi tradizionali, insieme all'abitazione viene sviluppata una specie di *landscape* artificiale, costruendo giardini pensili, altane e piscine per ricreare un suolo artificiale ad una quota diversa da quella urbana.

- Microcosmo

Valle Borghesiana è un pezzo di nuova città mediterranea in formazione, in cui il tessuto urbano è violentemente moderno. È priva di qualsiasi regola urbana che non sia quella del massimo profitto per il venditore dei lotti di terreno. Come conseguenza, lo spazio pubblico è completamente assente: non ci sono servizi, né piazze, né parchi, né marciapiedi.

L'ambiente urbano è totalmente privato, e spesso alti muri separano lo spazio vivo delle case e dei giardini dal deserto della strada carrabile. Non è una situazione inedita, poiché è tipica dei contesti informali della tradizione mediterranea, notati dai maestri del Movimento Moderno: «La via fa una curva, non si vedono altro che i due alti muri color salmone. Ci si sente felici, impressionati dalla gioia di vivere che si sente c'è al di là di questi cinquanta centimetri di mattone o di pietra, vita di fantasticherie in giardini gelosamente chiusi» (Le Corbusier, *Il viaggio in oriente*, 1912).

Nei «giardini segreti» dietro ai muri di Valle Borghesiana c'è quindi un microcosmo familiare che contiene, oltre alle case e ai tipici annessi, tutte gli elementi caratteristici della vita urbana contemporanea: i luoghi di ritrovo per gli adulti, il parco per i bambini, l'arredo urbano, i locali per il ristoro. Questi giardini murati sono quindi organizzati come veri e propri spazi pubblici privati, luoghi dove la socialità si auto-organizza in assenza dei normali luoghi d'incontro.

Apparati
Others



@ Profilo autori / Authors bio

Carlo Cellamare

Docente di urbanistica all'Università "La Sapienza" di Roma, responsabile scientifico di diverse ricerche, a carattere nazionale e internazionale. Svolge attività di ricerca sui temi del rapporto tra urbanistica e vita quotidiana, delle pratiche urbane, dei processi di progettazione ambientale e territoriale. Ha sviluppato la propria attività attraverso percorsi di ricerca-azione, e con una particolare attenzione all'interdisciplinarietà e ai temi della partecipazione. Tra le sue pubblicazioni: Fare città. Pratiche urbane e storie di luoghi (Eleuthera, 2008), Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane (Carocci, 2011).

Dario Colozza

Ingegnere ambientale, ha partecipato come esperto di Sistemi Informativi Territoriali in diversi progetti di analisi e valutazioni ambientali ed urbanistiche.

Attualmente, impegnato come consulente, collabora all'implementazione dei sistemi GIS in Enel Green Power.

Alessandro Coppola

(Milano, 1978) obtained his PhD at the Department of Urban Studies at the University of Roma III. He has been International Fellow in Urban Studies at the Institute for Policy Studies at Johns Hopkins University in Baltimore, a Research Fellow at Politecnico di Milano, a Lecturer at Università Cà Foscari di Venezia and at the Institute for the Education of Students in Rome. He currently teaches Urban Sociology at the School of Architecture and Society at Politecnico di Milano. His main research interests are urban and neighborhood politics and policy, urban regeneration policies, urban shrinkage. His last book is "Apocalypse Town. Cronache dalla fine della civiltà urbana", Laterza, 2013.

Alessandro Lanzetta

Phd in Progettazione Architettonica ed Urbana, è stato Docente incaricato di Progettazione e Assegnato di Ricerca nel Dipartimento di Architettura e Progetto della Sapienza. Membro di Ma_A (Mediterranean architecture_Atelier, ha ottenuto premi in concorsi di architettura ed ha esposto progetti in esposizioni internazionali. È fotografo di architettura e paesaggio, con lavori esposti in mostre e pubblicati su libri e riviste nazionali e internazionali. E' redattore delle riviste Archphoto 2.0 e Archphoto.it, è stato redattore di Gomorra - Territori e culture della metropoli contemporanea. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi. È membro di SMU_Research con cui, tra l'altro, ha partecipato alla 13. Mostra Internazionale di Architettura - La Biennale di Venezia 2012.

Antonella Sonia Perin

Architetto, nata in Svizzera

Parole chiave / Keywords

vive e lavora a Roma. Svolge attività professionale e di ricerca sui temi dello spazio pubblico e della progettazione urbana, lavora sui temi delle periferie informali e dell'urbanistica partecipata.

Co-fondatrice del progetto di ricerca *Self Made Urbanity research (SMU-research)* e dell'associazione culturale *urbanXchange*. Co-curatrice del progetto espositivo *Self Made Urbanism Rome (S.M.U.R)* nGbK, Berlino 2013; nel 2012 con il progetto "Greetings from Valle Borghesiana" è stata presente alla 13. Biennale Internazionale d'Architettura di Venezia.

Dal 2002 si occupa con l'architetto D. Sostero del progetto del Piano di Recupero Urbanistico dei Nuclei di Edilizia Ex Abusiva, "Toponimo" Valle della Borghesiana.
<http://www.smur.eu/>
<http://smu-research.net/>

Analisi urbana | Urban plannin analysis

D. Colozza_p. 11
Valutazione quantitativa dell'abusivismo nel Comune di Roma

Abusivismo | Illegal settlement

D. Colozza_p. 11
Valutazione quantitativa dell'abusivismo nel Comune di Roma

Auto-organizzazione | Self-organization

C. Cellamare_p. 07
Processi di auto-costruzione della città

Borgate

A. Coppola_p. 35
Evolutions and permanences in the politics (and policy) of informality: notes on the roman case

Casilina - Borghesiana (Roma) | Casilina - Borghesiana (Rome)

A. Lanzetta & A Perin_p. 43
The Illegal Master Plan and Everyday Life

(forme dell') abitare informale | (typologies of) informal dwelling

A. Lanzetta & A Perin_p. 43
The Illegal Master Plan and Everyday Life

GIS | GIS

D. Colozza_p. 11
Valutazione quantitativa dell'abusivismo nel Comune di Roma

Informality

A. Coppola_p. 35
Evolutions and permanences in the politics (and policy) of informality: notes on the roman case

Neoliberalism

A. Coppola_p. 35
Evolutions and permanences in the politics (and policy) of informality: notes on the roman case

Politiche pubbliche | Public policies

C. Cellamare_p. 07
Processi di auto-costruzione della città

Pratiche dell'abitare | Dwelling practices

C. Cellamare_p. 07
Processi di auto-costruzione della città

Toponimi

A. Lanzetta & A Perin_p. 43
The Illegal Master Plan and Everyday Life

UB

QUADERNI

#02

maggio_ agosto 2013
numero due
anno uno

URBANISTICA tre
giornale on-line di
urbanistica
ISSN:
1973-9702

E' stato bello fare la tua conoscenza!
cercaci, trovaci, leggici, seguici, taggaci, contattaci, ..

It was nice to meet you!

search us, find us, read us, follow us, tag us, contact us, ..

