

Prima dell'abusivismo.
Il fenomeno dell'autopromozione edilizia
nella costruzione della periferia romana
durante il regime fascista
di *Stefania Ficacci*

I

**La definizione del termine *abusivismo* nella storiografia
del secondo dopoguerra**

A partire dal secondo dopoguerra lo studio dello sviluppo edilizio ed urbanistico della città di Roma ha rappresentato uno strumento d'indagine privilegiato sugli errori politici ed amministrativi del regime fascista, consentendo la denuncia del perpetuarsi di certe pratiche perverse anche nella nuova fase repubblicana. Politici e studiosi come Giovanni Berlinguer, Antonio Cederna, Piero Della Seta, Franco Ferrarotti, Aldo Natoli, Italo Insolera hanno saputo tradurre i propri studi e riflessioni sugli sventramenti fascisti del centro storico e sulle disumane condizioni sociali e igieniche delle borgate e dei borghetti della periferia in elementi utili ad alimentare un vivace dibattito politico e sociale sui problemi amministrativi contemporanei¹. Basti qui citare, come esempio metodologico adottato in quegli anni, la ricerca-inchiesta prodotta da Piero Della Seta e Giovanni Berlinguer, il primo urbanista e soprattutto politico (come il secondo), che per prima definì le condizioni miserrime di vita degli abitanti delle borgate il prodotto di una emergenza abitativa permanente, alimentata da una «pianificazione urbanistica selvaggia»². Contemporaneamente quotidiani come «l'Unità» e «Paese Sera» offrivano spazi di dibattito sempre più ampi sulle situazioni di degrado sociale e urbano delle periferie, criticando l'operato delle amministrazioni democristiane elette in Campidoglio.

In sintesi, con la lettura delle vicende inerenti al regime fascista, le responsabilità della crescita degenerata della città sembravano essere state accertate: secondo questa riflessione storiografica (ma soprattutto politica) fu la pianificazione urbanistica (più che quella edilizia, fatta oggetto di minore attenzione) del fascismo, con i suoi processi clientelari ed i suoi obiettivi di organizzazione classista e segregante della cittadinanza, a consentire lo

Dimensioni e problemi della ricerca storica, 2/2014

sviluppo urbanistico perverso e incontrollabile di Roma nel secondo dopoguerra. Ad esempio, Italo Insolera sottolineava come, nell'approvazione dei trentuno nuclei edilizi localizzati nella fascia periferica e nell'edificazione delle borgate fasciste dopo il piano regolatore del 1931 vi fossero già le condizioni di un'espansione urbanistica abbandonata alla speculazione degli attori del mercato fondiario e immobiliare romano. Man mano che la città andava accelerando la sua crescita e aumentando le sue dimensioni spaziali, la speculazione immobiliare acquistava potenza, aumentando costi di vendita e di affitto e tenendo sotto scacco l'amministrazione comunale con richieste, sempre più pressanti, di terreni edificabili e infrastrutture³. E, nel 1970, giungeva lo studio sociologico di Franco Ferrarotti, che evidenziò il «carattere violentemente asimmetrico» della crescita della città e definì le borgate ed i borghetti, cresciuti a dismisura nel secondo dopoguerra, le rappresentazioni di scissioni e contraddizioni strutturali profonde, nelle quali naufragava il mito della «città simmetrica»⁴.

Lo studio di Ferrarotti rappresentò comunque uno spartiacque: chiuse la stagione delle inchieste-denuncia, che ebbero il merito di aver riconosciuto le responsabilità del regime fascista in materia di pianificazione urbana e di gestione del mercato fondiario e immobiliare (accusando le amministrazioni democristiane di perpetuarne le logiche) e introdusse un approccio metodologico più complesso, proprio delle scienze sociali, che proponeva nuovi strumenti di riqualificazione del tessuto urbano degradato⁵. Dopotutto, il tema della riqualificazione urbana era un argomento insito nelle origini stesse del dibattito ottocentesco sulla pianificazione della città. Lo ricordò nel 1982 Alberto Caracciolo, secondo il quale l'opinione pubblica fu fin da subito sensibile «a leggere, fra le righe dell'opulenza e fra quelle della sofisticazione abitativa, quanto in simili processi si insinuasse e si insinuò sempre una tendenza verso l'*Ab-bau*, come la chiamava W. M. Wehler, cioè verso la de-costruzione, la degradazione. E alle campagne di denuncia facevano da contraltare, in positivo, proposte per un sistema urbano rifondato in modo da perdere quella carica perversa»⁶.

Si apriva così una seconda fase, nella quale il dibattito storiografico si mostrava più attento da un lato agli aspetti tecnici che la politica urbanistica fascista aveva adottato per dettare le regole dell'espansione, dall'altro introduceva una riflessione maggiormente incentrata su questioni etiche⁷. Le fratture e le scissioni indicate da Ferrarotti, la pianificazione selvaggia denunciata da Berlinguer e Della Seta, la carica perversa del sistema urbano definita da Caracciolo, il sistema di regole dettate dal fascismo evidenziato da Insolera venivano intese non più solo come conseguenze di politiche edilizie e urbanistiche fallaci, ma piuttosto come degenerazioni dell'etica del mercato fondiario ed edilizio. Non si trattava più, quindi, di un *abuso*

della norma urbanistica o edilizia commesso dal singolo costruttore, ma semmai si era di fronte ad un comportamento “normalmente” illecito, adottato da tutti gli attori del mercato fondiario e edilizio e che veniva definito con un termine più complesso: “abusivismo”.

Quest'ultimo si mostrava come una pratica diffusa, un comportamento sistematico di elusione di ogni normativa, sia edilizia, sia urbanistica, sia amministrativa, in barba a sanzioni e denunce di studiosi e dell'opinione pubblica. Un termine che nasceva, secondo un nuovo studio pubblicato nel 1983 da Alberto Clementi e Francesco Perego, con un'accezione più etica che giuridica, ma di «immediata efficacia rappresentativa», così da suggerire «l'idea dell'uso anomalo di una risorsa (il suolo), di un suo sfruttamento eccessivo, di una pratica che avvantaggia chi la esercita a danno di altri e dell'intera comunità»⁸. Secondo questi studiosi con «abusivismo edilizio» si intendeva «una manifestazione delle smagliature tra le logiche dei processi decisionali sulla pianificazione e gestione della città e le logiche dei sistemi di mercato» e ancora «una prova di forza tra i diversi gruppi portatori di interessi conflittuali nell'uso dello spazio»⁹. In sintesi l'abusivismo indicava un comportamento che trasgrediva le regole imposte dall'etica prima ancora che dal diritto urbanistico o edilizio, riconducendo il problema della crescita anomala della periferia, romana e italiana in genere, ad una questione non più solamente tecnica, ma piuttosto politica, perché intesa come oggetto di interesse della comunità, contrapposto a quello dei singoli.

Recentemente l'urbanista Paolo Berdini ha sottolineato come una delle argomentazioni più convincenti, adottata dalla cultura abusiva per “giustificare” l'esistenza dell'abusivismo, è che esso «ha saputo fornire una risposta abitativa a famiglie che non avevano alternative di mercato»¹⁰. L'argomentazione riprende un lungo e complesso dibattito fra studiosi, che ha attraversato tutto il dopoguerra giungendo fino a noi. Lo storico Lando Bortolotti negli anni Ottanta aveva riscontrato, nel fenomeno delle baracche costruite nella periferia romana degli anni Trenta e denunciato dalla stampa coeva, un «abusivismo di necessità», intendendo con esso il ricorso all'autocostruzione di alloggi nei momenti di grave crisi abitativa¹¹. Italo Insolera invece, riferendosi all'espansione delle città del centro-sud dopo la seconda guerra mondiale, aveva già definito l'abusivismo una delle più colossali truffe in atto in quegli anni, indicando un processo di edificazione che si componeva di continui e concatenati abusi da parte di tutti gli attori, perpetrato grazie all'ignoranza e all'urgenza degli acquirenti, alla debolezza delle amministrazioni comunali ed alla pesantezza e complessità della macchina burocratica¹². Nessuno dei due aveva alcuna volontà di “giustificare” l'abusivismo, ma semmai l'obiettivo era quello di

comprenderne le cause e accertarne le responsabilità. Al contrario, come sottolinea giustamente Berdini, per buona parte della classe politica italiana l'abusivismo è stato una pratica giustificabile perché necessaria ai fini della pace sociale e del contenimento dell'emergenza abitativa. Questa tesi, ben nota a tutti gli studiosi citati che ne hanno riconosciuto la validità in base ai loro studi, ha portato ad identificare nel ventennio fascista il momento fondante dell'abusivismo¹³. In conclusione il regime non ha quindi avuto solo la responsabilità di scrivere le regole urbanistiche e edilizie che consentirono l'abuso dalla norma sancendolo di fatto come lecito, ma sotto il regime sarebbe maturato anche il comportamento politico e amministrativo sprezzante delle stesse regole. E, ad avvalorare la tesi che tale comportamento sia maturato negli anni del ventennio fascista in un contesto eminentemente nazionale, concorre anche la mancanza di un dibattito internazionale sul tema nel corso del secondo dopoguerra. In pratica il fenomeno dell'abusivismo, almeno in ambito europeo e nordamericano, appare come un elemento marginale della riflessione storiografica come del dibattito politico, a sottolineare come esso non rappresenti un comportamento ricorrente nella pratica edilizia e urbanistica, perché sufficientemente regolamentato dalle norme giuridiche. Per questa ragione, come accade in questo saggio, la riflessione sul tema deve mantenersi in un contesto nazionale (e in molti casi anche locale), senza trovare elementi di confronto validi nel tradizionale contesto politico e sociale europeo. Solo negli ultimi anni, con l'emergere delle nuove metropoli asiatiche e sudamericane, il fenomeno dell'abusivismo italiano sembra trovare validi elementi di confronto, che tuttavia, per ragioni eminentemente cronologiche, sono solo oggi oggetto di studio.

2

Costruire la città prima della legge urbanistica: convenzioni edilizie, lottizzazioni, taciti permessi

Oggi si tende a definire abusivismo buona parte di quella periferia italiana edificata durante gli anni del fascismo, perché in essa riconosciamo elementi che riteniamo frutto di un comportamento prima di tutto eticamente scorretto. Eppure fino al secondo dopoguerra il termine *abusivismo* nell'edilizia italiana era del tutto assente dalla discussione culturale e politica sull'espansione della città. Gli addetti ai lavori preferivano di gran lunga l'uso del sostantivo *abuso*, semmai declinato nella sua forma aggettivale *abusivo*, indicando con esso un fenomeno di trasgressione della norma comunemente riconosciuta. Va ricordato che solo nel 1942, con la legge 1150, le norme della pianificazione urbanistica sono state sistematizzate e

riunite in un unico *corpus*. Prima di essa il quadro normativo era dettato dai regolamenti edilizi ed urbanistici, elaborati dai singoli comuni¹⁴. Ma questo *corpus* normativo comunale si definiva, per necessità, come una raccolta di regole finalizzate a esigenze locali, modificate in base a contingenze e bisogni.

Anche a Roma, prima e durante il ventennio fascista, i testi di riferimento per la disciplina edilizia ed urbanistica erano il “Regolamento generale edilizio” e il “Regolamento speciale edilizio di ampliamento della città”, approvati sotto l'amministrazione Nathan. Un *corpus* normativo che apparve fin da subito incapace di riorganizzare, regolamentandola, quella serie di *accordi formali* fra Comune e costruttori – convenzioni, lottizzazioni e licenze edilizie – che fin dal 1870 definivano le regole di urbanizzazione e di edificazione della città¹⁵. È alla luce di questi accordi che i contemporanei tracciarono il confine fra lecito ed illecito e solo un'analisi dei differenti accordi formali stipulabili può far comprendere quali ampi margini di discrezionalità la disciplina lasciava allora aperti per una corretta individuazione di *abuso edilizio* fino al varo della prima legge urbanistica.

Un accordo formale privilegiato nei rapporti fra Comune e grandi costruttori per lo sviluppo di Roma dall'Unità fu quello della convenzione edilizia. Come ha ricordato Italo Insolera, il precedente si fa risalire al contratto proposto dal cardinale Frédéric François Xavier de Mérode e deliberato dal municipio capitolino il 30 aprile 1867 (ripresentato nel 1871 e approvato dalla nuova giunta comunale savoiarda) per l'edificazione delle aree comprese fra le attuali vie del Viminale, Quattro Fontane, xx Settembre e le Terme di Diocleziano. De Mérode stabilì di cedere al Comune le sedi stradali, chiedendo in cambio la messa in opera delle infrastrutture (fogne, gas, acqua, marciapiedi e altro) e fissando così le norme per la scrittura di una convenzione edilizia¹⁶. La fortuna di questo accordo fu tale che, nelle vicende urbanistiche successive alla «Legge per risanamento della città di Napoli» del 1885, la convenzione edilizia divenne una prassi di pianificazione della crescita urbana, nella convinzione che lo sviluppo così definito sarebbe stato più controllabile¹⁷. La conferma si ebbe più tardi sotto l'amministrazione popolare di Nathan, che inserì la convenzione edilizia fra le norme principali del «Regolamento speciale edilizio di ampliamento della città» approvato nel 1912¹⁸.

Anche l'amministrazione fascista non sembrò cogliere gli effetti negativi della proliferazione delle convenzioni edilizie sullo sviluppo della città, mostrandosi pronta ad inserire questo accordo fra le norme di attuazione del piano regolatore del 1931¹⁹. E successivamente, nel 1935, l'individuazione da parte del Comune di una serie di aree oltre il piano regolatore

(definite nuclei edilizi) sulle quali i costruttori avrebbero potuto edificare stipulando con l'amministrazione una convenzione edilizia, ne segnò la consacrazione²⁰.

Le colpevolezze riconosciute dalla cultura urbanistica del secondo dopoguerra alla prassi della convenzione edilizia, accusata di aver consolidato «un modello di espansione urbana governato esclusivamente da interessi privati (quelli dei proprietari delle aree), e perciò tendente a provocare una crescita urbana priva di una logica di insieme (le famose espansioni “a macchia d'olio”)²¹, hanno indotto a ritenere questo accordo come la causa di buona parte di abusivismo romano. Ma almeno fino allo spartiacque segnato dalla legge urbanistica del 1942, la convenzione edilizia ha rappresentato una tipologia contrattuale fra pubblico e privato (e spesso fra Comune e enti pubblici) fra le più regolamentate²².

Una seconda tipologia di *accordo formale* in uso nella Roma post unitaria fu la lottizzazione da parte dei privati di terreni agricoli fuori piano regolatore²³. Favoriti dal programma di liquidazione dell'asse ecclesiastico e in polemica con la presunta ingerenza sabauda nel processo di vendite dei latifondi dell'aristocrazia romana filopapale, molte famiglie nobili e non poche congregazioni religiose procedettero alla lottizzazione delle grandi tenute agricole, indifferenti ad ogni normativa statale o comunale. La prassi della lottizzazione delle aree fuori piano regolatore, particolarmente intensa fino alla crisi edilizia del 1887, proseguì comunque fino alla fine del ventennio fascista. Accusata dalla stampa di essere il veicolo principale delle espansioni caotiche e abusive della periferia²⁴, divenne uno dei problemi più urgenti del governatore Filippo Cremonesi.

Per far fronte all'espansione ormai incontrollata di molte aree suburbane tra il 1923 e il 1927 il Governatorato elaborò e presentò al governo un disegno di legge per il divieto della pratica delle lottizzazioni dei terreni fuori piano regolatore, «quando questa non sia operata d'accordo e col permesso dell'autorità municipale» (leggasi, quando non sia oggetto di una convenzione edilizia)²⁵. Il Campidoglio propose uno schema legislativo nel quale la compravendita dei terreni a scopo di fabbricazione dovesse essere sottoposta all'approvazione dell'amministrazione municipale, il cui compito era quello di confrontare il piano di lottizzazione privato con il piano regolatore vigente e coglierne il rispetto e l'attuabilità. Le compravendite effettuate senza l'approvazione del Comune dovevano ritenersi nulle, ma davano luogo all'applicazione di pene molto severe nei confronti dei trasgressori. Nonostante le pressioni dello stesso governatore Cremonesi ed il parere positivo dei ministeri di Grazia e Giustizia e dell'Interno, la proposta di legge non fu mai oggetto di discussione da parte del governo.

A frenare l'intraprendenza dei piccoli costruttori sarebbe dovuto allora intervenire il regolamento edilizio comunale, che, in virtù dell'articolo 20, concedeva ai costruttori la facoltà di iniziare i lavori dopo 30 giorni dalla presentazione del progetto all'Ispettorato edilizio, indipendentemente dalla sua approvazione. Ma i ritardi nel procedimento di controllo e di autorizzazione delle licenze di costruzione consentivano ai richiedenti di procedere senza alcun controllo, finendo così per edificare senza aver mai ricevuto l'autorizzazione del Comune. Nel 1924, il nuovo direttore dell'ufficio tecnico del Governatorato Virgilio Testa, avendo notato come i ritardi nella concessione dei permessi edilizi avessero di fatto trasformato in regola l'enunciato dell'articolo 20, ne propose la riforma²⁶. La conseguenza più evidente fu il varo del nuovo regolamento edilizio comunale, che introdusse l'obbligatorietà di rilasciare un parere entro 25 giorni dalla presentazione del progetto, senza comunque subordinare l'esecuzione dei lavori al rilascio del permesso di costruzione²⁷. Solo nel 1935, dopo la stesura del nuovo piano regolatore, un decreto legge sancì l'obbligo della licenza di edificazione²⁸.

La descrizione di questi accordi formali restituisce un quadro normativo complesso e suscettibile di differenti interpretazioni che di fatto vanificavano ogni sforzo di definire con termini netti e inappellabili il confine fra costruzione *lecita* e *abusiva*. Certamente il decreto che sancì l'obbligo di edificare solo dopo l'ottenimento della licenza edilizia rappresentò un primo passo verso l'introduzione, a livello nazionale, di una normativa puntuale e uniforme. Ma il persistere di un sistema di regole che rimandava ad accordi formali così discrezionali e localistici, non consentì un'attuabilità immediata del decreto. Solo il varo della legge urbanistica nel 1942 avrebbe rideterminato le regole del gioco.

3

Dai codici di sanità pubblica alla legge urbanistica. La definizione di abitazione abusiva durante il regime fascista

Un discorso così discrezionale potrebbe indurre allora a ritenere che non vi fosse alcuna pratica edilizia ritenuta abusiva. In realtà il dibattito sui pericoli di un'espansione incontrollata della città, in un'epoca di forte immigrazione, non solo era acceso fra gli addetti ai lavori, ma divenne sempre più un argomento di discussione da parte dell'opinione pubblica.

Nella metà degli anni Venti la crescita della periferia romana infatti si muoveva ormai ben oltre i confini del piano regolatore del 1909. Lo faceva attraverso convenzioni edilizie e lottizzazioni secondo interventi sia pubblici

che privati. Nessuno riteneva abusivi gli interventi dell'Istituto autonomo delle case popolari o delle cooperative edilizie, solo perché costruiti fuori piano regolatore; molti si lamentavano delle casette senza gusto estetico che migliaia di edili andavano costruendo per sé e per la propria famiglia lungo le strade consolari, ma ben pochi le definivano abusive.

Resta allora da chiarire quali abitazioni venissero considerate *abusive* dai contemporanei. Per farlo bisogna allora interrogarsi a quale quadro legislativo gli uffici tecnici comunali facessero riferimento nella stesura dei regolamenti edilizi e di ampliamento delle città prima del varo della legge urbanistica. Va ricordato che se con la legge per l'esproprio di pubblica utilità del 1865 fu introdotto nell'ordinamento legislativo italiano la possibilità da parte dei comuni di approntare un piano regolatore di espansione delle città e di redigere un regolamento edilizio e di ampliamento, fu con le epidemie di colera del 1884 e 1885 che in Italia si avvertì l'urgenza di una disciplina urbanistica più omogenea²⁹. Ne derivò un *corpus* legislativo sottoposto «al dominio dell'igiene», come ha osservato Donatella Calabi, cosicché «una vasta gamma di questioni» vennero fatte rientrare «nelle competenze di una disciplina onnicomprensiva per la quale gli igienisti inventano il termine di “ingegneria sanitaria”»³⁰.

Il “Codice di sanità pubblica” del 1888, tradotto nel Testo Unico per le leggi sanitarie nel 1907, stabilì che il rilascio della licenza di abitabilità venisse concesso dal sindaco, al quale spettava il compito di verificare il rispetto delle norme igienico-sanitarie, indispensabili per il rilascio dell'autorizzazione³¹. Come ha ricordato ancora Donatella Calabi «i requisiti determinanti» per il rilascio della licenza di abitabilità «sono l'asciuttezza dei muri, l'aerazione e illuminazione dei locali, i collegamenti con le fognature stradali, le latrine, i lavelli, l'acqua potabile, il rispetto dell'igiene del suolo»³². Di conseguenza il comportamento *abusivo*, inteso come trasgressione di una norma, fino agli anni Trenta del Novecento si riferì alle caratteristiche igienico-sanitarie delle costruzioni, indipendentemente dalle destinazioni d'uso delle aree. E quando si osservavano le abitazioni e si tentava di classificarle, i contemporanei le distinguevano con termini come «normali», «anormali», «anormalissime»³³, rimandando a caratteristiche igienico-sanitarie e non edilizie.

Fu solo sotto l'amministrazione fascista che cominciò ad avvertirsi un cambiamento di percezione sulle discriminanti igienico-sanitarie per la determinazione dell'abuso. Nel 1924, ad esempio, nel censimento sulle abitazioni voluto dal governatore Filippo Cremonesi si legge: «Alle case costruite con regolare licenza, bisogna aggiungere quelle costruite abusivamente. Si tratta di 2.428 costruzioni costituite da 6.348 vani e abitate da 12.230 persone». Poco più avanti, nel descrivere le abitazioni ritenute abusive, la

relazione le indicava come “ricoveri”, “baracche” edificate «non solo senza alcuna garanzia tecnica, ma senza alcun riguardo alle norme igieniche più elementari»³⁴, per le quali insomma non era possibile rintracciare alcuna licenza di abitabilità. L'assoluta preminenza del criterio igienico-sanitario vanificò di fatto l'introduzione nel 1924 dell'obbligo di ottenimento del parere da parte dell'Ispettorato edilizio. Anche con giudizio contrario l'edificazione poteva avere luogo e ottenere la licenza di abitabilità che, sola, riconosceva la liceità della costruzione. Abusive, quindi, perché non rispondenti ai criteri igienico-sanitari, erano le case provvisorie, malsane, prive di fognatura, di acqua e di aria salubre. Si trovavano ovunque: lungo il Tevere, a ridosso degli acquedotti, nelle adiacenze delle sedi ferroviarie. Sfogliando la pubblicistica dell'epoca, ci si accorge che nessuno le definiva abitazioni: erano le baracche degli immigrati, degli espulsi dal centro, dello strato sociale più povero della Capitale.

Ben lontano dall'essere un fenomeno sporadico, la prassi del baraccamento fu, al contrario, la prima forma di insediamento nel Suburbio romano, consolidamento dell'abitudine dei contadini immigrati dalle campagne alla ricerca di un impiego stagionale nei cantieri edili di costruirsi ricoveri provvisori dentro la città³⁵. Con l'aumento demografico degli anni post-unitari e la crescita del costo degli affitti, questo *modus* di insediamento spontaneo si moltiplicò soprattutto nella fascia suburbana, dove risultò maggiormente tollerato dall'autorità pubblica, fino a coesistere con le nuove costruzioni. Il fenomeno si intensificò negli anni successivi alla prima guerra mondiale, alimentato dalla ripresa della crescita demografica e, dal 1923, dallo spostamento dei primi abitanti espulsi dal centro a causa dell'avvio della politica di liberalizzazione dei canoni di affitto, fenomeno che produsse un veloce ricambio della popolazione baraccata e una moltiplicazione della pratica³⁶.

L'inchiesta capitolina sulle abitazioni del 1924 fornì anche nuovi dati sulla collocazione delle baracche: mentre negli anni prebellici queste costruzioni erano edificate nell'area interna delle Mura e nell'Agro, nel 1924 su 2.428 baracche, 1.988 si trovavano nella fascia prossima alle Mura. Osservando solamente la fascia del Suburbio erano distinguibili tre tipologie di baracche, suddivise secondo i materiali impiegati: 1.297 abitazioni erano costruite in muratura «costituite dal pian terreno soltanto o al massimo di un piano soprastante, fabbricate con sistema primitivo»; 533 baracche erano invece in legno, mentre le restanti 158 erano di tipo misto, «quanto di più anormale possa esistere in fatto di abitazioni»³⁷.

Generalmente le baracche sorgevano su terreni demaniali, a ridosso di acquedotti, di linee ferroviarie o ai margini delle strade consolari, spesso senza soluzione di continuità con gli insediamenti non abusivi. Si regi-

stravano tuttavia non pochi casi in cui alcuni proprietari di grandi appezzamenti di terreno o addirittura diverse società immobiliari favorissero la costruzione di baracche sui terreni di loro proprietà per evitare l'esproprio da parte del Comune³⁸.

Lo sguardo dell'opinione pubblica, specialmente di quella piccola borghesia che abitava nella periferia a stretto contatto con le baracche, era di timore delle conseguenze igieniche e sociali di questa forzosa convivenza. Man mano che la città antica scopriva e colonizzava la periferia, le abitazioni malsane emergevano pericolosamente a ridosso degli acquedotti, delle linee ferroviarie, attorno agli acquitrini. Fu nella periferia cresciuta senza controllo che le conseguenze negative dell'urbanesimo riaccessero antiche paure di epidemie, di criminalità, di inasprimento dello scontro sociale. Le abitazioni abusive divennero soprattutto il veicolo di infezioni e luogo di pericolosi bacini di contagio della "città legale". A denunciare questo stato di allerta fu soprattutto la classe media residente nella periferia, che condivideva con i ceti più umili gli stessi mezzi pubblici, le stesse scuole, gli stessi gruppi rionali, gli stessi cinematografi, gli stessi oratori e persino, in numerosi quartieri, le stesse strade e gli stessi negozi. La convivenza con i baraccati acuì le tensioni sociali ed esigette un intervento risolutivo da parte della nuova amministrazione fascista.

Fu nel nome dell'igiene che il Campidoglio avviò il primo programma di «sbaraccamento» nel 1925, in un momento in cui l'amministrazione comunale romana si stava trasformando in Governatorato, istituzione alle dirette dipendenze del governo e quindi di Mussolini. La lotta alle abitazioni abusive divenne subito un'opera di propaganda, che annunciò nuovi interventi di forte valenza politica, come la riforma dell'Istituto autonomo per le case popolari e l'avvio di nuovi programmi edilizi. Ma un progetto di sbaraccamento condotto alimentando lo spauracchio dell'igiene finì per strozzare il progetto di riforma che Virgilio Testa immaginava per dotare di maggiore efficacia e efficienza l'Ispettorato edilizio capitolino e ricondurre la definizione di abuso nei termini della disciplina edilizia e urbanistica.

4

Costruire a "capriccio".

Il fenomeno dell'autopromozione edilizia nella formazione della periferia romana

Di fronte a una definizione di abitazione abusiva circoscritta alle sole norme igienico-sanitarie e in assenza di una legislazione nazionale, che riconoscesse nel piano regolatore approvato dai comuni l'unico modello di

pianificazione possibile e il solo documento valido per identificare il confine fra l'edificabile e il non edificabile, l'espansione senza regole della Roma degli anni Trenta veniva definita dai contemporanei non frutto di abusi, ma piuttosto di «un capriccio», evidenziando «le più assurde protuberanze dei quartieri più opposti», conseguenza di una prassi che aveva considerato il piano regolatore «un concetto generale di ideazione»³⁹ e non un *corpus* di regole vincolanti. Le aree soggette a convenzione edilizia, sulle quali erano sorte le case delle cooperative degli impiegati e degli operai, le città giardino, le prime borgate dell'Istituto autonomo per le case popolari, avevano lasciato terreni limitrofi appena infrastrutturati, ma che promettevano una prossima urbanizzazione. Le lottizzazioni private avevano immesso sul mercato aree potenzialmente edificabili, molte di esse non soggette a tariffe daziarie e a costi contenuti (i tagli infatti erano variabili e gli amministratori incaricati dai proprietari terrieri assecondavano sempre le esigenze dell'acquirente), ideali per impresari, edili e commercianti. Stimolati dalle agevolazioni fiscali sulle costruzioni promosse dal regime fascista nel corso del decennio 1925-35 ed avvantaggiati dalle proprie capacità e dalla facilità di procurarsi i materiali di risulta nei molti cantieri aperti in città, muratori e carpentieri edificavano per la propria famiglia case a uno, due piani con coperture a terrazzo, per consentire future sopraelevazioni. Commercianti e artigiani compravano piccoli lotti di terreno per costruirvi palazzine che, di lì a poco, avrebbero triplicato il loro valore di mercato. Esaurita la domanda interna alla propria cerchia familiare, i proprietari di queste case a basso costo cedevano in affitto gli appartamenti rimanenti, cogliendo le esigenze di sfrattati e immigrati che non potevano permettersi di pagare canoni particolarmente esosi, mentre ad essi veniva rapidamente preclusa la possibilità di concorrere all'assegnazione di case da parte dell'Istituto autonomo per le case popolari⁴⁰.

Dagli inizi degli anni Venti proliferarono accanto alle borgate, alle aree occupate dalle cooperative edilizie, alle palazzine di non poche società costruttrici, insediamenti di difficile identificazione. Collocati in prevalenza nel settore sud orientale della città, i quartieri Pigneto, Tor Pignattara, Quadraro, parte della borgata rurale di Centocelle, l'area della via Tiburtina denominata Portonaccio e in generale quegli insediamenti cresciuti lungo le vie consolari furono il prodotto di un quadro normativo disordinato e ambivalente, che nulla vietava⁴¹. Come ha ricordato Lando Bortolotti a proposito di questi insediamenti suburbani, la loro edificazione fuori piano regolatore negli anni Venti fu possibile soprattutto in virtù del persistere dell'accondiscendenza dell'amministrazione comunale, che, ancora nel nuovo regolamento generale edilizio del 1924, consentiva la costruzione di fabbricati fuori piano⁴².

In un suburbio nel quale tutto era possibile trovava terreno fertile l'*autopromozione*⁴³, un fenomeno di non facile comprensione, poiché non acquisì mai un'identità marcata capace di differenziarsi da un lato dalle costruzioni considerate dai contemporanei tipicamente abusive, dall'altro anche da interventi di discreto livello, propri ad esempio dell'edilizia sovvenzionata o convenzionata. Anche i contemporanei, nell'osservare questa tipologia di espansione edilizia, restituiscono giudizi contrastanti. Per alcuni si trattava di *quartieri periferici*, *quartieri eccentrici*, *quartieri innominabili*, nei quali l'anarchia architettonica era una costante: ai palazzi di quattro o cinque piani si affiancavano le abitazioni a un piano, i villini con annesso l'orto, palazzine immerse in piccoli giardini, «case che sono sorte secondo il capriccio e le possibilità dei proprietari che le hanno volute»⁴⁴. Per altri questi insediamenti rappresentavano aree marginali di contatto fra città e campagna, conseguenza inevitabile del progresso industriale⁴⁵. Per i tecnici comunali, come Scipione Todolini, si era di fronte a un'edilizia «abbandonata a se stessa [che] ci presenta un ben brutto esempio di disordine e costituisce un grave onere e un intralcio per i futuri sviluppi della città»⁴⁶. Ma forse il giudizio più calzante può essere quello del quotidiano «La Tribuna», secondo cui la mancanza di controllo da parte dell'amministrazione sui fenomeni delle lottizzazioni dei terreni fuori piano regolatore, l'inflazione degli interventi delle cooperative edilizie e l'incapacità dell'Ispektorato edilizio di controllare il fiorire di piccole e medie costruzioni furono responsabili del sorgere di

Quartieri senza cuore, nel senso che non c'è stato uno spirito a vivificare le costruzioni più recenti. Noi vedremo, nelle zone sviluppatesi di recente, il villino confuso alla grossa costruzione intensiva tipo-caserma: vedremo ancora la casa economica nuda e semplice, ma moderna, accanto ora al cottage ora alla casetta miserevole tipo baracca porta Metronia... Quale il motivo preciso di tanta confusione? La mancanza assoluta d'una base qualunque di programma. Lo spirito di indipendenza che ha informato ogni cooperativa ha fatto sì che i nuovi quartieri non abbiano nesso, ma siano come tante membra senza cervello e cuore. Ogni cooperativa ha costruito il proprio paesotto e villaggio: a distanza di qualche metro ne sorge un altro e così di seguito⁴⁷.

La causa di questo disordine urbanistico e edilizio è certamente da ricondurre, come si è cercato di dimostrare, ad un quadro normativo incapace di dettare regole rigide su dove e come si dovesse edificare concedendo discrezionalità di azione ai proprietari fondiari e ai costruttori⁴⁸. Un disordine che la sensibilità e la cultura urbanistica del dopoguerra definì abusivismo, cogliendo le similarità rispetto al degrado della periferia romana postfascista. Ma l'immagine della periferia abusiva delle borgate e dei

borghetti, dove case in muratura, palazzine, fabbricati intensivi, baracche in lamiera e legno si estendevano in una corona suburbana senza soluzione di continuità appartiene alla Roma del secondo dopoguerra, ma si è estesa, per corresponsabilità, a quella precedente.

Non si può infatti non riconoscere che il fascismo operò per un superamento del concetto di *abuso* edilizio, liberandolo dall'accezione igienico-sanitaria, prodotto di antiche eredità della cultura positivista ottocentesca, per tradurlo in termini giuridici interni alla disciplina urbanistica. Né si può non riconoscere che l'amministrazione capitolina fascista non abbia voluto agire per definire in tempi rapidi un quadro normativo capace di definire i confini del lecito e del non lecito per frenare l'espansione disordinata della città. La concessione di ampi margini di discrezionalità infatti non fu solo a vantaggio degli speculatori privati, ma di tutti gli attori del mercato immobiliare, poiché sotto il regime si compì una profonda frantumazione del mercato delle abitazioni che riassegnò ruoli e competenze fra pubblico e privato, a vantaggio di entrambi: del pubblico perché lo Stato smise di offrire finanziamenti a fondo perduto e abitazioni a basso costo al ceto medio e a frange di proletariato, costringendole ora a cercare alloggi offerti in affitto o in vendita da imprese e società private; ma fu anche, e soprattutto, a vantaggio degli speculatori privati (proprietari fondiari e costruttori principalmente) che videro un rapido ricambio generazionale a tutto vantaggio di imprenditori nuovi e ben noti nell'ambiente degli appalti pubblici.

Tuttavia, in assenza di una definizione chiara di abuso edilizio e urbanistico è possibile individuare negli anni del regime fascista i primi segnali dell'emersione di quel comportamento, più etico che pratico, che rimanda ad uno sfruttamento delle risorse comuni a favore dell'interesse privato? Si può affermare, come suggerisce ancora Paolo Berdini, che «è nella Roma del ventennio fascista che viene inventato l'abusivismo», poiché i provvedimenti presi dal regime contenevano «un inaspettato disprezzo per le regole che non ha nulla a che vedere con l'ordine e la disciplina» propagandata dal governo? Certamente il regime fu il primo a comportarsi «abusivamente», piegando regolamenti e piani agli obiettivi della propaganda e della ricompensa verso i poteri che gli garantirono stabilità. E fu anche il principale responsabile del mantenimento di un quadro normativo che consentisse di fatto lo sfruttamento del territorio a vantaggio dei singoli, senza alcuna cura per l'interesse della comunità. Di conseguenza i provvedimenti legislativi in materia urbanistica ed edilizia furono ideati nella consapevolezza di voler mantenere questa ambivalenza di fondo. In conclusione appare corretto indicare nel fascismo quel momento storico in cui andarono emergendo i caratteri distintivi dell'abusivismo; tuttavia,

vista l'assenza di un quadro normativo che facesse riferimento ad una legge urbanistica nazionale che definisse i termini dell'abuso il giudizio dato a quel particolare sistema di edificazione della periferia romana che Clementi e Perego definirono *autopromozione*, non sembra indicabile come un comportamento che abbia avvantaggiato il privato a danno della comunità, poiché né esso sembra esulare dalle dinamiche consuete nelle quali operarono tutti gli attori del mercato fondiario e edilizio durante il regime fascista, né è stato possibile rintracciare un sistema normativo che indicasse quel comportamento come illecito.

Infine non va dimenticato che il ventennio fascista segnò per Roma una fase urbana nuova, nella quale pose le basi per uno sviluppo futuro in una dimensione metropolitana. E se i governi come le amministrazioni capitoline democratiche successive non colsero l'occasione per chiudere con le ambiguità del fascismo, ma anzi ne conservarono in non pochi casi i comportamenti, fu perché l'abusivismo finì per essere inteso come una condizione necessaria per il mantenimento del potere. Secondo l'antropologo Paolo Barberi l'abusivismo è generato da una perdita dei riferimenti culturali nei confronti dello spazio urbano. «I confini periurbani, infatti, usufruiscono spesso di un margine normativo di cui approfittano proprietari senza scrupoli che favoriscono le occupazioni facendosi scudo di masse di disperati in cerca di un alloggio e inscenando un balletto dell'occupazione che non serva ad altro che ad affrancare determinati territori da vincoli vigenti o a inserirsi *de facto* sul mercato immobiliare tramite un consenso-assenso o una tacita accettazione da parte delle istituzioni spesso indotte da uno stato di emergenza»⁴⁹. In pratica sembrerebbe che la periferia della città contemporanea abbia in sé, come condizione indispensabile, uno spazio informale (o anormale, ovvero privo di regole unanimemente riconosciute) nel quale l'abusivismo non solo è tollerato, ma anzi ne è condizione necessaria.

Note

1. Lo sviluppo urbano e urbanistico di Roma ha appassionato studiosi di differente provenienza disciplinare fin dagli anni Cinquanta del Novecento. Per il ventennio 1950-70 cfr. G. Berlinguer, P. Della Seta, *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma 1960; A. Cederna, *I vandali in casa*, Laterza, Roma-Bari 1956; Id. *Mussolini urbanista*, Laterza, Roma-Bari 1979; F. Ferrarotti, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma-Bari 1970; I. Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Einaudi, Torino 1962; A. Natoli, *Il sacco di Roma. La speculazione edilizia all'ombra del Campidoglio*, Tipografia Lugli, Roma 1954.

2. Berlinguer, Della Seta, *Borgate di Roma*, cit., p. 114.

3. I. Insolera, *L'urbanistica*, in *Storia d'Italia. I documenti. Castelli villaggi e città*, xv, Einaudi, Torino 1973, p. 483.

4. Ferrarotti, *Roma da capitale a periferia*, cit., pp. 12-3.

5. Va inoltre ricordato che la prima metà degli anni Sessanta è caratterizzata da un aspro dibattito sulla proposta di varo di una nuova legge urbanistica, promossa dall'allora ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo. Cfr. F. Sullo, *Lo scandalo urbanistico: storia di un progetto di legge*, Vallecchi, Firenze 1964. Inoltre gli anni Settanta sono caratterizzati da un acceso dibattito dell'opinione pubblica sia sulla questione, ancora non del tutto risolta, dei borghetti e delle borgate romane, sia sulle nuove tematiche della tutela del paesaggio e dell'ambiente. Una lunga riflessione, questa, che coinvolse anche l'amministrazione comunale, che nel 1981 pubblicò il dossier *Il recupero degli insediamenti abusivi*, documento n. 1, Ufficio speciale piano regolatore, Comune di Roma, Roma 1981; cfr. Unione borgate, *Dieci anni di lotte dell'Unione borgate*, s.e., Roma 1985.

6. A. Caracciolo, *La città moderna e contemporanea*, Guida Editori, Roma 1982, p. 69.

7. Cfr. A. Clementi, F. Perego, *La metropoli spontanea: il caso Roma*, Dedalo, Roma 1983; P. Piazza, *Roma, la crescita metropolitana abusiva*, Edizioni Officina, Roma 1982; P. Della Seta, R. Della Seta, *I suoli di Roma. Uso e abuso del territorio nei cento anni della capitale*, Editori Riuniti, Roma 1988. Va inoltre ricordato che nel 1976 Giovanni Berlinguer e Piero Della Seta ripubblicavano la loro ricerca-inchiesta *Borgate di Roma*, con un'ampia revisione.

8. Clementi, Perego, *La metropoli spontanea: il caso Roma*, cit., p. 34; V. Vidotto, *Roma Contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 296-344.

9. *Ibid.*

10. P. Berdini, *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*, Donzelli, Roma 2010, p. 4.

11. L. Bortolotti, *Roma fuori le Mura. L'Agro romano da palude a metropoli*, Laterza, Roma-Bari 1988, p. 158.

12. Insolera, *L'urbanistica*, cit., p. 485.

13. Dalla metà degli anni Ottanta gli studi su Roma venivano arricchiti da ricerche condotte da demografi, geografi e storici. Cfr. G. Bonetta, G. Talamo, *Roma nel Novecento. Da Giolitti alla Repubblica*, il Mulino, Bologna 1987; Bortolotti, *Roma fuori le Mura*, cit.; A. Caracciolo, F. Quilici, *Roma, una capitale singolare*, il Mulino, Bologna 1985; A. M. Seronde Babonaux, *Dalla città alla metropoli*, Editori Riuniti, Roma 1983. Infine, in ambito prettamente storiografico, gli anni Novanta e soprattutto Duemila hanno visto l'esplosione di un rinnovato interesse per lo studio delle dinamiche di crescita di Roma capitale. Cfr. F. Bartolini, *Roma borghese. La casa e i ceti medi fra le due guerre*, Laterza, Roma-Bari 2001; Id., *Roma dall'Unità a oggi*, Carocci, Roma 2008; C. Brice, B. Tobia, V. Vidotto, *Roma: la capitale e la città*, in "Roma moderna e contemporanea", VII, n. 1/2, 1999; L. Piccioni, *Città e dintorni. Trasformazioni e identità in età contemporanea: Roma a confronto*, Franco Angeli, Milano 2012; Vidotto, *Roma Contemporanea*, cit.; Id., *Roma Capitale*, Laterza, Roma-Bari 2002.

14. Legge n. 2359 del 25 giugno 1865 "Sull'esproprio di pubblica utilità". Si stabilisce la facoltà dei comuni con almeno 10.000 abitanti di redigere un piano regolatore e di ampliamento e di approntare regolamenti edilizi.

15. Il "Regolamento generale edilizio", approvato il 10 gennaio 1912, regola le costruzioni all'interno del piano regolatore. Il "Regolamento speciale edilizio di ampliamento della città", approvato il 6 luglio 1912, disciplina le nuove costruzioni dentro e fuori dal perimetro del piano regolatore. Valeria Mazzarelli osserva come, nell'ambito specificatamente urbanistico, fino agli anni Trenta i soggetti privati godono di un'autonomia, anche in campo urbanistico, «intesa come possibilità di muoversi liberamente per ottenere la migliore soddisfazione del proprio interesse», mentre l'autorità pubblica ricopre, in questo settore, un ruolo di polizia, ovvero di controllo e di divieto, a tutela principalmente dell'ordine pubblico. V. Mazzarelli, *Fondamenti di diritto urbanistico*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1996, pp. 77-8.

16. Italo Insolera indica, come modello per le future convenzioni, lo schema presentato il 6 maggio 1871 dalla Società anonima italiana, rappresentata da Maurizio Jung, per un quartiere all'Esquilino. Lo schema è composto da nove articoli con i quali la Società si impegna a cedere al Municipio le aree destinate alle strade secondo il piano di massima (futuro piano regolatore della città), ma riservandosi la costruzione di strade, marciapiedi, fogne ed edifici di uso pubblico mediante l'anticipazione di 1.000.000 di lire da parte del Comune e nel termine ultimo di tre anni. Concluso il lavoro di costruzione della strada il Municipio deve provvedere alle condotte del gas e dell'acqua. I. Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Einaudi, Torino 2001⁴, pp. 20-2.

17. Guido Zucconi osserva che la convenzione edilizia «rappresenta una sorta di armistizio tra pubblico e privato [...] a fronte di un quadro legislativo spesso contraddittorio e ad un'applicazione forzosa delle leggi». G. Zucconi, *La città contesa. Dagli ingegneri sanitari agli urbanisti (1855-1942)*, Jaka Book, Roma 1999², p. 54.

18. «Regolamento speciale edilizio di ampliamento della città», approvato il 6 luglio 1912. Art. 3: «Anche fuori del perimetro o delle zone indicate nell'articolo precedente, potranno essere permesse costruzioni quando il Comune ne riconosca la opportunità e la convenienza sotto la condizione che gli imprenditori assumano a proprio carico e con le più serie garanzie, la sistemazione della viabilità e delle opere indicate nell'articolo precedente; nonché la manutenzione e l'esercizio delle opere stesse secondo le norme che, volta per volta, saranno date dall'Amministrazione comunale. L'onere della manutenzione cesserà quando il quartiere, a giudizio del Consiglio Comunale, rimarrà incorporato nella città per l'incremento di essa».

19. D.L. n. 981 del 6 luglio 1931, art. 14. Va detto che l'articolo 14 propone una differente tipologia di convenzione edilizia; in pratica il Comune avrebbe concesso l'edificazione di terreni fuori dal piano regolatore solo se i costruttori avessero assunto «con serie garanzie l'obbligo di procedere a proprie spese all'impianto dei pubblici servizi».

20. Insolera, *Roma moderna*, cit., p. 156. L'autore in nota riporta le 15 zone designate.

21. Mazzarelli, *Fondamenti di diritto urbanistico*, cit., p. 96.

22. Questo genere di accordo formale favorisce la comparsa sul mercato edilizio romano delle società immobiliari. Gli istituti di credito si mostrano meno diffidenti a concedere grosse somme di denaro alle società immobiliari, piuttosto che a singoli debitori, soprattutto quando ad esse partecipano soggetti quali lo Stato Pontificio (come nel caso della Società generale immobiliare) ed il Regno d'Italia (che concorre alla formazione dell'Istituto beni stabili fondato dalla Banca d'Italia). Cfr. L. Bortolotti, *Storia della politica edilizia in Italia: proprietà, imprese edili e lavori pubblici dal primo dopoguerra ad oggi*, Editori Riuniti, Roma 1978; Id., *La proprietà edilizia ed il fascismo*, in «Studi Storici», XII, 4, 1971, p. 719; V. Fraticelli, *Roma 1914-1919. La città e gli architeti tra la guerra e il fascismo*, Officina Edizioni, Roma 1983; A. Martini, *Dall'edilizia abitativa ai lavori pubblici. Imprese e industria delle costruzioni a Roma negli anni del fascismo*, in «Roma moderna e contemporanea», VI, 3, 2000, pp. 539-55; Id., *Imprese senza fabbrica. Prime riflessioni sulla storia dell'industria delle costruzioni dall'Unificazione alla guerra mondiale*, in «Giornale di storia contemporanea», III, 1, 2000, pp. 3-37; V. Vidotto (a cura di), *Contributi allo studio delle trasformazioni urbane e della proprietà immobiliare a Roma dopo il 1870*, in «Dimensioni e problemi della ricerca storica», I, 2005, pp. 150-5. Sulle vicende della Società generale immobiliare cfr. Bartolini, *Roma borghese*, cit., pp. 76 ss.; B. Bonomo, *Grande impresa e sviluppo urbano: l'attività della Società generale immobiliare a Roma nel secondo dopoguerra*, in «Storia urbana», XXXI, 112, 2006, pp. 167-95; Id., *Il quartiere delle Valli. Costruire Roma nel secondo dopoguerra*, Franco Angeli, Milano 2007.

23. Sulle lottizzazioni private post unitarie cfr. Bortolotti, *Roma fuori le Mura*, cit., p. 164.; Insolera, *Roma moderna*, cit., p. 104.
24. A titolo d'esempio cfr. *Lo sviluppo di un nuovo quartiere: il Prenestino-Labicano*, in "La Tribuna", 20 marzo 1924.
25. Archivio Centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1927, fascicolo 3.19.872, *Disciplina delle costruzioni popolari nella periferia di Roma*.
26. Archivio Centrale dello Stato, Archivio Virgilio Testa, b. 25.
27. *Ibid.*
28. D.L. n. 640 del 25 marzo 1935; D.L. n. 2105 del 22 novembre 1937.
29. Secondo Virgilio Testa: «Poche Amministrazioni si apprestarono a studiare progetti per la sistemazione edilizia degli abitati, preferendo tutte le altre lasciar sussistere gli inconvenienti, ch'essi presentavano nella loro attuale conformazione, o provvedendo ad opportuni miglioramenti attraverso l'esecuzione di opere singole e cercando di disciplinare l'ampliamento mediante l'applicazione delle norme dettate dai regolamenti edilizi». V. Testa, *Disciplina urbanistica*, Giuffrè, Milano 1961, p. 31.
30. D. Calabi, *Storia della città. Letà contemporanea*, Marsilio, Venezia 2005, p. 124.
31. Testo Unico delle leggi sanitarie, n. 636, 1° agosto 1907.
32. Calabi, *Storia della città*, cit., p. 193.
33. Ufficio municipale del lavoro del Comune di Roma (a cura di), *Il problema edilizio*, Tipografia P. Centenari, Roma 1920.
34. Archivio Centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1924, fascicolo 3.24.55, *Il problema delle abitazioni a Roma*.
35. A. Mori, *Caratteristiche delle migrazioni in Roma*, in "Capitolium", VII, I, 1931.
36. Archivio Centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1926, fascicolo 7.2.198.
37. *Ibid.*
38. Archivio Centrale dello Stato, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, b. 840; cfr. *Il problema della casa si manifesta sempre più grave*, in "Il Paese", 12 febbraio 1923; *5.000 famiglie nelle baracche*, in "Il Popolo di Roma", 9 settembre 1927.
39. Archivio Centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1927, fascicolo 7.2.464, *Memoria di Roma al governo nazionale*, Tipografia P. Centenari, Roma 1923.
40. Cfr. L. Villani, *Le borgate del fascismo. Storia urbana, politica e sociale della periferia romana*, in "Collana del dipartimento di studi storici dell'Università di Torino", Ledizioni, Torino 2011.
41. Per un quadro storiografico di riferimento sui quartieri edificati secondo le dinamiche di autopromozione si vedano: S. Ficacci, *Tor Pignattara. Un quartiere romano dal fascismo alla Resistenza*, Franco Angeli, Milano 2007; A. Portelli, B. Bonomo, A. Sotgia, U. Viccaro, *Città di parole. Storia orale da una periferia*, Donzelli, Roma 2006; C. Severino, *Roma mosaico urbano. Il Pigneto fuori Porta Maggiore*, Gangemi, Roma 2005.
42. Bortolotti, *Roma fuori le Mura*, cit., p. 245.
43. Il termine è utilizzato in Clementi, Perego, *La metropoli spontanea. Il caso Roma*, cit., *passim*.
44. *Porta Maggiore e i suoi molteplici problemi*, in "Il Messaggero", 2 settembre 1931.
45. *Ibid.*
46. S. Todolini, *Bonifica e risanamento urbano nel quadro territoriale dell'Urbe. Funzione sociale dell'urbanistica moderna*, in "Quaderni della Roma di Mussolini", Edizione del Reale Istituto Di Studi Romani, Roma 1939-45.
47. *La città che si estende: la Tuscolana*, in "La Tribuna", 16 febbraio 1924.
48. P. Berdini, *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*, cit., pp. 20-1.
49. P. Barberi, *È successo qualcosa alla città. Manuale di antropologia urbana*, Donzelli, Roma 2010, pp. 46-7.

