

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA

Dipartimento di Scienze Umane

Corso di Dottorato di Ricerca in

*Tutela dell'Ambiente, Salvaguardia e Valorizzazione del Paesaggio,
come patrimonio collettivo e rilevante interesse dell'etica contemporanea*

**Il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma (2008):
dubbi, ombre e aspettative tradite**

Dottoranda: Cristiana Lupo

Coordinatore del Corso: Professoressa Fabienne Charlotte Oràzie Vallino

Tutor: Professore Francesco Negri Arnoldi

Corso di Dottorato di Ricerca, XX° Ciclo
Settore scientifico - disciplinare M-GGR/02

Indice

Introduzione	p. 1
---------------------	------

Capitolo Primo

L'Agro Romano in relazione allo sviluppo urbanistico di Roma nel secolo 1870-1970

<i>Dal Governo pontificio a Roma capitale d'Italia: Piano Regolatore del 1873 e successiva espansione della Città</i>	15
<i>Dalla "febbre edilizia" della fine del XIX° secolo all'espansione della prima periferia nel 1903</i>	23
<i>Città e campagna in previsione di una crescita parallela: il Piano Regolatore del 1909</i>	27
<i>Il Piano Regolatore del 1931: l'urbanistica fascista e la nascita delle prime borgate</i>	33
<i>L'Esposizione Universale e il Piano Regolatore del 1942</i>	43
<i>L'espansione di Roma nel secondo dopoguerra, 1946-1962</i>	46
<i>Il Piano Regolatore del 1965</i>	51
<i>Andamento della disciplina urbanistica dal 1960 al 1970</i>	59
<i>Nuclei Edilizi e abusivismo</i>	60

Capitolo Secondo

La Campagna Romana attraverso la memoria di artisti e letterati dall'esperienza del Grand Tour ad oggi

<i>Le condizioni naturali della Campagna Roma</i>	80
<i>Cenni sulla Campagna Romana nel Mondo Antico</i>	81
<i>La Campagna Romana nel Medioevo</i>	89
<i>La Campagna Romana trasformata: dalla seconda metà del XII° secolo alla fine del XIX° secolo</i>	93

<i>Il Grand Tour nella Campagna Romana</i>	96
<i>Un'esperienza d'oltre oceano: il pittore-letterato Thomas Cole (1801-1848)</i>	102
<i>La conoscenza personale dei luoghi attraverso le escursioni</i>	106

Capitolo Terzo

Il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma del 2008

<i>Il panorama legislativo nazionale: dal 1942 ai giorni nostri</i>	125
<i>La struttura del Nuovo Piano Regolatore</i>	136
<i>Le finalità del Nuovo Piano Regolatore</i>	141
<i>Il Nuovo Piano Regolatore e l'assenza di obiettivi sostanziali</i>	144
<i>L'Accordo di Programma: le trasformazioni delle Centralità</i>	148
<i>Il diritto a costruire</i>	154

Capitolo Quarto

La Campagna Romana perduta

<i>Troppo consumo di suolo nel Nuovo Piano Regolatore di Roma</i>	164
<i>La progressiva scomparsa dell'Agro Romano dal 1961 al 1998</i>	166
<i>Dimensioni del sistema insediativo e del territorio aperto nella Pianificazione urbanistica comunale: dal Piano Regolatore del 1965 alla Variante di Sanatoria del 1978</i>	170
<i>Dalla Variante di Salvaguardia del 1991 alla Variante delle Certezze del 1997</i>	173
<i>Previsioni di consumo di suolo nel Piano Regolatore in fase di adozione (2002-2003)</i>	176
<i>Nuovi consumi di suolo</i>	178
<i>Il consumo delle "risorse del paesaggio agrario"</i>	183
<i>Evoluzione demografica insediativa del Comune di Roma dal 1980 al 2001</i>	186

<i>Il consumo di suolo dal 1961 e le previsioni nel Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma</i>	188
Conclusioni	199
Addenda	
Strumenti legislativi	204
Elenco delle Illustrazioni	207
Bibliografia	210
Sitografia	219

Introduzione

Le ultime battute del 2008 e le primissime battute del 2009 sulla situazione in cui versano l'Agro Romano e la Campagna Romana si traducono con l'esito positivo della Delibera di Giunta Comunale n. 315 del 15 ottobre 2008. L'approvazione di questa Delibera ha convalidato il programma di intervento urbano proposto dal Sindaco di Roma, Gianni Alemanno, il giorno 8 ottobre scorso, in cui sono stati delineati i punti chiave del *social housing*¹ per l'emergenza abitativa.

Si tratta di un bando volto alla ricerca di "Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata" (di proprietà privata) che sono aree individuabili nei pochi spazi verdi che circondano la Città, che il Sindaco di Roma ambisce ad acquisire per la realizzazione di circa venticinquemila case popolari.

Un coro di "no" si è sollevato unanime² contro l'ennesimo saccheggio della campagna intorno alla Capitale, denunciando che le aree da reperire ricadrebbero tutte nei ventiquattromila ettari destinati all'Agro Romano Vincolato, con la conseguente previsione di ulteriori nove milioni di metri cubi di costruzioni edilizie, che andrebbero a peggiorare la già pregiudicata condizione dell'Agro Romano.

A fronte dell'esito della Delibera citata, soprattutto l'Unione Inquilini ha avanzato una serie di proposte al Sindaco di Roma, sottolineando, una volta per tutte, che l'emergenza abitativa deve garantire ai cittadini più disagiati un alloggio, e non già favorire le esigenze dei costruttori³.

¹ Il *social housing* consiste nella realizzazione di nuovi alloggi da affittare ad un canone agevolato che prevede un costo non inferiore ai 500-600 euro mensili, escluse le spese condominiali. (Si tratta di cifre ancora troppo elevate se si pensa che lo stipendio di una famiglia media si aggira intorno ai mille euro al mese). Tuttavia, non ha nulla a che vedere con le case popolari, gestite direttamente dall'Ente ATER, dal momento che il *social housing* prevede un rapporto tra Comune e costruttore da una parte e cittadino dall'altra. Ciò significa che i futuri richiedenti di alloggi popolari dovranno fronteggiarsi direttamente con i privati.

² Il Partito Democratico, Legambiente, Italia Nostra, il Comitato per il Verde Urbano, l'Unione degli Inquilini, la Destra di Storace si sono trovati d'accordo contro il programma *social housing*.

³ Le linee guida presentate dall'Unione Inquilini al Sindaco Gianni Alemanno sono sintetizzate nei quattro punti che seguono: 1) realizzazione e recupero di almeno 15.000 case popolari da consegnare alle famiglie in graduatoria; 2) realizzazione e recupero di almeno 8.000 alloggi tramite il cambiamento di destinazione d'uso, a favore di famiglie in condizioni di precarietà abitativa e che non hanno potuto acquistare gli alloggi messi in vendita da Enti privatizzati; 3) emanazione di un bando per l'autorecupero e l'autoricostruzione, attraverso cooperative interetniche, per aree pubbliche e immobili; 4) iniziativa contro i canoni "neri" per studenti fuori sede, a favore dello sviluppo di una offerta di alloggi ad essi destinati. Si veda www.quotidianocasa.it/2008/10/22/5929/roma-terreni-cercansi-per-social-housing.html.

La perdita di biodiversità, lo spreco senza regole di risorse naturali, il progressivo avanzamento dei processi di depauperamento e desertificazione dei suoli, la crisi idrica globale, con conseguente perdita di ulteriori habitat naturali, la scomparsa di vaste aree a foresta pluviale a seguito di indiscriminati disboscamenti, le modificazioni antropogeniche dei suoli, sono problematiche sulle quali la società contemporanea appare sempre più sensibile.

La perdita della natura, da un lato, le azioni umane, dall'altro, sono state al centro dei maggiori eventi internazionali a partire dal 1972 con la Conferenza dell'ONU tenutasi a Stoccolma sullo Sviluppo Sostenibile, la Conferenza di Rio del 1992 sui cambiamenti climatici, seguita dalla Conferenza di Parigi del 1994 sui problemi legati alla desertificazione, nonché da quella di Kyoto del 1997, la quale ha avuto come obiettivo quello di fronteggiare la minaccia dell'effetto serra e dei cambiamenti climatici⁴.

Sotto il profilo strettamente europeo, primo fra tutti, va ricordato il Trattato di Roma (1957) che, pur non facendo riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente, negli articoli 100 e 235 trova il fondamento giuridico degli atti comunitari adottati in materia ambientale⁵. Anche l'Atto Unico Europeo⁶ (1986) ha evidenziato alcuni

⁴ B. CARAVITA – *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005. A. CAPRIA – *Unione europea e ambiente. La politica comunitaria in materia ambientale*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS – *Il codice dell'ambiente*, Padova, 2008; *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Mondadori, Milano, 2003. H. JANS – *European Environmental Law*, III° rev. ed., Groningen, 2001; A. KISS & D. SHELTON – *Manual of European Environmental Law*, II° ed., Cambridge, 1997; L. KRÄMER – *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, I° ed., Milano, Giuffrè, 2002; L. KRÄMER – *EC Environmental Law*, V° ed., London, 2003.

Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, sede a New York, data di adozione 9 maggio 1992, sottoscritta a Rio ed entrata in vigore il 21 marzo 1994.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione nei Paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o dalla desertificazione, in particolare in Africa, sede a Parigi, data di adozione 17 giugno 1994, entrata in vigore il 26 dicembre 1996.

Protocollo di Kyoto, sede Kyoto, adottato il 10 dicembre 1997, in occasione della Conferenza (COP3) della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) ed entrato in vigore il 16 febbraio del 2005.

⁵ Si tratta del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, tenutosi a Roma il 25 marzo 1957. Questo trattato ha adottato i sei Programmi d'Azione dell'Ambiente. I primi tre hanno introdotto il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e il principio "chi inquina paga" che sono alcuni tra i principi fondamentali in materia ambientale. Soprattutto il quinto Programma d'Azione si concentra sul principio dello Sviluppo Sostenibile. Si veda www.europa.eu/abc/treaties/index_it.htm

⁶ *Atto Unico Europeo*, recepito in Italia con l'art. 2 della L. n. 23 dicembre 1986, n. 909. In particolare, l'art. 2 tratta dello Sviluppo Sostenibile; negli artt. 130 R-S-T, invece, vengono codificati i principi

obiettivi chiave sulla “*salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell’ambiente*”; nel contributo alla “*protezione della salute umana*”; nella garanzia di una “*utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*”, (art. 25). E, soprattutto, il Trattato di Maastricht⁷ (1992) ha individuato una politica della Comunità in materia ambientale con il fine di perseguire gli obiettivi di “*salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; [...] misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale*” (art. 130R, 1).

Gli aspetti fondanti del Trattato di Maastricht vanno rintracciati nei principi della precauzione e dell’azione preventiva, in quello della correzione (alla fonte) dei danni causati all’ambiente, nonché nel principio “chi inquina paga” (art. 130R, 2). Inoltre, questo Trattato ha introdotto formalmente il concetto di Sviluppo Sostenibile e il principio di sussidiarietà nel Diritto comunitario.

Sul piano nazionale l’attenzione per l’ambiente va rintracciata, in primo luogo, nella Carta Costituzionale, negli articoli 9 e 117: nel primo viene sancito che “*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico della Nazione*”; nel secondo si fa riferimento “*alla tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*” (comma 2, let. s)⁸.

La protezione dell’ambiente va ricercata nel corpus legislativo ambientale che, seppur con ritardo e frammentarietà rispetto ad alcuni Paesi europei, a partire dal 1980, ha avuto un notevole incremento⁹.

Se a piccoli passi tanto è stato fatto, dai lavori e dalle ricerche di Edoardo Salzano¹⁰ emerge invece il dato preoccupante circa l’eccessivo consumo di suolo nel

direttivi dell’azione comunitaria quali l’azione preventiva ed il principio di “chi inquina paga”. www.europa.eu/abc/treaties/index_it.htm

⁷ J. F. COLE, *Geografia della Comunità Europea*, Franco Angeli, Milano, 1995, pp. 164-182. *Trattato di Maastricht*, sede a Maastricht (Olanda), firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. www.europa.eu/abc/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html

⁸ La *Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001* ha apportato modifiche al titolo V° della parte seconda della Costituzione, tra cui all’articolo 117, apportando evidenti migliorie verso la tutela ambientale (Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001).

⁹ *Compendio di Diritto dell’Ambiente – Aggiornato al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Roberta GUZZO (a cura di), Simone, Napoli, 2006, Capitolo IV°, pp. 47-54. Nel corso di tale trattazione viene illustrato il panorama legislativo nazionale sull’ambiente a partire dalla *Legge Urbanistica del 1942 n. 1150*. Si vedano pp. 125-136.

territorio italiano, su cui non esiste alcun dato ufficiale atto a dimostrare la reale situazione. Gli unici accenni all'argomento risalgono a circa venti anni fa, a seguito degli studi effettuati dall'Urbanista Giovanni Astengo¹¹. Nonostante l'evidente devastazione e cementificazione del territorio, l'indifferenza politica e la passività sociale risultano altrettanto preoccupanti e mostrano come una tale tendenza non abbia motivo di fermarsi.

In tale contesto, in una prospettiva locale, ma al tempo stesso assai vasta per dimensione come è il Comune di Roma, si può ben dire che solo uno strumento urbanistico potrebbe prevenire l'ulteriore aggravarsi del consumo di suolo, intervenendo al fine di proteggere il territorio dal saccheggio, sempre più allargato, della campagna circostante.

Parallelamente al percorso formativo di questo Dottorato di Ricerca ho mantenuto il mio impiego di lavoro presso un'importante Società privata a Roma che si occupa di edilizia. Il contatto quotidiano con le svariate tematiche legate alla disciplina edilizia ed urbanistica ha suscitato in me l'interesse a conoscere l'ultimo Piano Regolatore di Roma, al fine di capire in concreto come questo nuovo strumento urbanistico avrebbe potuto, finalmente, migliorare le condizioni della Campagna Romana e dell'Agro Romano, fortemente compromessi già a partire dalla fine del XIX° secolo.

Inoltre, la mia attenzione verso i principi filosofici della *Environmental Ethics*, da sempre avuta e certamente maturata all'esito del mio precedente lavoro di tesi svolto nel 2002¹², mi ha ulteriormente avvicinato al problema della perdita degli spazi

¹⁰ L'Architetto Edoardo Salzano (Napoli, 1930). Laureato in Ingegneria Civile Edile a Roma, è Professore Ordinario (fuori ruolo) di Urbanistica del Dipartimento di Pianificazione dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (IUAV). È stato Presidente di Corso di Laurea e Preside della Facoltà di Pianificazione del Territorio. Attivo nell'amministrazione pubblica di molte città italiane, Salzano è il fondatore del sito www.eddyburg.it. I contenuti del sito riguardano le attività di Pianificazione e Urbanistica su tutto il territorio nazionale, su cui vi è un costante aggiornamento dei fatti.

¹¹ Giovanni Astengo (Torino, 1915-Bologna, 1990). Architetto e Urbanista, si dedicò principalmente agli studi di pianificazione urbana e territoriale. Il suo contributo nell'ambito della conservazione dei centri storici fu notevole. Oltre alla sua partecipazione alla redazione di numerosi piani regolatori di città italiane, Astengo fu uno dei maggiori esponenti dell'INU e, dal 1952 al 1976 diresse la rivista "Urbanistica".

Si consulti M.C. GIBELLI, E. SALZANO, (a cura di), *No Sprawl. Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea Editrice, Firenze, 2006, pp. 12-13.

¹² Per l'approfondimento di tale argomento, si veda p. 103, nota 172, di questa trattazione.

naturali del territorio, orientando pertanto l'analisi dell'argomento trattato nella presente ricerca.

Questa trattazione ruota, pertanto, intorno al Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, analizzato sin dai primi anni della sua stesura (1997) fino alla sua definitiva approvazione (febbraio 2008), nella prospettiva di individuare se vi siano elementi a favore del riscatto del territorio di Roma da anni di abusi.

Viene dato ampio spazio al ruolo dell'Agro Romano, inteso come la principale risorsa agraria della Capitale, e ai paesaggi storici della Campagna Romana, che sono stati per secoli l'altro volto della città di Roma¹³.

Inoltre, l'analisi del nuovo Piano Regolatore ha consentito di affrontare vari e diversi aspetti dell'Urbanistica italiana, tenendo conto di due distinte visioni della stessa. La prima, nettamente a favore della pianificazione del territorio, mirata al recupero e al riassetto urbano nell'ottica di raggiungere una dimensione di città modello, multifunzionale e policentrica; la seconda, orientata verso lo sviluppo della Capitale in termini di pura crescita quantitativa di nuovi insediamenti abitativi, trascurando i veri principi fondanti della pianificazione territoriale che sta alla base, appunto, della disciplina urbanistica.

La trattazione procede, dunque, seguendo questa doppia linea di pensiero, consentendo così di poter costantemente confrontare le due posizioni, al fine di inquadrare le motivazioni che hanno portato alle scelte del nuovo Piano Regolatore Generale sul territorio del Comune di Roma.

La prima parte della ricerca traccia una panoramica urbanistico-edilizia di Roma a partire dall'Unità d'Italia fino al 1970¹⁴, senza mai perdere di vista il rapporto economico e sociale della Città rispetto all'Agro Romano. Non si tratta di una semplice sequenza cronologica di fatti, ma si è voluto individuare criticamente i punti

¹³ La distinzione tra Agro Romano e Campagna Romana è stata affrontata nel corso della trattazione. Si veda p. 80.

¹⁴ Per la bibliografia presa in esame in riferimento alla prima parte della ricerca, si veda: I. INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Einaudi, Torino, 2001; F. FERRAROTTI, *Roma da Capitale a periferia*, Laterza, Bari, 1970; A. CARACCILO, *Roma Capitale*, Rinascita, Roma, 1956; G. CUCCIA, *Urbanistica, edilizia, infrastrutture di Roma Capitale, 1870-1990. Una cronologia*, Bari, 1991. Cfr. *infra*, pp. 11-61.

chiave che hanno condizionato le scelte della disciplina urbanistica romana, giacché le stesse hanno influito negativamente su quelle degli ultimi venti anni.

Una parte importante della ricerca è dedicata all'analisi dei quattro Piani Regolatori di Roma (1883, 1909, 1931, 1965), al fine di mettere in luce i cambiamenti che gli stessi hanno determinato nella Città nella sua globalità, sino alla definizione della sua attuale fisionomia.

Considerato ogni singolo processo storico-urbanistico un *puzzle* indispensabile per comprendere l'evoluzione di Roma, va detto che alcuni eventi hanno sicuramente costituito tasselli di particolare rilievo rispetto al futuro della Capitale, poiché hanno lasciato su di essa segni indelebili: primo fra tutti fu l'intervento di sventramento e demolizione di alcune zone della Città storica, comprese alcune bellissime ville private.

Nel 1886 il caso di Villa Ludovisi fu il più eclatante, e rappresentò un vero scempio con il quale si cancellava un esempio insigne di Architettura dei Giardini del XVII° secolo¹⁵, offrendo al contempo una lunga stagione di speculazione fondiaria. Il Principe Ludovico Ludovisi firmò, senza alcuna remora, una Convenzione con il più importante promotore edilizio di quei tempi (La Società Generale Immobiliare) per la lottizzazione della Villa, destinata a diventare un nuovo centro residenziale nel cuore di Roma (oggi quartiere Ludovisi, tra via Veneto, via Barberini e Villa Borghese).

Sarebbe stata proprio la speculazione edilizia e non già una attenta pianificazione della Città moderna rispetto a quella storica, a rappresentare il modello di riferimento per il futuro sviluppo della Città, con conseguenze estremamente negative.

Nel corso degli anni successivi, tra il 1909 e il 1922, si affermò lo sviluppo della prima periferia romana, che ebbe il nome di Operazione palazzina¹⁶, seguita dall'espansione a "macchia d'olio"¹⁷ tipica del periodo successivo alla prima guerra

¹⁵ Nel corso della ricerca si dà conto degli aspetti architettonici peculiari di Villa Ludovisi, proprio perché essa era l'unica villa in Italia progettata dal celebre architetto André Le Nôtre, progettista di alcuni tra i giardini più belli al mondo. Si vedano pp. 21-23.

¹⁶ Si tratta di una forma di espansione programmata lotto per lotto, che ha rappresentato un modello di crescita di grande successo per gli speculatori di Roma. La palazzina era la tipologia edilizia privilegiata tra i proprietari di terreni perché consentiva una maggiore realizzazione di cubatura in verticale rispetto alle tipologie villino o giardino, e rappresentava, comunque, meno aggressiva della tipologia fabbricato. Tutte le aree interessate a tale intervento sono descritte nel corso della trattazione. Si vedano pp. 30-31.

¹⁷ L'espansione a "macchia d'olio" indica una crescita urbanistico-edilizia, fuori da ogni contesto di Pianificazione. Tale argomento viene trattato nel corso della trattazione. Si vedano pp. 33-43.

mondiale. In entrambi i casi, non vi fu il supporto di una adeguata pianificazione territoriale che ordinasse il principio dello sviluppo urbanistico-edilizio della Città.

Da non sottovalutare è anche il volto che Roma assunse in seguito al programma di sventramento di gran parte del cuore stesso del centro storico, coerente con l'ideologia fascista, che trasformò la Città, o meglio ne alterò la fisionomia in diversi punti storicamente significativi. Alcuni tra i maggiori interventi interessarono l'area del Foro di Traiano, l'area Archeologica Centrale, l'area del Foro Boario e di Santa Maria in Cosmedin, l'area da Piazza Argentina a Piazza Venezia, l'area da Castel Sant'Angelo a San Pietro. Tali interventi lasciarono una immagine di Roma così come oggi, in parte, la vediamo.

È stato poi a seguito dei bombardamenti tra il 1943 e il 1944, e della guerra in generale, che Roma ha sofferto uno dei momenti più critici della sua storia ed il recupero sociale, economico ed urbanistico-edilizio fu duro da superare. In tale contesto di incertezze, venne rafforzata l'espansione a "macchia d'olio", improvvisata ed irregolare, attraverso la nascita delle borgate più lontane e disagiate con l'ammassarsi di vere e proprie baraccopoli lungo i margini sempre più incontrollati della Città storica.

La ricerca di un Piano Regolatore che definisse, una volta per tutte, un modello per lo sviluppo di Roma sembrò esser giunta a conclusione del 1965 quando, per la prima volta, venne delineato uno strumento in conformità con la Legge nazionale sull'Urbanistica. L'aspetto innovativo di questa Legge era previsto nell'articolo 18 che, finalmente, attribuiva ai Comuni d'Italia il potere di espropriare i terreni, una volta approvato il Piano Regolatore¹⁸.

Purtroppo, l'emergenza della ricostruzione di ciò che la guerra aveva demolito nel cuore della Città oscurò i principi fondanti della Legge Urbanistica e fu varata una nuova Legge a favore di Piani di Ricostruzione¹⁹, aventi l'obiettivo di risolvere i lavori edilizi e urbanistici di immediata urgenza.

Anche il Piano Regolatore del 1965 si fondò, tuttavia, sul principio di un'espansione caso per caso, nella totale mancanza di una visione unitaria e globale

¹⁸ *Legge Urbanistica n. 1150, 17 agosto 1942*. Si veda il commento della Legge in Vezio DE LUCIA – *Se questa è una città*, Ed. Riuniti, Roma (edizioni precedenti 1989, 1992), 2006, pp. 3-9.

¹⁹ *Ibidem*.

dell'evoluzione della Città. Si trattava, purtroppo, di una visione senza prospettiva a lungo termine, in contrasto quindi con la nozione stessa di pianificazione, da un lato, e di salvaguardia ambientale e del paesaggio, dall'altro.

Occorre infine insistere sul tema della speculazione fondiaria per chiudere il cerchio di questa prima trattazione, soprattutto al fine di non perdere di vista il principale vero motivo che ha incoraggiato la crescita urbanistico-edilizia di Roma nel corso degli anni.

Infatti, la mano dello Stato pontificio dapprima, della nobiltà nera in seguito, ed infine dell'imprenditoria, hanno notevolmente indebolito l'autorevolezza del Comune in materia di Governo del territorio: e ciò al punto tale da condizionare e "viziare" il mercato dell'edilizia, al fine di favorire gli interessi di privati.

Il Piano Regolatore Generale del 1965 è stato concepito alla luce di tali esperienze.

In queste pagine la descrizione dell'Agro Romano e della Campagna Romana introduce, invece, ad una fase successiva della ricerca, che prosegue attraverso una lettura storica di entrambe²⁰.

In tale prospettiva, l'attenzione si concentra proprio sul ruolo da primo attore che l'Agro Romano e la Campagna Romana hanno da sempre esercitato nei confronti del vicino centro urbano, attraverso l'esperienza di viaggio che ha coinvolto artisti da ogni parte del mondo verso la bellezza di quei luoghi. Infatti, l'entusiasmo di conoscere Roma veniva subito interrotto dalla "silenziosa atmosfera" di quella apparente immobilità della Campagna circostante, che affascinava e catturava i sentimenti del giovane viaggiatore. Il periodo preso in esame va dalla seconda metà del XVIII° secolo fino alla metà del XIX° secolo.

Il tema del silenzio è stato analiticamente esaminato nel corso della presente ricerca, proprio allo scopo di sottolineare l'importanza di quella sensazione di eternità

²⁰ I cenni storici, geografici e fisici della Campagna e dell'Agro Romano sono stati consultati dalla seguente bibliografia: G. TOMASSETTI, *La Campagna romana Antica, Medievale e Moderna* – Vol. I°, Forni, Roma, 1976. I° Ed. Loescher & c., Roma, 1910; R. ALMAGIÀ, *La Campagna romana, "Le Regioni d'Italia" in Lazio*, UTET, Torino, 1976; L. BORTOLOTTI, *Roma fuori le mura*, Laterza, Roma, 1988; E. METALLI, *Usi e Costumi della Campagna romana*, Tip. Popol. Romana, Roma, 1903; C. SCARPOCCHI, *Fra Agro romano e Campagna romana: l'Ottocento. Antologia*, Centro di Studi Americani, Fratelli Palombi, Roma, 1999.

che suscitava la Campagna Romana, vista come lo spirito e l'anima di Roma dagli artisti ed intellettuali.

L'analisi della Campagna Romana nell'ottica del *Grand Tour* ha posto in evidenza alcuni tra i dipinti più significativi di quelle esperienze che, attraverso la lettura incrociata di parte di alcuni brani altrettanto significativi, ha dimostrato lo spessore di quel percorso storico culturale. Infatti, le parole della poesia intitolata *Er Deserto*, del 1836, di Giuseppe Gioacchino Belli trovano riscontro nelle immagini ad olio dell'esperienza del Gruppo dei XXV²¹, come Enrico Coleman, Philipp Hackert, Onorato Carlandi e Filiberto Petiti.

Con il proposito di illustrare il significato della Campagna Romana, è stata anche riportata l'esperienza pittorica dell'artista statunitense Thomas Cole, che compì due viaggi in Italia, negli anni 1831-1832 e poi 1841-1842, trattenendosi a Roma e spingendosi nella campagna circostante.

Ai fini della ricerca, il richiamo ad un personaggio come Thomas Cole è stato significativo soprattutto per i suoi principi filosofici attorno alla natura e al paesaggio. Infatti, il contatto diretto con gli spazi ancora incontaminati dell'America del Nord, ove egli aveva passato gran parte della vita, aveva suscitato in lui il senso di profondo rispetto verso quei luoghi: egli sarebbe divenuto un pioniere delle posizioni della tutela della *Environmental Ethics*²².

A dimostrazione del fatto che il consumo di suolo intorno a Roma ha coinvolto la maggior parte degli splendidi paesaggi rappresentati da generazioni di artisti, l'autore di questa trattazione ha percorso un itinerario specifico nell'attuale suburbio romano (arricchito da immagini fotografiche), volto proprio alla ricerca di alcuni tra i siti presi in esame dai pittori citati, con l'obiettivo di assistere agli stessi splendidi scenari dello scorso secolo, purtroppo con deludente risultato.

Del tutto centrale è l'argomento trattato sul Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, illustrato a partire dalla sua definitiva approvazione con la Delibera di Consiglio Comunale n. 18 del 18 febbraio 2008. L'escursus legislativo più importante in materia urbanistica, edilizia e ambientale fa da cornice al nuovo strumento

²¹ Il Gruppo dei XXV era rappresentato da gruppo di pittori italiani e stranieri che amavano dipingere i paesaggi della Campagna Romana. Si vedano pp. 101-102.

²² Per la *Environmental Ethics* si veda la Biblioteca *on line*, nel sito www.environment-responsibility-and-duties.eu.

urbanistico, con particolare riferimento all'evoluzione storico amministrativa del Comune di Roma, dal 1965 (anno di approvazione dello scorso Piano Regolatore) al 2008.

Dopo aver individuato gli aspetti fondanti dell'ultimo Piano Regolatore, attraverso una lettura analitica della Relazione Tecnica ad esso allegata, e dopo aver illustrato la struttura dello stesso, segue, in queste pagine, l'analisi critica relativa all'impostazione del nuovo strumento, che dimostra come le nuove scelte urbanistiche siano purtroppo fortemente contraddittorie.

Il primo punto su cui riflettere riguarda la scelta del "tipo" di Piano adottato, ovvero l'opzione a favore del piano urbanistico, tralasciando l'ipotesi di quello strategico. Si tratta di un nucleo di debolezze, poiché le fonti consultate dimostrano che è l'aspetto strategico di un Piano a focalizzare gli obiettivi, non già quello puramente urbanistico. Pertanto, la mancanza di una pianificazione strategica comporterebbe l'assenza di obiettivi specifici e quindi l'inesistenza del Piano Regolatore. Da ciò si consolida l'idea di esperti Urbanisti che l'integrazione dei due diversi approcci alla pianificazione (urbanistica e strategica) avrebbe rappresentato una unica metodologia di Piano Regolatore, più completa e articolata.

Il secondo aspetto su cui riflettere si riferisce all'ossimoro "pianificar facendo", ovvero piano che si fa operando più volte ripetuto nella Relazione Tecnica del Piano Regolatore, proprio a voler insistere sul concetto di processualità dello stesso, come elemento portante del nuovo strumento urbanistico.

Essendo stato chiarito il concetto che il pianificare è già di per sé un fare lo slogan pianificar facendo comporta una serie di incomprensioni legate al giro di parole che tendono a disorientare il lettore. In primo luogo, il continuo fare e pianificare rimanda a fasi di elaborazione, monitoraggio e controllo, continue del Piano Regolatore che implicano una scelta strategica ben definita della pianificazione, da cui si desume il suo aspetto contraddittorio (proprio per aver optato verso una pianificazione urbanistica). In secondo luogo, va detto che pianificare e fare contemporaneamente implica una analisi caso per caso del progetto, annullando completamente i principi della disciplina urbanistica quale strumento di governo del territorio, volto invece ad una visione globale.

Il terzo spunto di riflessione riguarda l'uso dell'Accordo di Programma che, secondo quanto stabilisce l'articolo 27 della Legge n. 142/1990, consiste in una sorta

di Convenzione stipulata tra Enti Pubblici a beneficio della collettività. Ma gli esempi riportati nel corso di questa trattazione dimostrano che la destinazione d'uso dei suoli, definita in sede di accordo di programma, è diventata sicuramente più lucrosa e vantaggiosa per gli imprenditori e per i proprietari di quei terreni. Ciò ha mancato definitivamente l'obiettivo delle nuove centralità romane, nel divenire piccoli centri urbani autonomi rispetto al centro di Roma. Va anzi aggiunto che queste nuove destinazioni d'uso hanno fatto slittare alla cifra di settanta milioni i metri cubi da edificare, contro i sessantadue stabiliti in fase di adozione del Piano Regolatore (2003).

Il quarto ed ultimo aspetto che va a concludere l'analisi del Nuovo Piano Regolatore *strictu sensu* riguarda il dibattuto diritto a costruire, ed il concetto di acquisizione compensativa; due aspetti strettamente legati tra loro che tendono a favorire ed agevolare il privato nella realizzazione di nuovi edifici. In pratica, il cambiamento di destinazione d'uso di alcune aree, da edificatorie ad agricole, avrebbe comportato l'annullamento delle previsioni cubatorie delle prime, se non fosse stato introdotto il principio della compensazione, che, invece, permette di trasferire la cubatura iniziale in altre aree, garantendo in questo modo il "diritto" a costruire²³.

La Variante delle Certezze (in adozione al Consiglio comunale nel 1997), denominato in seguito Piano delle Certezze, avrebbe introdotto per la prima volta il termine compensazione. Si tratta di una sorta di norma-quadro dell'Urbanistica romana, orientata a dare certezze e punti fermi ai costruttori, senza tenere conto dell'ulteriore devastazione che avrebbe subito l'ambiente. Inoltre, l'aspetto che merita una riflessione riguarda proprio la ragione del diritto a realizzare ad ogni costo determinate cubature.

Sullo spunto di tali premesse, nella trattazione sono state citate alcune sentenze della Corte Costituzionale davvero significative, che hanno messo in luce che il diritto all'edificabilità è solo una falsa interpretazione di alcune leggi, volta a favorire l'attività edilizia e la speculazione²⁴.

²³ Dal Piano Regolatore del 1965 fino all'approvazione del Piano Regolatore del 2008 molte porzioni di territorio nel Comune di Roma sono state poste sotto tutela, ciò spiega il perché molte aree sono passate ad una nuova destinazione d'uso agricola.

²⁴ Le Sentenze prese in esame, di cui si darà conto nel prosieguo della trattazione, sono: *sentenza n. 6 del 19 gennaio 1966*, *sentenze nn. 55-56 1968*, *sentenza n. 179, 20 maggio 1999*, *sentenza n. 378 del*

La parte conclusiva di questa trattazione si concentra su un'indagine di consumo di suolo dell'Agro Romano, mai pubblicata integralmente²⁵, che illustra in termini statistici e percentuali l'inesorabile perdita dello stesso relativamente agli ultimi quarant'anni. L'aspetto che sicuramente ha inciso più di altri sullo spreco di spazio è rappresentato dalla piaga dell'abusivismo edilizio, problema esteso in tutta Italia e nel caso specifico nel Comune di Roma, risolto con gli anni in seguito alla politica dei condoni²⁶.

Si tratta di un'indagine eseguita quando il Nuovo Piano Regolatore Generale era ancora in fase di adozione, pertanto, i dati ad essa riferiti risalgono al 2003²⁷. Tuttavia, la stesura dell'ultimo Piano Regolatore, approvato nel febbraio 2008, dimostra che non sono state apportate modifiche sostanziali rispetto ai cinque anni precedenti e che, quindi, le informazioni relative a tale indagine sono in linea con le scelte del nuovo strumento urbanistico, dunque del tutto attuali.

Alla luce della citata indagine, è stato possibile rilevare che, al 1961, più del 90% del territorio del Comune di Roma era ancora costituito da campagna coltivata (116.400 ettari su 128.531 dell'intero Comune), mentre il suolo destinato agli usi urbani corrispondeva a circa 12.400 ettari. Allarmante risulta, invece, il confronto con i dati relativi al 1998, quando le aree coltivate erano già meno del 70%, ovvero circa 86.800 ettari, rispetto all'intero territorio comunale, ed il suolo urbanizzato arrivava a circa 41.000 ettari, senza dimenticare che il 10% circa di questi ultimi era invaso da insediamenti abusivi.

La trattazione prosegue individuando le dimensioni del sistema insediativo e del "territorio aperto"²⁸ del Comune di Roma a partire dalla redazione del Piano

2000. Queste sentenze dimostrano l'infondatezza del diritto di edificare un'area privata. Si vedano pp. 154-160.

²⁵ Gli unici dati resi pubblici sull'indagine di consumo di suolo dell'Agro Romano si trovano in "Meridiana", Rivista di Storia e di Scienze Sociali nn. 47-48, Viella, Roma, 2003, pp. 201-215. In quegli anni, direttori della rivista erano Maurizio Franzini e Salvatore Lupo.

²⁶ La piaga dell'abusivismo nella Campagna Romana e della politica dei condoni viene affrontata in queste pagine. Si vedano pp. 134-135.

²⁷ L'indagine in questione è stata eseguita da un Gruppo di lavoro di esperti Urbanisti, capeggiati dall'Architetto Vezio De Lucia. Il tema preso in esame sarà analizzato nel corso della Trattazione. Si vedano pp. 164-166.

²⁸ Nel contesto dell'indagine sull'erosione di Agro Romano, il Gruppo di lavoro ha suddiviso il territorio del Comune di Roma in due categorie: aree destinate a "funzioni urbane" e "territorio

Regolatore del 1965, che cambiò radicalmente il rapporto fra la città e il suo territorio, delineando 52.250 ettari di sistema insediativo e 98.550 ettari di area coltivabile. Inoltre, con la Variante di Sanatoria²⁹ del 1978, fu ampliata la perimetrazione di una nuova area urbanizzata derivante, peraltro, da zone edificate abusivamente e poi condonate, di oltre 3.000 ettari.

Inaspettatamente, l'arresto del consumo di Agro Romano fu registrato, seppure per un breve periodo, con l'adozione della Variante di Salvaguardia³⁰ del 1991, la quale insisteva sui processi di ristrutturazione e riqualificazione urbana, piuttosto che sull'espansione di insediamenti abitativi, e, in previsione di tali presupposti, vennero tagliati alcuni milioni di metri cubi di previsioni edificatorie che corrispondevano a circa 8.000 ettari di suolo, dimostrando così che era possibile ridurre la perdita di spazio aperto a colture o a verde in generale.

Sei anni più tardi la Variante delle Certezze avrebbe annullato quei piccoli risultati con l'introduzione del principio compensativo già citato.

Alla luce dei dati riportati, questa indagine prosegue con una previsione di consumo di suolo al Piano Regolatore adottato nel 2003 per un totale di 50.650 ettari di sistema insediativo, mentre rimangono ancora liberi 77.850 ettari di "territorio aperto".

Le cause di un così elevato consumo di suolo nell'Agro Romano vanno rintracciate in alcuni aspetti specifici: la localizzazione delle attività direzionali pubbliche, l'attuazione delle previsioni di edilizia residenziale pubblica, l'abusivismo e le dinamiche di spostamento della popolazione verso le aree suburbane. Ognuno dei quattro aspetti individuati rappresenta un vero e proprio elemento di sovversione del nuovo strumento urbanistico, il quale appare nei fatti sempre più orientato all'occupazione irreversibile di spazio lasciando integro solamente qualche brandello, sparso qua e là, di "territorio aperto".

La trattazione volge alla conclusione affrontando tutti quegli aspetti peculiari del nuovo Piano Regolatore Generale in rapporto al consumo di suolo, non soltanto

aperto". Le prime indicano tutte le superfici edificate, le infrastrutture, ed anche le aree a verde non agricolo. Le seconde comprendono, invece, le aree coltivate, le aree naturali, i fiumi e i laghi.

²⁹ La Variante di Sanatoria al Piano Regolatore vigente (1965) comportò un notevole ampliamento di aree urbanizzate, soprattutto perché l'obiettivo era quello di condonare tutte quelle aree del Comune di Roma costruite abusivamente. Si vedano pp. 173-174.

³⁰ Per gli aspetti della Variante di Salvaguardia si vedano le pagine della nota precedente.

da un punto di vista analitico, bensì secondo un approccio critico e volto ad inquadrare i numerosi punti che indeboliscono tale strumento, lasciando ambiente naturale (per quel che ne resta), spazi agricoli, aree verdi, paesaggi storico-culturali, in balia dell'economicismo e dell'approccio speculativistico che caratterizzano, in Italia, il nostro tempo.

Dati aggiornati al 31 dicembre 2008.

Capitolo Primo

L'Agro Romano in relazione allo sviluppo urbanistico di Roma nel secolo 1870-1970

Dal Governo pontificio a Roma capitale d'Italia: Piano Regolatore del 1873 e successiva espansione della Città

La svolta definitiva e determinante per i primi passi verso la crescita della periferia ed il miglioramento urbanistico della nostra splendida capitale, nonché una ripresa dell'Agro Romano, si raggiunse con grande fatica a partire dal 1870, dopo secoli di governo pontificio; era il 20 settembre quando Roma, insieme ai territori della sua provincia, fu annessa al Regno d'Italia

All'epoca, la città costruita occupava una parte dell'area dentro le Mura Aureliane, con il 50% di popolazione; il suburbio si estendeva intorno alle mura seguendo una fascia larga dai 2 ai 6 chilometri, al di là di essa si sviluppava l'Agro Romano.

Il poco costruito della città fu realizzato sotto l'influenza di Monsignor de Mérode³¹, il quale si dedicò con grande interesse alla crescita edilizia di Roma, nel periodo conclusivo dello Stato pontificio. Egli fu il fondatore di tutta l'area cittadina intorno a Termini e a via Nazionale (in origine "via de Mérode"); fece realizzare grandi palazzoni squadrati che all'epoca nascevano in forte contrasto con le piccole case che già si trovavano nelle zone adiacenti, supportò l'iniziativa del Comune di abbellire ed ampliare Roma³². Il progetto di ampliamento prevedeva la realizzazione della zona detta ministeriale, fino ad allora la sede dei ministeri era distribuita in ex conventi sparsi per la città, nonché l'espansione ad ovest di Roma. Lo statista

³¹ Monsignor Frédéric de Mérode (Bruxelles, 1820 – Vaticano, 1874) in gioventù fece parte dell'esercito francese combatté in Algeria. Entrò a far parte del corpo ecclesiastico nel 1848 e all'interno dell'amministrazione pontificia si occupò di prigionieri e dell'istruzione. De Mérode divenne un vero e proprio imprenditore romano, acquistò molte aree destinate presto alla costruzione di palazzi residenziali.

³² Il 30 settembre 1870 la Giunta, con una Delibera, approvò una Commissione di Architetti e Ingegneri per l'abbellimento e l'ampliamento di Roma, con cura, di scegliere i progetti più utili ed interessanti. La Commissione era formata dai signori: Camporesi, Vespignani, Fontana, Bianchi, Jannetti, Carnevali, Viviani, Partini, Trevellini, Cipolla e Mercandetti.

Quintino Sella³³ organizzò e distribuì egregiamente tutti i ministeri intorno alla via XX settembre, mentre una espansione unidirezionale e senza regole avrebbe dato vita al quartiere di Prati di Castello.

Se si escludono la stazione ferroviaria di Porta Maggiore, i ruderi delle Terme di Diocleziano, il capannone della stazione Termini, Santa Maria Maggiore, qualche casa sparsa, qualche villa lungo le attuali via Torlonia e San Vitale e gli interventi di de Mérode, Roma era un grande paese in aperta campagna: le prime case furono costruite a Suburra, al Boschetto e alle Quattro Fontane. A Sud si trovavano la stazione di Porta Portese (1859) e la Manifattura Tabacchi a Trastevere (1863)³⁴.

Se l'immagine di Roma rispecchiava quella di un grande paese, l'Agro e i suoi pochi abitanti presentavano condizioni quasi medievali e soprattutto l'incombenza del morbo malarico impediva qualsiasi forma di sviluppo civile e agricolo.

Città e campagna erano dunque geograficamente contigue, ma molto distanti socialmente ed economicamente, poiché mancava proprio quel rapporto dialogico che avrebbe garantito una crescita rapida e costante per entrambe.

Quella situazione di perpetua immobilità, che perdurava ormai da anni, portò Roma ad orientarsi verso altri mercati per i prodotti alimentari e agricoli, salvo il grano ed in parte il latte. Erano le pessime condizioni in cui riversava l'Agro Romano, perennemente paludoso e malsano, ancora alle soglie del XX° secolo, che impedivano a Roma un suo contado, come succedeva invece per molte città italiane, quali Venezia, Firenze, Bologna o Modena.

È difficile credere che la nostra Capitale, oggi espressione sintetica di una stratificazione storica unica al mondo, ricca di culture e tradizioni millenarie e derivante da un passato che l'ha trasformata in una metropoli multiforme e

³³ Quintino Sella (Mosso, 1827 – Biella, 1884). Uomo politico, Ingegnere e Mineralologo, Alpinista e Cultore appassionato di archeologia, proveniente da una ricca famiglia di industriali, studiò Ingegneria a Torino, specializzandosi in campo tecnico e scientifico. Divenne celebre per i suoi Studi sulla Geometria Applicata e Mineralogia. Deputato dal 1860 al 1863, fu Ministro delle Finanze dal 1864 al 1865 e dal 1869 al 1873. Celebre per essere riuscito a riportare il pareggio nelle casse dello Stato ricorrendo a misure fiscali durissime.

³⁴ I. INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Einaudi, Torino, 2001, cap. 2. La stazione di Porta Maggiore serviva la tratta Roma-Frascati, quella di Termini serviva la tratta Roma-Ceprano; F. Ferrarotti, *Roma da Capitale a periferia*, Laterza, Bari, 1870; A. CARACCILO, *Roma Capitale*, Rinascita, Roma, 1956; G. CUCCIA, *Urbanistica, edilizia, infrastrutture di Roma Capitale, 1870-1990. Una cronologia*, Bari, 1991.

pluridentitaria³⁵, fosse tracollata in una buia staticità cimiteriale³⁶. Tale era quindi la situazione che si presentava a Roma alle soglie del suo passaggio a capitale d'Italia.

Il 1870 va anche ricordato come l'anno delle violenti piogge che causarono l'esondazione del Tevere, che allagò Roma in gran parte del territorio cittadino. Divenne, quindi, sempre più urgente l'esigenza di un intervento immediato e mirato ad una ripresa della capitale secondo un piano definito e ben studiato; finalmente nel 1873 Roma ebbe il suo primo Piano Regolatore redatto dall'Ingegnere Alessandro Viviani e proposto al Sindaco della città Luigi Pianciani³⁷ (Illustrazione 1).

Il Piano Regolatore proponeva come nuove zone di residenza tutte quelle già approvate dal Governo Pontificio con de Mérode: gli attuali quartieri di via Nazionale, piazza Indipendenza, tra il Viminale e Santa Maria Maggiore e viale Manzoni, piazza Vittorio, Celio, tra via Labicana e via Claudia, San Basilio, Colle Oppio e i giardini di Villa Ludovisi. Inoltre, si prevedeva la realizzazione di un quartiere per magazzini e opifici a Testaccio e l'organizzazione di tutto il quartiere di Prati di Castello, per collegarlo al centro con eventuali nuovi ponti. Tale intervento avrebbe coinvolto circa 75.000 abitanti per le zone del centro e 35.000 per il quartiere Prati. Tra le strutture pubbliche il piano prevedeva la realizzazione del Ministero delle Finanze a via XX Settembre e del Palazzo di Giustizia a piazza Cavour.

Sebbene Viviani volesse migliorare Roma, la proposta del suo Piano Regolatore non presentava le caratteristiche tecniche di un vero e proprio strumento urbanistico, era un progetto senza alcun parametro ingegneristico, non erano individuati i "tipi edilizi" e la viabilità era completamente assente; motivi per cui il Sindaco Pianciani, tra l'altro non urbanista né tanto meno esperto, si rese conto che il Piano Regolatore era inadeguato alle reali esigenze della città e quindi non divenne mai legge. Il Piano Regolatore del 1873 era unidirezionale e lo dimostrarono gli

³⁵ F. SALVATORI, E. DI RENZO, *Roma e la sua Campagna, itinerari del XX secolo*, Società Geografica Italiana, Regione Lazio, Genova, 2007, saggio a cura di Angelo Battaglia, *Roma e le trasformazioni strategiche del territorio attraverso l'analisi del suo Piano Regolatore*, pp. 410-427.

³⁶ Th. ROLLER, *L'Agro romano in "Revue des deux mondes"*, n. 97, 1872, p. 369.

³⁷ Alessandro Viviani, l'ingegnere che ha redatto il primo Piano Regolatore ufficiale di Roma. Non è stato possibile reperire i suoi dati biografici e bibliografici da inserire in tale lavoro di ricerca. Luigi Pianciani, (Roma, 1810 – Spoleto, 1890). Di origine spoletina, comandò un reparto di volontari romani nella prima Guerra d'Indipendenza. Membro della Costituente Romana, poi arrestato e rinchiuso a Civitavecchia. Dopo un lungo esilio a Marsiglia, Parigi, Londra, Bruxelles e Ginevra, Pianciani arrivò a Roma dove fu Sindaco dal 1873 al 1884.

interventi realizzati a Prati, che seguirono un'espansione "a macchia d'olio", senza criterio. Certamente Prati non sarebbe dovuta rimanere vigne e orti, ma sarebbe stato opportuno rimandare la costruzione di edifici pubblici, caserme e palazzi in quella zona, per dare una struttura alla Capitale.

L'ansia di edificare Prati di Castello nasceva dalla speculazione, lo dimostrò l'aumento dei prezzi dei terreni che se nel 1873 valevano da 3 a 7 lire a metro quadrato, dieci anni dopo avrebbero raggiunto 75 lire per metro quadrato.

Altra follia è la proposta di sventramento di una fetta di centro storico che prevedeva, tra l'altro, l'abbattimento di Tor di Nona, arteria di Trastevere, via dei Fori Imperiali e la trasformazione di piazza Navona in un passaggio stradale.

I dieci anni successivi, in assenza di Piano Regolatore, furono gli anni dell'espansione dei monotoni e tristi quartieri piemontesi della Roma umbertina, inconfondibili palazzoni a 4 o 5 piani, situati al centro storico³⁸. Pur tuttavia, Roma perse le connotazioni tipiche della campagna, iniziando ad assumere le sembianze di una vera e propria città in evoluzione.

Parallelamente alla crescita urbanistica di Roma non va dimenticata la situazione dell'Agro Romano che Garibaldi prese a cuore affermando che «*Il risorgimento dell'Agro, e la sua riduzione a buona coltura, sono intimamente legati all'onore e all'avvenire non solo di Roma, ma dell'Italia tutta [...] e quindi del risorgimento economico della nazione. Perciò raccomando la bonifica dell'Agro romano [...]*»³⁹.

Garibaldi non rimase indifferente neanche alla questione della risistemazione del Tevere e, anche se con un certo ritardo, erano già passati cinque anni dall'esondazione del fiume, nel 1875 fu promulgata una legge (L. 6 luglio 1875, n. 2583) sulla sistemazione dei suoi argini.

Se Roma in poco tempo riuscì a cambiare volto, non fu la stessa cosa per l'Agro Romano, poiché la modernizzazione della campagna aveva sempre incontrato

³⁸ Le zone interessate erano: piazza Indipendenza, piazza Vittorio, piazza Cavour, i quartieri dell'Esquilino, Castro Pretorio, via Goito.

³⁹ Lettera scritta da Garibaldi a Quirico Filopanti il 23 luglio 1875. Quirico Filopanti pseudonimo di Giuseppe Barilli (Bologna, 1812-1894). Laureato in Matematica e Filosofia fu nominato Professore di Meccanica idraulica nel 1848, presso lo Studio bolognese. L'anno successivo divenne deputato e segretario dell'Assemblea costituente degli stati romani e, dopo un lungo soggiorno negli U.S.A. poi a Londra combatté a fianco di Garibaldi nella guerra contro l'Austria. Eletto deputato in Parlamento con il partito repubblicano, morì in povertà. Citazione tratta da *Roma fuori le mura*, op. cit. p. 63.

l'ostilità del Vaticano e dei mercanti di campagna, dato che, a parte le spese per la bonifica idraulica sostenute interamente dalla collettività, le spese per quella agraria erano direttamente a carico del proprietario (Illustrazioni 2, 3, 4, 5, 6, 7).

Fu Guido Baccelli⁴⁰ (1890), figura di spicco nella Società per il bene economico di Roma – in cui si costituì il Comitato cultura dell'Agro Romano – uno dei primi a sostenere un'interessante iniziativa di bonifica sull'Agro, incentrata sull'espropriazione. Non fu così semplice raggiungere tale traguardo: si dovrà attendere il decennio 1935-1945 prima di parlare di vera e propria bonifica agraria, Baccelli fece molto per lo sviluppo di Roma e viene oggi ricordato soprattutto per la sua legge (L. 14 luglio 1887, n. 53, *Legge concernente la tutela dei monumenti antichi nella città di Roma*), finalizzata alla tutela di quanto ancora sopravviveva della Roma antica dagli attacchi speculativi.

L'8 marzo 1883 il Consiglio Comunale di Roma approvò il suo primo Piano Regolatore, presentato da Alessandro Viviani ancora a capo dell'Ufficio Tecnico Comunale (Figura 8).

Il Piano Regolatore nasceva da una Legge di due anni prima, la n. 209 del 14 maggio 1881, in seguito ad una convenzione stipulata tra Stato e Comune, che prevedeva due articoli fondamentali: il primo introduceva l'obbligo per lo Stato a concorrere con una cifra di 50 milioni di lire, per l'attuazione del Piano Regolatore e l'ampliamento della capitale del Regno; il secondo definiva i termini di presentazione dello stesso, che non dovevano superare il 31 dicembre di quell'anno.

Inoltre, veniva concessa la dichiarazione di pubblica utilità per tutte le opere del Piano, fermo l'obbligo, da parte dei proprietari confinanti le aree da realizzare, di contributo e di esproprio delle loro terre in caso di necessità, mentre l'impegno del Comune verso lo Stato, e soprattutto verso la Città, era quello di riuscire ad eseguire entro i dieci anni successivi alcuni edifici pubblici⁴¹.

⁴⁰ Guido Baccelli (San Vito Romano, 1832 – Roma, 1916). Fu più volte Ministro della Pubblica Istruzione del Regno d'Italia e Ministro all'Agricoltura, Industria e Commercio. Medico illustre si impegnò molto nello sviluppo della Città. Fu Baccelli che lanciò l'idea dei mutui per i miglioramenti agrari e introdusse nella legge di bonificamento agrario dell'Agro Romano l'obbligo di bonificare le tenute comprese in un raggio di 10 chilometri dal centro di Roma.

⁴¹ Il Palazzo di Giustizia, dell'Accademia delle Scienze, il Policlinico, un complesso di caserme, l'Ospedale militare, la piazza d'Armi e un certo numero di ponti sul Tevere con risanamento del Ghetto. Questi erano gli interventi principali.

Le prime critiche della Legge del 1881 furono mosse da Francesco Crispi che lo ritenne un progetto incompleto rispetto ai reali bisogni della Capitale. Tale critica, nel futuro 1958, sarebbe poi stata ripresa e ribadita dal Senatore Moro, allora Presidente della Commissione speciale per Roma, il quale sosteneva che le leggi su Roma, adottate fino a quel momento, erano solo “per urgenti soccorsi”⁴² e non rispondevano ad una visione globale e sinergica di crescita della Città.

Seguì una nuova Legge, la n. 167 dell’8 luglio 1883, con cui il governo garantiva un prestito al Comune di 150 milioni ad un tasso del 4% di ammortamento in 75 anni (cioè fino al 1958, l’anno del discorso di Moro) per costituire il capitale necessario per le opere edilizie, le opere pubbliche e gli edifici governativi della Capitale.

Il 1890 avrebbe chiuso il decennio con la Legge Crispi del 20 luglio che attenuava gli obblighi imposti dallo Stato al Comune riguardo la realizzazione di opere pubbliche per quanto previsto dalla Legge del 1881. La Legge prorogò il contributo di 2,5 milioni l’anno, come previsto dalla stessa Legge, per i successivi venti anni, appunto fino al 1958. Così stando le cose, con la Legge del 1890 il Comune avrebbe pagato gli interessi derivati dalla Legge del 1883, avvalendosi della Legge del 1881.

Nel 1883 la situazione era la seguente: la maggior parte degli edifici convenzionati erano terminati, furono realizzati i villini di piazza Indipendenza, gli appartamenti di via Goito, via Volturno, via Merulana e via Ferruccio, finalmente fu terminata via Nazionale, la stazione Termini e parte dei lotti al Viminale, mentre via XX settembre già proponeva il mastodontico ministero delle Finanze, costruito cinque anni prima.

Ciò che premeva al Comune di Roma era la realizzazione degli edifici pubblici, come previsto dalle clausole della Legge del 14 maggio 1881. Fu così infatti che in zona Prati sarebbero stati realizzati il Palazzo di Giustizia, quattro caserme dislocate lungo via delle Milizie, altre nella futura zona Mazzini e a Castro Pretorio, dove sarebbe sorta anche una zona residenziale; al Celio fu previsto un ospedale militare, a via Nazionale il Palazzo delle Esposizioni. Ancora, previsioni di carceri a

⁴² Il commento sulla Relazione di Aldo Moro è stato consultato in *Roma moderna*, op. cit. capitolo IV°, pp. 38-51.

piazza Esedra, il Policlinico a Porta Maggiore, le facoltà Scientifiche al Viminale e l'Archivio a piazza Vittorio.

Rientrano nel Piano Regolatore anche i progetti dei magazzini generali, del mattatoio ed altre attività industriali a Testaccio, le zone residenziali dell'Esquilino e del Celio ed anche di Prati, che finalmente fu inserito dentro i confini di questo piano regolatore per la crescita residenziale.

Gli sventramenti della zona più vecchia di Roma rimanevano un retaggio del Piano Regolatore del 1873, ma fortunatamente piazza Navona non fu toccata, mentre fra le nuove strade vi fu l'apertura delle vie Cavour, Giovanni Lanza, il Traforo, corso Vittorio, il Tritone, Minghetti, Tomacelli, Arenula e Zanardelli; inoltre, iniziò la trasformazione del ghetto e del quartiere dell'Oca a piazza del Popolo⁴³. Molte di queste vie, ed altre lasciate dal governo pontificio⁴⁴, avrebbero costituito la struttura viaria futura di Roma, pertanto, la loro pianificazione sarebbe stata determinante al fine di realizzare collegamenti interni scorrevoli.

Piazza Venezia sarebbe diventato il punto di convergenza delle vie Cavour e Vittorio Emanuele II, oltre che di via del Corso e IV Novembre, tra l'altro via IV Novembre era la continuazione di via Nazionale. Tutto questo apparato viario, insieme a via del Plebiscito e corso Vittorio, rappresentava uno degli interventi meglio riusciti durante la Roma umbertina⁴⁵ e serviva principalmente ad attraversare la parte vecchia per raggiungere la zona rinascimentale.

Le prerogative del futuro centro storico convergevano proprio lungo via del Corso e a quel punto era necessario creare un collegamento diretto con i quartieri ad est, sui colli. Il Piano Regolatore del 1883 prevedeva lo sventramento di via del Tritone fino a via Barberini e via Due Macelli; ciò che invece non includeva tra gli abbattimenti, anzi preservava intatta, era Villa Ludovisi, situata proprio tra villa

⁴³ Per la formazione della struttura viaria e urbana di Roma prima del 1870, si veda I. INSOLERA – *Roma, Immagini e realtà dal X al XX secolo*, Laterza, Bari-Roma, 1980.

⁴⁴ Roma ereditava dallo Stato Pontificio una scarsa viabilità interna, le vie principali riguardavano via del Babuino, del Corso e di Ripetta, che si diramavano da piazza del Popolo; via Felice (oggi De Pretis, Quattro Fontane e Sistina), Panisperna e Merulana che partivano da Santa Maria Maggiore; le due vie ai due lati del Tevere, via Giulia, e via della Lungara. Infine, XX settembre e il tratto di Nazionale tra San Vitale e piazza Esedra. Va ricordato che tale sistema viario era completamente differente da come oggi si configura, in quanto si inseriva nel contesto di aperta campagna.

⁴⁵ A. M. RACHELI – *Corso Vittorio Emanuele II. Urbanistica e architettura a Roma dopo il 1870*, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Ufficio Studi, Quaderno n. 7, Roma, 1985.

Borghese⁴⁶ e via del Tritone. Merita di essere ricordata la sorte di questa Villa, considerata, all'epoca, una delle più belle al mondo.

Il 29 gennaio 1886 il principe Ludovico Ludovisi firmò una convenzione con la Società Generale Immobiliare⁴⁷ per la lottizzazione della Villa, destinata ad essere completamente distrutta per lasciare libero lo spazio ad un nuovo centro residenziale e alla famosa via Veneto. Lo sventramento di Villa Ludovisi non era inserito nel Piano Regolatore del 1883, e la scelta di abbatterla era dettata solo ed esclusivamente da interessi economici e speculativi dei potenti di Roma, decisamente sostenuti dalle varie Amministrazioni⁴⁸.

Vale la pena ricordare i tratti di questa splendida dimora che fu realizzata intorno al XVII° secolo su commissione del Cardinale Ludovico Ludovisi.

Il giardino e gli interni furono progettati dal celebre Le Nôtre⁴⁹ che distribuì statue, fontane e antichi resti provenienti da ogni parte del mondo in ampi e lussureggianti viali, piccoli boschetti, aiuole e siepi di ogni forma. La Villa si componeva di tre grandi strutture ben collegate tra loro, a cui si accedeva da terrazze e scale. È difficile pensare che tale splendore sarebbe finito sotto le leggi della speculazione edilizia e degli affari e neanche le voci più in vista ed illustri dell'epoca

⁴⁶ La villa Borghese, situata al di là delle Mura Aureliane, tra Porta del Popolo e Porta Pinciana, passa allo Stato nel 1885 e subito dopo ceduta al Comune di Roma, aperta al pubblico solo nel 1901. All'epoca dobbiamo immaginarla completamente immersa in un paesaggio campestre; sorgeva infatti in aperta campagna ed era una tra le più belle ville suburbane.

⁴⁷ La Società Generale Immobiliare è stata tra i maggiori proprietari fondiari e il più importante promotore edilizio di Roma. Costituita a Torino nel 1862, dopo qualche anno trasferì la sua sede a Roma, operando come società costruttrice, soprattutto nei quartieri Esquilino, Prati di Castello e Ludovisi. Dal 1887 al 1939 si occupò principalmente di gestire il proprio credito, portando comunque avanti la realizzazioni di grandi quartieri come Nomentano e Trieste. Nel secondo dopoguerra realizzò alcuni tra i quartieri più prestigiosi di Roma come Balduina, Vigna Clara, Olgiata e Casal Palocco. Va infine ricordato il suo ruolo di primo piano nella realizzazione dell'Hotel Cavalieri Hilton a Monte Mario e di numerose ville presso l'Appia Antica.

⁴⁸ Va ricordato che, a partire dal 1870, la maggior parte della Nobiltà romana faceva parte del Senato e quest'ultimo di nomina del Re, gestiva tutti gli interessi fondiari della Città e della sua campagna. Alcuni nomi come Filippo Andrea Doria Pamphili, successivamente il figlio Alfonso furono senatori; Francesco Boncompagni, il principe Colonna, Felice Borghese, il principe Giovanni Torlonia, il Duca Leopoldo ed infine il Duca Francesco Sforza Cesarini furono tutti nominati senatori e quasi tutti diventarono deputati, chi presidente amministrativo, chi sindaco o altro. A sostenere la nobiltà nella vita amministrativa della città erano i "mercanti di campagna" dei veri e propri latifondisti che, per questo, avevano un certo peso agli occhi dei senatori, principi, amministratori e sindaci. Cfr. *Roma moderna*, op. cit., quarto capitolo.

⁴⁹ André Le Nôtre (1613-1700) fu uno degli Architetti di Giardini del XVII° secolo soprattutto in Francia. Progettò i giardini di Versailles per Luigi XIII°, si occupò della veduta occidentale dei giardini Tuileries che sarebbe in seguito divenuti via Champs-Élysées. Inoltre progettò tra i giardini più famosi al mondo, come il St. James Park, Chateau Fontainebleau, e molti altri, per lavorare a fianco di Luigi XXIII° di Francia. Va infine ricordato che Villa Ludovisi era l'unico esempio a Roma e in Italia dell'Architettura dei Giardini di Le Nôtre.

riuscirono a bloccare tale scempio⁵⁰. Segue un commento tratto da *Portrait of Places* di Henry James⁵¹ su villa Ludovisi «[...] non c'è nulla di meglio a Roma, e forse nulla di così bello. I prati e i giardini sono immensi e il grande arrugginito muro della città si stende dietro ad essi. [...] Là dentro v'è tutto: viali oscuri sagomati da secoli con le forbici, vallette, radure, boschetti, pascoli, fontane riboccanti di calami, grandi prati fioriti, punteggiati qua e là da enormi pini obliqui. Il luogo è una rivelazione [...]».

Dalla “febbre edilizia” della fine del XIX° secolo all’espansione della prima periferia nel 1903

Gli anni seguenti continuarono ininterrotti sulla linea dello sventramento di Villa Ludovisi che portò alla distruzione di numerosissime e altrettanto pregiate ville⁵² lungo tutta la parte vecchia della Città. Lo splendore di Villa Borghese, del Pincio e di Villa Medici, fortunatamente rimaste intatte, oggi sono una piccola perla di ciò che sarebbe potuta essere Roma da Porta San Giovanni a Porta del Popolo, con un susseguirsi ininterrotto di ville, giardini, parchi e fontane.

Se la crescita di Roma fosse rimasta fedele alle previsioni del Piano Regolatore, sicuramente tanta distruzione e desolazione non ne sarebbe conseguita, visto che gli sventramenti non rientravano nell’ampliamento della Città. Ciò dimostra che il Piano Regolatore era disorganizzato e frammentario, e pertanto, era facile portare avanti una crescita edilizia senza regole.

Gli anni che seguirono furono caratterizzati da una folle e disordinata “febbre edilizia” completamente avulsa dal Piano Regolatore del 1883; essa portò alla realizzazione di edifici residenziali altissimi nella zona tra via XX Settembre e Villa Medici. La quantità del costruito era raddoppiata rispetto al decennio precedente e sicuramente a favorire tale espansione furono i finanziamenti connessi con le Leggi del 1881 e 1883. La prima sovvenzionava la realizzazione di edifici pubblici, la

⁵⁰ A sostegno della preservazione di Villa Ludovisi, vanno ricordate personalità illustri quali Gabriele D’Annunzio, Stendhal, Gregorovius, Henry James avevano alzato la voce inutilmente.

⁵¹ Italo Insolera lo cita in *Roma moderna*, op. cit., pp. 52-53.

⁵² Villa Massimo agli Orti di Sallustio, la Sptihover in zona Boncompagni, la Perucchi fuori porta Pinciana, la Patrizi, Torlonia, Bolognetti e Petrucchi fuori Porta Pia. Villa Albani, Bonaparte e Reinach furono ridotte a giardino all’italiana. Più ad est non rimase nulla delle ville Magnani, Sacripanti, Strozzi, dé Vecchi Rondanini, Olgiati, Alberini, Gonzaga, Altieri, Mandosi. La distruzione si estese anche all’Esquilino, a Santa Maria Maggiore, fino a San Giovanni con le Ville Palombara e Giustiniani.

seconda tutte le opere edilizie, come previsto dalla clausola dell'impiego appunto in opere edilizie senza menzione del Piano Regolatore. Quindi, sebbene formalmente tutto sembrasse realizzato a regola d'arte, di fatto le cose stavano diversamente, dato che la maggiore espansione si ebbe fuori le Mura Aureliane.

La scelta di edificare fuori le mura agevolava sicuramente l'imprenditore per due motivi: il primo era che poteva acquistare i materiali di costruzione senza pagare il dazio – infatti la cinta daziaria coincideva con le Mura Aureliane – il secondo si riferiva alla possibilità di costruire nell'area dell'Agro Romano, il quale godeva delle prime Leggi Nazionali sulla bonifica⁵³.

Durante il periodo della “febbre edilizia” furono realizzati villini con giardino signorile e case d'affitto nella parte più vecchia della Città; quest'ultime erano palazzi a 5 piani che avrebbero riempito le vie Alessandria (vicino piazza Fiume), Nomentana, piazza Vittorio e la zona di Prati, con quell'inconfondibile andamento rettilineo e monotono. La “febbre edilizia” aveva significato rottura tra il progettare, pianificare una città e i suoi spazi vuoti, venendosi a creare una realtà fragile e frammentata con una viabilità pressoché inesistente.

Agli anni d'oro della “febbre edilizia” seguì un pesante periodo di crisi edilizia, scoppiata abbastanza repentinamente in seguito al calo improvviso delle azioni delle imprese immobiliari romane. La crisi portò al fallimento di tutte le imprese di costruzione e all'impoverimento non solo dei proprietari terrieri, ma anche dei piccoli e grandi investitori che si trovarono di colpo ad avere in mano dei titoli privi di valore. Era inevitabile che dopo anni di sventramenti, impennate edilizie e avidità di ricchi guadagni, Roma tracollasse drasticamente lasciando alla storia una immagine di sé davvero umiliante.

L'espansione della prima periferia romana si ebbe negli anni successivi alla crisi, intorno ai primi del Novecento quando, a fianco alla classe dirigente e borghese

⁵³ *Legge 8 luglio 1883, n. 1489*, concernente il bonificamento dell'Agro Romano. Si trattava di una Legge sulla bonifica di “I° categoria” eseguita dallo Stato con il concorso (per metà della spesa) di provincie, comuni e proprietari, i quali avrebbero partecipato alla spesa per tutti quei terreni situati entro i 10 chilometri dal miliare aureo del Foro Romano. Per incoraggiare ed incentivare i proprietari alla bonifica, vi era una esenzione decennale dalle imposte sui fabbricati e una esenzione ventennale per l'aumento di reddito conseguente ai miglioramenti. Questa prerogativa riguarda a mala pena 100 tenute, ovvero quelle presenti entro il perimetro indicato.

ormai situata al centro storico, si affermava una nuova categoria sociale, rappresentata da artigiani, manovali, muratori, operai e contadini che provenivano dalla campagna circostante e da alcune regioni italiane (Abruzzo, Marche, Umbria, Veneto, Campania, Calabria).

Essi servivano i ceti più ricchi e cercavano dalla realtà cittadina maggiori opportunità lavorative. Senza una dimora fissa, si stanziarono ai margini della città o nelle zone più malsane di essa, accampati come vagabondi erranti e costretti a vivere in condizioni più o meno medievali, senza luce né acqua.

Si vennero a formare così dei veri e propri baraccamenti o rifugi del tutto improvvisati lungo scorci di Roma che vantavano un passato degno di storia. Accanto ai secolari acquedotti o a ridosso di inestimabili strutture archeologiche, si formarono alloggi di fortuna⁵⁴, le cosiddette località concesse, presenti un po' ovunque in tutta Roma, ed in particolare fuori le porte della città: Porta San Giovanni, Porta Maggiore o sulla Nomentana e sulla Trionfale, sulle vie Consolari Prenestina e Casilina.

Tali nuclei abitativi sorgevano spontaneamente numerosissimi l'uno a ridosso dell'altro, popolando Roma a ritmi sostenuti con conseguenze sociali inevitabili: non si trattava di nuclei amalgamati ed omogenei che, seppur provenienti da zone differenti, erano aperti a formare nuovi ed unici quartieri, ma di una gran massa di persone, con abitudini e provenienze diverse avvicinati l'uno all'altro da un rapporto provvisorio sia sul profilo temporale che sociale.

Quindi, mentre la Città stava crescendo nei suoi apparati amministrativi e non certo industriali, migliaia di persone affluivano nella Capitale allo sbaraglio, senza far parte di nessuna classe operaia lavorativa. Roma non offriva le opportunità di lavoro che si aspettavano così tanti immigrati e la mancanza di un settore industriale avviato, la frammentarietà ed il disordine si facevano sentire ovunque. Quindi, alla instabilità economica⁵⁵ si aggiungeva l'incapacità di formare un ceto operaio.

Il quartiere dove sorsero le prime attività industriali quali il mattatoio, il mercato generale, la centrale del gas e i primi depositi di molte imprese, fu

⁵⁴ Franco SALVATORI, Ernesto DI RENZO – *Roma e la sua Campagna*, op. cit. p. 414.

⁵⁵ La vita economica romana era sostenuta soltanto dalla produzione di grano e latte che si vendevano periodicamente nei mercati delle piazze cittadine. Mancava completamente un vero e proprio settore industriale (diversamente da molte città italiane), a parte quello dei servizi pubblici come la telefonia, i servizi su rotaia, gli acquedotti, che tuttavia non servivano tutta la Città.

Testaccio⁵⁶, anche se questo visse nell'incertezza e in una realtà socio-urbanistica provvisoria per 25 anni. In esso non c'erano scuole. La mancanza di servizi fu tanto pesante da causare una mortalità infantile del 50% nel periodo tra il 1883 e i primi del Novecento, con conseguente aumento del numero di anziani.

La presenza dell'edilizia, in termini di speculazione e di arricchimento per i propri proprietari, continuava a rappresentare la principale attività economica a Roma, inginocchiando tutte le altre iniziative industriali, soprattutto quelle dei servizi pubblici, completamente monopolizzate dalla stessa.

La periferia diventò il luogo di agglomerazione dei ceti più poveri, nei quali convivevano tre settori distinti.

Nel quartiere del Rinascimento, alla Suburra, si trovavano quei Romani che già vivevano in condizioni di povertà nel centro storico sotto il Governo pontificio e che furono costretti a spostarsi verso l'esterno per lasciare il posto ai nuovi palazzi.

Al secondo settore appartenevano i nuovi poveri, quelli immigrati in cerca di un lavoro e di stabilità economica, costretti a convivere in baracche fatiscenti a fianco dei nuovi palazzi costruiti per la nuova borghesia.

Infine, vi era la periferia operaia. Ferrovieri, tramvieri, operai di aziende pubbliche, tipografi, che abitavano in alloggi realizzati dalle prime Cooperative Edilizie, furono i primi che riuscirono a dare una dimensione definita e chiara al nuovo agglomerato urbano.

Nei confronti di questa realtà urbanistica il compito del Piano Regolatore si doveva tradurre in termini topografici nella trasformazione e nell'ampliamento di Roma in rapporto a spazio costruito e servizi pubblici, cercando di rompere quella frattura dolente da una zona all'altra della Città ma nel dovuto rispetto di ciò che restava dell'antica Roma.

La periferia continuava a crescere ma il momento di grande espansione si ebbe con la creazione dell'ICP nel 1903 (Istituto Case Popolari) sotto la presidenza di

⁵⁶ Anche se il testo è datato, per uno studio dettagliato su Testaccio, si veda D. ORANO – *Come vive il popolo a Roma. Saggio demografico sul quartiere Testaccio*, Croce, Pescara, 1912. Va detto che nel 1900 Testaccio aveva costruiti alcuni isolati: I. tra via Vanvitelli, della Robbia, Mastro Giorgio e piazza Testaccio; II. tra via Vanvitelli, della Robbia, Bodoni, Marmorata; III. tra via Vanvitelli, Mastro Giorgio, Bodoni, Ginori; IV. tra via Marmorata, Bodoni, Manuzio e piazza Testaccio; V. tra via Bodoni, Ginori, Manuzio e piazza Testaccio; VI. tra via Marmorata, Manuzio, della Robbia, Galvani; VII. tra via della Robbia, Volta, Mastro Giorgio e piazza Testaccio; VIII. Tra via Marmorata, Volta, della Robbia, Galvani XIX. Tra via Volta, Mastro Giorgio, Galvani, Ginori.

Luigi Luzzatti⁵⁷ che incrementò numerosi quartieri operai come San Lorenzo, Santa Croce, Trionfale e San Saba. Lo scopo dell'ICP era quello di trascinare l'edilizia popolare fuori dalla mentalità delle singole imprese che agivano nel solo interesse speculativo, clonando i soliti palazzoni da un quartiere all'altro senza identità e fuori da ogni contesto sociale ed urbanistico.

Di conseguenza migliorò il livello edilizio, urbanistico ed architettonico dei nuovi edifici, si iniziò a riconsiderare l'importanza del verde lungo i viali, ad orientare gli appartamenti verso una giusta esposizione alla luce ed anche le facciate avevano finalmente sostituito la cortina ai monotoni intonaci in ocra. San Saba fu il primo ed unico quartiere a sorgere con tali caratteristiche, perché bisognerà aspettare il 1920 prima che l'ICP realizzi altri quartieri sui parametri di quel modello.

Città e campagna in previsione di una crescita parallela: il Piano Regolatore del 1909

Nel frattempo, nel primo decennio del XX° secolo, venivano promulgate una serie di leggi nazionali e regionali a favore delle bonificazioni⁵⁸, che avrebbero portato ad un miglioramento delle condizioni dell'Agro Romano; la più innovativa tra tutte fu quella che prevedeva la costruzione dei centri di colonizzazione, per i quali era prevista anche l'espropriazione forzata dei terreni. La colonizzazione sembrava uno dei modi per far fronte alla pressione dei contadini, i quali si rifiutavano di bonificare certe terre perché ridotte malissimo con costi troppo elevati. Il Governo avrebbe provveduto alla creazione di colonie di beni demaniali, completamente bonificate a favore del ripopolamento delle campagne e dell'aumento di occupazione⁵⁹.

⁵⁷ Luigi Luzzatti (Venezia, 1841 – Roma, 1927). Giurista, Economista e uomo politico, fu Professore di Diritto Costituzionale all'Università Padova dal 1866 al 1895. Quattro volte Ministro del Tesoro, Luzzatti è stato collaboratore espertissimo dei problemi relativi alla crescita della periferia romana ed ebbe un ruolo di primo piano nella presidenza delle ICP.

⁵⁸ Legge 22 marzo 1900, n. 195 che approva il Testo Unico della legge sulle bonificazioni. Legge 13 luglio 1911, n. 774 relativa alla sistemazione idraulica dei bacini montani e per altre bonificazioni. Legge 13 dicembre 1903, n. 474 specifica sull'Agro Romano. R.D. 10 novembre 1905, n. 647 che approva il Testo Unico delle leggi su bonifiche nell'Agro Romano e sulla colonizzazione dei beni demaniali. Legge 17 luglio 1910, n. 491 che estende provvedimenti per il bonificamento all'Agro Romano.

⁵⁹ R.D.L. 23 gennaio 1921, n. 52 relativo all'espropriazione di fondi dell'Agro Romano per la costituzione di centri di colonizzazione. Legge 20 agosto 1921, n. 1177 su provvedimenti contro la disoccupazione.

Fu con il Sindaco del Blocco Popolare Ernesto Nathan⁶⁰ che le varie politiche di intervento sui servizi pubblici dell'Agro Romano e della città, allora portate avanti con poca convinzione e senza linee guida, presero forma in un disegno unitario. Il suo scopo era principalmente quello di creare una vera e propria metropoli, che comprendesse, in un rapporto dialogico, il proseguimento della Città verso la campagna⁶¹.

Quattro furono i punti del suo programma elettorale: I. sconfiggere la pesante speculazione edilizia a favore dell'edilizia popolare; II. attuare un piano d'istruzione per l'infanzia e sostegno alla formazione professionale; III. tutelare dell'igiene pubblica; IV. promuovere la partecipazione della cittadinanza alla vita amministrativa.

Tutto pensato e realizzato in chiave assolutamente laica.

Nell'Amministrazione comunale di quel periodo, il Gruppo democratico acquistò maggiore forza rispetto al passato, attirando verso di sé radicali, socialisti e repubblicani, i quali, nel 1907, ormai ben consolidati crearono appunto il Blocco Popolare, decisamente sostenuto da principi democratici e impostato come un raggruppamento borghese.

Nella politica del Blocco Popolare venne istituito l'Ufficio dell'Agro Romano in cui fu impostata la costruzione delle prime borgate municipali, fu ampliata la vigilanza igienica con l'introduzione di ambulanze e si prevedeva l'installazione di illuminazione pubblica nei sobborghi. L'impegno di Nathan era evidente e concreto e, nel 1912, in collaborazione con il Ministero dell'Agricoltura fu studiato un Piano Regolatore ad hoc delle tramvie suburbane⁶² che doveva seguire una circonvallazione esterna ai limiti del futuro Piano Regolatore del 1909.

⁶⁰ Ernesto Nathan (Londra, 1845-1921). Ebreo di origine inglese, Nathan è stato un politico italiano, fu eletto Sindaco a Roma dal 1907 al 1913. La sua Amministrazione fu improntata su un profondo senso di etica pubblica di ispirazione mazziniana. Il Blocco Popolare consisteva in una coalizione formata da esponenti politici di ideologia di sinistra, uniti e decisi nel proporre un programma politico ben studiato e soprattutto volto al riassetto urbanistico di Roma e all'incentivazione dell'edilizia popolare.

⁶¹ Vedi E. Nathan – *Il programma dei radicali-popolari a Roma, 1907*, in P. Sica – *Antologia di urbanistica. Dal Settecento ad oggi*, Roma-Bari, 1980, pp. 209 e seguenti.

⁶² Le linee erano: Ponte Molle-Camilluccia-Manicomio di S. Onofrio-Trionfale-Barriera Trionfale; Barriera Nomentana-Nomentana-M. Sacro-Redicicoli-Bufalotta-Castel Giubileo-Salaria-P. Salaria-P. Pia-S. Paolo-Vigna Murata-Grotta Perfetta S. Alessio Quadratao-Tor di Schiavi-Prenestina; P. Portrese-Portuense-Parrocchietta-Casetta Mattei-Aurelia-P. Cavalleggeri.

Nella Capitale, il XX° secolo si apriva con 520.000 abitanti e con un *corpus* legislativo ben più solido rispetto alle prime Leggi del 1881 e del 1883⁶³. Infatti, oltre alle leggi sulle bonifiche, vi furono le due Leggi Giolitti, l'8 luglio 1904, n. 320 e l'11 luglio 1907, n. 502.

La prima mirava a riordinare la tragica situazione finanziaria del Comune, a stabilire norme precise sui dazi doganali, ad applicare esenzioni per le nuove costruzioni ed istituire la tassa sulle aree fabbricabili; la seconda invece prevedeva un aumento della tassa sulle aree costruibili dall'1 al 3%.

Fra tutte, quella relativa alla tassazione di aree edificabili sembrava sicuramente aver colpito l'animo dei proprietari, i quali si vedevano costretti a pagare una tassa su qualcosa di loro proprietà. Questo perché in Italia l'edificabilità di un sito era vista come un diritto integrale del proprietario, non come conseguenza dell'azione della collettività, come invece succedeva nei paesi stranieri. Quindi riconoscere una tassa sull'edificabilità significava accettare che certi terreni di per sé erano vincolati⁶⁴.

Altro aspetto urbanisticamente limitante, della seconda Legge Giolitti, riguardava il valore che il Comune attribuiva alle terre private in base a quanto dichiarava il proprietario; se il valore dichiarato era basso, il Comune aveva la possibilità di espropriarlo facilmente, in caso contrario il Comune poteva applicare tasse piuttosto elevate in rapporto appunto al valore denunciato, e il proprietario non aveva via di scampo. In entrambi i casi il proprietario di terreni era messo, di fatto, in condizione di dichiarare il vero.

L'Amministrazione Nathan fu la prima che riuscì a cambiare la struttura dell'economia romana, già minata a quaranta anni dal passaggio di Roma a capitale. I frutti si raccolsero con l'approvazione del Piano Regolatore del 1909, che molti critici moderni indicano come il migliore strumento urbanistico che Roma abbia mai avuto fino ai nostri giorni. La questione del Piano Regolatore era dunque tra le priorità della Giunta Nathan, anche in relazione alla svolta in materia urbanistica attuata in sede nazionale dal Governo Giolitti, cui la Giunta politicamente si rifaceva.

⁶³ Si veda p. 20.

⁶⁴ La tendenza ad interpretare la proprietà terriera come un diritto a fabbricare era, ed è tutt'oggi, il punto di forza del mercato edilizio romano. A tale proposito, si veda l'analisi sui Diritti edificatori. Si vedano pp. 154-160.

Chiamato ai lavori dal Sindaco Nathan, l'ingegnere Edmondo Sanjust de Teulada⁶⁵ avrebbe elaborato un piano regolatore congruente e attuabile, rispecchiando perfettamente le intenzioni e le speranze del Sindaco e di Giolitti, per offrire a Roma una pianificazione in grado di organizzare lo spazio urbano secondo una coerenza funzionale ed abitativa, archiviando per sempre le lottizzazioni successive agli anni della "febbre edilizia".

Le intenzioni di Sanjust apparivano già chiare nella presentazione del Regolamento Generale Edilizio e nel Regolamento Speciale Edilizio⁶⁶ visti come il primo intervento legislativo per Roma, pronto a considerare gli argomenti urbanistici come il mezzo per offrire un assetto razionale ed estetico alla città. La puntualità nella consegna del Piano Regolatore e la correttezza tecnico-urbanistica dello stesso furono quindi le ottime premesse per l'approvazione di quest'ultimo. Il Piano Regolatore del 1909 fu infatti approvato con Regio Decreto 29 agosto 1909, (Illustrazione 9).

Il Piano Regolatore prevedeva la realizzazione di tre tipi edilizi: fabbricati, villini e giardini.

I primi arrivavano ad una altezza di 24 metri, pari a otto/dieci piani, ed avrebbero ricoperto cinque grossi nuclei abitativi distribuiti tra piazza d'Armi, Flaminio, piazza Verbano, piazza Bologna, fuori Porta San Giovanni. Vi erano nuclei minori previsti a Santa Maria delle Fornaci, Monteverde Vecchio, via Portuense, Porta San Paolo e Porta San Sebastiano.

I villini, di soli due piani oltre quello terreno e circondati da piccoli giardini, sarebbero sorti intorno ai nuclei di fabbricati, all'Aventino, a San Saba, lungo le mura tra Porta San Paolo e Porta San Sebastiano.

Infine, i giardini erano abitazioni di lusso, pertanto si potevano realizzare solo per un ventesimo della loro area e avrebbero riempito le zone rimaste "vuote", tra piazza Verbano e piazza Bologna, tra le vie Salaria e Flaminia, tra San Pietro e la circonvallazione Gianicolense.

⁶⁵ L'Ingegnere Edmondo Sanjust dei baroni di Teulada (Cagliari 1858-1936) apparteneva ad una famiglia illustre della nobiltà cagliaritano. Laureatosi in Ingegneria, era entrato nel servizio del Genio Civile, aveva già elaborato il Piano per l'ampliamento del porto di Cagliari. Dal 1903 era Ingegnere Capo dell'Ufficio del Genio Civile di Milano. Ricoprì la carica di Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici e fu eletto in seguito Senatore.

⁶⁶ Il Regolamento Generale Edilizio si riferiva alle costruzioni all'interno del Piano Regolatore. Il Regolamento Speciale Edilizio disciplinava la costruzioni di nuovi quartieri e abitazioni sia dentro che fuori i limiti del Piano Regolatore, in base alla *Legge Giolitti del 2 luglio 1907*, art. 16.

La scelta della tipologia edilizia, su indicata, fu un modo per evitare costruzioni a “macchia d’olio” ed impedire il dilagare di abitazioni ovunque in modo anarchico e senza equilibrio con le esigenze della Città, come già era avvenuto in passato. Ma le tipologie giardini ed in parte villini non trovavano d’accordo i proprietari di quelle terre dal momento che questi ultimi avrebbero subito una limitazione al diritto ad edificare in altezza con una perdita di volumetria e quindi di guadagno.

La legge italiana dava libero arbitrio alla proprietà, sostenendo quindi i diritti dei proprietari. La conseguenza fu trasformare la tipologia villini in un tipo edilizio più redditizio chiamato palazzina con un’altezza intorno ai 19 metri sviluppati in quattro piani più attico. Si trattava tuttavia di una disposizione transitoria che avrebbe dovuto concludersi entro il 1922. Nella realtà essa si protrasse fino al 1925 e poi fu ripresa, subito dopo la grande guerra, dal 1930 al 1945.

La crescita programmata lotto per lotto delle palazzine fu denominata Operazione palazzina e segnò la fine dei buoni propositi del Piano Regolatore del 1909, come era prevedibile. La palazzina diventò quindi il tipo edilizio preferito a Roma, non soltanto tra i proprietari dei suoli, ma anche tra gli inquilini della borghesia romana, che ambivano tutti a trasferirsi in una palazzina, incoraggiati dall’illusione di vivere in una abitazione con le caratteristiche di una villa⁶⁷.

A Roma non mancava occasione per fabbricare palazzi o palazzine e l’esposizione internazionale del 1911, a celebrazione del cinquantenario dalla nascita dell’Unità d’Italia, ne fu un’occasione. A questo evento coincise la nascita del quartiere della Vittoria come prosecuzione di Prati, chiamato in seguito anche Mazzini, in riferimento all’ampia piazza e al viale che lo caratterizza. Questo quartiere va ricordato per l’ottima riuscita urbanistica: lunghi viali alberati che si muovevano con disinvoltura tra una via e l’altra, la mancanza di traffico intenso, strade dotate di fogne, la presenza di acqua e luce, che fecero di Prati uno dei migliori quartieri di Roma per oltre quaranta anni.

⁶⁷ I. INSOLERA, op. cit. *«Le palazzine costituiscono la grande maggioranza delle costruzioni: il volto attuale della Roma del ceto medio, della Roma borghese è costituito dalle palazzine. E dato che Roma rimane sempre essenzialmente una città borghese, si può affermare che Roma è in gran parte una città di palazzine»*. P. 97.

Le ragioni di tale successo vanno ricercate nelle indicazioni tecniche che il Sanjust aveva individuato nel piano regolatore, messe poi in pratica dall'ingegnere tedesco Stübben e nell'assenza di proprietà in tutta quell'area.

Il 1914 segnò la fine della Giunta del Sindaco Nathan e con essa il passaggio al potere dell'aristocrazia conservatrice, che avrebbe presto annullato tutti quei provvedimenti che Giolitti e Nathan avevano duramente realizzato.

La crisi del dopoguerra colpì duramente la Città – anche se non ai livelli degli anni 1887-1892 – ma la ripresa fu abbastanza rapida grazie ad alcuni interventi che ne facilitarono la crescita. Favorevoli furono l'abolizione della tassazione sulle aree edificabili, l'archiviazione definitiva del Piano Regolatore del 1909 e l'ormai richiesta Operazione palazzine. Tali provvedimenti risollevarono Roma a ritmi incalzanti, ma ingenerarono il tempestivo ritorno al vecchio modello delle speculazioni edilizie fortemente gestite dai pochi fortunati proprietari.

Gli sforzi degli ultimi anni orientati alla formazione di un tessuto urbano consolidato e all'integrazione del ceto popolare con quello borghese, inseriti in un contesto dialogico ed equilibrato, si sarebbero tradotti quindi in una evidente distanza socio-economica e una drastica rottura tra il centro e la periferia.

La classe borghese assisteva da lontano al moltiplicarsi delle baracche che già si trovavano numerose lungo le principali consolari come la Casilina o la Tuscolana, o dalla parte opposta, Valle Aurelia e Tor di Quinto, guardando passivamente la creazione di nuovi centri abitati anonimi, totalmente avulsi e isolati da ogni contesto socio-culturale della città.

I baraccati erano considerati il risultato dei bassifondi sociali, temibili e pericolosi per la società, per questo furono allontanati dal centro e fabbricati signorili presero il posto delle baracche, quest'ultime costrette a spostarsi ulteriormente fuori, marcando il loro stato di emarginazione.

Intanto erano proprio gli emarginati delle baraccopoli che arricchivano l'industria edilizia romana, sempre più bisognosa di mano d'opera. Così, tutti quei contadini che non riuscivano a trovare sostentamento dall'attività agricola della campagna circostante si spostavano in massa verso il centro cercando maggiore fortuna nel costruire case, unica opportunità lavorativa di quei tempi (Illustrazioni 10, 11, 12, 13).

Il Piano Regolatore del 1931: l'urbanistica fascista e la nascita delle prime borgate

In coincidenza con l'affermazione della politica urbanistica fascista – di cui sono state già evidenziate le linee di tendenza – l'edilizia sovvenzionata dall'Istituto Case Popolari e dall'Unione Edilizia Popolare costruì tre importanti quartieri: Monte Sacro, Garbatella⁶⁸ e piazza Verbano⁶⁹ che, sebbene realizzati indipendentemente l'uno dall'altro, mantenendo distinte le proprie caratteristiche architettoniche, furono l'espressione di una crescita dinamica e articolata del tessuto urbano che invece la maggior parte dei quartieri non riuscirono a dimostrare.

Oltre a queste tre iniziative, Roma continuò a crescere tra il 1918 e il 1926, soprattutto nelle zone di piazza Bologna, Parioli, viale Romania, piazza Quadrata, Aventino, tra la Salaria e la Nomentana, via Tagliamento e Corso Trieste; esse furono tutte aree realizzate secondo convenzioni private, ignorando completamente i confini del Piano Regolatore.

Nel 1918, nominata la commissione per la revisione del Piano Regolatore del 1909, iniziarono gli studi per la redazione del futuro Piano della Città, in cui fu

⁶⁸ Monte Sacro e Garbatella furono progettati da Gustavo Giovannoni (1873-1947), attivo partecipante a molte commissioni per interventi urbanistici a Roma. Fu membro della prima Commissione (1916) per la revisione del Piano Regolatore del 1909, della seconda (1923), della Commissione del Piano Regolatore (1931) ed infine di quella che portò all'approvazione del Piano stesso (1941). Monte Sacro era stato progettato come un quartiere di lusso, sul modello urbanistico inglese delle *garden cities*, dove giardini collegati a strade scorrevoli e silenziose si alternavano a sequenze di villette e la struttura viaria ed i servizi erano perfettamente funzionali. Il quartiere nacque come elitario, una sorta di complesso urbanistico chiuso e indipendente; in realtà dal secondo dopoguerra ha rappresentato il punto di convergenza per le future borgate di Val Melaina e Tufello.

Anche Garbatella fu progettata come un nucleo a se stante, una unità autonoma, ma con il passare degli anni il piano originario della Garbatella sarebbe stato sottoposto a diverse varianti che, in seguito al cambiamento della tipologia edilizia iniziale, avrebbe portato ad un superaffollamento delle abitazioni.

⁶⁹ Piazza Verbano iniziò ad essere progettata nel 1925, anch'esso come quartiere autonomo e completo, ben fornito di servizi, ottime strade collegate fluidamente tra loro, su progetto dell'Ingegnere Barbieri, il quale seguì, a parte qualche lotto, le previsioni del Piano Regolatore.

La piazza è sorta su ciò che rimaneva di Villa Lancellotti, che fino al 1920 era una lussureggiante valle di modeste dimensioni in cui si susseguivano platani, cipressi, lecci, cespugli e fraticelli ricchi di mandorli, peschi e ciliegi. In mezzo a tutto questo verde si trovavano quattro "casini", una piccola chiesa pubblica annessa ad uno di essi, ed una stalla. Dal 1925 in poi, a causa dell'allargamento di Via Salaria, è stato raso al suolo tutto ciò che sorgeva sul lato destro di essa, tranne uno dei quattro casini che si trovava in quel breve tratto di fronte a Villa Ada, fortunatamente salvato dall'ampliamento urbanistico di Roma.

annunciata, ufficialmente per la prima volta, l'importanza di non coinvolgere mai più il centro storico in sventramenti e demolizioni.

La Commissione, rappresentata egregiamente da Gustavo Giovannoni⁷⁰, aveva il compito di presentare una relazione che sarebbe servita soltanto a dimostrare gli errori e le lacune del vecchio Piano Regolatore, per farsi forza sui contenuti di quello successivo. In quegli anni fermentava il clima nazionalista prima, e fascista poi, che avrebbe ignorato completamente la questione urbanistica di Roma, se non per qualche singolo aspetto architettonico.

In ogni modo, una nuova commissione fu convocata nel luglio del 1923 con lo scopo di proporre una Variante Generale al vecchio Piano Regolatore (completata poi nel 1926), ma mai diventata legge. La Variante al Piano era un documento ufficioso e molto utilizzato, ma purtroppo unidirezionale ed impostato sull'ampliamento a "macchia d'olio".

Con la nascita del Governatorato⁷¹ il Comune perse tutta la sua autonomia ed il potere amministrativo della città passò nelle mani della potente dittatura fascista. Sotto il profilo urbanistico si seppe fare davvero poco in quegli anni, l'unico sforzo fu rappresentato dalla redazione del terzo Piano Regolatore di Roma consegnato a Mussolini nel 1930, in notevole anticipo rispetto all'allora vigente, nonché inadeguato Piano Regolatore del 1909.

Il Piano Regolatore del 1931, redatto dal Principe Boncompagni-Ludovisi con un seguito di architetti selezionati⁷², aveva come obiettivi: I. la riorganizzazione della rete ferroviaria sul modello di Bruxelles, ovvero con attraversamento sotterraneo da una parte all'altra della città, con i due capolinea al Villaggio Olimpico e al Mandrione; II. le demolizioni isolate nella zona rinascimentale, tutta intorno a via dei Coronari; III. l'ampliamento di via Vittoria; IV. la creazione di una parallela al Corso; V. la congiunzione tra via del Tritone e via Marco Minghetti; VI. i due grandi sventramenti a piazza Venezia per aprire una strada verso il mare la via dell'Impero.

⁷⁰ Si veda nota, p. 33, n. 68.

⁷¹ Il Governatorato di Roma fu istituito con *Legge 28 ottobre 1925, n. 1949*. Questo e altri due Provvedimenti (R.D. 5 dicembre 1926, n. 2240 e la legge 6 dicembre 1928, n. 2702) divennero il Titolo VIII° del T.U. della Legge Comunale e Provinciale, *R.D. 3 marzo 1934*.

⁷² Armando Brasini, Marcello Piacentini (che fu il relatore di questo Piano Regolatore), Cesare Bazzani e l'archeologo Roberto Paribeni.

Tali previsioni erano il risultato di un Piano Regolatore tecnicamente mediocre a cui si oppose l'autorevole Gruppo degli Urbanisti Romani⁷³, i quali offrivano una visione alternativa molto più coerente alle esigenze di Roma. Essi proposero di spostare il centro della Città verso Castro Pretorio, spostare la stazione oltre il quartiere San Lorenzo e ampliare la città verso est. Riguardo alla rete stradale e metropolitana, queste ultime avrebbero garantito scorrevolezza e fruibilità.

Il Piano Regolatore alternativo risultava sicuramente più idoneo – perlomeno non prevedeva nessuno sventramento – tanto che Marcello Piacentini⁷⁴, molto più anziano dei giovani architetti, diventò il *leader* del Gruppo.

Particolare rilievo merita il periodo 1924-1935, che sarà ricordato per due grandi operazioni urbanistiche: gli sventramenti fascisti nel centro storico e la nascita delle borgate.

Nomi quali Corrado Ricci⁷⁵, Antonio Muñoz⁷⁶, Alberto Calza Bini⁷⁷, Marcello Piacentini, Attilio Spaccarelli⁷⁸, ed altri personaggi minori, furono i direttori dei lavori delle demolizioni dei quartieri tra i più belli al centro storico⁷⁹. Sarebbero spariti per sempre gli edifici dietro al Campidoglio, fra l'Arco di Giano e il Tevere, tutta le case intorno al Teatro di Marcello, quanto era ancora rimasto tra piazza Ara Coeli e piazza San Marco, tutta la zona al di là del Foro di Augusto e del Foro di Cesare.

⁷³ Gli aderenti al Gruppo erano Piccinato, Lenzi, Nicolosi, Lavagnino, Fuselli, Dabbeni, Scalpelli, Valle e Cancellotti. Il Piano fu pubblicato con il titolo *Piano Regolatore di Roma 1931*, Milano-Roma, 1932. Si vedano anche gli articoli tratti dalla rivista "Emporium" sul numero di ottobre 1933 e dalla rivista "Capitolium", marzo 1932. Un esame critico del Piano Regolatore va ricercata nell'appendice 7, p. 704 del volume *Topografia e Urbanistica di Roma*, Cappelli, Bologna, 1958, di Mario Zucca.

⁷⁴ Marcello Piacentini (1881-1960). Figura di primo piano nell'Urbanistica romana dal 1910 al 1960; fu attivo nella progettazione dell'Esposizione del 1911. Nel 1936 diventò Soprintendente per l'Architettura ai Giardini dell'Eur. Se inizialmente voleva preservare il centro storico, in seguito fu uno dei maggiori esponenti degli sventramenti fascisti. Si ricordano in particolare quelli di Borgo e piazza Nicosia.

⁷⁵ Corrado Ricci (1858-1934). Direttore Generale alle Antichità e Belle Arti dal 1906 al 1919 e in seguito Direttore dei Lavori degli scavi di via dei Fori Imperiali.

⁷⁶ Antonio Muñoz (1884-1934). Dal 1914 al 1928 Soprintendente per il Lazio, quindi Direttore alle Antichità e Belle Arti del Governatorato.

⁷⁷ Alberto Calza Bini (1881-1957). Architetto del periodo fascista, fu Presidente dell'ICP, Fondatore dell'INU e uno dei principali artefici della Legge Urbanistica del 1942.

⁷⁸ Attilio Spaccarelli fu membro influente di numerose commissioni, sul Piano Regolatore di Roma del 1931 e della relativa Variante Generale del 1942. Si ricorda per lo sventramento a Borgo e a via della Conciliazione.

⁷⁹ Per un approfondimento del periodo degli sventramenti fascisti si veda A. CEDERNA – *Mussolini urbanista*, Laterza, Bari, 1979. Per la situazione culturale dello stesso periodo si veda C. DE SETA – *La cultura architettonica in Italia tra le due guerre*, Laterza, Bari, 1972.

Quest'ultimo intervento fu determinate per Corrado Ricci che realizzava così la via dell'Impero tra piazza Venezia e il Colosseo, oggi via dei Fori Imperiali.

Furono demolite anche via Alessandrina, via San Lorenzo, via del Lauro, via della Salaria vecchia, via della Croce Bianca, via Bonella, via del Priorato, via delle Marmorelle, via Cremona, via dei Carbonari e via San Lorenzo ai Monti: complessivamente scomparvero 5.500 abitazioni e furono abbattuti 27.000 metri quadrati tra le vie dei Pontefici, Soderini, degli Schiavoni, del Grottino e delle Colonnette.

Con la progettazione del corso Rinascimento sparì tutta la zona tra piazza Sant'Andrea della Valle e piazza Sant'Apollinare, alle spalle di piazza Navona. Probabilmente uno degli sventramenti più dolenti fu quello di Borgo, il quale trovò forti opposizioni anche nel Giovannoni, che si ricorda faceva parte delle Commissioni per il Piano Regolatori del 1931. Ancora, vennero demolite la Torre di Monte Brianzo e la Chiesa di San Gregorio dei Muratori intorno al 1931 iniziavano anche gli sventramenti dalla parte del Lungotevere, nella zona di via Giulia.

Il danno non si concluse soltanto con la demolizione di edifici, chiese, piazze, ecc., poiché ne risentì duramente anche la componente archeologica; secoli di preziosa storia furono inceneriti a colpi di piccone e tutto questo fu eseguito al di fuori delle previsioni dei Piani Regolatori del 1909 e del 1931, senza un filo logico coerente, senza sapere quale fosse la Roma che ne sarebbe uscita "viva".

Se lo scopo di Mussolini fosse stato quello di fare emergere i tesori dell'antichità romana, la sua politica urbanistica sarebbe stata finalizzata a svelare pavimenti, mosaici, strade e aiuole che sono invece rimasti inesplorati sotto lo stradone di via dell'Impero, che ha spezzato a metà l'ambiente dei Fori: da un lato il Foro Repubblicano e di Cesare, dall'altro i Fori di Nerva, di Augusto e di Traiano.

Né pare si possa affermare che gli sventramenti voluti dagli illustri architetti siano serviti per riportare alla luce pezzi di storia sepolti, né, è dato sapere se la demolizione di tutte quelle chiese medievali, rinascimentali e barocche avrebbe dovuto lasciare il posto ad altrettante lodevoli strutture. Non furono fatte foto, raccolte documentazioni, redatte relazioni scientifiche su quanto era avvenuto e non possiamo certo oggi attenerci ai pomposi discorsi politici di Mussolini, per renderci conto di quanto abbiamo perso.

Degni di essere ricordati sono invece i piani di risanamento relativi al Ghetto e al quartiere dell'Oca a piazza del Popolo. In quei luoghi la demolizione di case vecchie riversate in pessime condizioni igieniche, con alloggi superaffollati era mirata alla edificazione di nuovi edifici pubblici, che avrebbero contribuito a migliorare l'immagine della capitale.

Se da una parte i due risanamenti migliorarono le condizioni urbanistiche di quella zona, dall'altra contribuirono a pregiudicare la situazione di quelle persone che vi abitavano da anni, costrette a lasciare le loro desolanti dimore a favore di un ceto socialmente più fortunato.

In quel processo di risanamento soltanto i suoli furono risanati integralmente, senza tenere conto però delle condizioni di vita, di lavoro e di abitazione di chi, seppur con grande sacrificio, era riuscito ad inserirsi in quel contesto sociale. In breve tempo tutte le zone intorno al Ghetto e all'Oca, e presto anche le aree tra via dell'Impero, via del Mare, Ara Coeli, dall'Augusteo a piazza Nicosia, corso del Rinascimento, via Bissolati, via delle Botteghe Oscure, si svuotarono e gli abitanti di quei luoghi furono indirizzati altrove, deportati fuori dalla città.

Lontanissime dai confini dell'ormai tramontato Piano Regolatore sorgevano le nuove borgate⁸⁰, intese non come nuovi quartieri inseriti in un contesto urbanistico e sociale, ma come pezzo di borgo, rimasuglio di città, una sorta di quartieri-ghetto, completamente isolati nella campagna ancora malarica ed ostile, atti a sottolineare lo stato di discriminazione sociale e di povertà culturale rappresentato dagli sfollati dello sventramento. La borgata era il risultato di un isolamento topografico e di ruralizzazione peri-urbana, che rimandava più ad un agglomerato di tipo medievale che ad una nascente metropoli, dove l'abbandono e la rottura con la Città erano così forti che il senso di umiliazione nella quale vivevano quegli abitanti era sensibilmente presente. Seppure il principio era quello di realizzare villaggi satellite intorno a Roma, le pessime condizioni dei collegamenti viari precludevano tali obiettivi.

La borgata era la periferia della periferia, lo specchio di un processo di deterritorializzazione delle identità locali espresso appunto da una crescita sguaiata e

⁸⁰ Si veda G. BERLINGUER, P. DELLA SETA – *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma, 1960; A. BERNARDINI – *Un anno a Pietralata*, La Nuova Italia, Firenze, 1968. F. FERRAROTTI – *Roma da capitale a periferia* op. cit.

sgangherata della Città⁸¹. Era così che voleva l'Amministrazione del Principe Ludovisi: tanti nuclei lontani, collocati per lo più in prossimità di vecchie fortificazioni, più o meno appartate. Ad esempio il Trullo, vicino alle attrezzature della Magliana, S. Maria del Soccorso (Tiburtino III) vicino al forte Tiburtino, Pietralata presso il forte omonimo, Primavalle a Forte Braschi, Quarticciolo vicino al Forte Prenestino.

La loro distanza dal centro raggiungeva 6, 8 o addirittura 10 chilometri, come S. Basilio, il borgo più diseredato, quello in cui si sarebbe concentrato un alto tasso di criminalità nel secondo dopoguerra.

Il risultato dava una Città radiocentrica con una forma disorganizzata e senza mezzi di trasporto idonei per il collegamento con il cuore della città. Ciò a dimostrazione del fatto che il Piano Regolatore del 1931 assorbiva passo dopo passo buona parte del suburbio della Capitale. Il totale isolamento nella campagna aveva affermato l'ideologia rurale del Regime, il quale mirava ad ingigantire Roma, ma allo stesso tempo a sfollare la Città.

Oltre alle citate borgate ufficiali, furono costruite quelle "spontanee", abusive, cioè quelle nate solo per sistemare aggregazioni di nuclei di persone senza meta e senza criterio; sulla Casilina, sulla Prenestina, Centocelle, Gordiani sono nate tutte spontaneamente rafforzando il senso di ghettizzazione degli sfollati di quei centri che dovevano essere urbani, ma avevano le caratteristiche di centri rurali (Figure 14, 15, 16).

Venivano usati materiali di scarsa qualità di costruzione, per erigere velocemente case a piano terra, generalmente con unico vano, senza acqua né servizi, non molto differenti dai baraccamenti già presenti in quei luoghi, dai quali furono presto inglobate.

Tale stato di fatiscenza avrebbe portato alla formazione nel 1924 di Acilia la prima borgata ufficiale, alla quale, tra il 1928 e il 1930 seguirono San Basilio, Gordiani, Prenestino che già prevedevano dei lievi miglioramenti, poi fra il 1935 e il 1940 furono costruite le borgate del Trullo, tra le vie Magliana e Portuense, Tiburtino

⁸¹ F. SALVATORI, E. DI RENZO – *Roma e la sua campagna. Itinerari del XX secolo* op. cit., pp. 417-418.

III, Pietralata, Tufello e Val Melaina, Primavalle, Forte Trionfale, Tor Marancia e Quarticciolo (Illustrazioni 17, 18, 19, 20).

Molti nuclei, molte realtà simili ma isolate e molte persone portarono ad un così elevato superaffollamento di quelle aree, che i rudimentali mezzi di sostentamento non sarebbero più bastati per andare avanti. Dunque le borgate, nate per risanare Roma, si trovarono loro stesse a dover risanate per le oltre 30.000 persone sfollate dal cuore della Città. Tutto accadde rigorosamente al di fuori dei confini del Piano Regolatore e realizzato senza il sostegno di alcun Piano Particolareggiato⁸².

In nome del Piano Regolatore del 1931, Roma crebbe a dismisura⁸³ raggiungendo oltre un milione di abitanti, sicuramente molti di più rispetto alle percentuali di altre città italiane⁸⁴, seguendo un'espansione a "macchia d'olio", con case addossate a quelle precedenti.

Si procedette alla costruzione anche di zone rimaste inedificate fino a quel momento, quelle aree desertiche, quasi abbandonate tra un quartiere e l'altro, attraverso il sistema del saldamento, cioè unendo i nuclei più lontani tra loro con l'edificazione di altre abitazioni e con la realizzazione di strade ed altri servizi, saldando appunto il *gap* iniziale.

Seguendo questo criterio nacque tutta la zona intorno a piazza Vescovio e dal quartiere signorile di Corso Trieste si distaccò piazza Istria, cambiando di colpo la sequenza di villini con alti palazzoni anche a otto piani.

Ad incrementare quest'ansia di costruire case, oltre alla vera esigenza di offrire un'abitazione ai molti sfollati e immigranti a Roma, furono gli impresari, i costruttori, i proprietari di terreni accattivati dall'enorme affare delle case convenzionate che prevedeva facilitazioni a chi intendeva costruire nuove case con l'impegno di mantenere un fitto tra le 60-65 lire per vano per i primi cinque anni dalla realizzazione della struttura. Il Comune avrebbe fatto quanto di sua competenza per

⁸² Si veda p. 40, nota 86.

⁸³ Il censimento del 1° dicembre 1921 stabiliva che Roma aveva 691.661 abitanti. Rispetto al 1870, ci fu pertanto un aumento della popolazione di 2,81 volte. Il censimento del 21 aprile 1931 aveva indicato 1.008.083 di abitanti a Roma (in tutta Italia era di 41.177.000 di abitanti) e rispetto al 1870 la popolazione aumentò di 4,12 volte.

⁸⁴ Sempre secondo il censimento del 1931, risultava che Roma aveva subito un incremento di popolazione del 74%, più del doppio di Milano e più del triplo di Torino.

portare acqua, gas, luce, tram, autobus e quant'altro, così intere aree prima isolate furono presto valorizzate.

Furono realizzati i grandi casermoni di cemento, definiti anche “alveari di cemento”, palazzi mastodontici che si vedono oggi nel quartiere africano⁸⁵ a viale Eritrea, a piazza Bologna, nel quartiere Prenestino, via Taranto, via Appia Nuova, la zona oltre Porta Maggiore, Porta San Giovanni, Porta Metronia, Torpignattara, Tor Sapienza, la Rustica, Rebibbia, Tuscolano e Cinecittà.

Tutta questa espansione a “macchia d’olio” doveva essere guidata dal Piano Regolatore del 1931, il quale, differentemente da quello del Sanjust del 1909, aveva previsto una importante innovazione giuridica, attraverso la redazione di Piani Particolareggiati⁸⁶ che definivano i vincoli e gli espropri da applicare a tutte quelle zone destinate all’edificazione.

Sarebbero stati necessari tanti Piani Particolareggiati per quanti interventi edilizi erano previsti; in pratica la riuscita del Piano Regolatore Generale dipendeva esclusivamente dal funzionamento di questo nuovo strumento urbanistico. Purtroppo, la redazione dei Piani Particolareggiati era affidata al Comune e non ai redattori del Piano Generale; era facile trovare accordi tra i costruttori o i proprietari di terreni e gli addetti al Comune.

In realtà il Piano Particolareggiato veniva usato per aumentare la densità edilizia, era una sorta di scappatoia legalizzata per non attenersi alle leggi del Piano Regolatore. Così era possibile che una zona destinata a Verde Attrezzato nel Piano Generale, si trasformasse in un nuovo tipo edilizio, come palazzine e case intensive; ciò avvenne ai Prati Fiscali, a piazza d’Armi, tra la circonvallazione Nomentana e il fiume Aniene, nella zona tra l’aeroporto di Centocelle e la Tuscolana, a nord delle Mura Vaticane, a sud delle Terme di Caracalla, di Porta San Paolo, Monte Mario e in molte altre zone minori della Città.

⁸⁵ Fu chiamato quartiere africano perché tutte le strade di questa zona portano i nomi delle regioni e delle città ex colonie italiane in Africa.

⁸⁶ Il Decreto di approvazione dei Piani Particolareggiati è R.D.L. 6 luglio 1931, n. 981.

Si riporta parte dell’art. 3: «Il governatorato provvederà alla compilazione dei piani particolareggiati di esecuzione delle singole zone od opere comprendenti la planimetria particolareggiata della zona e l’elenco delle proprietà soggette ad espropriazione od a vincolo [...]».

Si riporta anche parte dell’art. 10: «Il governatorato di Roma potrà procedere alla espropriazione delle aree anche prima dell’approvazione del piano particolareggiato purché tale approvazione avvenga entro i cinque anni successivi alla occupazione».

Un punto molto importante nel Piano Regolatore del 1931 riguardava la definizione dei confini dello stesso⁸⁷, ovvero i limiti entro cui costruire. Essi non erano esplicitamente indicati, ma avrebbero dovuto comprendere tutte le aree abitate e probabilmente anche quelle edificabili entro i successivi 25 anni, periodo di durata del Piano Regolatore.

Va ricordato che le norme di attuazione del Piano Regolatore affrontavano un aspetto davvero singolare, espresso nell'articolo n. 14 che, contraddittoriamente a quanto affermava, vietava e approvava allo stesso tempo l'edificazione fuori i limiti previsti dal Piano. Merita riportare il testo del suddetto articolo per capire a fondo questo argomento.

«È vietato procedere a lottizzazioni di terreni a scopo edilizio, fuori dei limiti del piano regolatore edilizio e di ampliamento senza il permesso dell'Autorità governatoriale, che avrà facoltà di concederlo solo nel caso in cui il piano sottoposto non sia in contrasto con i criteri di massima da essa adottati per l'ulteriore sviluppo della Città, e solo quando l'impresa lottizzatrice assuma con serie garanzie l'obbligo di procedere a proprie spese all'impianto dei pubblici servizi (acqua, fognatura, illuminazione, mezzi di trasporto in comune) su progetti approvati dal Governatorato e da eseguirsi sotto la vigilanza del medesimo».

Emerge che fuori dai confini del Piano Regolatore non si trovavano zone non edificabili e che, per costruirle bastava attenersi ad una procedura particolare in cui il costruttore aveva piena libertà di azione; inoltre, sono molto discutibili i “criteri di massima [...] per l'ulteriore sviluppo della città”, visto che non era indicato da nessuna parte come tali criteri venissero considerati e in base a quali parametri.

Risulta evidente come la licenza alla lottizzazione fosse legata esclusivamente all'aspetto finanziario, quindi alla possibilità di ricoprire le spese dei pubblici servizi, conseguentemente creando una netta discriminazione verso i piccoli lottizzatori e costruttori che non avrebbero potuto ovviamente sostenere le spese pubbliche.

Il tenore dell'articolo 14 era davvero proficuo, ampio e certamente per i ricchi costruttori! Da ciò la facilità con cui un atto legislativo aveva stabilito la possibilità di edificare al di là dei confini teorici una serie di aree non previste, appunto i nuclei

⁸⁷ Il Piano Regolatore del 1931 non fissava con nessuna legge i limiti dello stesso, solo con la *Legge Urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150*, nell'art. 7 si stabilirà quanto segue: «Il Piano Regolatore Generale di un Comune deve considerare la totalità del territorio comunale».

edilizi”⁸⁸, affidate all’esclusivo patrocinio di società private che costruivano in totale libertà.

È così che iniziarono ad essere sottratti ettari di suolo al di là dei confini del Piano Regolatore del 1931.

Un particolare rilievo va dato, in questo contesto, alla campagna circostante.

L’agricoltura migliorava lentamente, soprattutto grazie al sostegno dei primi provvedimenti emanati fra il 1903 e il 1921⁸⁹, sulla base dei quali quasi tutti i proprietari avevano ricevuto le notifiche delle prescrizioni da seguire per la trasformazione dei loro fondi. Infatti, nel 1922 le leggi sull’Agro Romano erano state applicate adeguatamente su 53.000 ettari di terra, saliti fino a 162.000 entro il 1939. Sicuramente la compartecipazione alle spese di trasformazione dei suoli, di Stato e proprietari, si era rivelata vincente per un efficace rinnovamento della campagna⁹⁰.

La politica agricola del regime aveva tra i suoi capisaldi l’eliminazione dei nuclei bracciantili formatisi intorno alle bonifiche del Nord Italia tra la fine del XIX° secolo e gli inizi del XX° secolo, essendo essi, socialmente consolidati in una comune ideologia socialista e tendenti a forme di proprietà collettive della terra, cosa vista dai conservatori come una minaccia per la stabilità sociale e quindi per il loro potere economico.

Il Fascismo infatti, più che a favore della piccola proprietà contadina, tendeva alla colonia e alla compartecipazione, con i quali si tendeva a concentrare nelle campagne quanta più manodopera rurale possibile, fino ad arrivare ad un sovrappopolamento dell’Agro Romano e un progressivo svuotamento urbano. Era proprio quello che stava accadendo.

Sempre in quegli anni iniziava una sempre maggiore urbanizzazione nei centri rurali. A questo proposito, il Governatorato emanò una delibera nel 1927 ed altri provvedimenti minori a favore dell’igiene e della sanità pubblica. La bonifica e la colonizzazione dell’Agro Romano portarono ad un pieno ed intenso regime agricolo, anche se, in seguito l’espansione della Città “inghiottì” tutte quelle aree. In ogni caso,

⁸⁸ La Delibera Governatoriale che approvava i nuclei edilizi era la *n. 5390 del 25 luglio 1935*.

I nuclei edilizi comprendevano le seguenti zone: 1. tra l’Aniene e la Borgata, la Rustica; 2. Tor Sapienza; 3. la zona compresa tra la Prenestina e la Casilina ad est delle borgate Quarticciolo e Alessandrina; 4. tra la Casilina e Torre Gaia. 5. tra via Anagnina e Ciampino; 6. Statuario.

⁸⁹ Cfr. *supra* pp. 28-29.

⁹⁰ L. BORTOLOTTI – *Roma fuori le mura*, op. cit., pp. 272-274.

la bonifica dell'Agro Romano va oggi considerata come la più grande esperienza di bonifica diretta dallo Stato e condotta dai privati.

L'Esposizione Universale e il Piano Regolatore del 1942

Durante il periodo fascista furono molti i cambiamenti infrastrutturali e territoriali che trasformarono e ingigantirono la Capitale, due di essi furono davvero determinanti: l'emblematica Esposizione Universale, denominata E42, in coincidenza del ventesimo anniversario dalla marcia su Roma e la successiva proposta del Piano Regolatore del 1942.

Nato come centro direzionale d'affari, l'E42 diventò una sorta di città nella città, un mega quartiere innovativo che mirava alla realizzazione di un enorme centro polifunzionale e multi-strutturale. Tutta la zona era stata progettata non solo per realizzare abitazioni destinate a sparire al termine dell'esposizione, ma per la costruzione di edifici a carattere permanente che avrebbero costituito l'ossatura di una futura realtà cittadina⁹¹.

Il progetto inizialmente riguardava 200-250 ettari di area verso il mare, a cavallo dell'ansa del Tevere tra Tor di Valle e la Magliana, lungo le adiacenti colline della zona portuense. Tutta quella zona, ancora completamente in aperta campagna sarebbe presto arrivata ad una estensione di 436 ettari espropriati. Mussolini avrebbe voluto ampliare i confini del progetto fino ad Ostia, ma l'E42 si concentrò definitivamente alle Tre Fontane. Il 28 aprile 1937 fu piantato il primo pino, come simbolo dell'apertura di un immenso cantiere a cielo aperto.

La Legge n. 2174 del 26 dicembre 1936 istituiva l'Ente Autonomo per l'Esposizione Universale e Internazionale. Con Regio Decreto del 31 dicembre 1936 furono nominate le persone che avrebbero capeggiato l'E42, il Commissario Vittorio Cini era affiancato da Oreste Bonomi e Cipriano Efisio Oppo⁹². L'anno successivo

⁹¹ Per il progetto E42, si veda: Arnaldo BRUSCHI – *L'E42*, in La "Casa", n. 6, Roma, s. d., fascicolo dedicato a *l'Architettura moderna in Italia*; I. INSOLERA e L. DI MARIO – *L'Eur e Roma dagli anni Trenta al Duemila*, Laterza, Roma-Bari, 1986; P. e R. DE SETA – *I suoli di Roma, Uso e abuso del territorio nei cento anni della capitale*, Editori Riuniti, Roma, 1988.

⁹² Il Senatore Battista Pirelli sarebbe stato il primo Commissario del progetto (morto poco dopo, aveva 88 anni al momento dell'incarico), sostituito da Vittorio Cini (1885-1977), un famoso Industriale

l'ingegnere Salatino⁹³, con i suoi collaboratori Giuseppe Pagano, Marcello Piacentini, Ettore Rossi e Luigi Vetti⁹⁴, avrebbe tracciato il perimetro definitivo entro il quale stabilire la pianificazione dell'esposizione.

L'E42 sarebbe stato progettato secondo Piani Particolareggiati previsti dal Piano Regolatore del 1931, che erano svincolati dal Piano stesso; proprio per questo motivo, il Ministero dei Lavori Pubblici avrebbe convocato una Commissione speciale⁹⁵ per l'approvazione degli stessi, con D. L. 7 marzo 1938, n. 465.

Il progetto era molto vasto e impegnativo; pertanto il Comune fu investito di poteri straordinari, mai concessi prima d'ora, e con D. L. 21 agosto 1937, n. 1615 il Governo conferì anche i mezzi finanziari straordinari per attuare espropri e costruzioni. Queste furono le basi da cui partì lo straordinario evento: completamente fuori i limiti del Piano Regolatore e con strumenti economici legali mai avuti prima; le premesse per il nuovo futuro quartiere cittadino facevano ben sperare che l'E42 diventasse in nuovo cuore di Roma.

Il quadro legislativo alla base di questo progetto non fu realmente chiaro come sembrerebbe, dal momento che l'Ente Autonomo dell'E42 aveva preferito procedere con l'urbanistica decisa caso per caso, il cui scopo era soltanto quello di concludere il programma entro il termine stabilito (il 1942) con una resa monumentale e trionfale sulla base di espropri forzati, nuovi "saldamenti" e sfruttamento di aree fabbricabili.

Sarebbero stati gli esiti della seconda guerra mondiale ad interrompere l'avanzamento del grande cantiere romano, dell'E42 in generale, ma dal centro alla campagna, offrendo una immagine spettrale e desolante di tutta la Capitale. Tale clima di incertezza e l'urgenza delle scadenze per la destinazione di uso delle aree espropriate avevano obbligato il Governo a riesumare il Piano Regolatore del 1931, il quale era già stato modificato da Mussolini, che aveva incluso nel perimetro le aree

veneto, la cui ditta già lavorava per la bonifica dell'Agro Romano dal 1883. I Commissari aggiunti furono Oreste Bonomi e Cipriano Efisio Oppo.

⁹³ L'ing. Salatino era il Capo dei Servizi Tecnici.

⁹⁴ Giuseppe Pagano-Pogatschnig (1896-1945) fu una delle maggiori personalità in Italia del Movimento Moderno di Architettura. Per Marcello Piacentini, si veda p. 35 nota n. 74. Ettore Rossi progettò il primo ristorante dell'Eur. Luigi Vietti, esponente dell'Architettura Razionalista durante il fascismo, fu il Progettista dei modernissimi palazzi in vetro dell'E42. Mussolini non approvava pienamente l'Architettura Razionalista, troppo innovativa rispetto al momento politico del tempo.

⁹⁵ L'art. 3 del Piano Regolatore Generale prevedeva l'approvazione di una Commissione specifica per i Piani Particolareggiati.

tra Roma e l'attuale Eur con la realizzazione di via Imperiale (oggi Cristoforo Colombo).

Fu emanato un Decreto⁹⁶ sul Piano Regolatore per l'espansione della Città di Roma verso il mare, da cui risultava un ulteriore ampliamento dei confini, tracciati dal Tecnico Salatino, entro il quale non era definito da nessuna parte alcun principio di intervento urbanistico altresì veniva ribadito l'obbligo del Governatorato di espropriare le aree non costruite all'interno del perimetro, per poi procedere ad una urbanizzazione caso per caso.

Non passò molto tempo che fu deliberato un nuovo ampliamento al Piano Regolatore che vedeva l'inserimento di alcune borgate a nord, di una zona industriale ad est; anche in questo caso, l'ampliamento riguardava soltanto l'annessione di più zone da edificare, perché da un punto di vista urbanistico furono i Piani Particolareggiati a dettare le regole.

I nuclei edilizi continuarono a rimanere arginati dal Piano Regolatore. Poi, nel gennaio 1941 il Governatore⁹⁷ nominò un Comitato per redigere il Piano Regolatore del Ventennale⁹⁸, capeggiato dal Tecnico Virgilio Testa⁹⁹, il quale poi si sarebbe trovato ad attuare la Variante nel periodo post fascista.

Il Piano del Ventennale (ovvero del 1942) raggruppò tutti i progetti e gli interessi di Roma a partire dal 1931 e li gestì con sbrigativi metodi governatoriali. Il Piano Regolatore del 1942, quindi, era il frutto della politica fascista e dei suoi principi monopolistici; esso andava avanti in forza dei numerosissimi Piani Particolareggiati, evitando spudoratamente l'applicazione della disciplina urbanistica intesa proprio come strumento di governo del territorio.

L'E42 fu portato a termine, e con esso il più spettacolare ampliamento verso il mare che Mussolini aveva tanto desiderato; fu così cambiato notevolmente l'immagine della nuova Roma; essa si estendeva in quattro quadranti: a nord-ovest la

⁹⁶ R. D. L. 6 gennaio 1941, n. 2, mai convertito in legge di conseguenza decadde dopo due anni.

⁹⁷ In questo periodo era Governatore a Roma il Principe Borghese.

⁹⁸ Tale Piano è noto come Variante Generale 1941-1942. Si veda la relazione in "Urbanistica", n. 62, 1974 (a cura di C. Mancini e I. Insolera).

⁹⁹ Virgilio TESTA (1889-1978). Nel 1924 fu nominato Direttore dell'Ufficio Tecnico del Comune; nel 1931 fu membro delle commissioni per il Regolamento Edilizio e per la legge sul Piano Regolatore; dal 1935 al 1943 fu Segretario Generale del Governatorato; dal 1951 al 1973 ricoprì la carica di Commissario per l'Eur; nel 1959 diventò membro della Commissione per le Controdeduzioni del Piano Regolatore. Fu Segretario dell'Istituto Nazionale Urbanistica e fu Insegnante di Materie giuridiche alla Facoltà di Architettura a Roma.

zona panoramica tra Monteverde e i Parioli con ville signorili; al centro la parte vecchia della città; verso sud-est tutta l'area dell'E42 come proseguimento del centro di Roma. Infine, prolungamento dall'Eur al mare, area in aperta campagna destinata alle industrie e a zone semi-rurali.

Il quartiere dell'Eur nacque così dall'impulso dell'Esposizione Universale di Roma¹⁰⁰ e contribuì al notevole aumento della popolazione che in poco più di trenta anni toccò la cifra di 3 milioni di abitanti (Illustrazione 21).

L'espansione di Roma nel secondo dopoguerra, 1946-1962

Dal 19 luglio 1943 Roma si paralizzò in seguito ai bombardamenti.

Furono abbattute intere aree e completamente rasi al suolo, San Lorenzo, Scalo di San Lorenzo, la città Universitaria, la stazione Tiburtina, la Basilica di San Lorenzo, in sintesi tutta la zona ad ovest di Termini.

Un anno dopo, con la liberazione dagli alleati del 6 giugno 1944, si cercò di dare una nuova forma alla futura amministrazione della Capitale, ancora tenuta in piedi dal pensiero fascista. Il primo passo portò alla caduta del governatorato, abolito con il D.L.L. 17 novembre 1944, n. 426 fu eletto il primo Sindaco della Città: Filippo Andra Doria Pamphili, uno dei pochi antifascisti ancora presenti nella Capitale.

Di fronte all'incertezza che si respirava per le strade, appesantita dalla paura, dalla fame, dall'instabilità e dal disorientamento sociale, la gente non faceva molta

¹⁰⁰ In occasione dell'E42 furono realizzati i seguenti edifici: Palazzo della Civiltà Italiana; Palazzo degli Uffici (centro dell'intero complesso del progetto E42); Palazzo dell'INA e Previdenza Sociale; Palazzo dei Congressi; Palazzi dell'Arte antica e Moderna; Palazzo della Civiltà Romana (il cosiddetto Colosseo Quadrato); Museo delle Forze Armate; Cassa di Risparmio; Ufficio Postale; Istituto Industriale; Palazzo delle Comunicazioni e Trasporti; Istituto Forestale; Città di Roma; Palazzo dell'Agricoltura; Teatro; Teatro all'aperto; Ristorante; Istituto di Scienze della Costituzione Umana poi diventato Ospedale Sant'Eugenio; Palazzo della Federazione Fascista dei Proprietari di Fabbricati; Palazzo dell'Artigianato; Palazzo del Ministero dei Lavori Pubblici; Caserma dei Vigili del Fuoco; Arco Trionfale in duralluminio; la Chiesa centrale.

Per quanto riguarda la viabilità, oltre la via Imperiale che collegava la città al mare, furono realizzate due arterie, una a nord, l'altra a est che congiungeranno l'E42 con la Cassia e la Nomentana (si tratta della via Olimpica realizzata solo nel 1960 e il famoso SDO mai realizzato). Sempre a nord, saranno costruite via delle Valli, Corso Francia, Ponte Flaminio, via dei Monti Tiburtini e il viadotto verso via Lanciani.

distinzione di classe, tutti avevano bisogno del vicino e di ritrovare la stabilità perduta.

In quel clima di desolazione, che la letteratura e il cinema hanno saputo tratteggiare in modo davvero realistico¹⁰¹, diventò urgente un intervento per il riassetto della Città e soprattutto per una nuova realtà urbanistica; così il 25 novembre 1946 fu convocata una Commissione urbanistica¹⁰² che avrebbe espresso i nuovi principi su cui si sarebbe ispirata la sua attività, dichiarando l'impostazione del Piano Regolatore del 1931 ormai superata insieme alla successiva Variante.

Sebbene la Commissione urbanistica impostasse i principi del nuovo Piano Regolatore puntualizzando l'importanza di definire un Piano Aperto e rompere con la chiusura accademica di quelli precedenti¹⁰³. La Sezione Laziale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) insisteva sull'inadeguatezza del Piano Regolatore del 1931, dei suoi 118 Piani Particolareggiati che fecero crescere Roma, del Regolamento Edilizio¹⁰⁴ e della totale mancanza di una politica economica delle aree. Quest'ultimo punto era il più dolente perché, mancando effettivamente una politica delle aree e della distribuzione e del valore della proprietà fondiaria, era necessaria una revisione al Piano Regolare in questo senso. Purtroppo, il potere economico era in mano a pochi proprietari di terreni a Roma¹⁰⁵, i quali, in seguito all'indebolimento del Comune dopo la guerra e all'aumento di richiesta di alloggi, guidavano il mercato

¹⁰¹ Le immagini di Roma agli inizi della guerra, ben tratteggiate dal cd. Neorealismo le possiamo leggere nel testo di Cesare PAVESE – *Il compagno*, Einaudi, Torino, 1947; Roma all'inizio dell'età repubblicana si trova nelle pagine di Carlo LEVI – *L'orologio*, Einaudi, Torino, 1950; o Roma nel decennio democristiano in Pier Paolo PASOLINI – *Una vita violenta*, Garzanti, Milano, 1959.

¹⁰² La Commissione Urbanistica prese il posto del Comitato Urbanistico con *Delibera 1° dicembre 1944, n. 1109*.

Aderirono alla Commissione Urbanistica l'Assessore alla V° Ripartizione Comunale, l'Ispettore Generale, i Direttori dei Servizi Tecnologici, delle Antichità e delle Belle Arti, il Sovrintendente ai Monumenti e quattro membri esterni. Questi ultimi sono Aldo Della Rocca, Luigi Piccinato, Enrico Calandra, Enrico Tedeschi.

¹⁰³ La Commissione insisteva sul Piano aperto, perché voleva impostare la viabilità su arterie laterali dal centro alla periferia della città e non chiuderla in una anularità che l'avrebbe trasformata in un organismo chiuso e compatto.

¹⁰⁴ La *Delibera Governatoriale n. 3279 del 23 ottobre 1941*, con il *D.L. 17 aprile 1948, n. 740*, successiva *Delibera Comunale del 12 ottobre 1948* e *Decreto Ministeriale Lavori Pubblici, del 6 aprile 1949, n. 1231*, stabilirono i limiti in altezza degli edifici. L'INU fu fondato nel 1930. Esso aveva l'obiettivo di promuovere gli studi edilizi e urbanistici, diffondendo i principi della pianificazione.

¹⁰⁵ Nel 1953 alcune famiglie possedevano la maggior parte di Roma: Romolo Vaselli possedeva 10.450.000 mq, la famiglia Lanza 6.615.000 mq, la famiglia Talenti 2.700.000 mq, Antonio Scalera 8.830.000 mq, i fratelli Lancellotti 7.200.000 mq, la Società Generale Immobiliare 6.750.000 mq, i fratelli Gerini 8.500.000 mq.

immobiliare come grandi condottieri. Pertanto, ora più che in passato, l'espansione a "macchia d'olio" dell'ultimo Piano Regolatore era un punto di forza.

Furono indette due riunioni¹⁰⁶ capeggiate da Virgilio Testa, Aldo Della Rocca, Plinio Marconi e Ludovico Quaroni¹⁰⁷, dalle quali emerse il pensiero comune di riprendere le linee guida del vecchio Piano e della successiva Variante e di continuare ad andare avanti per Piani Particolareggiati. In sostanza, si affermavano gli stessi principi urbanistici, indicati come i più idonei. Furono così prodotti valanghe di Piani Particolareggiati e Varianti che sarebbero stati adottati fino al 1965, quando finalmente entrò in vigore il nuovo Piano Regolatore.

In seguito a tali considerazioni ripresero le demolizioni e gli sventramenti, già avviati nel periodo fascista in tutto il centro storico; in questo grande cantiere, meritano essere ricordati due nuovi nuclei abitativi: viale Gregorio VII, sotto l'amministrazione Rebecchini¹⁰⁸, che avviò l'espansione di tutto il quartiere circostante, inizialmente destinato a villini nel Piano Regolatore e trasformato a palazzine e intensivo con i Piani Particolareggiati, e l'enorme piazza di fronte a Termini.

Protagonista della successiva crescita di Roma, nel decennio 1950-1960, fu l'INA-Casa¹⁰⁹, istituita con Legge Fanfani il 28 febbraio 1949, n. 43, con lo scopo di attuare un piano di incremento dell'occupazione della mano d'opera, attraverso la realizzazione di edifici, utilizzando i fondi Erp (*European Reconstruction Program*). L'INA-Casa era un organismo molto forte finanziariamente e avrebbe realizzato nuovi centri abitativi nell'estrema periferia della città. A fianco di questo istituto, fu incentivata l'attività delle Cooperative Edilizie, anch'esse sovvenzionate dallo Stato. Non vi è dubbio che di fronte ai due grandi organi di intervento edilizio il Comune romano non potesse competere, affossato oramai da anni in una deludente e fragile

¹⁰⁶ Le due riunioni furono fatte il 9 dicembre 1948 e il 16 gennaio 1949.

¹⁰⁷ Virgilio Testa Cfr. *supra*, p. 45, nota 99. Aldo Della Rocca (1906-53), Urbanista attivo del periodo precedente e successivo alla guerra. Fece parte di tutte le commissioni sul Piano Regolatore; Plinio Marconi (1893-1974), Professore di Urbanistica alla Facoltà di Architettura a Roma, redattore dei piani regolatori di Bologna, Verona, Catanzaro, Salerno. Ludovico Quaroni (1911-87) ha insegnato alla Facoltà di Architettura di Napoli, Roma e Firenze. Vicepresidente dell'INU dal 1949 al 1951.

¹⁰⁸ Salvatore Rebecchini (Roma, 1891-1977). Sindaco di Roma dal 1946 al 1947 e dal 1951 al 1956.

¹⁰⁹ I quartieri nati dagli interventi edilizi di INA-Casa sono: Valco San Paolo, viale Marconi, a sud di via Tuscolana, tra Quadraro e Cinecittà, zona di Villa Gordiani. Tutti i quartieri di INA-Casa sorgono come palazzine, come indicato dai Piani Particolareggiati; mentre tutti i terreni intorno dei privati sono intensivi, ovvero dei veri e propri "alveari di cemento" in successione ininterrotta uno dietro l'altro, alti otto, dieci e dodici piani.

politica urbanistica e diventato appannaggio dei proprietari di terreni nel centro e nel suburbio.

Tuttavia, va detto che l'opera realizzata da tutti gli enti statali, dal Comune e dalle cooperative, pur non avendo oggi a disposizione documenti completi che confermino i numeri, fu inferiore rispetto al complesso di abitazioni edificate dai privati.

I privati agirono seguendo due direttrici. La prima mirava al completamento di quartieri semi vuoti, con l'edificazione di palazzoni in cemento fino a otto piani. Si sfruttò l'opportunità di costruire in altezza secondo il Regolamento Edilizio: si ebbe quindi un forte aumento di immobili, ma i servizi rimasero immutati.

Un esempio significativo di quanto detto è rappresentato dal quartiere Parioli, uno dei quartieri più ricchi a Roma, fino al 1950, che inizialmente offriva un ambiente confortevole in villini e case signorili interrotti da parchi e giardini e attraversati da strade tranquille. Dal 1970 si ebbe un'inversione di marcia che ha condotto oggi ad un quartiere prevalentemente ad uso uffici, con sostituzione degli intensivi ai vecchi villini.

La seconda direttrice consisteva nell'urbanizzare aree periferiche non ancora edificate e non provviste di acqua, gas, luce e strade. La strategia era quella di far ricadere tali zone all'interno dei confini del Piano Regolatore al fine di garantire i servizi, a spese del comune, come previsto dalla legge.

Dopo il 1950 nacquero nuove aree di *élite* al Gianicolo verso Monteverde Nuovo a nord e a via Gregorio VII a sud; al di là del quartiere Trionfale; a Monte Mario; alla Camilluccia; ai monti della Farnesina; ai colli della Farnesina; a Vigna Clara. Essi sono i quartieri alti, con abitazioni ampie e locali spaziosi, con ottime rifiniture interne ed esterne, sicuramente ben arredate e circondate da qualche metro di giardino. In questo contesto pregiato, accessibile solo a pochi, venne però a mancare l'aspetto essenziale a garantire la ricchezza e l'alta qualità di un quartiere: il suo tessuto urbano, il *confort* della collettività. Così, mentre la Roma dei ricchi e dei borghesi cresceva a grandi passi, alle soglie del 1960 non vi era quasi più un metro quadrato risparmiato alla speculazione fondiaria e repentinamente trasformando repentinamente la qualità della vita era testata sulla quantità di immobili (Illustrazioni 22, 23).

In questo complesso e articolato contesto non va dimenticata la realtà della periferia. Essa non accennò a cambiare e si svolgerà ancora in agglomerati di baracche. Le zone coinvolte erano a ridosso delle stazioni, lungo i resti dei famosi e preziosi acquedotti romani, da via Alcamo a Tor Fiscale, al Mandrione, a Porta Furba, all'acquedotto Felice. Altre erano lungo le vie Tuscolana, Nomentana, Prati Fiscali, Prenestina, Casilina. Addirittura alcuni baraccamenti si estendevano fino alla borgata Finocchio e ai Castelli Romani.

Si trattava di chilometri di miseria e povertà angosciata, senza alcun servizio igienico e senza acqua. Dunque erano passate due guerre, inframezzate dal duro periodo fascista, si erano succeduti ben tre Piani Regolatori, ma il 1950 non offriva agli emarginati una prospettiva diversa dagli anni precedenti.

Il decennio 1950-1960 fu il periodo di denunce e reclami ad alta voce dei più importanti quotidiani e periodici italiani. Alcuni politici finalmente avrebbero preso le difese dell'Urbanistica e delle sue finalità sociali, i primi comitati cittadini si sarebbero opposti agli eccessi dell'avanzata edilizia, a favore della tutela del centro storico della città, degli spazi pubblici e delle aree verdi¹¹⁰.

L'Urbanistica iniziava ad essere così intesa come vero e proprio strumento di governo del territorio e nelle future elezioni del 1960 il Piano Regolatore, l'espansione della Città, i problemi del traffico furono argomenti di fuoco in tutti i programmi politici, in tutti i comizi.

¹¹⁰ Vale sicuramente la pena sintetizzare in questa sede tre casi davvero eclatanti (ce ne sarebbero molti) sulle decisioni di nuove costruzioni, sventramenti, distruzione di verde pubblico nel decennio 1950-1960. 1952 – Primo caso: lo sventramento di via Vittoria, situata al centro di Roma, parallela di via Condotti. Su sostegno del Piano Particolareggiato era stato approvato uno sventramento in aperto centro storico su continuazione di quello fascista, ma la forte reazione della stampa ("Il Mondo", "L'Europeo", "Oggi", "La Stampa", "Il Corriere della Sera", "l'Unità", "La Voce Repubblicana di Roma") condannò a più riprese lo sventramento ed un gruppo di intellettuali chiese al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici di respingere il Piano di sventramento di via Vittoria, la richiesta fu accolta. 1956 – Secondo caso: la costruzione dell'imponente struttura alberghiera di lusso Cavaliere Hilton a Monte Mario. In seguito ad una Convenzione tra Mr Hilton e la Società Generale Immobiliare (allora proprietaria dell'area, tra l'altro già denunciata dal settimanale "Espresso" per aver interpretato con semplicità il Regolamento Edilizio a sue convenienze) e nonostante le dure opposizioni dell'INU, dell'"Espresso" e di tutta l'opinione pubblica capitolina, la splendida vallata di Monte Mario immersa nel verde avrebbe lasciato il posto all'edificio del nuovo hotel, alterando per sempre i rapporti paesistici della zona. Questo episodio dimostra con quale facilità sia stato sottratto un elemento di interesse pubblico con un impianto privato. 1957 – Terzo caso: Villa Ada. Di proprietà privata, la Villa era stata vincolata dal Piano Regolatore del 1931 a Parco Privato, e solo nel 1954 a Parco Pubblico, ma solo per 32 ettari della Villa e 34 della zona verso Monte Antenne, i restanti 84 ettari sarebbero stati trasformati in intensivi. Con Villa Ada veniva affrontato il problema delle zone verdi e in occasione del Convegno di Lucca indetto dall'INU quello stesso anno, il Soprintendente ai Monumenti per il Lazio si dichiarava contrariato a questa iniziativa. Fortunatamente anche Villa Ada fu salva.

Alle soglie del nuovo Piano Regolatore del 1965, la Capitale continuava a crescere disordinatamente in tutte le direzioni senza confini definiti. Il paesaggio della periferia era completamente imbruttito e spersonalizzato dagli enormi “alveari di cemento”. Essi costruiti a ridosso dei nuclei abitativi più piccoli, a loro volta affiancati alle baracche. Il tutto formava un grande e squallido “vuoto” urbano, per una Città che non riusciva a decollare come centro moderno, funzionale e strategico.

Il Piano Regolatore del 1965

Ufficialmente la storia del nuovo Piano Regolatore risale all’istituzione di un “Ufficio Speciale Tecnico per il Nuovo Piano Regolatore” (USNPR)¹¹¹, ma i punti fermi sul nuovo strumento urbanistico vanno ricercati in una prima relazione del Consiglio Comunale (ottobre 1951), in cui lo scopo del nuovo Piano Regolatore¹¹² sembrava riflettere i bisogni di Roma e del suburbio eliminando subito, in prima battuta, il fenomeno diffuso dell’espansione a “macchia d’olio”; poi si insisteva sulla realizzazione e completamento di quartieri compenetranti con l’adiacente campagna, evitando la ghettizzazione nelle borgate; finalmente il vecchio centro storico sarebbe stato conservato integralmente, con interventi sulla viabilità, anche sotterranea, per decongestionare la Città dal traffico; si incoraggiava l’attuazione di una zona industriale tra la Prenestina e la Tiburtina ed ogni quartiere avrebbe avuto il suo spazio verde e impianti sportivi.

Questi primi determinanti principi sarebbero stati riproposti in seguito dal CET (Comitato di Elaborazione Tecnica), incaricato di sviluppare le direttive della Commissione per i lavori¹¹³ del nuovo Piano Regolatore. Seppur con varie difficoltà, il CET tracciò i tre punti fondamentali su cui si sarebbe basato il Piano: I° arrestare la

¹¹¹ L’USNPR è nato il 20 marzo 1953 sotto la guida dell’Architetto Ignazio Guidi fino al 1966; successivamente la direzione passò all’Ingegnere Pietro Sampieri fino al 1977.

¹¹² L’evoluzione di questo Piano Regolatore è stata assai più complessa rispetto a quella dei precedenti; una descrizione dettagliata dello stesso si trova nei nn. 28, 29 di “Urbanistica”, ottobre 1959. L. BENEVOLO – *Storia dell’architettura moderna*, Laterza, Bari, 1960; *Le origini dell’Urbanistica moderna*, Laterza, Bari, 1963; *L’architettura delle città nell’Italia contemporanea*; Laterza, Bari, 1968. M. VALORI – “Urbanistica”, n. 30, pp. 113 e sgg.

¹¹³ La Commissione era formata dalla Giunta Comunale nelle vesti del Sindaco, Assessori il Consiglio Comunale, Uffici Comunali, Ministeri, Soprintendenze, Enti Statali, Istituti di Cultura, Stampa.

crescita a “macchia d’olio”; II° creare un asse attrezzato ad est a partire dalla via Cristoforo Colombo, che avrebbe collegato con due rettifili, il mare e il quartiere Monte Sacro. Ad ovest invece, già c’era la “via Olimpica”, strada di congiunzione tra i Prati e Tiburtino. Il tutto con lo scopo di decentrare le attività decisionali e terziarie, spostando il traffico lontano dal centro storico; III° differenziare delle densità edilizie, in modo da decongestionare alcune aree.

Da ciò emerse la necessità di creare più polarità urbane di sviluppo industriale e tecnologico in direzione sud/est della Città. Furono molte le critiche a questo Piano Regolatore, tanto che i tecnici dell’USNPR in concertazione con la Giunta avrebbero proposto lo stesso progetto con alcune varianti notevoli, riducendo il progetto per lo sviluppo delle aree a Centocelle e la zona est, spostando sulla via Olimpica l’asse principale di scorrimento e decongestionamento del traffico, e valorizzando, come centri direzionali, l’EUR e la via Cristoforo Colombo.

Nonostante le varie posizioni, orientarsi all’Eur come fulcro del centro direzionale della Città sembrava la tesi che tutti volevano, almeno quello che Testa desiderava sin dall’epoca del Fascismo. E fu così. Mentre Roma continuava ad allargarsi faticosamente tra i problemi di traffico, di ampliamento di strade e creazioni di sottopassi, l’unica linea di metropolitana, i cui lavori iniziarono nel 1938, sarebbe arrivata proprio all’Eur nel 1955, dove faceva capolinea.

L’Eur era il futuro della Capitale, il luogo ideale per ospitare la XVII° Olimpiade: furono realizzati uffici, la nuova Fiera di Roma, il Palazzetto dello Sport, il velodromo, la piscina delle Rose, i campi delle Tre Fontane.

Fu realizzata una città sportiva anche a nord, nel triangolo tra il Foro Italico, lo stadio Flaminio e i campi dell’Acqua Acetosa. Infine, rientrava nel Piano delle Olimpiadi anche l’aeroporto Leonardo da Vinci a Fiumicino. Va ricordato che anche questo progetto è un esempio di intervento settoriale e frammentario. Assieme alle piste fu realizzata una sola strada di scorrimento che congiungeva l’aeroporto a Ostia, ingenerando aumento nel traffico. L’Amministrazione in questo periodo avrebbe beneficiato della Legge Pella¹¹⁴ che consentiva di impiegare, con provvedimenti di ordinaria amministrazione, finanziamenti eccezionali, trovando il terreno spianato per una edificazione a tappeto.

¹¹⁴ Si veda la *Legge n. 103, del 28 febbraio 1953*.

La viabilità, prevalentemente su gomma, subì una notevole crescita negli anni intorno al 1960, i mezzi pubblici venivano gestiti da tre compagnie (amministrate dal Comune), l'ATAC, la Stefer e una società privata, che garantivano prevalentemente il servizio al centro, mentre per le borgate vi era ancora il problema dell'autobus che passava raramente e fermava soltanto al capolinea.

La redazione del nuovo Piano Regolatore risultò lunga e complessa¹¹⁵, la cosa certa era che il 24 giugno 1962 indicava la scadenza fissa per l'adozione del nuovo strumento urbanistico.

In un clima politico di tensione, in alcune città italiane già si stavano sciogliendo le maggioranze a favore delle prime amministrazioni di centro-sinistra, a febbraio 1962 si sviluppò l'Operazione Sullo, che proponeva di trasformare il Piano della Giunta-USNPR attraverso il voto del Consiglio Superiore, in un nuovo Piano Regolatore.

Questo sarebbe stato il Piano dei Vincoli, cioè una sorta di strumento intermedio che avrebbe eliminato i provvedimenti negativi contenuti nel vecchio Piano Regolatore a favore di uno definitivo durante i tre anni di validità delle misure di salvaguardia¹¹⁶. Il tempo stringeva e le premesse prevedevano di fare in tre mesi e con procedure straordinarie, il lavoro di oltre un secolo di storia.

Oltre al problema legale, l'aspetto più delicato riguardava i contenuti che in realtà non furono divulgati; il nuovo Piano Regolatore stava nascendo in un clima di assoluta segretezza da cui opinione pubblica, tutte le forze culturalmente responsabili e coinvolte nel destino di questo Piano ormai da anni ed i cittadini, furono totalmente esclusi. La tanto attesa firma di adozione del commissario Diana non arrivò, con grande stupore della collettività politica e cittadina e i motivi di questo gesto riguardavano il disaccordo nell'approvazione di numerosi espropri e acquisizioni di terreni, in mancanza di un adeguato piano finanziario.

¹¹⁵ Si può leggere la tortuosa storia del nuovo Piano Regolatore nelle oltre 80 pagine nel n. 40 di "Urbanistica" marzo 1964.

¹¹⁶ *Legge 3 novembre 1952, n. 1902 e Legge 21 dicembre 1955, n. 1357*, art. 4. Tali norme attribuivano al Sindaco la possibilità di sospendere ogni licenza di costruzione in contrasto con il Piano Regolatore adottato, in attesa dell'emanazione del decreto di approvazione, per un periodo massimo di tre anni.

Solo nel luglio di quello stesso anno furono pubblicati gli elaborati tecnici costituenti il progetto di Piano Regolatore, dal quale emergevano i tre punti su cui esso si basava: la grande viabilità, il verde pubblico e il centro storico.

Il primo aspetto mirava all'eliminazione di quei tracciati assurdi, che si intersecavano verso il centro imbottigliando ad imbuto il traffico.

Ovviamente, lo scopo era quello di evitare il solito addensamento e congestionamento a cui Roma era purtroppo abituata. Il verde pubblico aumentò in ogni quartiere ed alcune questioni irrisolte come Villa Ada, Villa Chigi, Villa Doria Pamphili, Castel Fusano, Castel Porziano divennero finalmente destinati a parchi pubblici; le zone adiacenti alla valle dell'Aniene e Veio furono trasformate in grandi parchi urbani.

Anche per il terzo punto fu fatto un importante passo; fu sottoposto tutto il centro storico ad un complesso di vincoli, compresi gli sventramenti, per sconfiggere l'inerzia del vecchio Piano Regolatore del 1931.

Per il resto, l'intenzione di rendere obbligatoria l'espansione per comprensori convenzionati con perimetro, dimensioni e servizi fu un nuovo traguardo, soprattutto perché riguardava non solo l'edilizia economica e popolare, ma soprattutto l'iniziativa privata. Risale proprio a quel periodo la nascita di nuclei residenziali ad alto livello (come lo era il quartiere Parioli intorno al 1950), quali Vigna Clara, Due pini, villa nel Parco, Casal Palocco.

Anche l'asse attrezzato, successivamente chiamato SDO (Sistema Direzionale Orientale), era uno degli argomenti centrali di questo nuovo programma, che prevedeva una sequenza di tangenziali a pettine in direzione nord-sud che alleggerissero il centro e convergessero nelle aree esterne con una serie di attività terziarie e direzionali; il programma era incentrato sul trasporto su gomma.

In realtà, le previsioni di questo importante decentramento non furono mai attuate. I processi di terziarizzazione periferica furono solo il riflesso amplificato della gerarchizzazione del centro che non avrebbe mai perso la priorità direzionale verso l'esterno.

L'unica amarezza del progetto era per l'assenza, anche solo di un accenno politico sulla periferia romana, intesa come frattura sociale rispetto al centro e ai nuovi quartieri, e come non-identità di una Capitale in evoluzione; le baracche, le

borgate, gli “alveari di cemento” rimasero ancora nell’ombra dell’umiliazione, alienate dalla comunità civile e mai inglobate nei loro processi di rinnovamento e modernizzazione¹¹⁷.

In prospettiva delle nuove elezioni amministrative a Roma, nel luglio del 1962, Sindaco Glauco Della Porta, il Piano Regolatore del Decreto Sullo presentava una questione da risolvere. Bisognava decidere se adottare entro il 18 dicembre di quello stesso anno, il progetto di Piano con la previsione di redigere quello definitivo entro i successivi tre anni di validità come previsto dalle misure di salvaguardia, oppure trasformare, sempre entro la stessa data il progetto di Piano Regolatore e presentarlo come atto politico preciso, nella responsabilità della nuova Amministrazione.

Amerigo Petrucci, allora responsabile dell’Ufficio Speciale Tecnico per il Nuovo Piano Regolatore, optò per la seconda ipotesi e, affiancato dai tecnici Giuseppe Furitano e Pietro Samperi, guidò le sorti delle vicende urbanistiche romane fino al 1967. La squadra di lavoro dell’ufficio tecnico elaborò un progetto che differiva rispetto al progetto di Piano almeno su cinque punti:

- I. potenziamento dell’Eur come centro direzionale con previsione di espansione urbana, a scapito della periferia est della Città;
- II. inserimento di nuove zone industriali in prossimità dell’aeroporto di Fiumicino, ai Castelli Romani e verso la pianura Pontina, con conseguente ostacolo di traffico tra Roma e il mare;
- III. espansione di nuclei abitativi in tutto l’Agro Romano in direzione nord e ovest;
- IV. edificazione degli spazi rimasti “vuoti” del centro storico, sconvolgendo completamente i principi del progetto di Piano Regolatore che al centro prevedeva solo la ristrutturazione;
- V. normativa frammentaria e incompleta sul centro storico riferita, ad esempio, al cambiamento di colori per gli edifici esistenti.

¹¹⁷ Sulle periferie urbane si vedano: A. OLIVETTI – *Città dell’uomo*, 1959. CATELANI, TREVISAN – *Città in Trasformazione e servizio sociale*, EGSSCL, Roma, 1961; *I problemi delle periferie urbane*, Atti del Convegno dell’Istituto Cattolico di Attività Sociale, Roma 31 maggio, 2 giugno 1959, Edizioni Cinque Lune, 1960; “Centro Sociale”, nn. 30, 31 – 1599, 1560.

Il progetto di Petrucci-Furitano-Samperi operò così una sensibile eclatante retromarcia. Tuttavia, il Consiglio comunale approvava questo nuovo piano, suggerendo alcuni ordini del giorno che furono ascoltati (Illustrazione 24).

Si stabiliva una certa urgenza su questioni di primo piano, quali il parco pubblico dell'Appia Antica, l'asse attrezzato e la necessità di delineare Piani Biennali con lo scopo di stabilire le percentuali di crescita nei vari quartieri. Nel dicembre del 1965, con qualche giorno di anticipo sulla scadenza delle misure di salvaguardia, il presidente della Repubblica firmò il Decreto di approvazione del Piano.

Due furono gli aspetti positivi apportati con la firma del decreto. L'Appia Antica era finalmente destinata a parco pubblico da Porta San Sebastiano ai confini del Comune¹¹⁸; e sarebbe stata introdotta una lunga lista di aree archeologiche, storiche e monumentali da tutelare. Così si può affermare che fu fatto il primo vero tentativo di ridare a Roma la sua identità, il suo passato storico.

Il quarto Piano Regolatore di Roma veniva così inaugurato alla fine del 1965 con le previsioni di validità indeterminate, e rappresentava il primo strumento urbanistico adeguato alla Legge Urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150. Purtroppo, però, soltanto due anni più tardi, il 17 ottobre 1967 il Consiglio comunale approvava una Variante Generale che avrebbe completato il lavoro del trio Petrucci-Furitano-Samperi e apportato variazioni sostanziali all'aumento di espansione edilizia in tutta Roma.

Le zone interessate riguardavano Prima Porta e la Cassia; verso il mare: Ostia Antica, Acilia e Casal Palocco; i primi nuclei abitativi a Fregene e Passo Oscuro; la zona industriale di Pantano di Grano, all'Isola Sacra; nuove zone residenziali lungo la Colombo e Marconi; Cinecittà diventò un centro direzionale; le ville lungo la Nomentana divennero parco privato e infine nelle aree pubbliche di Villa Chigi furono costruite alcune palazzine.

¹¹⁸ Nel piano Petrucci-Furitano-Samperi vaste zone fino a Tor Carbone erano di proprietà privata; nel parco della Caffarella e lungo la via Ardeatina c'erano nuclei residenziali, le residenze del quartiere Tuscolano invadevano la parte più settentrionale dell'area archeologica. La mostra "*per il Parco dell'Appia Antica*" organizzata da Italia Nostra e dall'INU a Palazzo Venezia (15-30 giugno 1965) sensibilizzò molto il rischio di perdere un'area archeologica così preziosa. Italia Nostra avrebbe ripresentato la questione nel suo editoriale n. 44, 1965, ed organizzò il Convegno dal titolo "*Ultimo appello per la salvezza dell'Appia Antica*" presso l'Eliseo (23 novembre 1965). Si veda bollettino n. 46, 1965.

Non si avviarono, pertanto, vere opere che avrebbero aiutato Roma trasformarsi definitivamente in una città polifunzionale ed equilibrata nel suo assetto urbano. Anzi, per gli interventi importanti continuavano ad essere utilizzati i Piani Particolareggiati¹¹⁹, che appunto enfatizzavano una crescita singolare, caso per caso, nella totale mancanza di una visione globale e unitaria dell'evoluzione della Città.

La situazione dei parchi era una spina nel fianco, considerato che molti di essi erano ancora nelle mani di privati che avrebbero ceduto volentieri alcuni ettari del loro verde al Comune, per ottenenere in cambio l'autorizzazione ad edificare la parte restante¹²⁰. Chilometri di campagna saccheggiata selvaggiamente per lottizzazioni abusive e demolizioni di ruderi, acquedotti e ponti interessò la consolare Prenestina¹²¹.

Completamente rasa al suolo un pezzo dopo l'altro, giorno dopo giorno, sotto gli occhi di tutti, senza alcun intervento da parte delle autorità.

Sarebbe stato fatto uno scempio delle pinete costiere a sud del lido di Ostia: Castel Fusano, Castel Porziano e Capocotta, se il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici non avesse rifiutato la richiesta di lottizzazione dei proprietari della tenuta di Capocotta (la società Marina Reale). Oggi esse sono tre perle in un breve tratto di costa laziale, che interrompono chilometri di cementificazione di abusivismo edilizio e costituiscono circa 6.000 ettari di pineta i quali, oltre alla ricca vegetazione, accolgono antichi resti archeologici conferendo all'intera area un eccezionale valore di interesse ecologico e uno straordinario valore ambientale.

La Società Marina Reale aveva previsto la realizzazione, di abitazioni signorili di lusso.

¹¹⁹ Nell'ordine del giorno votato il 10 marzo 1966 si acconsentiva all'applicazione del Piano Particolareggiato (del Piano Regolatore del 1931), qualora questo non fosse in contrasto con il Piano Regolatore del 1962.

¹²⁰ È interessante ricordare che, nel 1970, il Principe Torlonia voleva barattare con il Comune una fetta del suo parco per ottenere la licenza a costruire la parte restante, ovviamente tale iniziativa non era prevista nel Piano Regolatore che anzi destinava l'area a Parco pubblico. Chi si oppose alla richiesta del Principe furono i cittadini della zona.

¹²¹ Italia Nostra organizzò una mostra a Palazzo Venezia (11 gennaio 1967) sulle distruzioni della via Prenestina. I bollettini di Italia Nostra nn. 45 del 1965, 48 del 1966, 52, 54 del 1967 parlano della distruzione del patrimonio archeologico della Consolare. Si veda "Urbanistica", nn. 54-55.

Le conseguenze del'ultimo Piano si fecero sentire anche nell'Edilizia Economica e Popolare¹²² che, concentrandosi prevalentemente a sud, affollò intere zone, creando un disequilibrio notevole e sovvertendo le previsioni di espansione della Città.

Nuovi quartieri sorsero lontano dal centro, ripetendo per l'ennesima volta, l'errore di isolare e ghettizzare nuclei abitativi. Ne è un esempio Spinaceto, a ridosso di Castel Porziano, lontanissimo dalla vita di Città. Il tutto appesantito dal disagio del pendolarismo, reso più duro dall'inadeguatezza del servizio dei trasporti pubblici, presente anche al centro di Roma. Gli unici interventi di quegli anni incoraggiavano l'uso del mezzo privato; cito a tal proposito, l'attuazione dell'onda verde¹²³ o la realizzazione di grandi parcheggi¹²⁴ a ridosso del centro storico.

Di contro, con la nascita delle prime isole pedonali a piazza Navona e via dei Coronari si apriva una pagina a favore dei cittadini che finalmente potevano circolare nelle piazze e per le vie liberamente stabilendo un rapporto dialogico e diretto con la loro splendida Città.

La politica delle grandi opere pubbliche aveva chiuso da pochi anni via delle Valli nella vallata dell'Aniene (oltre viale Libia) e Corso Italia (fino Porta Pinciana). Mentre nel 1970 fu realizzata una delle peggiori opere mai viste con le due strade a doppia carreggiata che dalla circonvallazione Clodia portano al già citato albergo Hilton¹²⁵, alterando la splendida veduta dall'alto della Città.

¹²² Il Consiglio Comunale il 26 febbraio 1964 adotta il Piano dell'Edilizia Economica e Popolare in base alla *Legge n. 167 del 18 aprile 1962*. Si veda anche "Urbanistica", nn. 40 del 1964.

I complessi più importanti sono stati costruiti a nord: Castel Giubileo, Fidene, Serpentara, Val Melaina. A est: Nomentano, Casal dei Pazzi, Rebibbia, Tiburtino, Ponte di Nona, Borghesiana, Tor Bella Monaca. A sud: Ferratella, Laurentino, Grottaferetta, Vigna Murata, Falcognana, Spinaceto, Tor dé Cenci.

¹²³ L'onda verde (progetto del 1967) è un lungo percorso che prevede la sincronizzazione di semafori in sequenza agevolando la scorrevolezza del traffico.

¹²⁴ Dopo vari Piani Regolatori e proposte, nel 1968 iniziarono i lavori per il parcheggio di oltre 2.000 auto sotto al galoppatoio di Villa Borghese, inaugurato nel 1971; un altro di 500 posti a piazza Adriana, ma in questo caso i lavori furono abbandonati. Gli stessi 500 posti auto però non furono perduti, poiché un altro parcheggio, all'interno delle Mura Aureliane fu costruito subito dopo tra le vie Francesco Crispi e Ludovisi. Quest'ultimo, non previsto nel Piano Regolatore, si insinua vicino alla Chiesa di Sant'Isidoro – ultimo avanzo della Villa Ludovisi – al posto dell'alberatura secolare che già c'era.

¹²⁵ Si veda p. 50, nota n. 110.

Andamento della disciplina urbanistica dal 1960 al 1970

La cultura politica urbanistica nel decennio successivo (1960-1970) non fu determinata come negli anni passati, quando l'Istituto Nazionale di Urbanistica e Italia Nostra erano unite nell'unico obiettivo di far trionfare i veri principi dell'Urbanistica, intesa come lo strumento che individuava le priorità strutturali e le trasformazioni socio-economiche per dare ordine e linearità al tessuto urbano della Città.

Si respirava un clima adagiato su vecchi principi storico-culturali, che i socialisti avevano ereditato dal passato. Mancava il desiderio di un rinnovamento culturale che sarebbe servito per dare una svolta alla Capitale.

La stampa non mostrava più l'entusiasmo necessario per criticare e denunciare ad alta voce la cattiva gestione urbanistica della Città ed i suoi conseguenti scempi. Il massimo quotidiano di Roma Il Messaggero era diventato l'espressione della destra economica romana, peraltro influenzando fortemente le altre redazioni (Il Tempo e Il Giornale d'Italia). Con essa entrarono in crisi anche le associazioni culturali; alcune di esse, come ad esempio l'Unione Cattolica Italiana e il Centro Tecnico Socialisti tacquero, altre, quali l'Istituto Nazionale di Urbanistica ebbero un cambio di rotta.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica sezione Lazio aveva condotto fino a quel momento una dura battaglia per difendere Roma dagli abusi dell'Amministrazione Comunale, dei ricchi proprietari di terreni e dalla politica urbanistica del Campidoglio, invece il sostegno politico dimostrato all'Operazione Sullo, e quindi al piano Petrucci-Furitano-Samperi, risultò di fatto a favore dei socialisti. L'Istituto Nazionale di Urbanistica da strumento di pressione diventava un organo di collaborazione e sostegno dell'opposizione.

Rimaneva fedele ai suoi principi e continuava a battersi contro i vizi dell'Urbanistica solo una minoranza. L'unica associazione che ancora manteneva in piedi certi principi era Italia Nostra¹²⁶, nata per la tutela del patrimonio storico-

¹²⁶ Italia Nostra era una associazione fondata il 18 novembre 1955 da Umberto Zanotti-Bianco, P. Trompeo, G. Bassani, D. Pasolini dall'Onda, E. Croce, L. Magnani, H. Howard. Tre anni dopo nasceva la sezione Roma, capeggiata da Leonardo Benevolo. Successivamente la direzione passava ad altri

artistico e naturale e per diffondere nel Paese la cultura della conservazione del paesaggio urbano e rurale, dei monumenti, del carattere ambientale delle Città¹²⁷.

Aperta ad ogni tipo di confronto e di dialogo, essa si trovò improvvisamente isolata nei suoi propositi, snobbata anche dall'Architettura che l'aveva sempre sostenuta. In quel momento storico, l'Architettura si era distaccata dall'urbanistica rivendicando una indipendenza stilistica, nella figuratività assoluta ed astratta.

Era il momento di gloria dell'Architettura, il periodo dei numerosi plastici realizzati in occasione del concorso per i nuovi uffici della Camera dei Deputati¹²⁸ del 1966, quando fu fatto il grande errore di scindere l'Urbanistica dall'Architettura, come se creare uffici in pieno centro storico, non implicasse di riflesso un adeguato assetto urbanistico nella Città.

È proprio come risposta a tutto ciò che va guardata l'esplosione culturale del 1968.

Nuclei Edilizi e abusivismo

Il censimento ISTAT del 1971 affermava che, a quella data, Roma aveva 2.781.993 abitanti, ovvero 595.000 in più rispetto al censimento di dieci anni prima (1961)¹²⁹. La Città si stava trasformando sempre di più in capitale moderna. I cittadini romani si affacciavano ad una nuova realtà industriale¹³⁰ ma allo stesso tempo apprendevano che un aspetto della loro Città era fatto di baracche, circa 70.000 secondo alcune statistiche eseguite in quel periodo¹³¹, tendenti ad aumentare.

illustri personaggi quali: Tito Staderini (dal 1963 al 1973), Giorgio Luciani (dal 1973 al 1980), Antonio Cederna (dal 1980 al 1996). Attuale presidente è Carlo Ripa di Meana.

¹²⁷ Si veda il sito internet www.italianostra.org.

¹²⁸ Manfredo TAFURI – *Il concorso per i nuovi uffici della Camera dei deputati – un bilancio dell'architettura italiana*, Vicenza, 1968. Si veda anche *Sesta biennale romana*, Roma, 1968; "Abitare", n. 65, maggio 1968; "La fiera letteraria", n. 50, 12 dicembre 1968.

¹²⁹ ISTAT: Istituto Nazionale di Statistica, ente di ricerca pubblico, presente nel Paese dal 1926. È il principale produttore di statistica ufficiale a supporto dei cittadini e dei decisori pubblici. Opera in piena autonomia e in continua interazione con il mondo accademico e scientifico. Il suo compito è quello di diffondere informazioni accessibili e trasparenti riguardo svariati argomenti, nel rispetto della privacy. Tra i suoi principali impegni vi è appunto quello di realizzare censimenti generali. Si veda il sito internet www.istat.it.

¹³⁰ Ormai erano ben avviate le fabbriche lungo la Salaria, la Tiburtina, la Prenestina, la Casilina, la Pontina.

¹³¹ La statistica più attendibile era quella svolta dal periodico *Times* – come ricorda Italo Insolera in *Roma moderna*, op. cit. p. 310.

Si ricorda, infine, l'estate del 1969 quando migliaia di baraccati occuparono case popolari ancora da destinare¹³², come segno di protesta e di rottura con il passato, per il riscatto di una vita degna.

Le baracche si estendevano abusivamente oltre i confini del Piano Regolatore, ma perfino le nuove aziende municipali, furono costruite nella zona archeologica degli acquedotti, a fianco ai baraccamenti. Baracche e abusivismo erano le due piaghe indelebili che avevano contribuito alla trasformazione di Roma capitale.

La periferia e le lontane borgate continuavano a crescere, senza considerare le leggi del Piano Regolatore o dei Vincoli Archeologici, tirando su i palazzoni in cemento nella loro totale impersonalità. Esisteva un poco chiaro giro di affari dietro tali fabbricazioni, destinate a chi una casa non l'aveva mai avuta, a chi, pur di avere finalmente un tetto e quattro mura, non stava dietro ai complicati e impossibili procedimenti burocratici per avere una casa secondo le leggi del Piano Generale o dei Piani Particolareggiati. Non era difficile, per chi aveva maggiori disponibilità economiche, corrompere un bravo costruttore e farsi costruire un bel villino con giardino.

Seguendo questo criterio, la Capitale continuava ad allargarsi e così per tutto il decennio dal 1970 al 1980; il risultato si evince dalla somma dei nuclei edilizi e aree abusive di Roma, del suburbio e dell'Agro Romano che venivano incessantemente saccheggiate ormai da anni¹³³. L'abusivismo aveva addirittura oltrepassato i confini comunali raggiungendo i comuni vicini di Aprilia, Pomezia, Albano, Grottaferrata, Frascati e Zagarolo.

¹³² Le principali occupazioni avvennero nei seguenti quartieri: tra l'estate del 1969 e l'autunno 1970: Tufello, Celio, Pigafetta, via Poliziano, Colosseo, Esquilino, via Cavour, piazza Vittorio, via Prati di Papa, Serpentara. Va ricordato un episodio importante riguardo all'occupazione di un ex-convento a Cavour, il quale era stato liberato dalle forze pubbliche per demolizione e ricostruzione. L'occupazione abusiva dello stesso fece intervenire la polizia che obbligò con la forza i baraccati a liberare il convento. La conseguenza si tradusse con una dura protesta dei baraccati che rimasero due mesi lungo i marciapiedi della via. I segni di protesta si fecero sentire ovunque, rimane alla storia l'eclatante incendio di un intero "quartiere" di baracche al borghetto Latino il 18 ottobre 1969. Sulla storia della periferia romana delle baracche, si veda F. FERRAROTTI – *Roma da capitale a periferia*, op. cit.

¹³³ Nel 1962, in sede di redazione del Piano Regolatore, vennero individuati 44 nuclei abusivi su 3.800 ettari di suolo; nel 1968 altri 22, occupando 396 ettari, nel 1970, 46 su 1.300 ettari circa, per arrivare al 1976 e rendersi conto che il totale di ettari lottizzati abusivamente erano 11.500. Tali dati furono confermati dalle sedute del Consiglio comunale tra la fine del 1968 e gli inizi del 1969. Si consulti P. DELLA SETA – *La capitale abusiva*, in "Rinascita", n. 47, 27 novembre 1970; P. e R. DELLA SETA – *I suoli di Roma*, Editori Riuniti, Roma, 1988. S. GARGANO, A. M. LEONE, R. SEBASTI, e P. VISENTINI – *Roma, cronache urbanistiche degli anni settanta*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1979.

La semplicità di questa espansione fu incentivata dalla mancanza di un piano intercomunale o provinciale che regolasse e coordinasse l'attività urbanistica tra Roma ed il suo *hinterland*.

Espansione a “macchia d'olio”, nuclei edilizi e abusivismo hanno caratterizzato cento anni di storia urbanistica romana, mentre l'attività edilizia continuava a proliferare indisturbata.

Il 1971 inaugurava il centenario dell'Italia Unità e, nell'occasione, sarebbe stato interessante accogliere la proposta di Italia Nostra per l'apertura del grande Parco Archeologico dell'Appia Antica. Un'iniziativa non certo lucrosa come quella dell'esposizione dell'E42 voluta da Mussolini nel 1911 e forse proprio per questo rimasta ignorata; ma che sarebbe stata una vera svolta di valorizzazione ambientale in una città come Roma.

Alcune interessanti novità si stavano invece vedendo nella Pubblica Amministrazione, con la nascita delle Circoscrizioni e delle Regioni. Le prime furono istituite nella maggior parte delle città italiane con un Provvedimento Legislativo che risaliva al 1915 (Legge comunale e provinciale, art. 155 – T.U. 4 febbraio 1915, n. 148)¹³⁴, su spinta dei movimenti di quartiere e dei comitati cittadini, le seconde iniziarono a funzionare con la prima elezione dei Consigli Regionali.

Il compito delle Circoscrizioni sarebbe stato quello di referente diretto delle esigenze dei cittadini, i quali, in un primo momento si limitavano a raccogliere casi di disagio, come mancanza di acqua, di una rete fognaria, di aule scolastiche o di vigili urbani, peraltro completamente assenti.

Successivamente, le associazioni dei cittadini¹³⁵ avrebbero agito con proteste, per denunciare le carenze dei pubblici servizi da parte del Comune ed infine, attraverso la divulgazione di giornali mensili, essi avrebbero esposto apertamente le lacune dei loro quartieri.

¹³⁴ *Delibera C.C. 13 aprile 1966, n. 1158*. Il limite delle circoscrizioni passarono con la *Delibera 5 aprile 1968, n. 968*, e i primi consigli circoscrizionali furono nominati il 26 settembre 1969. Diventarono Legge con la n. 278/76 a partire dalle elezioni comunali del 1981. Le venti circoscrizioni sono: 1) Centro Storico; 2) Flaminio, Salario; 3) Nomentano, San Lorenzo; 4) Monte Sacro, Nuovo Salario; 5) Tiburtino; 6) Prenestino, Casilino; 7) Centocelle, Quarticciolo; 8) Torre Spaccata, Tor Vergata; 9) Appio; 10) Tuscolano; 11) San Paolo, Ostiense; 12) Eur, Cecchignola; 13) Acilia, Ostia; 14) Fiumicino; 15) Magliana, Portuense; 16) Gianicolense, Bravetta; 17) Prati, Monte Mario; 18) Aurelio; 19) Trionfale; 20) Cassia, Flaminia.

¹³⁵ Nel 1979 le Associazioni di quartiere erano già 62.

Riguardo ai confini, le Regioni seguirono i naturali limiti geografici, mentre per le Circoscrizioni la città fu divisa in venti pezzi senza criterio, dentro i quali solo con il passare del tempo, si sarebbe formata una centralità.

Durante questa nuova redistribuzione amministrativa di ruoli e di competenze a Roma veniva messo in discussione l'ultimo Piano Regolatore con successiva nomina di una commissione formata dalla maggioranza politica capitolina, che nell'agosto del 1973 avrebbe presentato le sue proposte all'Ufficio Speciale Nuovo Piano Regolatore. Emersero così due aspetti importanti.

Il primo aspetto riguardava l'esigenza di far rientrare gli infiniti ettari di metri cubi – costruiti abusivamente – all'interno dei confini del Piano Regolatore e condonare per sempre gli abusi di Roma. Il secondo aspetto affrontava il solito vecchio problema urbanistico che lasciava la Città nel suo perpetuo stato di disgregazione e inefficienza dei servizi, marcando ancora, alle soglie del 1980, condizioni di vita già inaccettabili cinquant'anni prima.

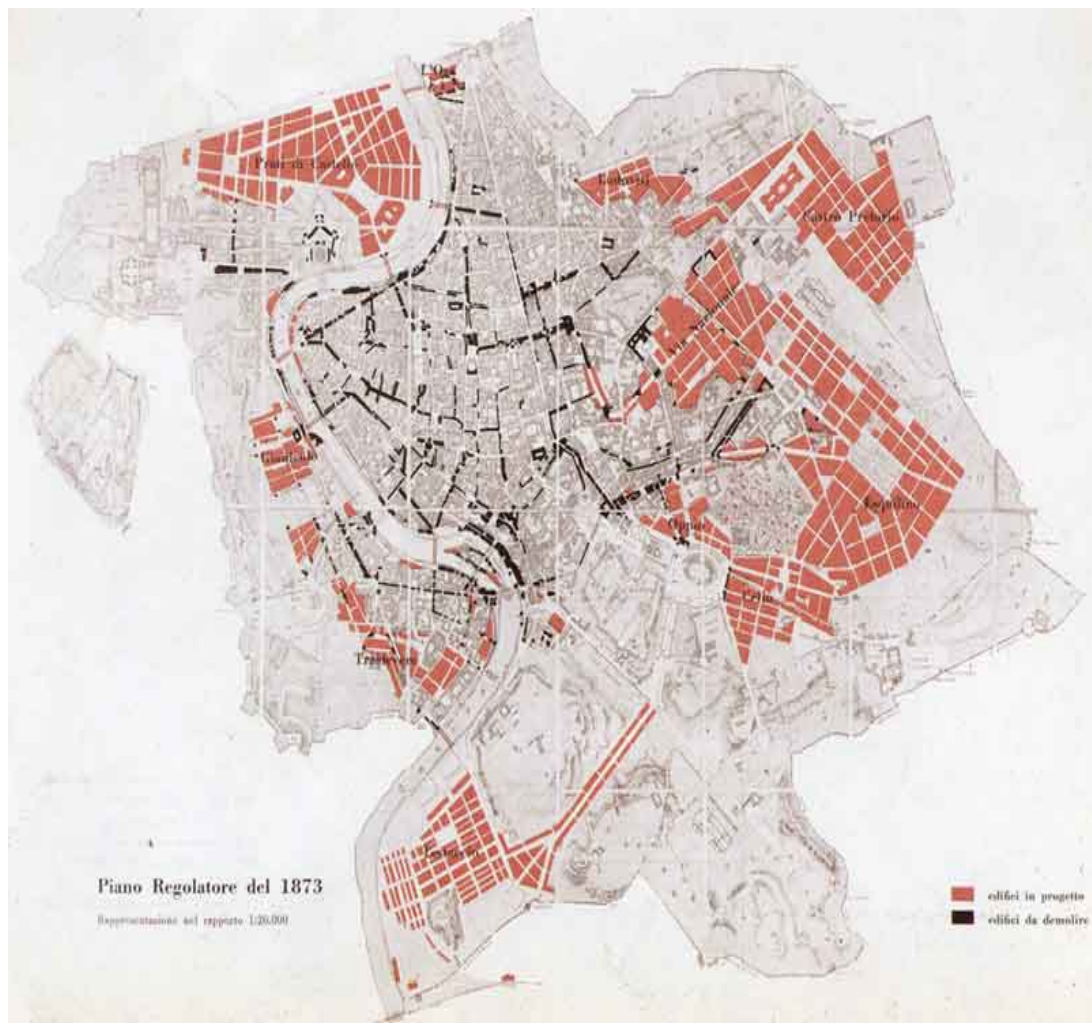
Spetterà alla sinistra, alle Giunte Rosse¹³⁶ il compito di condonare la città, demolire le baracche, costruire aule per le scuole, maggiori reti fognarie ed anche assistere all'inaugurazione della linea metropolitana. Si cercò di rimediare alle inadempienze urbanistiche piuttosto che proporre un nuovo vero programma di intervento. Qualche iniziativa fu presa sotto l'Amministrazione Luigi Petroselli, Sindaco da settembre 1979 a ottobre 1981, che stabilì la chiusura al traffico di via dei Fori Imperiali, la domenica.

Così crebbe Roma da capitale d'Italia. Inizialmente fu una cittadina addensata nel centro storico e soffocata dai nuovi edifici sorti sopra il ricordo di antiche ville, poi mentre il suburbio e la periferia inghiottivano l'Agro Romano con le nuove borgate, il centro si espandeva a "macchia d'olio". La speculazione edilizia e il condono conclusero l'evoluzione della capitale proprio nel suo anniversario dei cento anni.

Partendo dal Piano Regolatore del 1965 e dalle sue successive Varianti le previsioni e gli obiettivi per Roma erano orientati ad est, dove lo spazio urbano veniva

¹³⁶ Gli anni di Governo delle Giunte Rosse si trovano nei testi di P. e R. DELLA SETA - *I suoli di Roma*, op. cit.

proiettato verso la creazione di nuove polarità con l'affermazione di un carattere multifunzionale, orientato alla riqualificazione e alla trasformazione di quella periferia degradata e vuota che rappresentava l'elemento di rottura con la Città. Questi, almeno, erano gli obiettivi.



(Illustrazione 1).

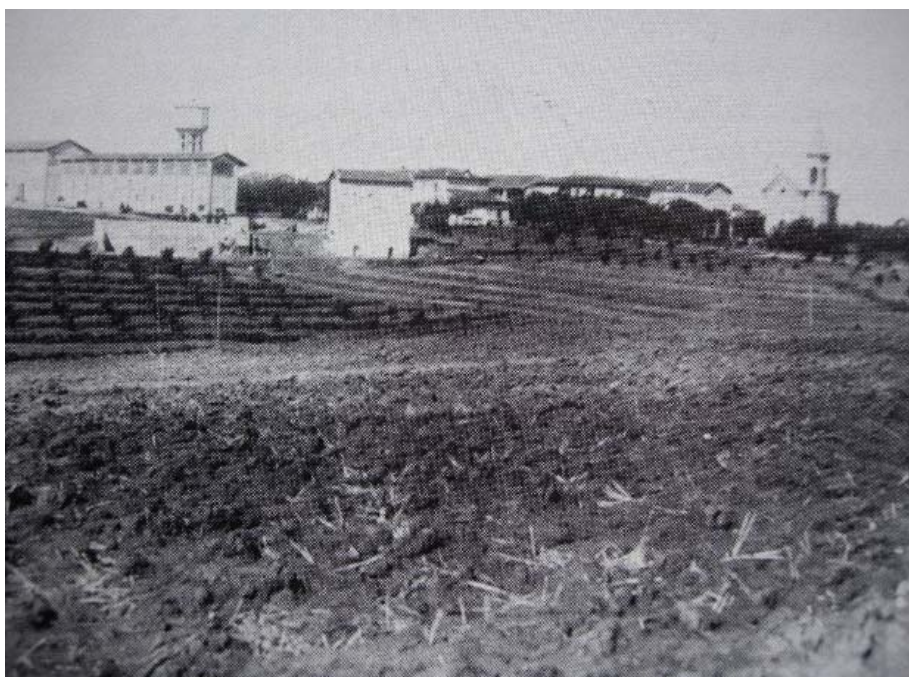
Piano Regolatore del 1873, firmato Viviani-Pianciani, mai diventato legge (immagine consultata nel sito www.kosmograph.com).

La didascalia nell'immagine in basso a sinistra riporta la scala: 1:20.000

La legenda in basso a destra individua nel colore arancione gli edifici da progettare, nel colore nero quelli da demolire.



(Illustrazione 2).
Fondazione Primoli. *Compagnia di guitti al lavoro sorvegliata da un fattoretto*,
(scatto fotografico del Conte Giuseppe Primoli) fine XIX° secolo.



(Illustrazione 3).
Archivio del Fondo Agro Romano. *Casetta Mattei*, località situata tra via
Portuense e via della Pisana, nel quadrante sud-ovest di Roma, 1930 ca.



(Illustrazione 4).

Archivio Alinari. *Porta San Sebastiano e le Mura Aureliane*, fine del XIX° secolo.



(Illustrazione 5).

Fondazione Primoli. *Compagnia mista di guitti*. Sullo sfondo si vede il Castello di Torrenova, situato sulla destra di via Casilina (scatto fotografico del Conte Giuseppe Primoli), fine XIX° secolo.



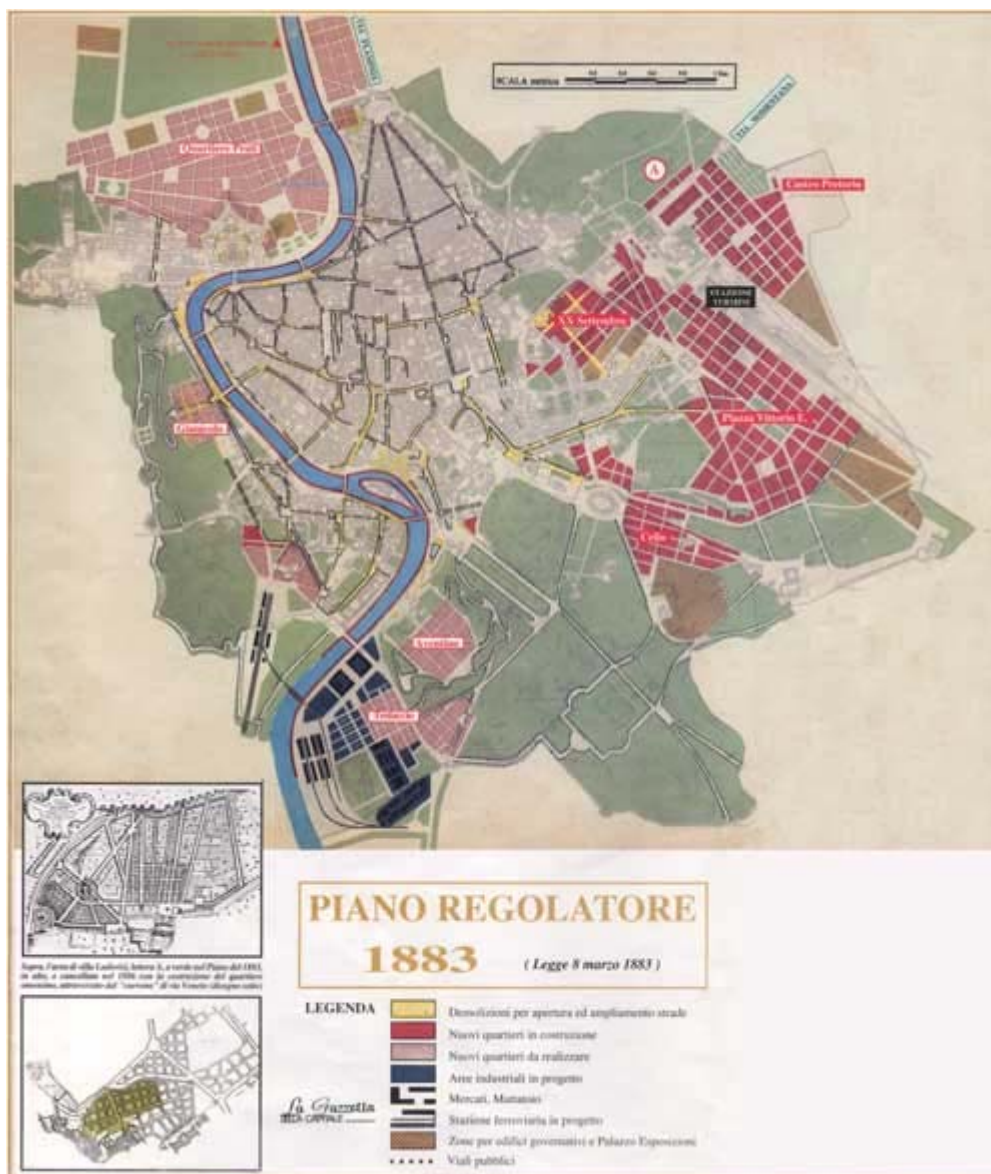
(Illustrazione 6).

Fondazione Primoli. *Donna e bambina davanti una capanna in paglia*, (scatto fotografico del Conte Giuseppe Primoli), fine XIX° secolo.

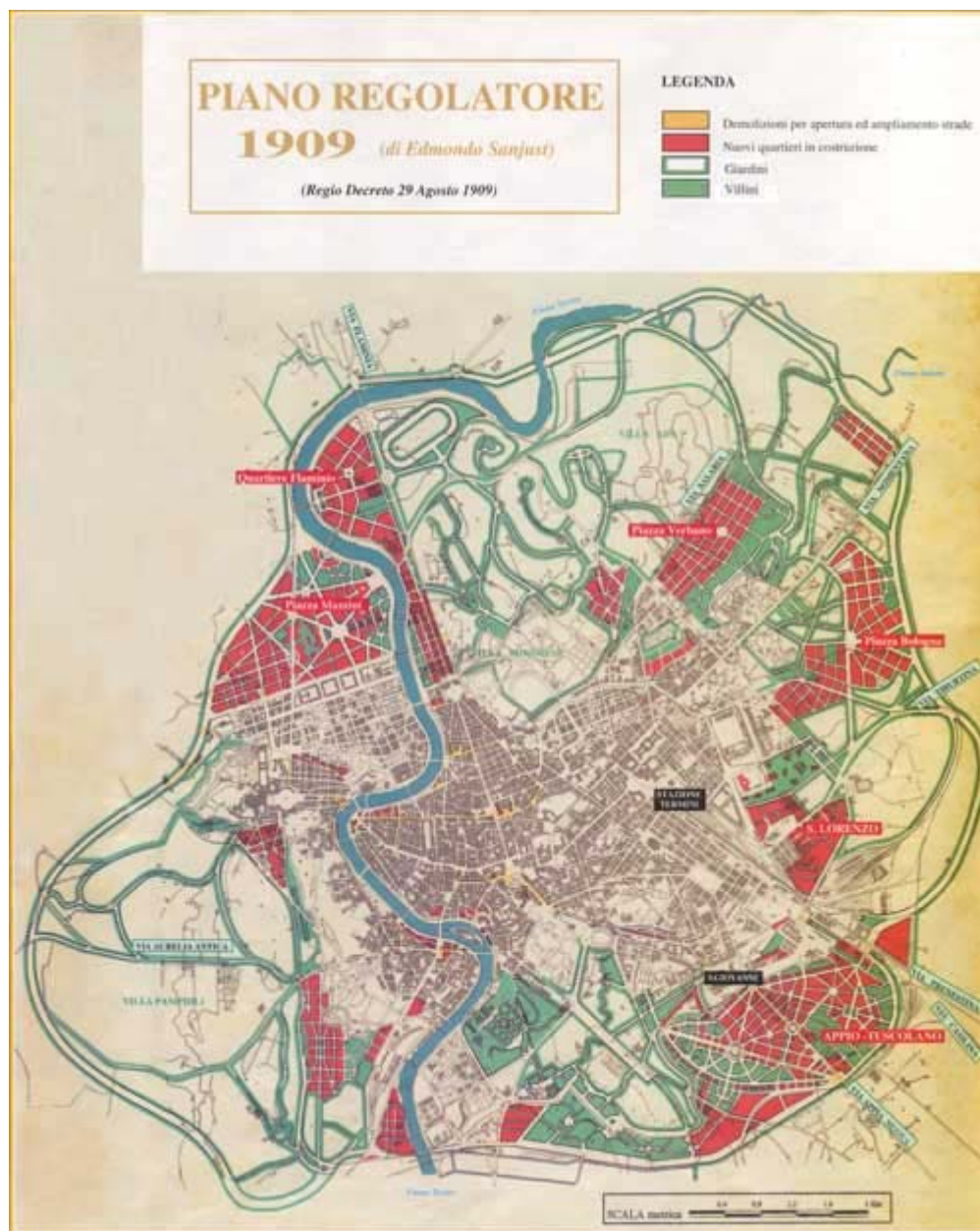


(Illustrazione 7).

Fondazione Primoli. *Conversazione a riva dopo una passeggiata sul Tevere*, (scatto fotografico del Conte Giuseppe Primoli), fine XIX° secolo; sullo sfondo un'arcata del nuovo Ponte Margherita inaugurato nel 1891.



(Illustrazione 8).
Piano Regolatore del 1883, firmato da Viviani (immagine consultata nel sito www.kosmograph.com).



(Illustrazione 9).
 Piano Regolatore del 1909, firmato Sanjust de Teulada (immagine consultata nel sito www.kosmograph.com).



(Illustrazione 10).
Archivio Capitolino. *Censimento delle baracche*, 1938, via Pineta Sacchetti, angolo via Primavalle.



(Illustrazione 11).
Archivio Capitolino. *Censimento delle baracche*, 1938, Torrione, angolo via Fanfulla da Lodi, vicino la Stazione Termini in direzione via Tiburtina.



(Illustrazione 12).

Archivio Capitolino. *Censimento delle baracche*, 1938, Acquedotto Felice, vicino la Via Tuscolana.

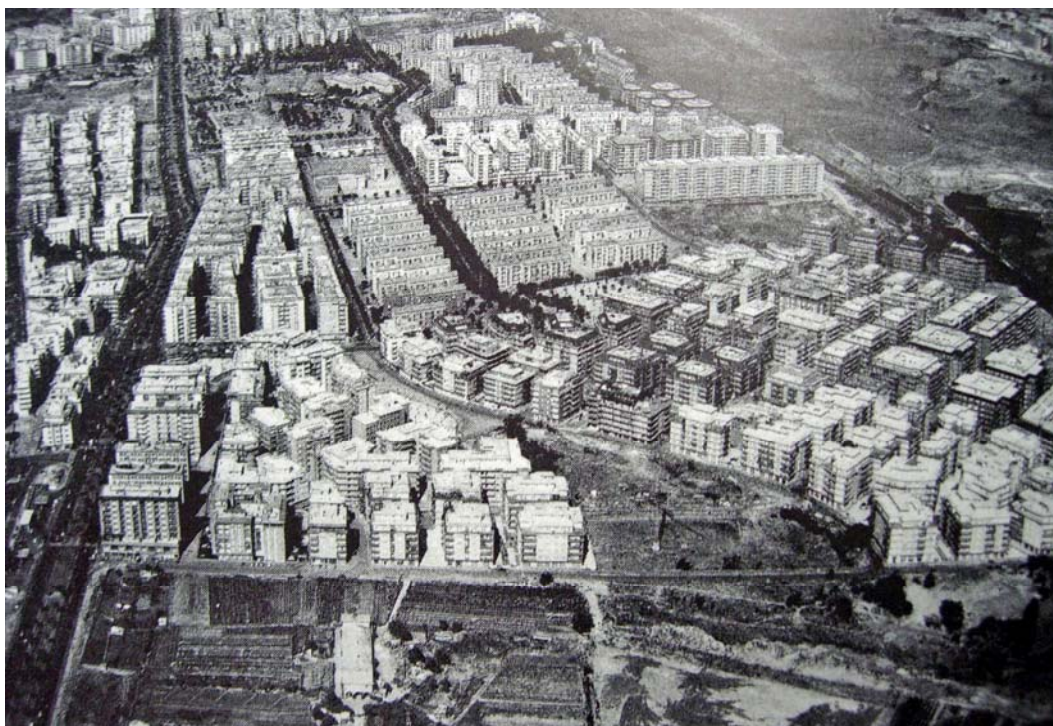


(Illustrazione 13).

Archivio Capitolino. *Censimento delle baracche*, 1938, via Prenestina, nell'area delle neoedificate case dei Tramvieri.



(Illustrazione 14).
 Fotocielo. *Borgata Prenestina*, intorno al 1960.



(Illustrazione 15).
 Fotocielo. *Quartieri intensivi costruiti tra la via Prenestina e la ferrovia Roma-Pescara*, intorno al 1960.



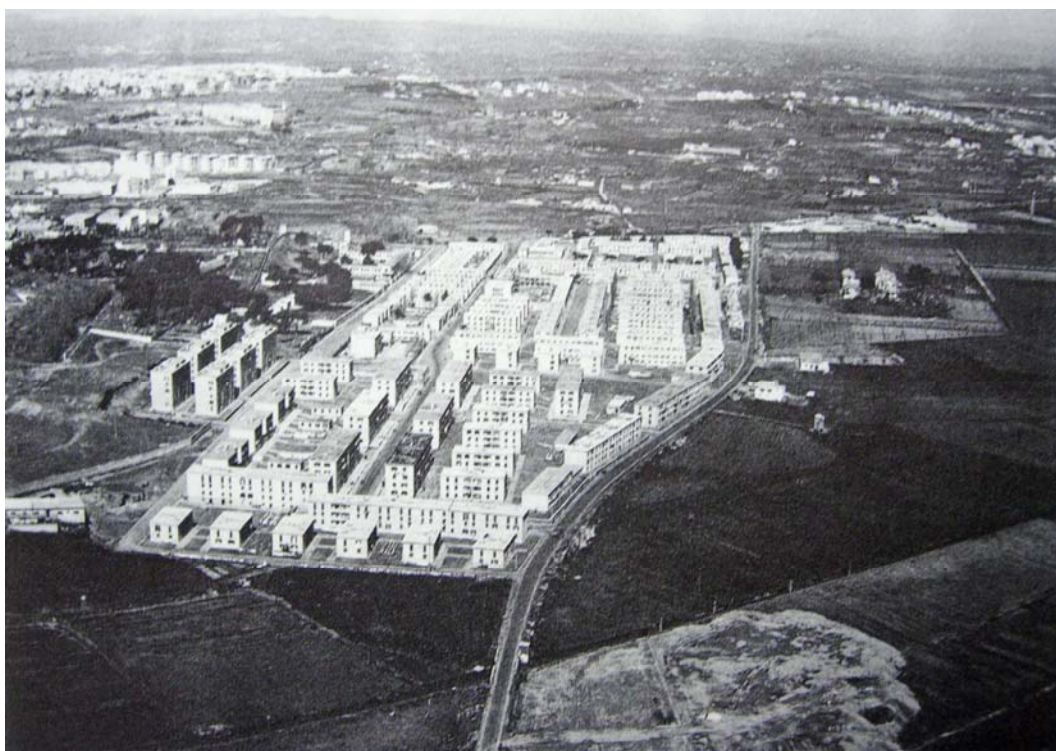
(Illustrazione 16).

Fotocielo. *Quartiere popolare di Centocelle sulla via Casilina, intorno al 1960.*



(Illustrazioni 17).

Fotocielo. *Borgata San Basilio; le baracche degli anni 1928-1930 sono state sostituite da palazzi multipiani ad opera dell'Istituto Case Popolari, intorno al 1960.*



(Illustrazione 18).
 Fotocielo. *Tiburtino III*, intorno al 1960.



(Illustrazione 19).
 Fotocielo. *Borgata di Primavalle*, intorno al 1960.



(Illustrazione 20).
 Fotocielo. *Il Quarticciolo, borgata intensiva sulla via Prenestina, intorno al 1960.*



(Illustrazione 21).
 Fotocielo. *L'Eur nell'anno delle Olimpiadi, intorno al 1960.*



(Illustrazione 22).
 Fotocielo. *Quartiere Aurelio, lungo la via Gregorio VII*, intorno al 1960.



(Illustrazione 23).
 Fotocielo. *Quartiere Trionfale, ai piedi di Monte Mario*, intorno al 1960.

 COMUNE DI ROMA
PIANO REGOLATORE GENERALE

DECRETO PRESIDENZIALE 16 DICEMBRE 1965 - DECRETO MINISTERIALE 6 DICEMBRE 1971

LEGENDA

ZONIZZAZIONE

L'INDICAZIONE DEGLI ARTICOLI DI RIFERIMENTO ALLE NORME DI ATTUAZIONE DEL PIANO

ZONA A ART. 4		A	CONSERVAZIONE, RESTAURO E RISANAMENTO
ZONA B ART. 5		B ₁	CONSERVAZIONE DEI VOLUMI, DELLE SUPERFICI E DELLE SAGOME ESISTENTI
		B ₂	CONSERVAZIONE DEI VOLUMI, DELLE SUPERFICI ESISTENTI
ZONA C ART. 6		C	RIDIMENSIONAMENTO VARIO ED EDILIZIO
ZONA D ART. 7A		D	COMPLETAMENTO SECONDO I PIANI PARTICOLAREGGIATI DEL P.R. 1931, CON I TIPI EDILIZI MODIFICATI
ZONA E ART. 8		E ₁	ESPANSIONE CON PIANI COMPENSORIALI UNITARI
		E ₂	ESPANSIONE CON PIANI PARTICOLAREGGIATI O CONVENZIONATI
		E ₃	ESPANSIONE RISERVATA ALL'EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA DA ATTUARSI MEDIANTE I PIANI DI ZONA APPROVATI CON D.M. 1/2386 E SUCCESSIVE VARIANTI, PER AREE SOGGETTE E NON SOGGETTE AI VINCOLI DI CUI ALLA LEGGE 18482 1/107
ZONA F ART. 10		F ₁	RISTRUTTURAZIONE URBANISTICA - AREE PARZIALMENTE EDIFICATE
		F ₂	RISTRUTTURAZIONE URBANISTICA - AREE DI COMPLETAMENTO
ZONA G ART. 11		G ₁	PARCHI PRIVATI VINCOLATI
		G ₂	PARCHI PRIVATI
		G ₃	VERDE PRIVATO
		G ₄	CASE UNIFAMILIARI CON GIARDINO
		G ₅	VERDE PRIVATO ORGANIZZATO
ZONA H ART. 12		H ₁	AGRO ROMANO
		H ₂	AGRO ROMANO VINCOLATO
ZONA I ART. 13		I ₁	CENTRI DIREZIONALI
		I ₂	EDILIZIA CON CARATTERISTICHE SPECIALI
ZONA L ART. 14		L ₁	ATTIVITÀ INDUSTRIALI GRANDI E MEDIE
		L ₂	PICCOLE INDUSTRIE E ARTIGIANATO
		L ₃	AREE PER INDUSTRIE DI QUALSIASI TIPO ED ATTREZZATURE DI SERVIZIO GENERALI INERENTI
ZONA M ART. 15		M ₁	ATTREZZATURE DI SERVIZI PUBBLICI GENERALI
		M ₂	ATTREZZATURE DI SERVIZI PRIVATI
		M ₃	ATTREZZATURE DI SERVIZI PUBBLICI DI QUARTIERE
		M ₄	ATTREZZATURE PER L'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA
ZONA N ART. 16		N	PARCHI PUBBLICI E IMPIANTI SPORTIVI
ART. 3			ZONE CONVENZIONATE
			ZONE IN CORSO DI CONVENZIONE

VINCOLI DI RISPETTO

	VINCOLO DI INABILITÀ
	VINCOLO ASSOLUTO DI INEDIFICABILITÀ
	VINCOLO PARZIALE DI INEDIFICABILITÀ
	VINCOLO ARCHEOLOGICO E PAESISTICO
	VINCOLO DI RISPETTO DELLA VIABILITÀ PRINCIPALE
	VINCOLO DI ATTIVITÀ PETROLCHIMICHE
	VINCOLO DI ATTIVITÀ INERENTI L'INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA
	VINCOLO CIMITERIALE
	ATTREZZATURE SPORTIVE

VIABILITÀ

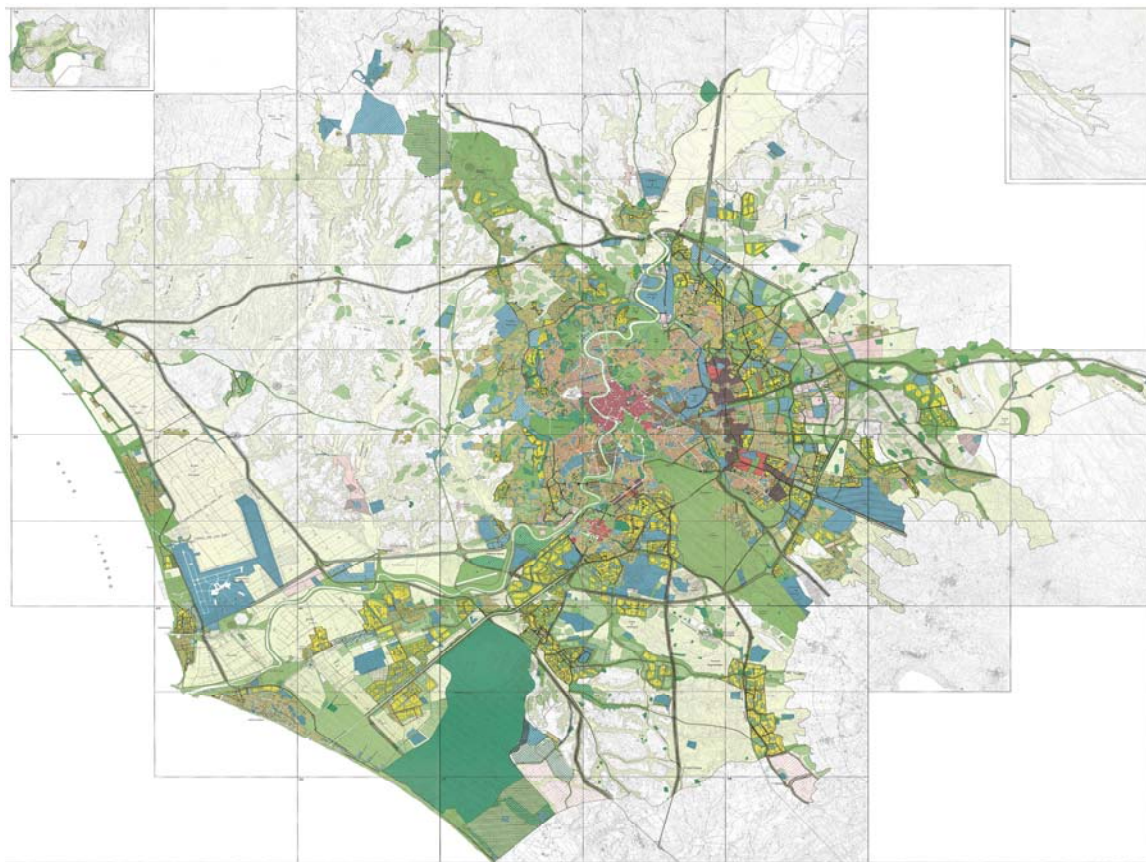
	AUTOSTRADE CON PISTE LATERALI
	ARTERIE A CARATTERE AUTOSTRADALE
	ARTERIE CITTADINE DI RAPIDO TRANSITO
	ARTERIE CITTADINE PRIMARIE
	STRADE LOCALI O DI QUARTIERE

PERIMETRI

	PERIMETRO DELLE ZONE STRALCIATE DALLA APPROVAZIONE
	PERIMETRO DEI COMPENSORI I, E, I ₁
	PERIMETRO DELLE CONVENZIONI
	PERIMETRO DEI COMPENSORI DELLE ZONE DI ESPANSIONE (E ₁) E DELLE ZONE DI RISTRUTTURAZIONE (F ₁)
	PERIMETRO DEI COMPENSORI DELLE ZONE DI ESPANSIONE E ₂
	PERIMETRO DEL VINCOLO DI RISPETTO MONUMENTALE
	PERIMETRO DEL TERRITORIO COMUNALE

DENSITÀ

	35 ABITANTI PER ETTERO		250 ABITANTI PER ETTERO
	75 ABITANTI PER ETTERO		300 ABITANTI PER ETTERO
	100 ABITANTI PER ETTERO		400 ABITANTI PER ETTERO
	140 ABITANTI PER ETTERO		600 ABITANTI PER ETTERO
	200 ABITANTI PER ETTERO		



(Illustrazione 24).

Piano Regolatore approvato con Decreto Presidenziale Dicembre 1966.

Immagine consultata nel sito del Comune di Roma (www.comune.roma.it).

Capitolo Secondo

La Campagna Romana attraverso la memoria di artisti e letterati dall'esperienza del *Grand Tour* ad oggi

Le condizioni naturali della Campagna Romana

Il significato generale e più comune di Campagna Romana¹³⁷ non corrisponde solo ai confini dell'Agro Romano e del primitivo Lazio e non deriva da quello della *Campania* antica intesa come terra di lavoro, ma rimanda più propriamente allo stato "campestre" di quella terra che circondava tutta la città storica. La Campagna Romana, infatti, comprendeva un'area che nei primi anni del secolo scorso aveva raggiunto una superficie di circa 212.000 ettari.

Geograficamente, essa si estende in una vasta area pianeggiante interrotta da lievi ondulazioni collinari che arrivano ad una altezza che va dai 140 ai 160 metri circa.

Tali alture trovano i loro confini naturali in direzione nord/est nel monte Soratte (690 mt.), nel fiume Correse, nei monti Corniculani, Tiburtini (l'altopiano di Tivoli alto 232 mt.) e Prenestini (l'altopiano della città di Prenestina 472 mt.). Mentre i monti Laziali (Rocca Priora, alto 768 mt.), monte Cavo (alto 949 mt.), monte Lariano (alto 891 mt.), monte Peschio (alto 956 mt.), il fiume Astura, il Mare Tirreno, i monti della Tolfa (Castel del Sasso alto 420 mt.) e i monti Sabatini (monte Roccaromana alto 602 mt.), delineano i confini in direzione est/ovest.

L'attuale conformazione terrestre dell'area romana è stata raggiunta nell'ultimo milione di anni attraverso una serie di eventi naturali, in gran parte determinati principalmente dalla presenza del fiume Tevere e dall'eruzione di apparati vulcanici intorno al territorio dove poi sarebbe sorta Roma. La ricchezza e la fertilità del suolo è da ricercarsi anche in quello strato finale di tufo granulare vulcanico che si è depositato sui colli e sulla campagna romana in seguito, appunto, alle eruzioni dei vulcani Sabatini e Laziali.

¹³⁷ Per una approfondita bibliografia sulla definizione storico-geografica della Campagna Romana, si veda p. 8, nota 20.

Anche al Tevere è riconosciuto un ruolo determinante per la conformazione dell'estesa fertile pianura. Esso attraversa la campagna in direzione nord/est per un primo tratto e prosegue, nel secondo tratto, a sud/ovest. La primitiva foce marittima del fiume sfociava nell'attuale Monte Mario e in seguito a Ponte Galeria.

Più avanti, in età romana, la foce si trovava nei pressi dell'antica Ostia, e con il tempo si è allontanata da essa spostandosi di circa cinque chilometri. Inoltre, corsi d'acqua, fontanili, gore e pozzi si estendevano in tutta l'area suburbana di Roma e contribuivano, insieme agli affluenti dei laghi Latini e Sabatini e al fiume Aniene, a nutrire tutta la campagna.

Oltre ai suddetti processi, capaci di sconvolgere la morfologia di una zona in tempi relativamente rapidi, anche eventi geologici di portata globale, come le variazioni del livello del mare e l'erosione atmosferica, hanno sicuramente contribuito a dare a tutta l'Area la sua attuale fisionomia.

Cenni sulla Campagna Romana nel Mondo Antico

In Epoca Romana la fisionomia dell'attuale Campagna Romana¹³⁸ corrispondeva alla selva, ovvero alla natura ancora selvaggia e spontanea, rispettata e venerata agli occhi dei Romani. La natura rappresentava il fulcro vitale dell'antica Civiltà, da un punto di vista sociale, militare e religioso.

La religione è il primo elemento che definì un solido legame tra l'uomo e la natura, poiché attraverso quest'ultima gli dei trasmettevano a quei luoghi una spiritualità tale che i Romani la proteggevano come luogo sacro¹³⁹.

Con il passare dei secoli la visione della natura ha subito un processo di laicizzazione, portando i Romani ad una sua diversa considerazione con il progressivo passaggio da bosco sacro a giardino recintato sulla base dei principi del modello ellenista.

¹³⁸ G. TOMASSETTI, *La campagna romana, antica, medievale moderna*, op. cit. pp. 43-50.

¹³⁹ Va ricordato che la distruzione del bosco e delle sponde del fiume, ai fini di realizzare alcune abitazioni, rappresentava un gesto contro il dio che proteggeva quei luoghi e per l'espiazione tali scempi i Romani eseguivano il Rito degli Argei, ovvero simulavano sacrifici umani gettando dei fantocci nel fiume. Dei riti sanguinosi e feroci si ricorda quello dell'uccisione del sacerdote del bosco di Diana (*ex nemorensis*) eseguito da colui che avrebbe dovuto succedergli.

L'influsso della Mitologia greca nella Civiltà Romana ha rappresentato i presupposti per un nuovo approccio dell'uomo all'ambiente. Cambiando il rapporto con la religione, cambiò anche il gusto verso la selva e la natura selvaggia, favorendo l'avvicinamento dell'uomo alla campagna.

La costituzione di Roma antica fu tutta di origine agricola e la Civiltà Romana, che è alla base della civiltà moderna, affonda le sue radici proprio nel campo e nel podere. Roma è nata come un aggregato di patriarcati agricoli traggono origine da un nucleo di agricoltori (*gentes*) che si organizzava in tribù *rustiche* ed *urbane*.

Le tribù rustiche erano formate dai *pagii* gentilizzi dell'agro antico, gli antenati della futura aristocrazia romana, le tribù urbane costituivano la plebe. La prevalenza economica e morale delle tribù rustiche su quelle urbane era da attribuirsi all'importanza data all'agricoltura sia come base patrimoniale, che come esercizio principale della vita stessa¹⁴⁰.

L'agricoltura dell'antica Roma si concentrava prevalente sulla coltivazione di cereali, vite ed olivo era molto praticata in forma intensiva. In particolare, la produzione dei vini locali era la più praticata, ciò malgrado importavano vini dall'Italia meridionale e dalla Grecia, soprattutto nel periodo repubblicano. Inoltre, la passione della viticoltura intensificò il desiderio di conoscere vini provenienti anche dalla Spagna¹⁴¹. La concorrenza con i vini di altre nazioni, comunque, non danneggiava la produzione di vini locali, nella quale i Romani erano dei veri maestri, come testimoniano atti pubblici e privati.

Sotto il profilo storico, l'Agro Romano coincideva con gli antichi confini della città e veniva simboleggiato dal bosco sacro della (*dea Dia*), dove i Romani si riunivano per venerare gli dei e benedire l'agricoltura.

¹⁴⁰ L'amore e lo studio per l'agricoltura fu testimoniato anche dai celeberrimi scritti agricoli di Catone, Varrone, Columella, i fratelli Massimo e Condiano Quintilii (questi ultimi proprietari di porzioni dell'agro, ebbero villa a Nettuno, a Tuscolo e quella splendida villa sull'Appia, oggi Santa Maria Nuova). Ricordo anche Rutilio Palladio e Antonio Castore, quest'ultimo noto come orticoltore e botanico.

¹⁴¹ La provenienza dei vini stranieri è accertata dalla quantità di anfore o avanzi di anfore ritrovate a Roma, in località Testaccio e Castro Pretorio (1878).

L'Agro Politico o *peregrinus* riguardava invece il territorio prossimo a quello romano, i cui abitanti intrattenevano rapporti, politici, con i Romani del centro della Città.

I territori conquistati in epoche successive, destinati a diventare di proprietà privata, rientravano invece nel concetto pubblico di Agro Romano.

Per quanto riguardava i dintorni dell'antica Roma, essi si identificavano con il *continentia aedificia*, ovvero con l'abitato che proseguiva fuori la città, mille passi oltre le mura, sotto il controllo della vigilanza *aediles urbani*; l'area suburbana (*suburbanum*), invece era destinata alla coltivazione di orti e giardini; ed infine, l'Agro propriamente definito (*ager romanus*) era la parte agraria più estesa e coltivata.

Con la fondazione della città di Ostia sulla foce destra del Tevere¹⁴², i Romani affermarono il loro controllo territoriale anche sulla costa. Tale evento non solo rappresentò uno snodo commerciale strategico ed un punto di raccordo di importantissime vie di comunicazione tra il Tevere e il mare Tirreno, ma anche l'occasione per realizzare una strada di collegamento tra la Città e la costa.

Uno dei mezzi più efficaci per dominare tutta la Campagna Romana fu proprio quello della viabilità, ed in questa i Romani seppero davvero riflettere.

Le grandi vie suburbane di Roma partivano dalle rispettive porte del recinto primitivo urbano e conducevano a cittadine federate, con l'esclusione delle vie Ostiense e Campana che servivano principalmente per scopi commerciali.

I nomi delle vie esterne, quelle che sarebbero state prolungate in tutta Italia, indicavano il magistrato che le aveva realizzate e, già in età repubblicana, quei nomi venivano incisi sopra una colonna di metallo dorato apposta lungo la via, con riferimento alla distanza in miglia dalla città.

¹⁴² Ostia trae il suo nome da *Ostium*, bocca del fiume. E' qui, infatti, che un tempo il Tevere terminava il suo corso prima di buttarsi nel mar Tirreno. Un'inondazione verificatasi nel 1575 fu la causa dello spostamento del corso del fiume sacro ai romani, che da quel momento si è incurvato verso nord, allontanandosi dall'antica Ostia di circa 5 chilometri. La leggenda fa risalire la fondazione della città, prima colonia dei romani e primo porto fluviale in Italia, al quarto re di Roma, Anco Marzio. Ma più recenti ricerche archeologiche hanno rilevato una cittadella fortificata, il *castrum*, risalente al IV° secolo a.c.

Queste vie tagliavano in ogni senso la Campagna Romana e quelle principali rimangono tutt'oggi di uso pubblico conservando ancora l'antico nome. Tali strade, ordinate dai consoli, sono conosciute oggi come *Consolari*¹⁴³.

Vie era inoltre, una fitta rete di vie municipali, consorziali, comunali e private che garantivano buoni spostamenti da una parte all'altra del territorio romano. Purtroppo, nel corso dei secoli in seguito a battaglie, guerre e processi di antropizzazione, non rimane che una minima parte di tale splendido patrimonio viario.

Oltre alla viabilità, va ricordata la storia dei ponti, anch'essi patrimonio unico dell'antichità romana. La loro realizzazione fu voluta dai pontefici, dai quali prendono il nome, che avevano appreso dagli Etruschi la tecnica progettuale ed ingegneristica. Alcuni di essi li ritroviamo ancora oggi primeggiare nel traffico di Roma, come ponte Milvio o ponte di Nona.

Per tornare all'Agro Romano, ad esso sono senza dubbio rappresentati dall'intervento di drenaggio e di bonifiche agrarie ed igieniche dei suoli.

Si tratta di interventi realizzati nella seconda metà della Roma repubblicana finalizzati sia all'impedimento delle inondazioni nelle campagne sottostanti, che all'approvvigionamento di maggiore quantità d'acqua per l'agricoltura. Ancora più geniale fu l'intervento di bonifica progettato per l'impedimento delle infiltrazioni ed aumenti d'acqua nel sottosuolo e nella circostante campagna, che evitava ristagno di acque sporche e maleodoranti.

Gli interventi di bonifica dei suoli e la realizzazione delle strade contribuirono a notevoli miglioramenti nella coltivazione. Gli antichi Romani, probabilmente istruiti dagli Etruschi, conoscevano molto bene la conformazione del sottosuolo, del regime delle acque pluviali e sorgive che gli fu indispensabile per il miglioramento della coltura e l'allontanamento della malaria.

¹⁴³ Le vie *Consolari* di Roma sono: Ardeatina, Aurelia, Cassia, Flaminia, Labicana, Latina, Laurentina, Nomentana, Ostiense, Portuense, Prenestina, Salaria, Severiana, Tiburtina, Trionfale. La via Appia fu l'unica costruita da un Censore.

I Romani non erano soltanto abili contadini, la loro grandiosità va ricercata anche nell'attività edilizia, i cui colossali ruderi che ancora nei secoli XVIII° e XIX° costellavano l'Agro Romano in tutto il loro splendore, sono un esempio.

La Campagna Romana, quindi, era un vero e proprio giardino incantato, come del resto tutta la campagna italiana che, grazie al suo dolce clima e la frescura stagionale, diveniva il luogo ideale anche per il riposo estivo delle grandi personalità politiche del tempo, come Giulio Cesare e in tempi più moderni Alessandro Torlonia¹⁴⁴.

La Villa antica raggiunse il suo massimo splendore durante il periodo imperiale, quando il patrimonio iniziò ad essere un elemento portante per la successione al potere, tanto da divenire inalienabile e privilegiato. La proprietà di Cesare, infatti, era da intendersi come una aggregazione amministrativa che si estendeva in tutta la Campagna Romana, proseguendo verso sud, fino a Baia e Capri in Campania.

Nel cuore di Roma l'area interessata alla realizzazione di queste splendide costruzioni riguardava gli attuali quartieri Esquilino e Celio. Si trattava di una zona molto vasta, organizzata in caserme, giardini, teatro, anfiteatro, templi, prigioni; tutto di proprietà di Giulio Cesare. Spostandosi verso l'aperta campagna, alcune tra le più importanti ville colossali di quel periodo furono realizzate a Tivoli, (Villa Adriana), ad Albano; si ricordano, inoltre, quelle della via Veientana di Livia, in località Prima Porta; a Tor de Schiavi (Villa dei Gordiani) o a San Cesareo (prima di Cesare, poi di Massenzio).

Queste e numerose altre ville erano impreziosite da sculture, affreschi, mosaici e oggetti preziosi, oggi apprezzabili nei musei di tutto il mondo. Molti di tali capolavori erano tesori che provenivano dall'arte dell'Antichità Orientale e Greca.

Nonostante il palazzo, o pretorio, rappresentava il fulcro di tutta la villa da un punto di vista edilizio e sociale, l'obiettivo principale dei Romani, in tale costruzione, era quello di organizzare un campo agricolo, recintato, diviso in ripiani o terrazze graduate, destinato principalmente alla coltivazione e all'allevamento.

Non mancavano parchi, giardini e boschetti, perfettamente curati in ogni dettaglio sullo stile di quelli moderni che contribuivano ad abbellire il palazzo già

¹⁴⁴ Si ricorda che il Principe possedeva cinque ville tra suburbane e laziali.

maestoso con le sue arcate, decorazioni e grandi portici. Alcune ville imperiali avevano addirittura più di un palazzo centrale e ciò conferma la cura del dettaglio, dello sfarzo e della grandiosità di queste opere edili.

Un ulteriore esempio di grandiosità architettonica ed ingegneristica della Campagna Romana è dato dalle arcate degli Acquedotti Romani. Gli acquedotti venivano costruiti con ampi cunicoli sotterranei, che raggiungevano la profondità di circa 15 metri e in superficie si ergevano con maestose arcuazioni contenenti uno o più *spechi*, ovvero canali, al fine di accogliere una o più acque.

Come le ville, anche gli acquedotti iniziarono ad essere realizzati nel periodo tardo repubblicano/inizio imperiale. Dietro ogni acquedotto vi era il percorso delle acque che lo attraversavano.

Le Acque Marcia e Claudia (di cui rimangono evidenti arcuazioni in pietra sulla via Latina), Aniene Nuova e Aniene Vecchia, che nascevano dalle migliori sorgenti dell'alta valle dell'Aniene raggiungevano Tivoli, proseguivano dai Monti Prenestini fino ai Colli Albani, per arrivare, infine, nella zona Capannelle e puntare dritti su Porta Maggiore.

Le Acque Giulia e Tepula e in parte Marcia lasciano oggi le loro tracce nell'acquedotto di Porta Furba lungo la ferrovia dei Castelli; l'Acqua Paola, già Traiana proveniva invece da Nord, dal lago di Bracciano e sgorgava direttamente al Gianicolo; mentre, l'acqua che più propriamente ha attraversato l'antica Campagna è la Vergine sulla via Collatina, di cui rimangono i resti dell'Acquedotto (Illustrazioni 25, 26, 27).

Inoltre, si ricordano l'Acqua Augusta presso la via Prenestina e la Collatina, l'Acqua Alessandrina sulla via Prenestina, ed infine, l'Acqua Alsietina proveniente dal lago di Martignano.

Degli Acquedotti che rifornivano Roma in Età Imperiale, questi erano senz'altro i più importanti e convogliavano almeno il 70% dell'acqua usata in Città. L'acqua doveva arrivare a Roma da quote piuttosto elevate, in modo da mantenere una certa pendenza e velocità e così servire tutte le zone del nucleo cittadino.

Questa è la ragione per cui gli acquedotti furono realizzati principalmente con imponenti strutture in superficie, al fine di garantire che il corso d'acqua mantenesse una costante velocità. Infatti, ben otto acquedotti facevano lo stesso tragitto, che

corrispondeva alla direttrice Capannelle-Porta Maggiore, la quale segnava lo spartiacque fra i bacini del basso Tevere e dell'Aniene. Soltanto l'Aniene Vecchio fu lasciato scorrere sottoterra.

Alla luce di quanto sin qui esposto, vanno ricordati due aspetti dei quali siamo tutt'oggi testimoni e che rivelano l'antica importanza dell'Agro Romano: le vestigia della popolazione che abitò quella terra e lo straordinario lavoro di sistemazione delle acque.

Il periodo storico che coincise con lo spostamento della sede imperiale da Roma a Bisanzio comportò uno spopolamento dall'Agro Romano dei braccianti che divennero gli schiavi della nuova Capitale. Inoltre, tale evento storico-politico causò un aumento esponenziale delle imposte sui terreni che costrinse i proprietari a cedere le terre di cui disponevano al fisco¹⁴⁵.

In quel periodo storico (IV°-V° secolo), tanto instabile e difficile per i proprietari terrieri, si stava affermando la proprietà ecclesiastica ampiamente sostenuta da Costantino, il quale iniziò a donare alle basiliche romane parte del patrimonio di Cesare. Motivo per cui la Chiesa riuscì ad arricchirsi, e ad accumulare il suo immenso patrimonio. Dalle donazioni di Costantino e dei successivi imperatori, nonché per la concessione di futuri privilegi ed esenzioni fiscali ottenute negli anni, si consolidò la dominazione territoriale pontificia su Roma.

Intorno al VII° secolo, inoltre, i tre requisiti del patrimonio imperiale: inalienabilità, perpetuità e privilegio, furono estesi anche al patrimonio della Chiesa. Gli effetti economico-agricoli furono molto vantaggiosi, tanto che in poco tempo vi fu un ripopolamento della campagna ed un miglioramento delle condizioni di vita dei braccianti.

Così, il concetto amministrativo del patrimonio imperiale passò anche a quello papale ed ecclesiastico, generando una sorta di laicizzazione della proprietà della Chiesa, che portò ad un trattamento molto vantaggioso del patrimonio privato, secondo il criterio civile, topografico e profano.

¹⁴⁵ A tale proposito, si ricorda che fu richiesto il contributo del colonato. Questa istituzione si diffuse in Italia sotto Costantino, ma va detto che la condizione del colono del fondo era molto simile a quella del servo della gleba, attribuibile al posteriore periodo feudale (V secolo). A ciò si aggiunse l'arrivo dei barbari, la cui laboriosità contribuì, solo in parte, a risollevarne la produzione agricola e il duro lavoro del colonato dal loro declino.

Il nuovo patrimonio ecclesiastico e papale della Campagna Romana si distingueva da quello imperiale per un lessico catastale rustico che sarebbe rimasto fino ad oggi in uso in numerosi Comuni italiani. Ne sono esempio i termini *massa*, *domusculta*, *colonia*, *curtis*, *cura*, *sala*, *castrum*, *casale*, *mansus*, *turris*, *tenimentum*, *plebs* e *fundus*¹⁴⁶.

A tale proposito, va ricordato che l'organizzazione e la gestione della campagna romana durante tutto il Medio Evo, fino alla Riforma Agraria del 1950¹⁴⁷, ha fedelmente seguito il modello proposto dalla Chiesa romana.

Con la caduta dell'Impero Romano e la conseguente scomparsa degli insediamenti urbani nel territorio che circondava Roma (attorno alle vie Appia e

¹⁴⁶ La *massa*, di origine latina, era un aggregato topografico di più fondi, denominato dal proprietario o da un fondo centrale, che ne fu l'originale, nei quali si riunivano i fuggiaschi per le invasioni barbariche.

La *domusculta* era un villaggio sparso istituito sopra un antico centro abitato che mostrava avanzi di importanti ruderi, quali chiese, mulini, magazzini, ed altro, tutto sotto il controllo della Chiesa. Questo villaggio sorgeva fuori le antiche mura, generalmente al 10° miglio da Roma e coincideva con i limiti dell'agro antico. Le *domusculta* durarono circa trecento anni ed erano dei veri e propri centri organizzati sotto ogni aspetto, dove il Papa esercitava il suo potere temporale.

La *colonia* era un centro di lavoro e di abitazione agricola, realizzata, in genere, sui resti di antiche ville, preferito dai vescovi dal VI al X secolo. Erano zone molto fertili e ben curate, ben diverse dall'odierna desolante valle del Baccano che accoglieva, appunto, numerose fiorenti colonie.

La *curtis* rappresentava un antico gruppo di fondi rustici recintati e dal nome di essi derivarono, quelli di "corte" e "cortile" della città. Erano centri abitati molto grandi, di cui oggi rimangono tracce proprio nel nome, infatti, nella Campagna romana si incontrano spesso Corte, Cortecchia, Cortina, etc. Il termine *curia*, invece, significava "camera o tribunale del barone nel castello", per questo anche il Papa e i Vescovi avrebbero adottato la voce curia come loro sede amministrativa. Spesso i due termini si univano in unico significato perché è certo che la corte significava anche luogo della curia e ciò dal fatto che entrambi erano luoghi circoscritti, chiusi.

La *sala* fu l'abitazione campestre che ospitava gli armenti.

Il *castrum* rimanda alla fortificazione, quindi al concetto di castello che ha già una sua storia indipendentemente dall'evoluzione della Campagna romana.

La *rocca* fu come un'aggiunta di indole militare fatta dal feudatario e differisce dal castello perché costruita successivamente e per la maggiore altezza. Inizialmente erano soltanto strutture di difesa, in seguito con il cambiare dei rapporti tra barone e abitante, le rocche della Campagna romana divennero centri abitati.

Il *casale* era un fondo o gruppo di fondi con più abitazioni e somigliava molto sia alla *domusculta* che alla *colonia*. L'importanza del casale nel Medioevo fu tale che il nome, come la *curtis*, dette origine a numerosi Comuni italiani.

Il *mansus* rimanda a "maniero", castello, infatti, era il fondo centrale che circondava il castello. Da *mansus* deriva anche masnadiero, che è appunto colui che controlla il castello.

La *plebs* corrisponde invece alla parrocchia di campagna, nel senso che rappresentava la dimora dei contadini.

La *turris* era il titolo di un fondo che in passato era già stato centro di un grande complesso di beni.

Il *fundus* infine è il fondo che oggi conosciamo, termine classico che indica la piccola proprietà. I confini dei fondi rustici venivano delineati con grandi alberi e contrassegnati con pietre.

¹⁴⁷ Legge stralcio n. 841 del 1950.

Latina), la Campagna venne ripartita in grandi tenute agricole di centinaia di ettari, dedicate all'allevamento del bestiame, soprattutto ovini, e alla coltivazione di cereali.

La Campagna Romana nel Medioevo

Nel Medioevo l'agricoltura ha vissuto un periodo di risveglio, alternato a fasi di declino e non già l'eterna decadenza, facilmente attribuibile ad un periodo storico conosciuto soprattutto per i suoi lati oscuri.

Infatti, nello Statuto di Roma del 1407¹⁴⁸, fino ai secoli XIII° e XIV°, si rendeva nota l'attività produttiva dell'agricoltura ed in particolare della viticoltura.

Quest'ultima, anche se limitata alle colline e ai dintorni dei centri abitati, era molto incoraggiata da Enti religiosi per uso rituale, medicinale ed anche per la mensa, per cui diventò una coltura intramontabile.

Tuttavia, alla tipica introduzione di ortaggi e piantagioni di alberi, seguì la sostituzione della canna, la quale è rimasta di uso generale in tutta la Campagna Romana, tanto da attribuire il nome ad alcuni fondi agricoli, di cui conosciamo la località, ad esempio *Vallis Cannuta*, oggi Valcannuta¹⁴⁹.

Un altro aspetto da evidenziare è stato l'impegno del Comune di Roma per risollevarne la lenta decadenza dell'agricoltura (proprio durante la lotta tra Comune, Baroni e Papato tutti impegnati ad attirare verso di sé le rendite e l'amministrazione del *districtus urbis*¹⁵⁰), attraverso la nascita dei sodalizi romani, di cui il Comune stesso fu un vero sostenitore.

¹⁴⁸ Lo Statuto di Roma fu dato poi alle stampe solo nel 1526.

¹⁴⁹ La presenza della canna nella Campagna di Roma nei secoli scorsi è stata molto importante, tanto che il Cav. Andra Belli ne ha parlato nel suo capolavoro su Roma intitolato *Diporti e Riposi Villereggi*, tratto dalla Tipografia Marini e Morini, II° Ed. 1851, pp. 34-41, (consultato *on line* nel sito www.book.google.it. Il testo originale è conservato oggi presso la Widener Library). Nelle pagine di Belli viene evidenziato il molteplice uso che si poteva fare della canna in botanica, in agricoltura, in medicina, in uso agreste e domestico, nella morale, nella storia e nella poesia.

¹⁵⁰ L'antica circoscrizione della Prefettura urbana fu trasformata nella nuova sede del *districtus Urbis*, che portò ad una vera e propria ripristinazione dei confini della zona prefettizia. Tale area corrispondeva con la quasi totalità della Campagna Romana fino al XVI° secolo, quando subì una lieve limitazione. Difatti, nello Statuto di Roma del 1580 il distretto venne limitato a 40 miglia dalla Città. Da qui subentrò il moderno territorio della Campagna Romana.

A tale proposito, è intuibile capire perché vi era un conflitto tra il Papa e il Comune relativamente a questa circoscrizione e per i diritti ad essa inerenti. Il Papato era convinto di avere ereditato il *ducatus*, il Comune la zona prefettizia, chiamata appunto *districtus* e dato che si trattava dello stesso territorio il conflitto era inevitabile.

I sodalizi erano corporazioni di agricoltori e allevatori che entrarono a far parte del governo intorno al XIII° secolo (di cui è testimone l'antico Statuto di Roma del 1407). Uno di essi fu quello dei boattieri, che aveva il compito di organizzare l'agricoltura e l'attività dei contadini.

Esso gestiva abilmente l'Amministrazione urbana e acquisì sempre via via maggiore potere, tanto che, nel 1368, Papa Urbano VI°, fu nominato console onorario dei boattieri. Questi ultimi furono i primi a praticare l'allevamento del bufalo, animale di origine asiatica, importato a Roma dai Longobardi ed utilizzato anche per il trasporto e per il tiro delle navi contro corrente sulle rive del Tevere (Illustrazioni 28, 29).

La robustezza dell'animale non permetteva alla popolazione di nutrirsi con la sua carne, ma la sua nervatura era così resistente da venire utilizzata per la realizzazione degli archi delle balestre. Il bufalo diventò il simbolo dell'allevamento di tipo selvaggio, tanto da lasciare il nome ad alcune zone conosciute e tutt'ora esistenti, come ad esempio, la Bufalotta su via della Bufalotta e Campo Bufalaro sulla via Laurentina.

L'impegno del Comune a favore della Città fu evidente anche in occasione della realizzazione di uno dei monumenti più preziosi di Roma risalente alla metà del XII° secolo: la Torre dell'acqua Marrana, realizzata in seguito alla concorrenza con il Papato.

Sembra che fosse stato Papa Callisto II° a chiudere Porta Metronia al passaggio pubblico ed iniziare i lavori idraulici, per favorire l'irrigazione della campagna e fornire acqua agli abitanti di Roma. Ma l'iscrizione monumentale nella facciata interna della Torre riporta i nomi dei consiglieri che costituivano, in quegli anni, l'esecutivo del Senato e ciò fa pensare che le spese dei lavori di restauro della Porta nel 1157 risalissero proprio a loro.

Le acque provenienti dall'Agro Tuscolano si avvicinavano alla Città tra le vie Appia Nuova e Tuscolana, fino ai pressi di Porta San Giovanni, entrando da Porta Metronia, passavano sotto il Circo Massimo e sboccavano nel Tevere nei pressi della Bocca della Verità. Tale capolavoro idraulico a cielo aperto dimostra l'interesse pubblico del Comune nei confronti della Città.

Oltre all'attività agricola e all'allevamento, anche i monumenti, quali i castelli, le torri e le chiese hanno arricchito la Campagna Romana in numerosi suoi angoli. Oggi, purtroppo, non rimane che una piccola parte del grande patrimonio monumentale del Medioevo.

La maggior parte dei castelli fu costruita sopra le rovine di ville o casali di età imperiale; tale caratteristica li rese unici a confronto dei castelli di altre regioni italiane. I più antichi castelli della campagna romana risalgono all'XI° secolo; tra i più conservati quello a Grotta Marozza, presso la via Salaria, Castel de Paoli a Marino del XII° secolo, Castel S. Pietro e Castel Savello ad Albano, il Castello di Bracciano, di Ostia, di Nettuno e di Civitacastellana, realizzati tra il XV° e il XVI° secolo.

Ancora più significativi sono i Castelli Romani che hanno dato il nome ad un'intera zona intorno alla Capitale. Tale denominazione, risalente quasi all'Età Moderna, copre quel territorio che si costituì in seguito allo spopolamento di Roma, che si verificò tra il 1310 e il 1380, in seguito alla carestia e all'impoverimento prodotto dall'assenza dei Papi.

In quel periodo, la necessità di cercare dimora spinse molti Romani ad emigrare verso i castelli baronali, che si trovavano ovunque sparsi nel Lazio. In quei luoghi nacquero tante piccole colonie, così il castello dei Savelli, (Albano, Ariccia, Castegandolfo, Rocca Priora e Castel Savello), degli Annibaldi (Montecompatri, Molar e Rocca Priora), degli Orsini (Marino) e dei Colonna (Colonna, Monteporzio, Nemi, Genzano e Civitalavinia).

La stessa emigrazione si ripeté in seguito al catastrofico sacco di Roma del 1527, quando i Romani sopravvissuti si trasferirono a Frascati, Marino e nelle zone limitrofe. Per questi due eventi la romanità dei castelli è passata alla storia. Proprio perché non interessati in tali vicende storiche, i castelli di Riano, Mazzano e Castelnuovo non rientrano nella categoria denominata Castelli Romani.

Non meno importanti sono le torri, sparse un po' ovunque nella campagna. Esse sono caratterizzate da varie tipologie: difesa, semaforiche, giurisdizione, marittime e a valle.

Le torri marittime sono state costruite lungo il litorale a difesa degli attacchi dei Saraceni. Si ricordano quella di S. Anastasio ad Anzio, che risale all’VIII° secolo ed è la più antica, quella di Tor San Lorenzo, quella dei Cesarini a Tor Vaianica.

Le torri semaforiche sono quelle che irraggiavano da Roma o da un centro fortificato fino ad arrivare a quelle marittime da dove partivano i segnali di allarme. Una di queste splendide torri superstiti si trova a Ciampino.

Le torri giurisdizionali sono le più antiche fra tutte ed hanno un’origine piuttosto complessa, i primi a volerle furono i vescovi suburbicari, poi i conventi e le abbazie Benedettine e Brasiliane, seguiti dalla Camera pontificia e Capitolina. Con il tempo si fusero in una unica struttura con il castello baronale e furono chiamate per questo anche torri castellane. Un esempio di questa categoria si trova a Grottaferrata.

Infine, le torri a valle che, tra tutte le torri strategiche, furono le meno importanti, tanto da divenire, con il tempo, mulini e cartiere.

Non risulta difficile pensare al sentimento del poeta o del pittore catturato e affascinato dalla bellezza di tali esemplari unici al mondo, perfettamente incastrati nel contesto naturale della Campagna Romana, con il suo vissuto di secoli di storia, tra battaglie sanguinose, feste e armamenti.

Ancora nel periodo medievale i Cristiani diedero vita a tanti centri religiosi all’interno dei nuclei agricoli, così Roma in poco tempo si trovò circondata, nel suo territorio, da circa cinquanta piccole diocesi suburbicarie.

Tale esempio fu seguito dai monaci benedettini di Farfa, San Basilio, e S. Erasmo che disseminarono di colonie e di chiese tutta la campagna. Così, alle divinità pagane a cui il contadino era legato, furono sostituiti i santi.

In conseguenza, la Cerimonia degli Arvali¹⁵¹, che veniva eseguita per la benedizione dei campi, fu sostituita dalla Processione delle Rogazioni e San Silvestro, che succedette agli dei Silvano, Apollo e Diana, rappresentava il protettore delle cime dei monti selvosi.

¹⁵¹ Gli Arvali erano un Collegio Sacerdotale arcaico formato da esponenti di famiglie patrizie. L’etimologia del termine deriva da *arvum* o *aruum* (la radice è “arare” e a”aratro”). La Cerimonia degli Arvali consisteva nella venerazione della Dea Dia che era la protettrice della terra e delle messi.

I Monaci, a loro volta, crearono centri agricoli e chiese campestri dedicati ai Santi Basilio e Benedetto, caratterizzati dal suono delle campane all'alba e al tramonto che sostituì quello delle musiche profane della zampogna.

Con la fine del Medioevo cadde anche il feudalesimo e risorse l'agricoltura che, con Sisto IV°, visse un periodo di grande respiro, soprattutto, in seguito all'emanazione della bolla nel 1478. Grazie ad essa, l'apertura dei cancelli dei campi abbandonati dagli stessi proprietari favorì il bene pubblico.

La Campagna Romana trasformata: dalla seconda metà del XII° secolo alla fine del XIX° secolo

Un volto nuovo della Campagna Romana nei secoli XII° e XIII° fu dato dalla desolazione apportata dalla malaria. La desolazione della Campagna Romana divenne tale che viaggiatori, economisti e scrittori di ogni sorta ne furono colpiti e ne parlarono a lungo.

È stato proprio in quei due secoli che l'influsso urbano delineò un'area subordinata alla città, creandovi strutture rurali destinate a una persistenza lunghissima, superiore al mezzo millennio. Nel Tardo Medioevo e in Età Moderna, in un mondo rurale del tutto mutato diede vita a strutture funzionali e forme di organizzazione economica e sociale innovative. Ebbe così inizio la struttura fondiaria.

La struttura fondiaria e produttiva rimase inalterata fino al 1950, quando si ebbe la nuova Riforma Agraria. Sicuramente le scarse condizioni igienico-sanitarie a causa della malaria, facevano dilagare epidemie che causavano spopolamenti ed emigrazioni da e per la Campagna Romana, con alternanza di momenti di prosperità e declino agricolo.

L'abbandono delle terre subì un modesto arresto a partire dal XVII° secolo, in seguito alla redazione del Catasto Alessandrino¹⁵². Ai contadini, ai piccoli proprietari

¹⁵² Il Catasto Alessandrino è un importante e prezioso documento, conservato presso l'Archivio di Stato a Roma, redatto tra il 1660 e il 1661 da Alessandro VII°. Si tratta di 400 bellissime carte acquerellate che furono consegnate all'amministrazione pontificia, in seguito a quanto prescritto dal bando emanato dal Presidente e dai maestri delle strade (Alessandro VII°). In base a questa legge tutti i

e agli abitanti dei borghi fu concesso l'uso civico dei terreni spopolati e abbandonati, nonché esenzioni fiscali, proprio con lo scopo di ripopolare le campagne.

Ne conseguì un notevole risveglio agricolo, soprattutto nella viticoltura, praticata maggiormente nella zona dei Castelli Romani. I vini di Ariccia abbondavano nelle mense pontificie. Ad Albano si produceva il cotognigno, frizzantino pregiato; a Marino si trovavano i vini più robusti; mentre a Frascati prosperavano i moscati bianchi e rossi. Inoltre, vanno ricordati quelli altrettanto pregiati di Velletri, Grottaferrata, Monte Mario, Monterotondo, Mentana, Casal Giubileo, Bracciano, Manziana, Nepi e Caprarola.

In Età Moderna si affermò la vera figura del Mercante di Campagna, vero e proprio patriarca dell'Agro Romano che godeva dei prodotti della terra ed organizzava la vita del lavoro nei campi.

Oltre al mercante di campagna, già dal XVIII° secolo è stato possibile individuare il "tipo" di abitante della Campagna Romana, facendo riferimento alla diversa provenienza dei contadini. Il coltivatore di terre o l'allevatore di bestiame generalmente proveniva dai Comuni limitrofi, dalle tenute dei piccoli borghi o frazioni del Comune di Roma, si stabiliva solo temporaneamente nell'Agro Romano, al fine svolgere le attività stagionali.

Questi ultimi, in particolare, venivano chiamati *pecorari*, *guitti* o *burini*, figure tipiche della campagna e ritratti in immagini pittoriche o poetiche da artisti italiani e stranieri (Illustrazioni 30, 31).

Gli abitanti di fissa dimora (inferiori al migliaio), provenivano principalmente dalle Marche o dall'Abruzzo e dai Comuni vicino Roma, essi erano i butteri. Venivano riconosciuti dal loro dialetto particolare, un miscuglio tra il romanesco e l'abruzzese e si dedicavano all'allevamento di bestiame.

Il burino, nome antico (derivato dall'italico *boros* = montagna) era il contadino che scendeva dai monti Lepini, per svolgere mansioni stagionali.

proprietari di terreni, casali, orti e quant'altro, situati fuori le mura urbane di Roma, dovevano consegnare documentazione attestante le loro proprietà per poi pagare le tasse, che sarebbero state utilizzate per garantire la manutenzione delle vie consolari che erano di accesso alle suddette proprietà si dà così la possibilità ai possidenti di raggiungere le loro tenute. È possibile consultare le mappe del Catasto Alessandrino on line, al sito www.cflr.beniculturali.it/Imago/serie/Alessandrino/alessandrino.html.

Il ciociaro praticava attività stagionali, e proveniva dai monti Ernici.

I guitti erano di varia provenienza, più legati ad una vita zingaresca, senza precisa dimora.

L'ortonese lavorava la vigna ed aveva la caratteristica di essere paziente.

Il cammeratano era il montanaro, abile principalmente nella caccia.

L'azienda di campagna aveva un proprio vocabolario rustico, nel quale, oltre a voci comuni ripercorse nelle campagne di tutta Italia, venivano riconosciuti alcuni vocaboli singolari, oggi caduti in disuso.

A completare l'aspetto pittoresco dei contadini della Campagna Romana non mancavano canti, stornelli, proverbi, superstizioni e leggende, che sono state fortunatamente tramandate ai posteri e formano un importante patrimonio folcloristico.

Nel mito della Campagna Romana rientrano anche briganti, trattorie ed osterie che ne hanno rappresentato l'aspetto vivace e colorito; riguardo ai primi è interessante ricordare che, sul finire del XIX° secolo, gli attacchi briganteschi nella campagna furono ben 236¹⁵³.

Le trattorie, invece, molte delle quali si articolavano intorno alle Mura Aureliane, rappresentarono dei veri e propri punti d'incontro, soprattutto durante le "ottobrate" quando i Romani, scampati dalla malaria dei periodi estivi, uscivano timidamente fuori porta. Era il periodo dell'"abbacchio", l'agnello di circa 40 giorni, che imbandiva le tavole di trattorie e osterie, fuori e dentro le mura¹⁵⁴ (Illustrazioni 32, 33).

In questo rapido excursus evolutivo sulla Campagna Romana, tra la solerzia degli antichi Romani intenti a trasformare una zona paludosa e inospitale in un terreno fruttifero e delizioso, gli sforzi del Comune e del Papato per recuperare la perduta rigogliosità, le ostilità del feudalesimo e gli svariati episodi di battaglie e gioie, fino ai primi anni del Risorgimento, è stata raccontata la storia della Campagna

¹⁵³ M. BIRINDELLI – *Roma italiana. Come fare un capitale e disfare una città*, Savelli, Roma, 1978, p. 14.

¹⁵⁴ Lando BORTOLOTTI – *Roma fuori le mura. L'Agro romano da palude a metropoli*, Laterza, Roma-Bari, 1988.

Romana, che ha assunto una fisionomia completamente diversa rispetto ai secoli presi in esame.

Tra il XVIII° e il XIX° secolo i viaggiatori del *Grand Tour* avrebbero fissato nelle loro opere artistiche scorci naturali unici al mondo, quelle vedute in cui il desolato ampio orizzonte sarebbe stato presto sostituito dalla crescita urbanistico/edilizia.

Alla luce di questo panorama illustrativo, i pochi ruderi e la memoria dell'antica Civiltà dei Romani si presenta come un patrimonio storico-culturale da conservare gelosamente nelle vigne e nei giardini scampati fortunatamente ai cambiamenti del progresso.

Il Grand Tour nella Campagna Romana

Il viaggio come lo intendiamo oggi è completamente diverso a confronto dell'esperienza di viaggio del giovane appena diplomato, dell'apprendista diplomatico o dell'appassionato di arte che, fra il XVI° e il XIX° secolo, spinto dal desiderio di conoscere altri Paesi e altre culture, faceva lunghi soggiorni all'estero. Tale fenomeno culturale, il *Grand Tour*, interessò inizialmente i giovani aristocratici europei – principalmente Inglesi, Francesi e Tedeschi – che, trovando nelle più importanti città europee il luogo per soddisfare le proprie curiosità intellettuali, affinare le proprie personalità e arricchire le proprie conoscenze artistico-letterarie, vi restavano anche per anni.

In quel percorso didattico formativo la meta più importante era l'Italia; città quali Venezia, Genova, Torino, Firenze, Siena, Roma, Napoli e a partire dal 1770, in parte anche la Sicilia, rappresentavano mete fondamentali.

Il *Grand Tour* era molto ambito e di moda in quel periodo, vi era una vera e propria tradizione sui preparativi del viaggio che prevedeva persino la figura di un *tutor*, personaggio di spicco tra i giovani meno facoltosi dell'epoca, che rappresentava una sorta di mentore, un precettore, una guida a tutti gli effetti che sapeva far fronte ad ogni evenienza e richiesta del giovane viaggiatore.

Nella lunga tradizione del viaggio in Italia, la carrozza diventò il simbolo del viaggiare comodo proprio del ceto aristocratico, mentre il cavallo, il mulo da sella o addirittura il percorso a piedi, rappresentavano più propriamente i mezzi di trasporto di quei viaggiatori meno facoltosi, che dovevano contare sulle proprie forze¹⁵⁵.

Le previsioni del viaggio avevano come meta finale Roma, il luogo che tutti avrebbero voluto vedere tuffandosi nei secoli di storia passata ma eternamente presente, attraverso i suoi straordinari monumenti, inestimabili opere d'arte, i preziosi resti di Roma antica ed anche le bellissime lussureggianti ville private. Tutto questo ci si aspettava di incontrare una volta oltrepassato l'arco di Ponte Milvio o Ponte Molle ed entrando a Roma da Porta del Popolo o da Piazza di Spagna.

Alla luce di tali aspettative, il desiderio e l'entusiasmo di vedere il cuore di Roma si interrompeva, come per incanto, quando il viaggiatore all'improvviso, dopo essersi lasciato alle spalle Ronciglione e Civitacastellana, aveva dinanzi a sé lo spettacolare paesaggio della Campagna Romana. I nuovi pellegrini dell'arte, quindi, arrivando da nord, percorrevano l'antica via Cassia completamente immersi in quella meravigliosa desolata Campagna, dove colori, forme e suoni, ne esprimevano il carattere, marcando il forte spirito di quel luogo unico.

Il *genius loci*, ovvero lo spirito del luogo, una concezione tipicamente romana, rispecchiava l'antica credenza per cui ogni essere aveva il suo *genius*, cioè il suo spirito protettore, che dava vita a popoli e luoghi e li accompagnava nel loro cammino. Durante il corso della storia, poi, artisti e scrittori hanno continuato a trarre forte ispirazione dal carattere locale dei diversi luoghi. Per quanto riguarda Roma e la sua campagna, il *genius loci* era il risultato dell'interagire tra il paesaggio dolcemente ondulato della prima con la grandezza e la monumentalità della seconda¹⁵⁶.

Sulla linea di quanto sin qui esposto, la scorta di guide rinomate, attraverso le pagine di Johann Wolfgang von Goethe¹⁵⁷, Stendhal¹⁵⁸ e di moltissimi altri scrittori e

¹⁵⁵ Attilio BRILLI, *Quando viaggiare era un'arte, Il romanzo del Grand Tour*, Il Mulino Bologna, 1995, pp. 12, 19, capitolo terzo; *Alla ricerca degli itinerari perduti*, Silvana Editoriale, Milano, 1988, pp. 10, 12; Cesare DE SETA, *L'Italia del Grand Tour da Montaigne a Goethe*, Electa Napoli, 2001, pp. 76, 214-216; Theodore E. STEBBINS, *The Lure of Italy – American Artists and the Italian Experience 1760-1914*, Museum of Fine Arts, 1992, Boston, pp. 19-26, 286-288.

¹⁵⁶ Ch. NORBERG-SCHULZ, *Genius loci: paesaggio, ambiente, architettura*, Electa, Milano, 1998, pp. 18, 138-165.

¹⁵⁷ Johann Wolfgang von Goethe (Francoforte 1749- Weimar 1832). Personaggio poliedrico, Goethe è oggi ricordato come scrittore poeta, drammaturgo e filosofo. Ha rappresentato una delle figure chiave

poeti europei, ha stimolato una dimensione creativa del viaggio ripercorribile anche nelle tele dei più celebri pittori nel periodo del *Grand Tour*. Sarebbe interessante ricordare alcuni nomi davvero significativi a tale riguardo. Essi sono: Jean-Honoré Fragonard¹⁵⁹, Philipp Hackert¹⁶⁰, Joseph Mallord William Turner¹⁶¹ e Johann Heinrich Wilhelm Tischbein¹⁶². Di quest'ultimo in particolare, va ricordato il celebre ritratto di Goethe intitolato *Goethe nella campagna romana* del 1787 (Illustrazione 34).

In questo ritratto è possibile osservare lo sfondo dell'Appia Antica, tra resti di sculture e rovine di acquedotti, e in lontananza il profilo dei Castelli. Esso rappresenta non un semplice ritratto-souvenir, ma la consacrazione del *Grand Tour* come un rito irrinunciabile e iniziatico per tutta una generazione di cultori dell'antico.

Il mondo dell'Agro Romano suscitava, a chi ne entrava in contratto, una serie di sensazioni che oggi non potremmo capire se non grazie all'insostituibile valore documentale di disegni, carteggi, *journals* e soprattutto dipinti e fotografie che ne ripercorrono i suoi meravigliosi e molteplici tratti.

nella fase storica di passaggio dall'Illuminismo al Romanticismo, non soltanto in Germania, ma nel resto d'Europa. Il soggiorno romano (1786-1788) fu per l'Artista un momento di sensibile rinascita artistica e culturale e proprio in quella occasione entrò in amicizia con il Pittore Johann Heinrich Tischbein. A partire dal 1997, la casa di Goethe è diventata un museo. (Roma, via del Corso, 18).

¹⁵⁸ Stendhal (Henri-Marie Beyle), (Grenoble, 1783- Parigi, 1842). Venne per la prima volta in Italia nel 1801 arruolato nell'esercito napoleonico. Successivamente, tra il 1814 e il 1820 soggiornò in numerose città italiane, tra le quali Roma.

Lo scrittore francese merita essere ricordato per il libro intitolato *Passeggiate romane* del 1829, in cui ha tratteggiato un itinerario straordinario attraverso il racconto avvincente e appassionante su Roma, a partire dalle pendici dei Colli Albani, ai Musei Vaticani, senza tralasciare la sfarzosità della vita romana del XIX° secolo.

¹⁵⁹ Jean-Honoré Fragonard (Grasse, 1732 – Parigi, 1806). Nonostante non sia mai stato allievo di alcuna accademia d'arte, nel 1752, l'artista ricevette il *Prix de Rome* per un suo dipinto. Il soggiorno romano fu fonte di grande ispirazione per il Pittore, tanto che i giardini, i templi, le grotte, le statue e le fontane diventarono teatro delle sue frivole e leggere scene di vita, profondamente influenzate dallo studio di Tiepolo.

¹⁶⁰ Philipp Hackert (Germania 1737, Italia 1807). Divenne pittore di corte del re di Napoli e nel 1780 realizzò il famoso ciclo di dipinti *Dieci vedute della casa di campagna di Orazio*. Pittore di paesaggi tedeschi, arrivò a Roma nel 1768, dove rimase per gran parte del suo soggiorno italiano.

Filiberto Petiti (Torino 1845, Roma 1938). Dopo l'esperienza fiorentina dal 1867 al 1873, il Pittore si trasferì a Roma dedicandosi alla pittura di paesaggio. Fu assiduo espositore di quasi tutte le più importanti mostre italiane e straniere.

¹⁶¹ Joseph Mallord William Turner (Londra, 1775 – 1851). Il pittore inglese nel 1819 fece il suo secondo viaggio in Italia, senza dubbio il più importante. Soggiornò a Venezia, Roma e Napoli, e, soprattutto, la frequentazione di Roma e della Campagna Romana fu per l'artista fonte di ispirazione per tutta la sua opera artistica. È stato considerato uno dei maggiori rappresentanti della pittura paesaggistica inglese.

¹⁶² Johann Heinrich Wilhelm Tischbein (Haina, 1751- Eurin, 1829). Negli anni 1779 e 1883 il Pittore tedesco ottenne due borse di studio per l'Italia, dove aderì al movimento neoclassico, strinse una ottima amicizia con Goethe ed affermò la sua arte pittorica.

A questo proposito le parole di Duilio Cambellotti risultano sicuramente calzanti:

«Nella Campagna romana gli alberi, gli animali, gli uomini della vanga e del solco furono oggetto della mia osservazione e nutrimento per l'animo mio ad alimentare visioni o sogni che sboccavano fuori nella traduzione o grafica o plastica»¹⁶³.

Benché scritto nel 1954, questo pensiero dimostra quanto fosse ancora viva l'adesione profonda tra l'artista e la Campagna Romana anche dopo due secoli dal *Grand Tour* confermando il forte desiderio di fissare, attraverso l'arte, le peculiari immagini degli splendidi paesaggi della Campagna stessa.

Il giovane artista era attratto da ogni forma di espressione della Campagna Romana e oltre agli elementi naturalistici propriamente legati al paesaggio, anche quelli storico-ambientali, quali i resti di antichi ruderi qua e là sparsi, e antropologici (i contadini, i pecorari)¹⁶⁴, hanno contraddistinto il carattere e le suggestioni di quei luoghi davvero unici.

A tale riguardo, risulta interessante ricordare un recente studio sui suoni della Campagna romana raccolto in una interessante monografia patrocinata dalla Regione Lazio, Assessorato alla Cultura, Spettacolo e Turismo¹⁶⁵.

Tale ricerca ha avuto il compito di ricostruire il paesaggio della Campagna Romana attraverso una lettura articolata del paesaggio sonoro e musicale, evidenziando non tanto i suoni propri della natura, ma ripercorrendo gli itinerari di quegli abitatori stagionali dalle diverse provenienze, che trovavano nell'Agro Romano l'insediamento ideale per le loro attività agro-pastorali. I suoni della Campagna sono proprio quelli prodotti dalle genti che hanno popolato le terre dai

¹⁶³ P. A. DE ROSA, P. E. TRASTULLI, *La Campagna romana. Cento dipinti inediti tra fine Settecento e primo Novecento*, Studio Ottocento-De Luca, 2001, Roma, p. 220.

Duilio Cambellotti (Roma, 10 maggio 1876 – 31 gennaio 1960). Pittore, Scultore, Architetto, Decoratore, Illustratore e Incisore, Cambellotti, oltre ad aver lasciato un grande contributo nel mondo del teatro, fu un vero conoscitore del mondo contadino dell'Agro Romano. Egli partecipò attivamente alla riqualificazione dell'Agro Romano e delle paludi Pontine, fondando nel 1905 le prime scuole contadine proprio vicino alle paludi laziali. In occasione dell'Esposizione Internazionale del 1911 a Roma, Cambellotti organizzò la Mostra delle Scuole dell'Agro Romano curando l'aspetto artistico. La maggior parte delle sue opere sono conservate a Latina dove fu realizzato un museo in sua memoria. Fu uno degli esponenti del gruppo dei XXV della Campagna Romana.

¹⁶⁴ P. A. DE ROSA, P. E. TRASTULLI, op. cit., Catalogo Mostra, pp. 63-69.

¹⁶⁵ Roberta TUCCI, *I suoni della Campagna romana, Per una ricostruzione del paesaggio sonoro di un territorio del Lazio*, Rubettino, 2003, Roma, pp. 23-40, 149-152.

monti di Tolfa alla foce del fiume Astura, fino al periodo dei grandi mutamenti urbanistici e sociali del secondo dopo guerra della Capitale.

Sono proprio le immagini pittoriche ed in seguito quelle fotografiche che hanno rappresentato scene di vita quotidiana di contadini durante le danze o anche di strumenti musicali quali il tamburello, il flauto o la zampogna. La Campagna Romana è stata oggetto di attenzione da parte di folcloristi, antropologi ed etnomusicologi, che hanno saputo evidenziare anche l'importanza delle tradizioni orali (prevalentemente il canto) e di usi e costumi degli abitanti di quella terra.

Oltre ai suoni tipicamente locali dei contadini e dei pecorai, uno degli aspetti più caratteristici e distintivi dell'Agro Romano, sempre legato all'identificazione del paesaggio sonoro, è la percezione del silenzio, intesa come qualificazione acustica della campagna che circonda e investe tutta la Capitale, evocando proprio il senso dell'eternità che si attribuisce a Roma, da sempre.

A creare quella dimensione di apparente immobilità e di silenzio della Campagna romana era la perfetta fusione tra i colori del paesaggio con le sue svariate tonalità di azzurro dei cieli e dei corsi d'acqua, il verde delle distese erbose ravvivate da sparsi cespugli di fiori, mimose e ginepri, l'eleganza degli animali, quali i bufali, i cavalli, le pecore e le capre ed infine la presenza umana, non già attraverso personaggi illustri, ma nelle semplici vesti appunto del contadino.

Quindi non la città, la strada o il grande monumento facevano da sfondo a quelle immagini ma capanne, sentieri, chiesette e ruderi fermati nel tempo.

Inoltre, tale silenzio veniva rafforzato dal timore della malaria, che allontanava spesso i contadini dalla terra conferendole anche un aspetto desolato.

Silenzio e desolazione, dunque, rimandavano all'idea di una campagna desertica, simile, appunto, a *Er Deserto*, così come fu definita dal grande Giuseppe Giacchino Belli¹⁶⁶ nel sonetto del 1836, del quale cito i sette versi particolarmente significativi:

¹⁶⁶ G. G. BELLI – *Poesie romanesche*, vol. 7: *Sonetti dall'agosto 1835 all'aprile 1836, Er collera moribbus*, a cura di R. Vighi, Roma, Libreria dello Stato, 1990, p. 543.

Giuseppe Gioacchino Belli (Roma, 1791-1863). Di origine marchigiana, iniziò la sua carriera letteraria nel 1810 e fondò l'Accademia Tiberina, dalla quale si dimise nel 1828. Si dedicò principalmente agli

« ... Fa ddiesci mijja e nun vedè una fronna!
Imbatte ammalappena in quarce scojjo!
Dappertutto un silenzio com'un ojjo,

Che ssi strilli nun c'è cchi tt'arisponna!
Dove te vorti una campagna rasa
Come sce sii passata la pianozza
Senza manco l'impronta d'una casa! ... ».

Malgrado la sua desolazione, o forse proprio per questo, la Campagna Romana diventò la regione dello spirito, esercitando prepotentemente quel fascino che artisti da ogni parte del mondo le attribuivano dopo averla attraversata.

Ed ecco che l'acquarello di Enrico Coleman¹⁶⁷ *La desolata campagna di Roma*, realizzato qualche anno più tardi, offre un'immagine pittorica che rispecchia fedelmente le parole del Poeta, come dimostra la splendida immagine di seguito illustrata (Illustrazione 35).

Lo stesso tema ritorna anche nelle tele di Philipp Hackert in *Paesaggio romano*, Filippo Anivitti in *Torre Salaria* e Filiberto Petiti in *Campagna romana*; i suddetti sono soltanto alcuni dipinti davvero rappresentativi dell'eterno silenzio¹⁶⁸ (Illustrazioni 36, 37, 38).

L'interesse per la pittura di paesaggio, in Italia si diffuse intorno all'ultimo quarto del XVIII° secolo, quando l'artista iniziava a distaccarsi dai principi neoclassici *winckelmaniani*, per cercare nell'ambiente naturale e nelle scene di vita campestre il soggetto principale per le sue opere.

Il buon pittore di paesaggio voleva realizzare un "composto" bello, verosimile e ideale che, come per la pittura di figura, potesse rappresentare un soggetto senza imperfezioni, con una resa aderente il più possibile alla realtà¹⁶⁹.

studi letterari e alla poesia, specialmente alla produzione dialettale, lasciando un interessante repertorio di Sonetti Romaneschi.

¹⁶⁷ Enrico Coleman (Roma, 1846-1911). Figlio del pittore Charles, trasferitosi a Roma nel 1838, il giovane Enrico ereditò dal padre l'amore per l'arte, divenendo presto un appassionato pittore della Campagna Romana. Aderì al Gruppo dei XXV della Campagna Romana. Soprannominato il Birmano per il particolare taglio di occhi e, grazie alla sua fama europea di bravo acquarellista, nel 1878 la Società Reale degli Acquarellisti belgi lo nominò Membro Onorario. Trascorse tutta la sua vita a Roma, e, anche se non conobbe mai la sua città di origine, aveva conservato la cittadinanza inglese.

¹⁶⁸ Onorato Calandi (Roma, 1848-1839). Dopo aver viaggiato a Londra e aver apprezzato le opere di Turner, Constable e De Wint, iniziò a dipingere paesaggi londinesi, trasportando poi quella esperienza negli acquarelli sulla Campagna Romana.

¹⁶⁹ Valentino Martinelli – *Paesisti Romani dell'Ottocento*, fratelli Palombi Editori, Roma, 1963, pp.13-18.

Molte delle vedute dei migliori scorci della Campagna Romana, già a partire dalla fine del XIX° secolo, vanno ricercate proprio tra le opere artistiche dei pittori locali, che formarono un unico grande gruppo di pittori conosciuto con il nome dei XXV della Campagna Romana.

Tali artisti, di varia provenienza, erano uniti dalla passione per la pittura dei peculiari paesaggi intorno a Roma. Il Gruppo, dopo essersi consolidato, si trasferì nei pressi della Capitale, nell'intento comune di rinnovare la tradizione pittorica attraverso la raffigurazione del "vero" dei luoghi di quella zona¹⁷⁰. Basterebbe osservare alcuni dipinti esemplari degli esponenti del Gruppo per avere chiaro in mente i loro sentimenti. Ed ecco che seguono alcune illustrazioni.

Un'esperienza d'oltre oceano: il pittore-letterato Thomas Cole (1801-1848)

Nonostante, inizialmente, fossero gli Europei i ricchi protagonisti del viaggio, già dalla seconda metà del XVIII° secolo vi furono spostamenti di giovani artisti anche da oltre oceano ed in particolare dall'America del Nord. Gli artisti americani erano attratti prevalentemente dalle antiche rovine della tradizione greca del V secolo a.c. a Roma e a Firenze, dai templi greci di Paestum, dall'architettura della Roma repubblicana e del primo Impero; amavano visitare le gallerie d'arte di Firenze e di Roma. Ma dai primi anni del XIX° secolo anche il viaggiatore americano iniziò ad

¹⁷⁰ Il Gruppo dei XXV rimase in piedi fino al 1930 circa, e, anche se si ampliò fino ad accogliere 45 tra pittori e fotografi, continuò ad essere conosciuto come i XXV. I rappresentati furono: Filippo Anivitti, Raniero Aureli, Maurizio Barricelli, Alessandro Battaglia, Romolo Bernardi, Cesare Bertolla, Cesare Biseo, Marcello Boglione, Duilio Cambellotti, Onorato Carlandi, Alberto Carosi, Giuseppe Carosi, Lorenzo Cecconi, Giuseppe Cellini, Adalberto Cencetti, Enrico Coleman, Filiberto Corelli, Umberto Coromaldi, Giovanni Costantini, Pompeo Fabri, Carlo Ferrari, Ettore Ferrari, Giordano Bruno Ferrari, Giuseppe Ferrari, Paolo Ferretti, Edoardo Gioia, Vittorio Grassi, Giorgio Hinna, Camillo Innocenti, Laurenzio Laurenzi, Carlo Montani, Alessandro Morani, Arturo Noci, Enrico Ortolani, Napoleone Parisani, Cesare Pascarella, Filiberto Petiti, Luigi Petrassi, Giuseppe Raggio, Dante Ricci, Carlo Romagnoli, Angelo Rossi, Giulio Aristide Sartorio, Amedeo Momo Simonetti e Virgilio Simonetti. Sull'argomento si veda: R. MAMMUCARI – *I XXV della campagna romana: pittura di paesaggio a Roma e nella sua campagna dall'Ottocento ai primi del Novecento*, Edizioni Tra 8 & 9, Velletri, 1990. *Viaggio a Roma e nella sua Campagna: pittori e letterati alla scoperta del paesaggio e alla ricerca delle magiche atmosfere di un mondo perduto dalla mitica stagione del Grand Tour agli inizi del nostro secolo*, Newton & Compton, Roma, 1997. *Ottocento romano*, Newton & Compton, Roma, 1993.

apprezzare il fascino e la particolare bellezza della Campagna Romana, che colpiva e catturava la sua fantasia e la sua immaginazione¹⁷¹.

A tale riguardo, la scelta di proporre l'esperienza pittorica di un artista americano nel contesto di tale ricerca, nasce da una precedente mia ricerca¹⁷² in cui è stata affrontata la visione della natura nell'America del Nord, attraverso la pittura e gli scritti di Maestro Thomas Cole, autorevole e spiccata personalità della prima metà del XIX° secolo.

Thomas Cole¹⁷³ aveva infatti incentrato tutta la sua opera artistica sul tema dell'incontaminata natura americana, ritratta nella sua spontanea e originaria fisionomia, vista come il grande, immenso monumento vivente degli Stati Uniti. Nel dipingere tale grandiosità, il Pittore, sin dalle sue prime opere, già denunciava il tema della perdita della natura dovuta all'eccesso di consumo perpetrato su di essa dalla società moderna, rappresentando così un vero e proprio pioniere della filosofia sulla salvaguardia della natura stessa. Con Thomas Cole si affermavano, cioè, la sensibilità, l'amore e il rispetto per l'ambiente, temi che sarebbero stati poi affrontati e sviluppati, successivamente, nelle correnti filosofiche della *Environmental Ethics*¹⁷⁴.

L'esperienza di vivere a stretto contatto con la natura, attraverso lunghi viaggi e studi sul posto, stimolò l'Artista ad osservare la stessa non già come "paesaggio

¹⁷¹ Irma B. JAFFE, *The Italian Presence in American Art 1760-1860*, Fordham University Press, New York, 1989, pp. vii. STEBBINS, cit. pp. 20, 21. Il primo artista americano che arrivò in Italia fu il pittore Benjamin West nel 1760, seguito da John Singleton Copley, Washington Irving, James Fenimore Cooper ed in seguito da Thomas Cole.

¹⁷² Tesi di laurea intitolata *Celebrare la Natura per proteggerla: lavoro artistico, scritti e poemi di Maestro Thomas Cole (1801-1848)*. Università degli Studi della Tuscia, Viterbo – Università di Lingue e Letterature Straniere Moderne – Istituto di Scienze Umane e delle Arti, anno accademico 2000-2001. Tesi di Laurea in Geografia. Relatore, Professoressa Charlotte Fabienne Oraezie Vallino.

¹⁷³ Thomas Cole (Inghilterra, Bolton Le Moor 1801 – America, Catskill 1848). A parte un breve periodo della sua infanzia trascorso in Inghilterra e i due viaggi in Europa, Thomas Cole visse sempre in America nella sua casa alle pendici dei monti Catskill a Cedar Grove, poco più a nord di New York (dopo la sua morte divenuta sede della *National Historic Site*, dove si conservano ancora oggi alcune delle sue inestimabili opere artistiche). Fu uno dei maggiori esponenti dei circoli culturali del tempo insieme a personalità quali William Cullen Bryant, James Fenimore Cooper e Samuel Finley Breese Morse.

La *Hudson River School* era formata da una prima generazione di pittori capeggiata appunto da Cole ed in parte da Asher Durand, ed una seconda generazione rappresentata da personalità quali Fredric E. Church, John F. Kensett, Albert Bierstadt, Stanford R. Gifford, Worthington Whittredge, Jasper Cropsey, William T. Richards, John Casilear, W. Sonntag, J. McEntee, Aaron D. Shattuck e Martin J. Heade. Ciò che accomunava questi pittori fu la valorizzazione della *wilderness*, intesa come soggetto etico.

¹⁷⁴ Per la *Environmental Ethics* si veda la Biblioteca *on line* presentata nel sito www.environment-responsibility-and-duties.eu.

umano”, ma *wilderness*, ovvero creatività di un mondo dinamico e spontaneo, ancora straordinariamente incontaminato, valorizzandola come soggetto etico.

Quel modo “diverso” di vivere la natura aveva colpito anche una serie di artisti ed intellettuali americani vicini al pensiero filosofico del Maestro, di cui ne furono seguaci; si tratta del gruppo della *Hudson River School*¹⁷⁵. Sarebbe proprio l’arte pittorica che accomunava Thomas Cole e il gruppo di pittori che avrebbe rappresentato il radicale cambiamento di soggetto nelle loro tele.

Con tale rispetto verso la natura e con la consapevolezza che l’America del Nord vantava l’inestimabile tesoro della *wilderness*¹⁷⁶, dopo diversi anni vissuti a stretto contatto con gli spazi naturali del Nuovo Continente, egli organizzò un primo *tour* in Europa nel 1829, soggiornando in Italia dal 1831 al 1832 visitando principalmente Genova, Firenze, Roma e Napoli.

In seguito, dal 1841 al 1842, nel suo secondo viaggio, visitò nuovamente Roma e Napoli, proseguendo per Palermo e al ritorno passando per Milano. È proprio in riferimento ai due soggiorni a Roma e a Napoli che l’Artista rimase profondamente colpito dalle campagne circostanti.

Va ricordato che fra i due viaggi fu pubblicata la sua pietra miliare, il saggio intitolato *Essay on American Scenery*¹⁷⁷, in cui il Maestro sottolineava la diversità tra i paesaggi americani, ancora selvaggi e spontanei e quelli italiani, ricchi di monumenti e rovine, ma fortemente antropizzati e troppo manipolati dall’uomo.

La ricca descrizione di ogni singola componente della natura americana (montagne, cieli, acqua e piante) rifletteva il suo pensiero attorno ad essa, che rimandava addirittura ad un profondo legame spirituale con la stessa definita da Cole un “enorme tempio naturale”.

¹⁷⁵ La *Hudson River School* (nome divulgato intorno alla fine del 1870) era formata da una prima generazione di pittori capeggiata appunto da Cole ed in parte da Asher Durand, ed una seconda generazione rappresentata da personalità quali Fredric E. Church, John F. Kensett, Albert Bierstadt, Stanford R. Gifford, Worthington Whittridge, Jasper Cropsey, William T. Richards, John Casilear, W. Sonntag, J. McEntee, Aaron D. Shattuck e Martin J. Heade.

¹⁷⁶ Thomas Cole definì il suo pensiero sulla grandiosità della *wilderness* (termine anglofono che significa natura allo stato “primevale”, quando ancora è incontaminata, spontanea, splendidamente diversa nel suo naturale equilibrio), in un saggio intitolato *Essay on American Scenery*, pubblicato in una delle riviste più importanti in America nel 1800 “The American Monthly Magazine”, Jan. 1836, 1-12.

¹⁷⁷ Vedi nota precedente.

Un artista tanto sensibile, vero e proprio mito nazionale statunitense, se non fosse per le pubblicazioni della Professoressa Fabienne Charlotte Oraezie Vallino, Coordinatore di questo Dottorato di ricerca¹⁷⁸, sarebbe ancora oggi pressoché sconosciuto in Italia.

Grazie a tali studi su Cole, nel saggio intitolato *Unrespected Historic Landscapes: the case of today's Latium reconstructed through the diaries, drawings and paintings by Master Cole between 1831 and 1842*¹⁷⁹, è stato possibile ripercorrere nella sua completezza il cammino dell'Artista nella Campagna Romana. Attraverso una lettura incrociata di dipinti, disegni, *sketches*, pagine di viaggio, carteggio e considerazioni dell'Artista, la Professoressa Vallino ha ricostruito l'esperienza artistica di oltre oceano di una personalità poliedrica come Thomas Cole.

Segue un paragrafo del saggio su Cole che evidenzia le caratteristiche della pittura italiana:

«As we notice also in the above mentioned Essay on American Scenery, the important theoretical writing published after his first Italian tour, Cole in Italy always seems to be attracted by some peculiar situations that he always combines in his Italian pictures [...]. In the first place, the sky is a quite important environmental element in Cole's art, felt by the Artist as a living organism, geographically ever changing and offering a new visage. Cole was famous for his work on sky and for his incredible virtuosity in describing it with its shades and colourful nuances, with all its movements and passing clouds, as well as for his representation of atmosphere, palpably luminous. Secondly, mountains are a fundamental, solemn presence in Cole's paintings, particularly in the Italian artistic production; they are for him the best fitting physical environment to symbolize the power of Nature».

Quindi il cielo, nei molteplici suoi volti, forme e colori e le montagne diventano elementi portanti nei dipinti di Cole e, in modo particolare nella produzione artistica italiana, rappresentano il simbolo del potere della Natura. Thomas Cole non è

¹⁷⁸ Fabienne Charlotte Oraezie Vallino, *Alle radici dell'etica ambientale: pensiero sulla natura, wilderness e creatività artistica negli Stati Uniti del XIX secolo*, Storia dell'Arte, vol. i, pp. 78-79, 1993, pp. 184-410. *From the American Wilderness to the Italian Historic Landscape and Scenery, with Master Thomas Cole in Italy: Poetry, Artistic Works and Geographical Observations from 1831 to 1848*, in Landscape and Sustainability, Global Change, Mediterranean Historic Centers, edito da Ezio Manzi, e Marcella Schmidt di Friedberg, Guerrini ed., Milano, 1999, pp. 315-354. *Unrespected Historic Landscapes: the case of today's Latium reconstructed through the diaries, drawings and paintings by Master Cole between 1831 and 1842*, saggio consultabile sul sito www.environment-responsibility-and-duties.eu, nella sezione *Storia delle Idee attorno alla difesa della Natura e dei Movimenti per la difesa ambientale*.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

stato soltanto un “fotografo” di paesaggi *stricto sensu*, ma un vero e proprio geografo, un conoscitore esperto di botanica e di geologia¹⁸⁰ e per questo, ogni elemento rappresentato sulla tela non è stato soltanto un incontro di linee e colori, ma il frutto dei suoi studi.

In merito a questa ricerca, prendendo spunto dal saggio sopra citato e attraverso le immagini selezionate ed illustrate di seguito si può osservare il volto passato della Campagna di Roma attraverso due splendide scenografie naturali interrotte soltanto dai resti archeologici dell’antico acquedotto dell’Anio Novus e dai Colli Albani come sfondo; essi sono *Aqueduct near Rome* del 1832 e *Roman Campagna (Ruins of Aqueducts in the Campagna di Roma)* del 1843 (Illustrazioni 39, 40).

Il primo dipinto, realizzato durante il suo primo viaggio in Italia, presenta i colori tipici di un paesaggio poco prima del tramonto ed apre l’immagine con Tor Fiscale da cui parte tutto l’acquedotto, offrendo lo scorcio di una porzione di Agro in aperta campagna davvero unica¹⁸¹.

Il secondo dipinto risale invece al suo secondo viaggio e ripropone lo stesso paesaggio in una prospettiva più vicina al Pittore. L’aria tersa e la presenza di foschie alle pendici dei colli rimanda alle ore mattutine dell’alba; anche in questo caso il pregio e la bellezza dell’area sono il soggetto della tela.

La conoscenza personale dei luoghi attraverso le escursioni

Un aspetto di tale ricerca ha riguardato la conoscenza diretta di alcune zone di Roma, avvenuta visitando in prima persona il suburbio, strade, piazze, parchi e torri medievali, di cui sono state eseguite alcune fotografie, al fine di ritrarre i paesaggi attuali.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ In realtà da Tor Fiscale segue l’acquedotto Felice e non l’Anio Novus (in questo il secondo dipinto è più realistico). L’acquedotto Felice fu voluto da Papa Sesto V° nel 1585 e costruito sulle rovine del precedente acquedotto chiamato Aqua Marcia. L’Anio Novus, invece, fu voluto da Caludius nel 52 d.c. e collegato all’acquedotto dell’Aqua Claudia, realizzato precedentemente nel 144 a.c.

Mi è parso opportuno, essendomi calata nell'argomento, i visionare direttamente alcuni luoghi in questione per, più dettagliatamente, poter intervenire nel discorso.

Il primo obiettivo è stato quello di osservare con occhio diverso le aree della Capitale tante volte guardate senza fare attenzione al loro contesto storico-ambientale e alla loro collocazione in un quadro troppo spesso decadente.

In seguito, è stato possibile confrontare la documentazione elaborata con le immagini, pittoriche e fotografiche, indicate nel corso di questa trattazione.

Ben lungi la possibilità di riscoprire il fascino e la solennità dei luoghi visitati da Cole, al contrario, ripercorrendo lo stesso itinerario, è emerso uno stato di agghiacciante degrado ambientale, paesaggistico e archeologico.

Indubbiamente, la responsabilità del degrado va ricercata nella Legislazione italiana che, attenta ai centri storici e ai monumenti da dopo la II° Guerra Mondiale, non lo è per i paesaggi di campagna. Per la città di Roma, il cui centro storico viene tutelato, da un punto di vista amministrativo-giuridico, non altrettanto avviene per la Campagna circostante non, che sicuramente non gode di tale beneficio, anzi assume un ruolo marginale.

La Torre Fiscale è stato il punto di partenza di un breve *tour*.

Nel Medioevo, il luogo dove si trovava la Torre Fiscale era chiamato Arco di Traveritno, esso segnava il punto in cui l'Acquedotto Claudio attraversava la via Latina. L'alta Torre Fiscale (circa 30 metri), in considerazione della sua vicinanza con Roma, ebbe presumibilmente una certa importanza strategica. Nel corso dei secoli le furono attribuite varie denominazioni, riprendendo, per lo più, il nome dai proprietari che via via si succedettero (Illustrazioni 41, 42, 43).

La disposizione degli acquedotti dell'Acqua Claudia e Marcia, che all'altezza di Tor Fiscale si incrociano due volte, suggerì sin dai primi anni del Medioevo di sfruttare le massicce murature delle antiche arcate come pareti di un fortilizio naturale. Il sistema difensivo dell'area fu accresciuto, in seguito, con l'erezione della Torre Fiscale e probabilmente di altre torri scomparse nel corso della storia.

Un luogo tanto importante e strategico nel Medioevo e oggi di notevole interesse da un punto di vista archeologico non meriterebbe certamente di trovarsi in un contesto ambientale totalmente degradato.

Se da lontano la torre appare in tutto il suo splendore, inserita perfettamente nella sequenza degli acquedotti, nell'armonico ritmo degli archi che si susseguono, la stessa impressione si perde ad una minor prospettiva, quando lo sguardo coglie alla base un grande concessionario di automobili nel contesto di grandi cartelloni pubblicitari; tutto intorno una vera e propria baraccopoli e la Campagna circostante ormai completamente "inghiottita" da autorimesse, palazzi e traffico.

Il breve *tour* ai margini di Roma è proseguito verso altre torri di avvistamento e ciò ha consentito un'attenta valutazione dell'importanza, in termini di utilità e strategia, che nei secoli passati esse hanno avuto per la sicurezza della Capitale, consentendo l'avvistamento di nemici e commercianti provenienti dal Tevere o via terra.

Oggi le torri, che non hanno più il compito privilegiato di consentire l'avvistamento, hanno finito, nel tempo, anche per perdere il prestigio e l'importanza che sarebbe dovuta ad un monumento storico.

Un aspetto di profonda riflessione riguarda la crescita urbanistica ed edilizia della Città, la cui aggressiva espansione in verticale ha finito con il togliere rilievo, pregio e visibilità alle torri, assorbite ormai in un quadro di cemento.

Come Tor Fiscale anche la Torre di Centocelle giace nello stesso desolante degrado.

Situata tra via Casilina e via Palmiro Togliatti, la Torre nel Medioevo era chiamata Tor S. Giovanni perché possesso della Basilica Lateranense. Il nome Centocelle risale al 1523, quando la stessa passò in affitto alla famiglia Capranica.

La torre, alta circa 25 metri, testimonia la destinazione a vedetta che anch'essa assunse sulla campagna compresa tra la via Prenestina e la via Tuscolana, in epoca medievale.

Nell'olio di Enrico Ortolani e nell'immagine fotografica in seguito rappresentata, è possibile osservare la Torre nel suo splendore completamente immersa nella vasta Campagna Romana (Illustrazioni 44, 45).

Le immagini recenti, testimoniano come sia oggi la Torre di Centrocelle, circondata da un ambiente desolante che, stridendo con l'importanza storico-archeologica dell'edificio, rimanda immediatamente a sensazioni di abbandono e fatiscenza. L'ambiente circostante sporco e trasandato è luogo di ritrovo di extracomunitari e le *roulotte* si sommano alla schiera di baracche, che fingono da abitazioni (Illustrazioni 46, 47).

Una delle torri più suggestive incontrate nel contesto di tale escursione è stata quella di Tor Carbone situata tra via di Tor Carbone e via Appia Antica, proprio immersa nel Parco dell'Appia Antica (Illustrazione 48).

La torre, che presenta la sagoma di un piccolo rudere immerso nel verde, è nascosta dietro una pineta raggiungibile dopo un cammino di circa 15 minuti. Si tratta di una torre alta non più di 8 metri, ben conservata, malgrado la parte superiore non esista più.

L'altezza della Torre sembra escludere che la stessa sia stata realizzata ai fini strategici dell'avvistamento, anche in considerazione della sua significativa distanza dal Tevere. La costruzione della struttura risale alla famiglia Rustici, intorno alla fine del XIV° secolo.

Tor Carbone è l'unica tra le torri, oggetto di tale indagine, ad essere immersa in un contesto totalmente naturale.

L'aspetto curioso e intrigante di questo monumento è dato dalla sua collocazione, infatti esso si trova all'interno di una recinzione metallica che fa presumere proprietà privata.

Una più accurata ricognizione porta alla scoperta che la zona circostante la Torre è abitata da persone di incerta provenienza che, abusivamente e approssimativamente, dichiarano di essere i proprietari di quell'area dove ricade Tor Carbone.

È evidente che il problema dell'abusivismo, presente anche in una zona di grande pregio ambientale come il Parco dell'Appia Antica, continua.

Ultima tappa del *tour* didattico-conoscitivo è la Torre del Quadraro, situata nel cuore della città, a piazza dei Consoli, all'VIII° chilometro della via Tuscolana. Essa

è ancora visibile e si conserva grazie ai recenti interventi di ristrutturazione apportati dalla Soprintendenza Archeologica; alla Torre è stato affiancato un casale moderno.

La Torre controllava il primo tratto suburbano della via Tuscolana e, data la vicinanza, è possibile che avesse un contatto con l'importante Torre di Centocelle.

Si tratta di una torre molto piccola, ma estremamente graziosa che purtroppo “scompare” nel quadro ambientale di collocamento poiché sommersa dall'aggressività urbana del quartiere circostante, con i suoi tipici palazzoni, “alveari di cemento” (Illustrazione 49).



(Illustrazione 25).

Onorato Carlandi, *Porta Furba*, Acquerello, 1910, Roma. Collezione privata.

Fino al 1936, superata Porta Furba il panorama offriva la visione dei Prati Latini fino all'Aniene e ai Colli Albani. Attualmente, ci si affaccia su una distesa di edifici sorti dopo il 1950 che hanno cancellato quasi completamente i suoi spazi verdi. Citazione e illustrazione tratte da A. De Rosa, P. E. Trastulli, *Roma d'una volta*, Newton & Compton, Roma, 1991, p. 180.



(Illustrazione 26).

Onorato Carlandi, *Acquerello*, inizio XX° secolo (32x98 cm.), Roma. Collezione privata.

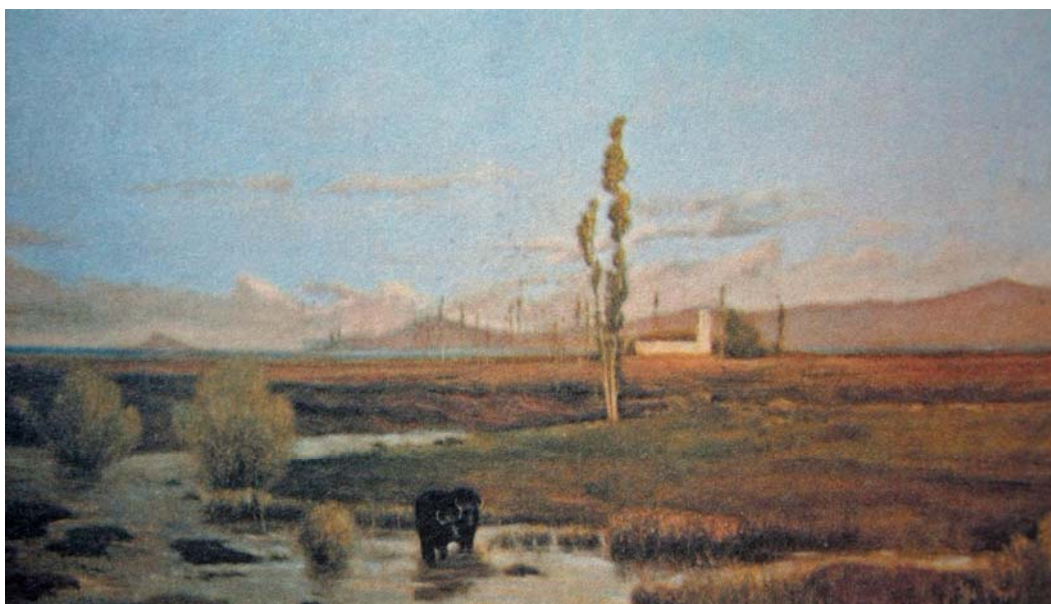
Ruderi dell'Acquedotto a Villa dei Quintili, nei pressi dell'Appia Antica. Dal ciglio della collina in lontananza si scorgono le arcate dell'Acquedotto Claudio. Il poetico cono di una capanna di pastori, un rustico fabbricato e alcune staccionate sono i pochi segni di vita nel silenzio alto del luogo. Citazione e illustrazione tratte da A. De Rosa, P. E. Trastulli, *Roma d'una volta*, Newton & Compton, Roma, 1991, p. 184.



(Illustrazione 27).

Salomon Corrodi, *Acquedotto Claudio a Roma Vecchia*, fine XIX° secolo. Acquerello, Roma. Collezione privata.

Siamo nel cuore più intimo della Campagna Romana appena poche miglia fuori Porta S. Giovanni. Lievi ondulazioni scompongono le linee del terreno e i contorni del paesaggio, quindi un solitario casale, un pastore col proprio gregge presso un corso d'acqua, le arcate degli acquedotti che paiono incedere solenni in direzione dei Monti Albani. [...], immagini come questa sono per noi testimonianze insostituibili di un mondo che non c'è più ma verso il quale proviamo una forte adesione. Quel mondo è ormai così lontano dalla realtà presente che è difficile accostarvisi senza il sostegno dell'immagine visiva, che sola e in assenza della fotografia, e grazie anche all'intervento del colore, può restituire ai nostri occhi le caratteristiche fisiche dei luoghi. Era un paesaggio-stato d'animo, equilibrio meraviglioso di fattori di matrice naturale e spirituale, dove la presenza dell'uomo era in fondo una componente secondaria. Illustrazione e citazione tratte da A. De Rosa, P. E. Trastulli, *Roma d'una volta*, Newton & Compton, Roma, 1991, pp. 182-183.



(Illustrazione 28).

Paolo Ferretti, *Bufali nelle paludi*, 1901, olio su tela (80x155 cm.). Collezione privata. Illustrazione tratta da F. Salvatori, E. Di Renzo, Roma e la sua Campagna, itinerari del XX° secolo, Società Geografica Italiana, Roma, 2007.



(Illustrazione 29).

Fondazione Primoli, *Bufali*, 1890 ca., Gelatina al Bromuro d'Argento, (80x90 cm.). Eseguito dal Conte Giuseppe Primoli.

Le due illustrazione raffigurano l'allevamento dei bufali allo stato selvaggio nell'Agro Romano.



(Illustrazione 30).

Filippo Anivitti, *All'Avemmaria*, Acquerello, 1940, (35x56 cm.), Collezione privata. Illustrazione tratta da F. Salvatori, E. Di Renzo, Roma e la sua Campagna, itinerari del XX° secolo, Società Geografica Italiana, Roma, 2007.



(Illustrazione 31).

Enrico Coleman, *Acquerello*, fine XIX° secolo. Collezione privata. Veduta di San Pietro da Villa Pamphili. Citazione e illustrazione tratte da A. De Rosa, P. E. Trastulli, *Roma d'una volta*, Newton & Compton, Roma, 1991.

Entrambe le immagini, oltre ad illustrare scene agro-pastorali tipiche del “pecoraro” nella Campagna Romana, offrono, la prima, un richiamo agli strumenti musicali che i pastori erano soliti suonare per alleggerire il duro lavoro, la seconda, uno spettacolare paesaggio verso il cuore di Roma con evidenza della Cupola di San Pietro. Purtroppo, sono scorci del passato che è possibile ripercorrere solo attraverso le immagini pittoriche.



(Illustrazione 32).

Fondazione Primoli. *Le osterie fuori porta*, (scatto fotografico del Conte Giuseppe Primoli), fine XIX° secolo.



(Illustrazione 33).

Fondazioni Primoli. *Scene di vita quotidiana in una baracca* (scatto fotografico del Conte Giuseppe Primoli), fine XIX° secolo.

Le osterie fuori porta, molto simili a baracche, o un pranzo all'aperto in aperta campagna, esaltano la semplicità e la bellezza tipiche della Campagna Romana, ritratta nelle due fotografie, in scene di vita quotidiana.



(Illustrazione 34).

Johann Heinrich Wilhelm Tischbein, *Goethe nella Campagna Romana*, 1787, (164x206 cm.), Francoforte, Städtische Galerie.

In questo ritratto è possibile osservare lo sfondo dell'Appia Antica, tra resti di sculture e rovine di acquedotti, e in lontananza il profilo dei Castelli. Esso rappresenta non un semplice ritratto-souvenir, ma la consacrazione del *Grand Tour* come un rito irrinunciabile e iniziatico per tutta una generazione di cultori dell'antico.

Da ciò si evince il ruolo di primo piano della Campagna Romana nella cultura europea.



(Illustrazione 35).

Enrico Coleman, *La desolata campagna di Roma*, 1901, olio su tela (71x144 cm.). Roma, Galleria Nazionale d'Arte Moderna.



(Illustrazione 36).

Philipp Hackert, *Paesaggio Romano*, 1770 ca., Francoforte, Museo Goethe.

Le illustrazioni 35, 36, 37 e 38 rimandano al concetto del “silenzio” nella Campagna Romana (di cui si è dato ampiamente conto nel corso di tale ricerca) non solo inteso come percezione acustica, bensì come caratteristica tipica di quel paesaggio, che evocava il profondo senso di eternità e apparente immobilità che si attribuiscono a Roma da sempre.



(Illustrazione 37).

Filippo Anivitti, *Torre Salaria*, 1935, Acquerello (38x59 cm.). Illustrazione tratta da F. Salvatori, E. Di Renzo, *Roma e la sua Campagna, itinerari del XX° secolo*, Società Geografica Italiana, Roma, 2007.



(Illustrazione 38).

Filiberto Petiti, *Campagna Romana*, Acquerello su carta, fine XIX° secolo (27x46 cm.). Collezione privata.



(Illustrazione 39).

Thomas Cole, *Aqueduct near Rome*, 1832, olio su tela, (111.3x168.8 cm.), Washington University Gallery of Art.



(Illustrazione 40).

Thomas Cole, *Roman Campagna (Ruins of Aqueducts in the Campagna di Roma)*, 1843, olio su tela, (82.5x121.9 cm.), Wadsworth Atheneum, Hartford, Connecticut.

Entrambi i dipinti di Thomas Cole raffigurano i resti dell'acquedotto Anio Novus, rappresentato nella sua più suggestiva sequenza di arcate, che si estendono ininterrotte per tre chilometri di lunghezza verso l'aperta Campagna Romana fino i lontani Colli Albani. Il primo dipinto ritrae l'acquedotto da una prospettiva più vicina al Pittore con evidenza in primo piano di Tor Fiscale durante il tramonto, il secondo offre lo stesso paesaggio, ma i colori chiari e la nebbia in lontananza fanno pensare alle prime ore del mattino.



(Illustrazione 41).
Tor Fiscale (scatto fotografico dell'autrice, 2008).



(Illustrazione 42).
Tor Fiscale da una prospettiva più lontana, ove la visuale del monumento è occultata da capannoni in serie, tipici delle Consolari (scatto fotografico dell'autrice, 2008).
Gli scatti fotografici su Tor Fiscale e sulle arcate dell'Acquedotto Felice mettono in luce la netta differenza tra lo splendido paesaggio illustrato da Thomas Cole nei dipinti precedenti e l'attuale condizione dell'ambiente circostante Tor Fiscale.



(Illustrazione 43).

L'Acquedotto Felice in prossimità di Tor Fiscale (scatto fotografico dell'autrice, 2008).



(Illustrazione 44).

Enrico Ortolani, *Torre di Centocelle*, olio su tela, 1935 ca., (35x55 cm.). Collezione privata.



(Illustrazione 45).

Collezione Brogi. *Torre di Centocelle*, fine XIX° secolo.

La sequenza di immagini su Torre di Centocelle illustra la naturale condizione della Campagna Romana e dell'Agro Romano fino al 1935, quando era ancora possibile ammirare il paesaggio che circondava Roma.



(Illustrazione 46).

Torre di Centocelle, (scatto fotografico dell'autrice, 2008).



(Illustrazione 47).

Terreno in semi abbandono con orti e baracche, nei pressi della Torre di Centocelle (scatto fotografico dell'autrice, 2008).

Le illustrazioni 46 e 47 mostrano l'attuale condizione in cui versa l'ambiente intorno a Torre di Centocelle e, l'evidente stato di abbandono e di degrado sono un esempio di consumo di suolo a scapito della Campagna e dell'Agro romano.



(Illustrazione 48).

Tor Carbone (scatto fotografico dell'autrice, 2008).

La Torre in questione se non fosse per il suo stato di totale abbandono, poiché si trova all'interno di una recinzione abusiva, sarebbe un gioiello nel cuore del Parco dell'Appia Antica.



(Illustrazione 49).

Torre del Quadraro (scatto fotografico dell'autrice, 2008).

La torre del Quadraro, diversamente dalle altre torri, viene ben conservata, come dimostrano i lavori di ristrutturazione della Soprintendenza Archeologica, perde il suo prestigio di monumento storico, poiché viene inghiottita dagli alti palazzoni di cemento.

Capitolo Terzo

Il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma del 2008

Il panorama legislativo nazionale: dal 1942 ai giorni nostri

La cornice normativa di riferimento che ha fatto da sfondo alla lunga redazione del Nuovo Piano Regolatore Generale si rifà alla ormai vecchia e datata Legge Urbanistica del 1942 e alle poche successive modifiche di livello nazionale, di cui la più importante risulta la Legge Bucalossi del 1977¹⁸².

La Legge Urbanistica n. 1150, del 17 agosto 1942 è articolata su una serie di piani urbanistici: I. Piani Territoriali di Coordinamento di diretta competenza del Ministero dei Lavori Pubblici, aventi lo scopo di coordinare l'Urbanistica in parti di territorio nazionale a cui dovrebbero poi conformarsi i piani comunali e intercomunali; II. Piani Regolatori Intercomunali, con i quali, comuni confinanti dovrebbero aderire ad una attività urbanistica comune, al fine di costituire un fronte unico nella politica di sviluppo del territorio; III. Piani Regolatori Generali applicabili a tutto il territorio comunale; IV. Piani Particolareggiati riferiti invece a parti di territorio comunale.

Per tutti quei comuni non vincolati a redigere un Piano Regolatore, non sono individuati in appositi elenchi ministeriali, sussiste, l'obbligo di adottare un Programma di Fabbricazione che semplifica, nei contenuti e nelle procedure, la gestione urbanistica del territorio.

Grazie a questa legge i comuni furono dotati di propria autonomia nelle scelte di pianificazione urbanistica dei loro territori e soprattutto, grazie alla novità apportata dall'articolo 18, fu possibile espropriare i terreni destinati all'edificazione senza considerare eventuali incrementi di valore attribuiti dalle previsioni di Piano¹⁸³.

¹⁸² *Legge Bucalossi: L. 28 gennaio 1977, n. 10*, norme sull'edificabilità dei suoli. La legge che prende il nome dal ministro dei Lavori Pubblici (Pietro Bucalossi, San Miniato, 1905 – Milano, 1992) nel governo Moro-La Malfa. Si vedano pp. 127.

¹⁸³ Vezio De Lucia commenta dettagliatamente la Legge Urbanistica del 1942 in *Se questa è una città*, Donzelli editore, 2006, (I° Editori riuniti), pp. 3-10. Vezio De Lucia (Napoli, 1938). Architetto e Urbanista, da sempre impegnato nello studio della Pianificazione Urbanistica inteso come strumento di tutela del governo del territorio. Ha ricoperto numerose cariche attinenti istituzionali sostenendo tali principi.

Ovviamente, in un periodo di instabilità ed incertezze come il secondo dopoguerra, non fu così semplice applicare l'articolo 18. Allora la ricostruzione di oltre tre milioni di vani per gli sfollati di guerra, aveva la priorità assoluta, tanto che fu varata la legge sui Piani di Ricostruzione¹⁸⁴, i quali divennero il punto di forza della crescita edilizia di quel periodo.

Per conseguenza, la legge sull'Urbanistica di quegli anni venne ignorata a favore di decreti sostitutivi che alimentarono, ancora una volta, la speculazione edilizia a scapito, invece, di una pianificazione mirata al recupero del tessuto urbano.

Il primo tentativo di ripresa della disciplina urbanistica si ebbe intorno al 1960, quando l'Istituto Nazionale di Urbanistica¹⁸⁵, in occasione dell'VIII° Congresso del 1960 presentò il Codice dell'urbanistica, una proposta mirata alla valorizzazione di aree da urbanizzare attraverso l'espropriazione (riprendendo i contenuti di legge già espressi nel citato articolo 18). Tale principio fu riproposto, sotto il governo Fanfani, da Fiorentino Sullo¹⁸⁶, al quale, come già è stato illustrato¹⁸⁷, si deve il merito dell'approvazione della Legge n. 167 del 1962, varata al fine di "favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'Edilizia Economica e Popolare".

Nel frattempo, venne promossa una vivace attività legislativa, mirata a favorire gli espropri dai privati¹⁸⁸, che non portò ad alcun risultato e condusse l'urbanistica romana in uno stato di sincero smarrimento. Come era prevedibile, si diffuse una crisi edilizia molto legata alla speculazione.

Nel 1967 il passo successivo fu rappresentato con la Legge-Ponte¹⁸⁹ che prevedeva l'adozione di piani regolatori per l'edificazione (per i comuni sprovvisti) e il divieto di lottizzazioni di quei terreni che non avevano alcun riferimento, nel Piano

¹⁸⁴ Il *Decreto Legge 1° marzo 1945, n. 154* approva i Piani di Ricostruzione (o Piani Particolareggiati). In questi piani dovevano essere evidenziate: rete stradale e ferroviaria, aree destinate a demolizione e ricostruzione, a verde pubblico, uffici, residenze, etc.

¹⁸⁵ Si ricorda che l'Istituto Nazionale di Urbanistica è stato fondato nel 1930. Cfr. *supra*, pp. 47,59.

¹⁸⁶ Fiorentino Sullo (Paternopoli, 1921 – Salerno, 2000). Candidato in Giurisprudenza e in Lettere, fu eletto all'Assemblea Costituente nel 1946 per la Democrazia Cristiana, di cui fu uno dei padri fondatori.

¹⁸⁷ Si veda p. 53.

¹⁸⁸ *Legge 25 giugno 1865, n. 2359*. Questa legge avrebbe sostenuto i vantaggi dei proprietari, i quali avrebbero goduto dei plusvalori dei loro terreni.

¹⁸⁹ *Legge 6 agosto 1967, n. 765* "Modificazioni ed integrazioni alla *Legge Urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*".

Regolatore o nel Programma di Fabbricazione; inoltre, veniva indicato che la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria era a diretto carico dei proprietari di terreni. Tuttavia, gli *standard* urbanistici rappresentarono la vera svolta della legge, determinarono la dotazione minima di aree per il verde e i servizi pubblici per abitante, nella misura definita dal Decreto Ministeriale n. 1444 del 1968. Gli *standard* urbanistici infatti stabilivano le seguenti misure: 18 metri quadrati per abitante riguardavano il verde e i servizi locali, 2,5 metri quadrati i servizi generali.

Tali limitazioni furono presto contestate a favore dell'imprenditoria che, grazie alla concessione di un anno di moratoria, ottenne una frenetica e fitta colata di licenze edilizie e un rallentamento nell'applicazione degli *standard*.

Il 1970, oltre che per la Legge sulla Casa¹⁹⁰ che affrontava finalmente le problematiche delle abitazioni in Italia, con l'elezione dei consigli regionali e successivo trasferimento dei poteri amministrativi, soprattutto in materia urbanistica, ha apportato un ulteriore passo avanti, proprio per l'applicazione di quegli strumenti di pianificazione divenuti necessari a livello comunale; le grandi infrastrutture invece rimasero di competenza statale.

Il passaggio alle Regioni di più ampia autonomia nella gestione della politica del territorio rispetto alla sua programmazione economica, avrebbe dovuto assicurare una nuova realtà socio-economica delle stesse diffondendo un riequilibrio sotto ogni aspetto.

Se da una parte le Regioni più ricche riuscirono, con gli anni, a lanciare il loro territorio, dall'altra, quelle più povere, si affossarono causando un notevole disequilibrio, soprattutto tra le Regioni del Nord e del Sud. Ciò avvenne, ad esempio, con il calcolo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria stabiliti dalla Legge Bucalossi, secondo la quale le Regioni fissavano una incidenza degli oneri attraverso l'emanazione di una delibera che avrebbe tenuto conto di incidenze specifiche differenti da Regione a Regione. Lo scopo era quello di alleggerire i debiti a livello delle Amministrazioni locali.

¹⁹⁰ Legge 22 ottobre 1971, n. 865. La legge affrontava cinque tematiche: I. la programmazione e il coordinamento dell'intervento pubblico; II. l'espropriazione per pubblica utilità; III. Le modifiche alla Legge 167; IV. gli aspetti finanziari dell'intervento pubblico in edilizia; V. le agevolazioni per l'edilizia privata.

Le leggi successive, che avrebbero dovuto concludere il tempo delle riforme, furono quella del regime dei suoli o Legge Bucalossi, quella del cosiddetto Piano Decennale, ovvero per il finanziamento pluriennale dell'Edilizia Pubblica ed infine, quella sull'Equo Canone¹⁹¹.

Le radici della prima Legge¹⁹² si fondavano sulla separazione dello *ius edificandi* dal diritto di proprietà, con l'obiettivo di stabilire l'edificazione solo entro un certo *plafond*. Il principio della separazione dei due diritti non fu espresso in chiari termini, motivo forse, proprio per cui fu accettato; ma l'aspetto concreto della legge Bucalossi riguardava un nuovo approccio della gestione del territorio, mirato al legame tra programmazione e attuazione degli interventi urbanistici e per l'edilizia.

Questa legge, pur non avendo i crismi della tanto attesa legge di riforma urbanistica, possedeva un potenziale innovativo di grandissimo rilievo incentrato su quattro punti qualificanti:

- 1) istituzione della concessione onerosa (artt. 1, 6; artt. 9, 12), al posto della licenza edilizia gratuita per il proprietario dell'area: *“L'onerosità della concessione è parziale, nel senso che il contributo di concessione non costituisce il corrispettivo dell'intero plusvalore dell'area. [...] è infatti formato da una quota del costo di costruzione, variabile dal 5 al 20%, e da una quota afferente agli oneri di urbanizzazione”*¹⁹³;
- 2) L'Edilizia Abitativa Convenzionata (artt. 7 e 8) che prevedeva l'esonero dagli oneri di concessione per quei proprietari terrieri disponibili a mediare con il Comune i prezzi di vendita e i canoni di locazione a favore degli acquirenti meno facoltosi;
- 3) i Programmi Pluriennali di Attuazione (art. 13) che furono istituiti al fine di evitare il consueto dilagare di edificazioni, garantendo in un periodo ben determinato, la

¹⁹¹ Con la Legge sulla Casa si era avuto un profondo rinnovamento riguardo all'organizzazione pubblica dell'edilizia, ma intorno a quegli anni (1969-1970) si affermò un nuovo disegno politico, chiamato “linea dei sistemi urbani”, che aveva rimesso in discussione tutti gli obiettivi raggiunti fino a quel momento; si trattava della partecipazione di aziende private alle funzioni dello Stato nei settori dell'edilizia e dell'urbanistica. Nomi quali Fiat, Iri, Montedison, Eni, ed altri ancora, presero in mano la gestione della pianificazione territoriale/urbanistica italiana orientandola a favore dell'“efficienza”, investendo molto sull'edilizia industrializzata e nell'ingegneria, a cui conseguì la realizzazione di grandi opere “pubbliche”. Queste furono le premesse politiche da cui fu ripreso il processo di riforma, già avviato con la Legge n. 167 del 1962, che rimise in carreggiata i veri principi dell'Urbanistica italiana.

¹⁹² Legge n. 10 del 28 gennaio 1977 (Bucalossi).

¹⁹³ De Lucia, *Se questa è una città*, op. cit. p. 136.

definizione delle aree su cui era necessario intervenire con urgenza rispetto a quanto evidenziato nel Piano Regolatore;

4) la Repressione dell'abusivismo ed il regime sanzionatorio (art. 15) che finalmente affrontarono il problema delle costruzioni abusive, attraverso annessioni delle stesse al Comune oppure con la demolizione se il costruito fosse stato impattante sull'ambiente.

Le continue rivisitazioni della legge nel corso del successivo trentennio, l'hanno snaturata, svuotandola dei suoi contenuti più significativi. Parlo, ad esempi, della sospensione dei piani pluriennali tra il 1996 e il 1998, che hanno portato ad una progressiva deregolamentazione a favore di un rilancio selvaggio dell'edilizia e promosso una maggiore diffusione di Piani in Variante.

L'equo canone fu approvato con Legge n. 392 Disciplina delle Locazioni degli Immobili Urbani il 29 luglio 1978, dopo anni di accesi dibattiti politici¹⁹⁴; tra le varie proposte, nel 1976, quella espressa dal sindacato degli edili sembrava essere la più esaustiva, poiché era fondata sull'eliminazione della rendita fondiaria dal valore degli immobili e calcolava l'equo canone come il 3% del valore degli stessi.

Tale importo era ricavato *“sulla base del costo di costruzione dell'edilizia residenziale pubblica, valutando l'area ai prezzi di esproprio stabiliti dalla legge per la casa”*¹⁹⁵. In base a questa indicazione sarebbe stato definito l'equo canone come una percentuale del valore locativo dell'immobile; laddove il valore locativo era dato dal prodotto della superficie convenzionale per il costo unitario di produzione e la superficie convenzionale corrispondeva approssimativamente alla superficie netta di un appartamento.

I troppi lati oscuri e la difficoltà interpretativa della legge non permisero di rispondere adeguatamente alle reali esigenze, al contrario hanno fatto dell'equo

¹⁹⁴ La Democrazia Cristiana proponeva un affitto corrispondente al 5% del valore di mercato dell'alloggio; il Partito Socialista Italiano un canone al 3% del valore dichiarato dal proprietario (o accettato ai fini dell'Invim o dell'imposta di registro; il Partito Comunista Italiano invece determinava l'equo canone attraverso la rivalutazione della rendita catastale). La prima proposta avrebbe comportato un aumento medio degli affitti intorno al 90%. La seconda, valori di canone legati alle autodichiarazioni dei proprietari, mentre la terza insisteva sull'inadeguatezza del riferimento alla rendita catastale come valore di base. V. De Lucia, *Se questa è una città*, op. cit. p. 138. Sulla gestione delle locazioni, si veda R. MOSTACCI – *Il problema della regolamentazione degli affitti*, Cnel, Roma, 1976.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 139. Per la Legge sulla Casa del 1971, si veda p. 127, nota n. 190.

canone un principio scarsamente applicabile. Piuttosto, esso era diventato il pretesto per una sorta di accordo tra i proprietari degli appartamenti ed i locatari, ovviamente a favore dei primi, i quali avrebbero gestito il canone in base alle loro esigenze, garantendo la disponibilità degli alloggi a costi anche molto elevati. Così è continuato per anni.

La Legge n. 457 del 5 agosto 1978, conosciuta come Piano Decennale è la legge sulle Norme per l'Edilizia Residenziale.

Oltre che risolvere questioni relative alla programmazione degli interventi e al coordinamento delle competenze e delle procedure, la Legge n. 457 è importante poiché ha introdotto nuovi strumenti per il recupero del patrimonio esistente, secondo un programma temporale strutturato in piano decennale, piano quadriennale e progetto biennale.

I vari periodi sono serviti ad organizzare la tempistica degli interventi edilizi nel rispetto delle varie competenze locali con gli strumenti di politica finanziaria dello Stato. Tutto era svolto sotto la direzione del CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale), organo governativo che doveva anche occuparsi della determinazione del fabbisogno abitativo, della definizione della normativa tecnica nazionale, del controllo della sperimentazione e della messa a punto di un sistema informativo per i problemi della casa.

Il Piano Decennale, come le altre leggi, fu una sorta di fallimento rispetto ai propositi prefissati, dal momento che non furono rispettati i punti che avrebbero potuto dare *“il pregio di disegnare [...] un quadro di riferimento sufficientemente preciso per indirizzare l'azione degli organi ai quali è affidata l'attuazione di tale intervento”*¹⁹⁶, di cui il Cipe (Comitato Interministeriale della Programmazione Economica) era responsabile.

Bastò una Sentenza della Corte Costituzionale (n. 5 del 25 gennaio 1980) a vanificare i traguardi raggiunti fino a quel momento: la legge sul regime dei suoli non avrebbe garantito la separazione dello *ius edificandi* dal diritto di proprietà, riaprendo nuovamente il dibattito sulla risarcibilità dei vincoli urbanistici.

¹⁹⁶ G. Albisetti, L. Scano, *La casa, in Annuario delle autonomie locali*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1985, p. 92, da cui si evincono gli aspetti fallimentari che portarono alla mancata attuazione della Legge n. 457.

L'Italia, quindi, diventò paese che non aveva una legge sul regime dei suoli; da qui ebbe inizio la controriforma in materia di politica abitativa con la Legge n. 25 del febbraio di quello stesso anno, voluta dal ministro per il Tesoro, Nino Andreatta. Essa prevedeva interventi straordinari per l'edilizia pubblica nelle grandi città dove il problema degli sfratti era davvero rilevante, proprio a causa della mancata osservanza delle due leggi: Equo Canone e Piano Decennale.

Un'inversione di rotta ci fu nel 1985, anno in cui fu approvata la Legge n. 431 che calcava i principi fondamentali del Decreto Galasso del 21 settembre 1984. Conosciuta, appunto, come Legge Galasso. La 431 è ufficialmente la Legge di Tutela delle zone di particolare interesse ambientale con lo scopo di integrare e perfezionare l'elenco delle zone e dei luoghi sottoposti a tutela, già previste dalla Legge del 29 giugno 1939, n. 1427 sulla Protezione delle bellezze naturali; l'intento principale era quello di ripristinare il rispetto dei Piani Paesistici, al fine di adottare una strategia della pianificazione territoriale, come strumento per il governo del territorio.

Sebbene a livello regionale la Legge Galasso non fosse stata ben accolta, essa sarebbe divenuta la prima vera legge per la tutela ambientale.

Secondo quella linea, nella XII legislatura furono poi approvate alcune tra le leggi più importanti del *corpus* legislativo italiano in materia ambientale che, seppur molto velocemente, meritano di essere ricordate: la Legge n. 349 dell'8 luglio 1986 intitolata "Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale", in cui per la prima volta si parlava di qualità della vita; e due anni dopo, il nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali, istituito con Decreto Legislativo del 20 ottobre 1988, n. 368; la Legge per la Difesa del Suolo (183/1989) impostata sulla pianificazione dei bacini idrografici; la Legge Quadro sulle Aree Protette (394/1991), che portò, immediatamente, all'istituzione di sei parchi nazionali; la Legge sull'Ordinamento delle Autonomie Locali (142/1990), vera e propria riforma istituzionale, che aveva come grande novità quella di scorporare il comune capoluogo regionale in una serie di altri comuni (province), esaltando il ruolo delle realtà amministrative.

Un altro piccolo passo in avanti è stato raggiunto con il recepimento della direttiva europea 85/337/CE, attraverso la Legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente n. 349 del 1986 ovvero, la Valutazione d'Impatto Ambientale (o V.I.A.)¹⁹⁷, che regola gli aspetti fondamentali della pianificazione del territorio a livello europeo e nazionale.

La V.I.A. (EIA, da *Environmental Impact Assessment* per gli Anglosassoni), nacque nei primi anni del 1960 come studio preliminare di ricerca dei possibili effetti negativi sull'ambiente di un'opera in progetto di realizzazione. La finalità di tale studio è quella di inquadrare eventuali modifiche da apportare rispetto al progetto iniziale, qualora necessarie, i cui effetti sarebbero dannosi per l'ambiente.

Dopo l'iniziale recepimento, la via burocratica seguita per diventare procedura rigida, affidabile e scientificamente rigorosa è stata molto più che tortuosa, ed è tuttora ben lontana dall'essere conclusa.

Il problema riguardante questo tipo di ricerche è che nella realtà non vengono mai applicate, con il risultato di trasformare lo studio in poco più che un giustificativo da allegare al progetto, al fine di permettere la sua realizzazione (questo è quanto accaduto soprattutto nella legislatura 2001-2006).

Altrettanto preziosa è la Legge Quadro sulle Aree Protette, Legge 6 dicembre 1991, n. 394, emanata con evidente ritardo rispetto al 1872, anno in cui fu istituito il primo Parco Nazionale negli Stati Uniti¹⁹⁸. La legge italiana rappresentò una vera e propria svolta epocale per la protezione dell'ambiente e la tutela della natura, e portò

¹⁹⁷ La direttiva 85/337/CE concerne la Valutazione di Impatto Ambientale di determinati progetti pubblici e privati e trova il proprio fondamento giuridico negli articoli 100 e 235 del Trattato di Roma. La V.I.A. si ispira ai principi comunitari della prevenzione e della precauzione, l'articolo 3 della stessa definisce l'oggetto della valutazione che consiste nell'individuare, descrivere e valutare gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori: uomo; fauna; flora; suolo; aria; clima; paesaggio; l'interazione di questi elementi; i beni materiali e il patrimonio culturale. La bibliografia di riferimento per gli studi sulla V.I.A. sono: A. Milone, C. Bilanzone – *La Valutazione di impatto ambientale*, La Tribuna, Piacenza, 2003; N. Greco – *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente, la valutazione di impatto ambientale in Italia*, Franco Angeli Milano, 1989; M. Alberti, M. Berrini, A. Melone, M. Zambrini – *La valutazione di impatto ambientale. Istruzioni per l'uso*, Franco Angeli, Milano, 1998; F. Archibugi, P. Nijkamp – *Economy and Ecology: towards Sustainable Development*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1990.

¹⁹⁸ Era il 1872 quando fu istituito il primo Parco nazionale dello Yellowstone, negli Stati Uniti.

all'istituzione di otto nuovi Parchi Nazionali, che si aggiungevano a quelli storicamente già conosciuti¹⁹⁹.

Ed ancora, con Decreto Legislativo del 29 ottobre 1999 n. 490 fu emanato il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di Beni Culturali e Ambientali che accorpava insieme la Legge 1479/39 e la Legge 431/85. Non sarebbero passati molti anni per l'emanazione del successivo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio con Decreto Legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42 che, nella III° parte, affrontava proprio il discorso della tutela dei Beni Paesaggistici riscrivendo alcuni punti fondamentali della Legge Galasso.

Il Codice Urbani (Decreto Legislativo 42/2004) nasceva sulla spinta delle modifiche all'articolo 117 della Costituzione, in riferimento al mutato rapporto delle competenze ambientali tra Stato-Regione, snaturando alcuni tra i più importanti passi fatti a favore della tutela paesistica²⁰⁰.

Sarebbe stato poi il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 a raccogliere tutte le norme in materia ambientale in il Testo Unico Ambiente²⁰¹, con il quale è stata recepita integralmente la Direttiva Europea 2000/60/CE sulla tutela delle acque, sottolineando *“la volontà del legislatore a porre ordine nell'intricato groviglio di norme cercando di rispondere ai cambiati bisogni e alla mutata concezione dell'acqua nella sua peculiarità di bene, risorsa e diritto”*²⁰².

¹⁹⁹ Parco Nazionale del Gran Paradiso (1922), Parco Nazionale d'Abruzzo (1926), Parco Nazionale del Circeo (1934), Parco Nazionale dello Stelvio (1934).

²⁰⁰ L'articolo 142, comma 1 del Codice sembrerebbe rendere temporanea la vigenza dei vincoli *ope legis*, cioè fino all'approvazione del Piano Paesistico, togliendo, quindi, dai vincoli gran parte del territorio, sul quale non occorrerebbe più l'autorizzazione paesistica, né contro gli abusi potrebbero applicarsi le relative sanzioni penali. L'articolo 146 invece, introduce un parere preliminare da parte delle Soprintendenze, annullando il potere di veto e di controllo da parte dello Stato, anche sulle aree vincolate. Anche l'articolo 145, comma 4 sembra in contrasto con l'attuale normativa sulle aree protette poiché stabilisce che anche gli enti gestori delle aree naturali protette hanno l'obbligo di conformare e adeguare gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica alle previsioni dei Piani Paesaggistici. La Legge Quadro 394/1991, sulle aree protette all'articolo 12 comma 7 attribuisce al Piano per il Parco, valore straordinario qualsiasi strumento di pianificazione, garantendo partecipazione degli enti locali (Comunità del Parco e Regione) alla pianificazione dell'area protetta. È quindi evidente che l'applicazione del comma 4 articolo 145 andrebbe ad indebolire se non vanificare il ruolo strategico per il Parco.

²⁰¹ Per i commenti relativi a *Il Testo Unico Ambiente* si veda L. O. Atzori, F. R. Fragale, G. Guerrieri, A. Martelli, G. Zennaro – *Il Testo Unico Ambiente, Commento al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”*, Edizioni Simone, Arzano, 2006;

²⁰² Si ricorda che la Direttiva Europea 2000/60/CE è stata l'unica ad essere stata recepita nel Testo Unico.

Tuttavia, il Testo Unico Ambiente non è da considerarsi completamente esaustivo, in quanto con esso non viene neanche citata la direttiva europea *habitat* 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche, a salvaguardia della diversità biologica (o biodiversità)²⁰³.

Proseguendo, invece, con il pacchetto di leggi più propriamente inerenti alla materia urbanistico-edilizia, va ricordato il Testo Unico 6 giugno 2006, n. 380²⁰⁴, che raccoglie tutte le norme in materia edilizia. Il Testo Unico non solo assembla e riunisce tutta la previgente normativa, ma apporta anche alcune modifiche interessanti che consistono nell'apertura di: uno Sportello Unico, ovvero un ufficio che cura i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione, l'istituzione del permesso a costruire in sostituzione alla precedente concessione edilizia (cambiamento solo formale), ed infine, la definizione specifica degli interventi inerenti alla D.I.A. (Dichiarazione di Inizio Attività).

In tale contesto, sarebbe interessante affrontare un argomento determinante che ha condizionato straordinariamente l'equilibrio ambientale di tutto il territorio nazionale, e quindi di Roma e della sua campagna. La causa principale va rintracciata nella piaga dell'abusivismo. Si tratta di un fenomeno di grandi proporzioni che ha violato le norme giuridiche che disciplinano, l'attività urbanistico-edilizia, con pesanti conseguenze sull'ambiente.

Storicamente è importante ricordare la Legge 47/1985 che sanò tutti gli abusi censiti fino a due anni prima, attraverso interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria, adottando il principio della tolleranza zero per i successivi abusi.

A dieci anni da essa, nel 1993 fu fatto un secondo condono per gli abusi del decennio successivo (1983-1993) e furono adottate le stesse procedure di intervento e riproposero con maggiore decisione il concetto di tolleranza zero, per eventuali ulteriori abusi.

²⁰³ Segue la bibliografia specifica della legislazione in materia ambientale. *Compendio di Diritto dell'Ambiente, Aggiornato al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, a cura di Roberta Guzzo, Edizioni Simone, Arzano (NA), 2006; M. Balletta, B. Pillon – *Il Danno ambientale*, Edizioni Simone, Napoli, 2002; B. M. Landi, S. Landi – *Legislazione forestale e ambientale*, Laurus Robuffo, Roma, 2005; N. Greco – *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente, la valutazione di impatto ambientale*, op. cit.; www.dirittoambiente.it; www.reteambiente.it;

²⁰⁴ Il Testo Unico in materia urbanistico-edilizia è stato coordinato ed aggiornato con le modifiche introdotte dalla *Legge 448/2001*, dalla *Legge 166/2002* dal *Decreto Legislativo 301/2002* dal *Decreto Legislativo 269/2003*, dalla *Legge 311/2004* e dalla *Legge 246/2005*.

Ancora, nel 2003, dopo altri dieci anni, attraverso la Legge 24 novembre 2003, n. 326, fu autorizzato il terzo condono degli abusi edilizi commessi entro il 31 marzo di quello stesso anno²⁰⁵, riproponendo le stesse procedure di dieci e venti anni prima, anche nelle aree del demanio e del patrimonio statale, si stabilì per le prime un ulteriore condono sotto forma del diritto a mantenere l'opera sul suolo e per le seconde l'alienazione.

Quindi il terzo condono è stato applicato a zone sottoposte a vincoli di tutela, con il consueto meccanismo autorizzativo, basato su una verifica di compatibilità che, per i vincoli paesistici, sarebbe stata effettuata dai comuni, con successivo annullamento delle Soprintendenze. Ad esso si aggiungeva il silenzio/assenso di un periodo di due anni dal deposito delle istanze complete di documentazione, senza provvedimenti negativi espressi dal Comune²⁰⁶.

Nei fatti la gestione urbanistica di Roma può essere tranquillamente criticata già a partire dal 1965, indipendentemente dai colori politici che hanno guidato la Città.

- Dal 1965 al 1975 si sono succedute due amministrazioni di coalizione democristiana-socialista, nel clima fortemente condizionato dalla guerra fredda e nel tentativo di rendere operativo il Piano Regolatore del 1965. In quel periodo la speculazione e l'abusivismo popolare regnarono a Roma con l'obiettivo di soddisfare la domanda di case;
- Dal 1975 al 1985 l'Amministrazione fu rappresentata, per la prima volta, da sindaci di sinistra, che portarono avanti la politica avviata negli anni precedenti e risanarono quelle agglomerazioni illegali che si erano formate in modo selvaggio nelle periferie urbane;
- Dal 1985 al 1993 tornò nuovamente un governo democristiano-socialista che approfittò della cattiva gestione dei predecessori, per alimentare la speculazione privata;

²⁰⁵ Per informazioni relative al *Decreto Legge 269/2003* e a tutti i provvedimenti legislativi inerenti alla XIV^o Legislatura, con incidenza sull'ambiente, si veda *Politica e ambiente: bilancio della legislatura 2001-2006*, Edizioni Ambiente, I^o Ed., Milano, 2006, a cura di Gaetano BENEDETTO.

²⁰⁶ Va ricordato che i tempi per smaltire le pratiche di condono sono state lunghissime, ciò ha comportato una sorta di Sanatoria Generalizzata senza alcuna verifica sulle dimensioni e sull'incidenza del costruito nell'ambiente circostante.

- Dal 1993 al 2007 è ritornata una nuova coalizione di centro-sinistra che, malgrado una serie di promesse e buoni propositi di sollevare Roma, affossò nell'incapacità di ritrovare una strada per la pianificazione strategica;
- Nel 2008, per la prima volta, Roma è governata da una giunta di destra che ha ereditato appieno l'esperienza politica e la gestione urbanistica della Città dei decenni precedenti. A dieci mesi dalla definitiva approvazione del Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma stiamo assistendo ad ulteriori cambiamenti della Capitale.

La struttura del Nuovo Piano Regolatore

Il 14 marzo 2008 è stato pubblicato sul BURL (Bollettino Ufficiale Regione Lazio) l'avviso di avvenuta approvazione del nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, dopo circa un mese dall'emanazione della Delibera di Consiglio Comunale n. 18 del 12 febbraio 2008²⁰⁷ (Illustrazione 50).

Da un punto di vista strutturale, il Piano viene delineato dettagliatamente nella Relazione²⁰⁸ al Piano Regolatore del Comune di Roma, che vale la pena ricordare brevemente qui di seguito, al fine di illustrare gli aspetti salienti dello stesso.

Il Piano Regolatore è costituito da quattro parti fondamentali: la Relazione, una serie di elaborati cartografici, le Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) e le Guide agli Interventi (già definite nell'art. 2 delle N.T.A.).

La Relazione Tecnica è suddivisa in due parti: la prima affronta le problematiche che l'urbanistica romana si è trascinata dietro da oltre un secolo di storia, che hanno condizionato l'elaborazione del presente piano. Viene anche tracciata una panoramica del quadro istituzionale in materia urbanistica nazionale e regionale,

²⁰⁷ Delibera n. 18-12-2008, par. b) «*Il Consiglio Comunale delibera di approvare ... il Nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Roma, adottato con la deliberazione Consiglio Comunale n. 33 del 19/20 marzo 2003 comprensivo di tutti gli elaborati di cui all'elenco allegato sub C), e controdedotto con deliberazione Consiglio Comunale n. 64 del 21/22 marzo 2006 comprensivo di tutti gli elaborati di cui all'elenco allegato sub D) in conformità alle modifiche ed adeguamenti concordati nell'accordo di pianificazione ...*».

²⁰⁸ Per il testo della Relazione e delle Norme Tecniche di Attuazione, per tutta la cartografia e le Guide agli interventi, si veda il sito www.comune.roma.it nella sezione urbanistica. Si ricorda che le tavole dell'ultimo Piano Regolatore sono solo in parte pubblicate, poiché le controdeduzioni fatte non sono state apportate integralmente.

concentrandosi sugli obiettivi futuri del nuovo strumento urbanistico. Nella seconda parte vengono descritti i nove anni di storia urbanistica, tra scelte e decisioni, a partire dal 1994, che hanno portato all'elaborazione di questo nuovo Piano Regolatore con definizione delle strategie, in base alla domanda e all'offerta della popolazione stabile. Esso rivolgeva attenzione al modello di espansione verso est. Infine, viene affrontato l'aspetto normativo degli *standard* urbanistici²⁰⁹ e tracciata la struttura del Piano Regolatore.

Gli Elaborati Cartografici sono raggruppati in due grandi categorie. Una di esse, legata alle Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.), è formata da tavole prescrittive e gestionali che definiscono diritti e doveri rivolti a chi vuole attuare le previsioni di Piano Regolatore; l'altra, di carattere indicativo, costituisce una serie di tavole di natura programmatica e indicativa per la progettazione e la valutazione di interventi di trasformazione edilizia e urbanistica, oltre che di carattere illustrativo per le principali scelte di tipo locale.

Insieme ad esse vi è una ulteriore serie di tavole tematico-descrittive allegate alla Relazione generale di cui sono parte integrante.

Le numerose tavole del Piano Regolatore sono state elaborate secondo una nuova base cartografica, principale novità dello stesso, che prevede l'informatizzazione della cartografia di superficie e del sottosuolo di Roma, non più su semplice mappatura, ma attraverso un Sistema Informativo Territoriale, integrato da dati GIS e da Banche Dati alfanumeriche²¹⁰, al fine di garantire informazioni dettagliate del territorio della Città.

Va detto che l'approccio scientifico della nuova cartografia, seppur ancora in corso di certificazione, viene costantemente aggiornato ed implementato, oltre ad essere diffuso su rete telematica, divenendo facilmente accessibile a tutti. Questa sorta di archivio multimediale un mezzo utile per la ricerca di informazioni all'interno della struttura comunale, anche per i cittadini.

²⁰⁹ Gli *standard* urbanistici rappresentano la dotazione minima di aree per il verde e servizi pubblici offerta dalla città per abitante. Gli *standard* residenziali minimi fissati dalla vigente normativa (ancora *Decreto Ministeriale 1444/68*, art. 3) sono 18 metri quadrati per abitante per il verde e i servizi locali e 2,5 metri quadrati per abitante per i servizi generali.

²¹⁰ L'iniziativa è stata presa dall'Assessore alle Politiche dei Lavori Pubblici, Manutenzione Urbana e Trasformazioni Urbanistiche, in collaborazione con l'Assessore alla Programmazione e Pianificazione del Territorio – Roma capitale.

Osservando più da vicino gli elaborati prescrittivi, si nota come essi rappresentino l'organizzazione del territorio comunale secondo quanto segue: Sistema insediativo, Sistema ambientale, Sistema dei servizi e delle infrastrutture e Progetti strutturanti, laddove l'interrelazione di ognuno di essi definisce le caratteristiche e le modalità di trasformazione del territorio comunale. Il tutto, rappresentato da un sistema cartografico definito Sistemi e regole in scala 1:5.000 e 1:10.000.

Il Sistema Insediativo a sua volta comprende cinque grandi *sub* sistemi: la *Città storica*, rappresentata da cartografia in scala 1:5.000 si riferisce al centro storico di Roma; la *Città consolidata*, articolata in tessuti verde e privato; la *Città della trasformazione* costituita da ambiti di trasformazione ordinaria e straordinaria che, per i primi comprende comprensori residui del vecchio Piano Regolatore e per i secondi tutte le aree per cui è già stato approvato il progetto urbanistico; la *Città da ristrutturare*, articolata in due tessuti, residenziale e per attività, dove rientrano aree definite nuclei di edilizia abusiva da recuperare; infine, i *Progetti strutturanti*, formati dalle centralità di livello urbano e metropolitano o di livello locale. Queste ultime sono considerate nuovi nuclei con forti potenzialità nel terziario avanzato e nella direzionalità pubblica e privata.

Il Sistema Ambientale, rappresentato dalla cartografia *Rete ecologica* in scala 1:20.000, evidenzia i *sub* sistemi delle acque, dei parchi istituiti da leggi regionali o nazionali e le aree agricole. Non a caso viene introdotto il termine rete per enfatizzare il rapporto di intersecazione e interconnessione di tutte le aree ambientali con il tessuto urbano della città. L'obiettivo del Piano Regolatore è quello di creare una rete dialogica sostenibile tra l'insieme delle aree naturalistiche e l'ambiente urbano, per offrire e garantire continuità spaziale e funzionale della rete ecologica a favore di una città vivibile.

La *Carta della Rete ecologica* è supportata anche da sette carte analitiche e tematiche in scala 1:50.000, con le quali viene evidenziata ogni singola componente naturalistica²¹¹, con il risultato di una visione globale dell'ambiente sul quale intervenire attraverso una nuova pianificazione urbanistica.

²¹¹ Tra le carte in scala 1:50.000 vi sono: la *carta delle sostenibilità ambientali*, con evidenza delle componenti di idrografia naturale, artificiale, opere di irrigazione e regimentazione; carta delle *criticità*

È evidente che il Nuovo Piano Regolatore, così come viene presentato nella Relazione, ha tutte le premesse per creare un rapporto di equilibrio tra la Città urbana e l'ambiente circostante. Nel capitolo successivo vedremo se e come verranno applicati i principi teorici appena descritti.

L'ultimo sistema dei Servizi e delle Infrastrutture è anch'esso articolato in tre *sub* sistemi, ovvero *servizi*, *infrastrutture per la mobilità* e *infrastrutture* e prevede una rigorosa articolazione degli *standard* urbanistici di livello locale ed urbano.

Oltre agli Elaborati Prescrittivi, riguardanti le trasformazioni edilizie e urbanistiche, il Piano prevede anche una serie di Elaborati Gestionali, che determinano tutti gli elementi coinvolti nel processo di costruzione di un progetto, indicandone i limiti e le condizioni entro cui realizzare le modifiche. Per tali elaborati non è prevista una fitta cartografia come per quelli prescrittivi, soprattutto perché la ricchezza di informazioni risulterebbe di difficile lettura; sono state realizzate, pertanto, tavole autonome che vanno ad integrare le altre. Gli Elaborati Gestionali sono sette: la *Carta per la qualità*, gli *Standard urbanistici*, il *Sistema delle infrastrutture per la mobilità*, il *Sistema delle infrastrutture tecnologiche*, il *Sistema paesaggistico*, le *Analisi geologiche* e il *Sistema ambientale*.

La *Carta per la qualità* è un elaborato che comprende tutto il territorio comunale ed è formato da trentaquattro fogli in scala 1:10.000. I suoi contenuti consentono di visualizzare in dettaglio alcuni caratteri individuati in *Sistemi e regole*, soprattutto quegli elementi relativi al patrimonio archeologico-monumentale, alle sezioni urbane e all'Agro Romano, con lo scopo di creare premesse favorevoli per maggiore rispetto e fruibilità della Città storica.

Inoltre, le tavole della *Carta per la qualità* sono state informatizzate in un sistema territoriale (SIT) con possibilità di consultazione di fotografie, schede, disegni,

ambientali, con evidenza di discariche, siti contaminati, tratti di alveo fluviale compromesso, aree dismesse e industriali, aree dissestate e aree di scarichi non a norma; *carta della naturalità*, con evidenza del reticolo idrografico superficiale, ambiti naturali con quattro livelli di naturalità: verde di origine antropica e percorsi ciclabili esistenti; *carta della rete ecologica e biodiversità*, con evidenza degli ambiti ad elevata qualità ambientale presenti nei piani paesistici e aree della biodiversità; *carta del verde urbano esistente*, essa evidenzia la proprietà e l'ente gestore del servizio e individua aree di verde computabile come standard urbanistico (verde d'arredo, vivai, etc.); *carta della permeabilità dei suoli urbani edificati*, in cui si evidenziano cinque categorie di permeabilità sulla base del rapporto di copertura dell'edificio e aree di impermeabilizzazione; *carta della permeabilità del sottosuolo*, in cui vengono evidenziate tre classi di permeabilità naturale, in base alle carte geologiche.

video ed altro ancora, che offrono l'opportunità di accedere ad informazioni descrittive di entità cartografica e multimediale.

Il Sistema delle Infrastrutture della Mobilità è formato da undici fogli in scala 1:20.000 in cui vengono evidenziate le varie tipologie di infrastrutture in base al tipo di intervento; ad esempio, quelle relative al trasporto pubblico come i “nodi di scambio”, la rete metropolitana o il trasporto su ferro. I riferimenti gestionali e normativi delle suddette sono specificati nelle Norme Tecniche di Attuazione e sono di grande supporto al Piano Regolatore.

Il Sistema delle Infrastrutture Tecnologiche presenta un elaborato in undici fogli in scala 1:20.000 e definisce i singoli interventi di ambientazione con i quali si intende alleggerire l'impatto che viene prodotto dall'energia elettrica, dalla depurazione delle acque, dal trattamento dei rifiuti.

Il Sistema Paesaggistico consiste in un solo foglio in scala 1:50.000 e costituisce un documento di enorme valore perché evidenzia i caratteri fisionomici del paesaggio romano, della campagna, dei siti archeologici, delle permanenze storiche e degli acquedotti e di tutto il patrimonio storico culturale legato proprio ai paesaggi. Si tratta di una geografia dei paesaggi di Roma.

Gli elaborati del sistema paesaggistico offrono quindi una lettura attenta e critica delle caratteristiche territoriali dei grandi spazi aperti della Città, onde poter orientare interventi di riqualificazione paesaggistiche più significativi.

Le *Carte Geologiche* sono state realizzate in scala 1:20.000 e sono un documento facilmente leggibile e ben fruibile, che offre indicazioni di tipo geologico, geomorfologico e idrogeologico di tutto il territorio comunale.

Un documento determinante del Piano Regolatore è sicuramente rappresentato dalle Norme Tecniche di Attuazione, che rappresentano l'aspetto normativo del Piano e dettano le leggi fondamentali per la pianificazione del territorio comunale. La filosofia che guida la strutturazione delle N.T.A., in cinque Titoli e centosei articoli, si fonda sul principio della perequazione urbanistica, una equa distribuzione dei processi di trasformazione urbanistica che interessano tutto il Comune, sia di quanto già realizzato che dei progetti futuri. Sempre secondo il principio della perequazione, uno degli obiettivi del Piano Regolatore sarebbe quello di ridurre la procedura espropriativa, oggi sempre più onerosa e difficile da un punto di vista finanziario.

In particolare, vi sono altri obiettivi altrettanto significativi e riguardano l'ampliamento dei tessuti della Città storica e Città consolidata; semplificazione delle procedure per la realizzazione dei progetti urbanistico-edilizi; incentivazione di interventi di demolizione e ricostruzione per una riqualificazione urbana; superamento della tradizionale zonizzazione che separi le funzioni pubbliche da quelle private; attuazione di Piani di Intervento a favore delle periferie; affermazione del principio della sostenibilità e infine, introduzione del principio della partecipazione della proprietà ad ogni aspetto della trasformazione.

Per quanto riguarda gli elaborati minori del Piano Regolatore, essi sono suddivisi in *Indicativi*, *Descrittivi* e *Elaborati per la comunicazione del Piano: le Città di Roma, scenari dei Municipi*. I primi nascono da studi dettagliati della periferia e rappresentano schemi di riferimento progettuale per la predisposizione di programmi integrati; i secondi sono elaborazioni tematiche esplicative delle scelte di Piano; infine i terzi elaborati illustrano le ipotesi di Piano Regolatore calate nella realtà di ciascun Municipio.

Le finalità del Nuovo Piano Regolatore

Il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma, come si può leggere dai documenti ufficiali sopra indicati, viene presentato come uno strumento del tutto innovativo, completamente sganciato dalle sorpassate direttrici urbanistiche del precedente Piano Regolatore del 1965, con l'obiettivo di offrire veri e propri principi riformatori, orientati sulla pluralità di nuovi metodi di pianificazione, per definire una crescita multifunzionale della Città. I punti salienti per la redazione del nuovo Piano Regolatore possono essere sintetizzati nelle seguenti cinque opzioni fondamentali:

- I. Orizzonte metropolitano, a cui corrisponde una visione articolata del territorio in comuni autonomi, capaci di interagire;
- II. Trasformazione qualitativa: il ruolo della storia. Decentramento e policentrismo, dal "centro storico" alla "città storica";
- III. Tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-culturale secondo il principio della sostenibilità;

- IV. Più servizi e funzioni urbane per le periferie, abbattendo una volta per tutte il primato della città svantaggiata;
- V. Il nuovo sistema della mobilità con la cura del ferro.

Proprio durante la definizione di tali principi, quindi durante i primi anni di elaborazione del Piano stesso, è stata approvata la Legge Urbanistica Regionale Norme sul governo del territorio (L. R. n. 38 del 22 dicembre 1999), che avrebbe garantito una nuova gestione del territorio regionale, attraverso il Piano Urbanistico Comunale Generale (P.U.C.G.), che rifletteva, in sostanza, i contenuti del vecchio Piano Regolatore del 1965.

La novità del Piano Urbanistico riguardava l'introduzione di una procedura approvativa che vedeva coinvolte Comune, Provincia e Regione, nell'obiettivo comune di adozione del Nuovo Piano Regolatore, avvenuta, peraltro, il 19-20 marzo 2003.

Tornando ai cinque aspetti fondamentali, va detto che *“La precisazione di ciascuna di queste opzioni determina la “forma della città” che il piano vuole contribuire a determinare: una città aperta verso il territorio ed articolata al suo interno; accessibile in modo da esaltare le possibilità di relazioni fra tutti i suoi punti; attraversata da un sistema di spazi aperti a cuneo fin nel cuore dell’area centrale non solo come contributo alla rigenerazione ambientale ma come aspetto portante del disegno fisico della città e di definizione dei suoi bordi; costituita da un complesso di centralità basate sulle identità sociali esistenti, sui nodi di scambio che le mettono in rete, sulla valorizzazione degli elementi storici presenti, ed intese come punti dei tessuti edilizi capaci di costituire magneti attrattori di attività rivitalizzanti e qualificanti”*²¹².

Il Piano Urbanistico quindi deve fornire, recuperando il ritardo storico con le altre capitali europee, il quadro di riferimento strutturale ed un sistema di nuove regole che consenta un diverso modo di progettare. Un quadro di riferimento specifico che poggia le sue basi sulle due componenti centrali delle identità di Roma: la storia e la natura.

²¹² Relazione Tecnica, op. cit., p. 20.

Sfogliando ancora le pagine della Relazione Tecnica, si evince la volontà di fare di questo Piano Regolatore un vero e proprio strumento urbanistico, capace di sorpassare i limiti del piano strategico, inteso come Piano di strategia economica che, seppur affrontando le condizioni urbanistiche della città (infrastrutturazione, grandi collegamenti, grandi progetti), si limitava appunto alla sola strategicità economico-sociale. Il nuovo Piano Regolatore di Roma viene presentato come un Piano di tipo strutturale, in grado di individuare nuovi elementi strategici, quali la definizione dell'assetto fisico e funzionale della Città.

Sulla base di queste riflessioni, la nuova esperienza urbanistica romana si sarebbe concentrata su due obiettivi fondamentali: modernizzazione e riqualificazione che mirano a proteggere il valore ambientale e storico degli spazi ancora liberi della Città.

Vi sono, infine, altri tre aspetti fondanti del nuovo Piano Regolatore che meritano essere ricordati; il primo è il *planning by doing*, o pianificar facendo. Esso rappresenta il momento specifico della processualità del Piano, il coincidere della pianificazione e della gestione, ovvero “*due facce della stessa medaglia in un continuo e dialettico rapporto*”, proprio perché la processualità è una caratteristica del piano stesso.

L'Accordo di Programma rappresenta il secondo punto di forza di questo Piano, anche in riferimento al suo più ampio utilizzo rispetto agli anni passati²¹³.

Nei documenti ufficiali l'Accordo di Programma viene descritto come un procedimento assolutamente trasparente e partecipativo, con lo scopo di valorizzare i benefici per Roma. In realtà, emerge quanto c'è di più vero, ossia che si tratta di una *escamotage* semplificativa che facilita, attraverso il ricorso alla variante, i Piani urbani per le aree interessate²¹⁴.

²¹³ Relazione Tecnica, op. cit., pp. 9-10. Si veda anche M. Marcelloni – *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Editori Laterza, Bari, 2003.

²¹⁴ Si veda p. 148, nota 222.

Infine, il terzo aspetto della operatività del Piano riguarda l'introduzione della cosiddetta acquisizione compensativa dei suoli, per la realizzazione degli *standard* urbanistici, con lo scopo di evitare il ricorso all'esproprio comunale²¹⁵.

Il Piano Regolatore così illustrato perde la rigidità del tradizionale strumento urbanistico che focalizzava previsioni definite e puntuali, modificabili solo con il ricorso alla variante ed acquisisce maggiore credibilità scegliendo una organizzazione della città per tessuti e abbandonando la zonizzazione per funzioni. Ciò si evince, in particolare, dalla capillare lettura cartografica, già illustrata nel precedente paragrafo, e che, per motivi logistici, non è stato possibile allegare a questa indagine.

Il Nuovo Piano Regolatore e l'assenza di obiettivi sostanziali

Quanto sopra esposto rispecchia una attenta lettura della Relazione Tecnica al Piano Regolatore che, in un primo momento, sembrerebbe affrontare nella sua globalità le questioni irrisolte di Roma, in una prospettiva finalmente orientata al recupero urbanistico e funzionale della Città. Si è tuttavia indotti ad una ulteriore riflessione.

A tale proposito, è necessario soffermarsi proprio sul "tipo" di Piano adottato, ovvero sulla strategia urbanistica scelta per conseguire i sopra detti fini. La netta distinzione tra piano strategico e piano urbanistico, con opzione per il secondo e abbandono del primo, appare riduttiva ed anche ingannevole, dal momento che la strategia di un Piano focalizza gli obiettivi, senza i quali, peraltro, non potrebbe esserci nessun Piano. Ciò è fattore di grande confusione e contraddizioni appunto perché attraverso il piano urbanistico, viene focalizzata la strategia per raggiungere determinati obiettivi²¹⁶.

²¹⁵ L'acquisizione compensativa non è stata introdotta con lo scopo di sostituire l'esproprio, perché non è certo il piano urbanistico lo strumento che annulla tale intervento. Piuttosto con la compensazione si innesca un meccanismo per cui vengono a crearsi condizioni di un non ricorso all'esproprio.

²¹⁶ Gli iniziatori di un approccio strategico alla pianificazione di enti locali sono di provenienza inglese, e si sono interessati a problemi di scelta e di decisione in ambiente complesso, in cui operano istituzioni multiple, pubbliche e private, orientate verso un quadro comune di valutazione e di risorse da impiegare per il raggiungimento di obiettivi specifici. Si tratta solo di fare piani più intelligenti e tecnicamente più qualificanti.

Purtroppo in Italia non è stata assimilata appieno la pianificazione strategica elaborata dai formulatori storici (Chakravarty e Eckaus, N. Chamberlain, Friend, Catanese e Steiss, Chadwick, Ozbekhan,

Nel duplice errore di distinguere i due piani, la Relazione Tecnica non fa altro che produrre effetti negativi su entrambi “tipi” di Piano; primo perché rinuncia alla logica sistemica e strategica, classificandolo solo come urbanistico; inoltre, proprio per questo, consolida l’idea di due diversi approcci alla pianificazione, quando invece sarebbe opportuna l’integrazione dei due aspetti, per arrivare ad una unica metodologia del Piano; infine, insistendo sul concetto di pianificazione urbanistica, si perde di vista il vero proposito di questo strumento, ovvero i suoi obiettivi.

Alla luce di tali considerazioni, vanno ridimensionati anche altri aspetti, che in una prima lettura sembrano esaustivi, ma in realtà sono generici e del tutto discutibili; primo fra tutti l’espressione pianificar facendo, ovvero, piano che si fa operando.

Come fa notare Franco Archibugi, il “pianificar facendo” si rifà al concetto inglese di *planning by doing*²¹⁷, ovvero, pianificare attraverso il fare, espressione contraddittoria in quanto il pianificare è già un fare e, applicato alla pianificazione significherebbe fare mediante piano.

Sicuramente il senso del pianificar facendo rimanda alla fase di elaborazione e rielaborazione della gestione urbanistica, ovvero ad un fare e rifare il Piano, al fine di ottimizzarlo. In questo ciclo di rivisitazioni, monitoraggio e controllo della pianificazione viene adottata una strategia di piano che è appunto la pianificazione strategica.

Tornando quindi al dibattito tra pianificazione strategica e urbanistica, il pianificar facendo, pur nella sua controversa espressione, è il frutto della prima. Con

Warfield, Johansen), che è arricchita da un nuovo metodo di *integrazione socio-economica e territoriale unitaria*. In pratica, il caso di Roma ha optato per un piano urbanistico, rinunciando ad un approccio strategico ed integrato, scegliendo la via più semplice di pianificazione.

Per la bibliografia di tale argomento si veda F. ARCHIBUGI, *Eco-sistemi urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale e ambientale a livello regionale-nazionale*, Gangemi Editore, 1999; *Roma: per una nuova strategia territoriale*, Centro Studi e Piani Economici ed., 1994; *Compendio di pianificazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Alinea ed., 2005; *Introduzione alla Pianificazione Strategica in ambito pubblico*, Alinea Editrice, 2005; *Il Nuovo Piano Regolatore di Roma (2001): un piano senza strategia* (scritti scelti), 2001; F. ARCHIBUGI, P. NIJKAMP, *Economia ed Ecologia: Verso uno Sviluppo Sostenibile*, Kluwer Academic Publishers ed., 1989.

²¹⁷ Franco Archibugi (Roma, 1926). Laureatosi presso la Facoltà di Lettere e Filosofia dell’Università di Roma “La Sapienza”, ha maturato la sua passione in temi legati all’Economia Politica presso la London School of Economics: un percorso formativo che gli consentirà di sviluppare, con determinazione e originalità, una rinnovata e sistematica visione della pianificazione e della programmazione. Per l’apporto dato alla valorizzazione della cultura geografica negli ambiti specifici della programmazione e della pianificazione integrata socio-economica, la Società Geografica Italiana propone la nomina del prof. Franco Archibugi a Socio d’Onore. Si veda *Il Nuovo Piano Regolatore di Roma (2001)*, op. cit. p.11.

questo si vuole ribadire che il processo della pianificazione strategica è inerente a qualsiasi tipo di piano; in tal caso, urbanistico.

Oltre alle incomprensioni legate al giro di parole, lo *slogan* pianificar facendo comporta il totale annullamento dell'urbanistica quale strumento di governo della Città, nella misura in cui pianificare e fare contemporaneamente, comporta l'analisi progetto per progetto con il risultato di una concezione del territorio come sommatoria di tante trasformazioni, senza raggiungere mai un quadro di insieme organico²¹⁸.

La conseguenza di questa confusa metodologia si è riflettuta proprio sulla quasi totale assenza di obiettivi, che dovrebbero essere alla base della struttura di un programma propria della pianificazione strategica.

Le cinque opzioni²¹⁹ del Piano Regolatore (laddove l'opzione implicherebbe una alternativa) mancano di una chiara determinazione di uno o più obiettivi da cui far conseguire programmi e azioni.

Nel caso della Dimensione Metropolitana non è chiaro, ad esempio, quali programmi e quali azioni saranno prese per consolidare livelli di pianificazione tra l'amministrazione capitolina ed i comuni vicini; soprattutto considerata la già difficile burocrazia degli uffici amministrativi di Roma.

Quanto alle opzioni Trasformazione qualitativa e ruolo della storia, Sostenibilità ambientale e del patrimonio storico-culturale, esse non presentano una definizione strategica e ordinata degli obiettivi, da cui dedurre un programma di intervento.

Per il Sistema della mobilità, l'opzione forse più affrontata nel corso di tutti i piani regolatori, non viene esplicitato l'obiettivo principale che è quello di creare un nuovo rapporto centro/periferie e un nuovo assetto della centralità; aspetto che fa riflettere proprio perché si tratta di un obiettivo tipicamente urbanistico.

Infine, con il primato della Città svantaggiata, vengono tracciati molti argomenti, dai quali pur trasparendo molti obiettivi, manca una consequenzialità logica tra gli stessi e le relative possibilità di intervento.

²¹⁸ P. BERDINI – *La Città in vendita*, Donzelli Editore, Roma, 2008, p. 160.

Paolo Berdini, Professore di Urbanistica presso la Facoltà di Ingegneria all'Università di Tor Vergata a Roma. Fondatore dell'Associazione Culturale Polis ed Editorialista sui temi urbanistici dell'edizione romana del Corriere della Sera.

²¹⁹ Si vedano pp. 141-142.

Insomma, le opzioni non riescono ad offrire una chiara e stringata elencazione di obiettivi generali, concepiti e articolati in modo da essere utili da un punto di vista politico e tecnico. Così viene a mancare l'articolazione dei programmi di azione che fanno del Piano, il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma. Esso deve essere per primo lo strumento di trasformazione del territorio in base a determinati obiettivi, individuabili dai soggetti appartenenti al settore pubblico e da tutti gli interessati (privati, imprenditori), uniti in un rapporto di co-pianificazione mirato al conseguimento degli stessi obiettivi.

Un altro importante aspetto del nuovo Piano Regolatore è rappresentato dal ruolo dei cittadini di Roma, che dovrebbero usufruire dei benefici della pianificazione, contribuendo, in questo modo, a rendere il Piano Regolatore veramente strutturale. Al contrario, è proprio l'assenza di una visione strutturale ed integrata della Città, che si evince in tutta la Relazione Tecnica del Piano, cosa che disorienta gli utenti finali, che non sanno dove sono collocati a causa di una gestione errata del rapporto spazio fisico/spazio economico e sociale. È ovvio affermare che non ha senso indicare cubature edilizie destinate a residenziale, se manca il riferimento a chi andrà ad abitarle; o cubature destinate all'attività commerciale senza considerare il volume d'affari che interesserà quelle aree.

A supportare tale condizione dovrebbe essere la nascita di nuove Centralità aventi lo scopo di alleggerire il sovraccarico urbanistico del cuore di Roma, attirando verso di sé altri servizi urbani (Illustrazione 51).

Il nuovo Piano Regolatore, però, più che orientarsi a decentrare il carico urbanistico da un'area all'altra della Città, si preoccupa di costruire, in dettaglio, tante Centralità urbane e locali, anche sulla spinta dei precedenti quarant'anni di pianificazione inesistente, alterando profondamente il concetto di "centralità strategica" e di policentrismo²²⁰. Ne è prova il fatto che nel nuovo Piano Regolatore si parla di "le città di Roma" spalmate in 20 Circoscrizioni e circa quattordici Centralità, le quali nulla hanno a che vedere con il policentrismo di una vera Centralità, dato che si limitano ad offrire solo centri commerciali ed abitazioni, trascurando invece quegli elementi di identità e dialogicità di un luogo: il verde, gli uffici, la scuola.

²²⁰ K. Lynch, *The Form of Cities*, in *Scientific American*, 190, pp. 55-63, (1961). *The Pattern of the Metropolis*. In *Dedalus*, pp.79-98.

L'assenza di un approccio strategico e integrato sulle Centralità, si ripercuote anche sul sistema della mobilità e sulla politica architettonica e del verde, portando per i primi, ad un uso indiscriminato del suolo per i mezzi di trasporto e ad una sempre maggiore perdita di una propria personalità dei luoghi, per i secondi.

Dopo un secolo di crescita disordinata, dettata dalle sole leggi della speculazione e della rendita fondiaria, la redazione del Nuovo Piano Regolatore avrebbe costituito il punto di svolta per fare di Roma, seppur con una certa difficoltà, una città articolata in ogni suo aspetto. Al contrario, il Piano Regolatore si presenta come *“un'acritica raccolta, una sorta di catasto, di tutti i progetti edilizi approvati con una serie interminabile di varianti nel corso dei dodici anni che sono serviti per la sua redazione. [...] il nuovo Piano Regolatore ha le caratteristiche di una sommatoria di progetti costruiti attraverso la concertazione con la proprietà fondiaria”*²²¹.

Le suddette affermazioni evidenziano l'incapacità del nuovo Piano Regolatore a far convergere volontà politica e punto di vista della popolazione, sola evenienza che avrebbe permesso di affrontare i veri problemi della Città. Il discorso prosegue con l'affermazione che *“Oggi i piani urbanistici non si fanno più, piuttosto le città vengono trasformate con gli accordi di programma”*.

L'Accordo di Programma: le trasformazioni delle Centralità

L'Accordo di Programma è uno strumento amministrativo mediante il quale enti pubblici (regioni, province comuni, amministrazioni statali) coordinano le loro attività future per l'approvazione di progetti di opere pubbliche e infrastrutture, comprese nei programmi dell'Amministrazione e per i quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti; una volta formalizzato, tale strumento può valere anche come variante dei piani urbanistici delle aree interessate²²². In tal caso, la

²²¹ P. Berdini, *La Città in vendita*, op. cit., p. 160.

²²² Introdotto dall'art. 27 della *Legge 142/1990*, ma con precedenti in alcune normative settoriali del 1980, l'Accordo di Programma è ora disciplinato dall'art. 34 del *Decreto Legislativo 267/2000* (Testo

relativa approvazione comporterebbe la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere, quindi a favore del solo interesse della collettività.

Negli ultimi anni, però, l'Accordo di Programma è stato utilizzato, soprattutto, per garantire la realizzazione di quei progetti non indicati dalle previsioni di piano, comportando evidenti cambiamenti alla pianificazione urbanistica dello stesso, con conseguenze negative sull'equilibrio della Capitale, già fortemente compromesso.

Tutte le Centralità urbane, già descritte nella Relazione Tecnica, sono vulnerabili ad interventi di urbanistica e di edilizia e sono di proprietà dei principali costruttori romani. Questi ultimi hanno chiesto, senza far passare troppo tempo dall'approvazione del Piano Regolatore, l'aumento delle già cospicue previsioni cubatorie del Piano e lo hanno fatto, appunto, attraverso il ricorso dell'Accordo di Programma, facendo slittare a 70 milioni di metri cubi il futuro delle costruzioni a Roma, che corrisponderebbero a circa 1.700 nuovi palazzi di otto piani entro i prossimi dieci anni²²³, destinati a circa 350.000 persone.

Tali dati fanno sicuramente riflettere, considerato che in Italia, e nel caso specifico a Roma, non vengono registrati aumenti nella crescita demografica ormai da diversi anni, ma evidentemente, sono cambiati gli stili di vita.

Giovani coppie, persone sole, immigrati, studenti fuori sede, rappresenterebbero il futuro mercato per le nuove abitazioni. Gli appartenenti a queste categorie sociali non sarebbero in grado di sostenere costi troppo elevati per l'acquisto di appartamenti in centro, forse anche non potrebbero pagare i mutui di case in periferia. Intanto, però, si sta iniziando a costruire.

Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali). L'accordo, consistente nel consenso unanime del Presidente della Regione, del Presidente della Provincia, dei Sindaci e delle altre Amministrazioni interessate, è "approvato" con atto formale del Presidente della Regione o del Presidente della Provincia o del Sindaco ed è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione (B.U.R.L.). L'Accordo di Programma è una sorta di convenzione tra soli enti pubblici; non vi è ammessa, esplicitamente, l'intervento dei privati.

A Roma la prima volta che è stato utilizzato l'accordo di programma ai fini privati fu per il cambio di destinazione d'uso di un edificio industriale dismesso, già della società Miratex, situato sulla via Casilina, trasformandolo in un supermercato. Si immagina l'aumento di traffico in un'area già fortemente congestionata. Si veda P. BERDINI – *Il Giubileo senza città*, Editori Riuniti, Roma, 2000, pp. 78-79.

²²³ A tale proposito si consulti il sito www.report.rai.it dove è possibile rivedere integralmente la trasmissione televisiva *I Re di Roma* mandata in onda su Rai Tre, nel programma *Report* (diretto da Milena Gabanelli) lo scorso 4 maggio alle ore 21,30. Sul sito è possibile leggere anche le interviste di esperti urbanisti. Il servizio offre una visione esaustiva sul Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma.

A questo proposito, viene illustrato quanto sta accadendo o è accaduto nel quartiere di Bufalotta, ad Anagnina e alla nuova Fiera di Roma.

Bufalotta, dentro il Raccordo Anulare, estrema periferia a nord-est di Roma, tra le vie Salaria e Nomentana, nel Nuovo Piano Regolatore è indicata come una centralità, ovvero una micro-città e come tale dovrebbe garantire tutti i servizi quali centri residenziali, uffici, verde pubblico, scuole, viabilità, mezzi pubblici, negozi, ospedali, ministeri, etc. (Figura 51).

È bastata una Delibera di Indirizzo della Giunta Comunale (10 ottobre 2007) per cambiare la destinazione d'uso di una parte della Centralità metropolitana e, circa un milione di metri cubi, su un totale di 2.750.000, destinati a servizi, secondo questa delibera sarebbero stati trasformati da uffici a residenze. La Giunta ha accolto la richiesta avanzata dai costruttori, che avevano difficoltà a vendere gli uffici: la conseguenza si esprime con circa 5.000 appartamenti in più e circa 12.000 abitanti in più, su una popolazione già insediata di 200.000 persone nel Municipio IV° di Roma²²⁴.

Il proprietario dell'area ha chiesto e ottenuto di cambiare un milione di metri cubi, da uffici a residenze, attraverso l'Accordo di Programma, sconvolgendo totalmente l'“idea” di Centralità e riproponendo, infine, l'ennesimo anonimo quartiere di Roma.

In cambio, però, il Comune avrebbe ottenuto una cifra di 80 milioni di Euro dai costruttori, che sarebbero serviti per la realizzazione della linea metropolitana B1 proprio fino alla Bufalotta, di cui, peraltro, manca ancora il progetto, per il quale occorrerebbero circa 600 milioni di Euro. Alla luce dei fatti, l'Accordo di Programma può conservare, variare, aumentare e/o cambiare destinazione di uso sulle previsioni del vecchio e del nuovo Piano Regolatore, annullando così le regole.

Altro caso simile, che ha previsto un cambiamento di destinazione in seguito al ricorso dell'accordo di programma, riguarda un'area sulla Roma-Fiumicino che nel Piano Regolatore del 1965 era destinata a diventare un'aeroporto cioè un'area di carico e scarico merci verso Roma. Ma a cavallo tra le due giunte, Francesco Rutelli e Walter Veltroni, il proprietario dell'area propose al Comune di realizzare la nuova

²²⁴ Questi dati sono stati rilasciati dall'Ingegnere Piergiorgio Rosso dell'Associazione Nuovo Municipio IV°, in occasione dell'intervista per il servizio di cui alla nota precedente.

Fiera di Roma; con una variante in deroga al Piano Regolatore, attraverso un accordo di programma, la richiesta fu accolta e l'area è diventata Fiera di Roma, acquisendo un plusvalore notevole. Quindi i 300 ettari di terreno destinati ad autoporto nel vecchio Piano Regolatore, oggi trovano una destinazione di tre milioni di metri cubi, di cui la Fiera è solo una parte²²⁵ (Illustrazione 51).

Anche sulla via Anagnina, a sud est di Roma nelle vicinanze del centro Ikea, si è verificata la stessa situazione; l'unica porzione di verde rimasta libera sarebbe destinata dal Comune a diventare una centralità e con l'Accordo di Programma le previsioni di nuove edificazioni avrebbero raggiunto un totale di un milione e 300 mila metri cubi, rispetto ai 750 mila iniziali previsti dal Piano Regolatore del 2003, ancora in fase di adozione. Anche questa volta, come per il caso di Bufalotta, il costruttore, in cambio, avrebbe garantito al Comune una cifra di denaro di 50 milioni di Euro per il prolungamento della linea metropolitana, meno del 20% del costo dell'intera opera (Figura 51).

Il vero vantaggio sarebbe stato per il proprietario dell'area che avrebbe potuto costruire circa 2.500-3.000 nuovi appartamenti²²⁶, per i quali le nuove costruzioni avrebbero raggiunto le pendici dei castelli, ricoprendo di cemento gli ultimi fili d'erba di quella parte di Campagna Romana.

I casi descritti dimostrano che l'Accordo di Programma viene completamente snaturato, poiché, la sua applicazione non comporta beneficio alla collettività, dato che il guadagno maggiore va al privato. Inoltre, la Centralità, che avrebbe dovuto portare funzioni riqualificanti alla periferia degradata, diventa un nuovo contenitore di case e centri commerciali.

Basta affacciarsi ad altre città europee per rendersi conto del rispetto delle leggi fatte nell'interesse della collettività.

L'esempio di Madrid, sfiancata da anni di dura realtà politica, dimostra che è l'Amministrazione comunale a governare sulla politica degli alloggi pubblici,

²²⁵ Dati forniti dall'Urbanista Paolo Berdini. Si veda p. 146, nota 218.

²²⁶ Dati forniti da Aldo Pirone, Coordinatore della Comunità Territoriale – X° Municipio, Roma. Al riguardo, va detto che il Piano Regolatore del 2003 ha rappresentato l'ossatura del vigente Piano Regolatore, il quale non avrebbe comportato notevoli variazioni rispetto al primo, se non che in fase di deduzioni e contro deduzioni, con l'Accordo di Programma, c'è stato l'effettivo aumento di cubature.

indipendentemente dal governo di centro destra o dal governo socialista di Zapatero. Nella periferia di Madrid, nella zona di Vallecas a soli sette chilometri dalla Capitale, il Comune sta realizzando più di mille alloggi su aree espropriate ed acquistate allo stesso a prezzo di mercato, con la vendita degli appartamenti di sua proprietà. Il Comune è il vero imprenditore, garantendosi il rientro di denaro.

Il Piano Regolatore di Madrid, che risale al 1997, prevede di costruire 300 mila nuovi appartamenti e, nello specifico, 35 mila in cinque anni stabilendo che saranno per metà pubblici e per metà privati. Le case pubbliche vanno dai 40 ai 90 metri quadrati per un costo di circa 126 mila euro compreso il garage, mentre se l'appartamento verrà dato in affitto costerà 326 euro al mese circa; inoltre, dal 1° gennaio 2008, Zapatero ha deciso di dare un contributo d'affitto di 210 Euro al mese per i giovani sotto i trenta anni che guadagnano meno di 22 mila Euro l'anno²²⁷.

La politica urbanistica di Madrid si orienta verso tutte le categorie sociali. Un registro raccoglie le richieste di quanti intendano usufruire dell'acquisto di un alloggio o di case in affitto attraverso una graduatoria per reddito.

La stessa cosa avviene in Francia, a Parigi, dove è la mano pubblica che governa sul territorio²²⁸. L'Assessore all'Urbanistica Micheloni dichiara che è proibito costruire centri commerciali a Parigi, poiché questi annullano il piccolo commercio e di conseguenza l'identità del luogo, proprio il contrario di quanto accade a Roma, sempre più costellata di centri commerciali dentro e fuori il raccordo anulare.

Il quartiere di Bercy a Parigi, paragonabile ad una centralità romana, ha visto realizzati prima i servizi dell'area, successivamente le costruzioni; soprattutto, la linea metropolitana la ha resa una zona funzionale, ben collegata con il centro di Parigi.

Vi sono tre tipi di alloggi a Parigi: il privato, il sociale e l'*intermedier*, quest'ultimo destinato all'affitto per la classe media, sono stati tutti realizzati con le stesse finiture di ottima qualità; a Bercy sono stati costruiti 2.500 alloggi di cui due terzi pubblici, per i quali l'affitto è uguale in tutta la Città, un terzo, privato, prevede costi di affitto in base al prezzo di mercato. Inoltre, è il Comune che affida i lavori di

²²⁷ Tali informazioni sono tratte dall'intervista di Paolo Mondani a Luis Doncel, giornalista di *El País* e direttamente dall'Assessore all'Urbanistica di Madrid, Maria Pilar Martinez Lopez. Si consulti il servizio *I Re di Roma*. Si veda www.rai.report.it.

²²⁸ Sulla realtà urbanistica francese l'Assessore all'Urbanistica APUR del Comune di Parigi, Pierre Micheloni, rilascia una intervista al giornalista Paolo Mondani. Si veda p. 149, nota 223.

costruzione ad un ente privato, mantenendo la gestione al 51%; si tratta di una società a capitale misto, dove il Comune ha comunque la maggioranza del controllo.

Sono state prese in esame le due città (come queste, le principali città europee sono gestite più o meno allo stesso modo), perché sono l'esempio esatto di ciò che non avviene a Roma; nella Capitale, infatti, l'atipicità della gestione del territorio da parte dell'Ente pubblico favorisce i privati.

In Italia è piuttosto la politica del condono che pilota la questione alloggi, come dimostra tutta la periferia romana, cresciuta attraverso la piaga dell'abusivismo, problema che ha interessato addirittura aree di grande pregio archeologico-ambientale, come il Parco dell'Appia Antica²²⁹. In questo sito, non bisogna dimenticare, nonostante i vincoli a tutela del Parco, i condoni del 1985, del 1993 e del 2003 hanno sanato una grande quantità di cemento nato abusivamente, cito a proposito: il Centro Sportivo conosciuto come Appia County Club, Ceramiche Appia Nuova, l'Attività agricola Cavicchi, nate con l'abusivismo, tranquillamente condonate, all'interno di uno dei più importanti parchi del mondo.

Si evince dunque che, se la tendenza europea è quella di rispettare le leggi urbanistiche come avviene appunto in Francia o in Spagna, si recuperano aree dismesse in Inghilterra e, zone già edificate, per ridurre al minimo il consumo di suolo, in Germania, a Roma il Nuovo Piano Regolatore inaugura le Centralità, per la realizzazione di tanti nuovi insediamenti.

²²⁹ Sulla lotta contro la cementificazione selvaggia nell'Agro Romano, ed in particolare, sul Parco dell'Appia Antica si è a lungo schierato Antonio Cederna con il sostegno dell'Associazione Italia Nostra. Tale battaglia è durata per decenni, a partire dal 1960, anno in cui fu emanato un Piano Paesistico che metteva sotto tutela una piccola porzione di verde in adiacenza della regina *viarum*. Cinque anni dopo il Ministero dei Lavori Pubblici destinò a Parco Pubblico 2.500 ettari di Agro Romano e, dopo continui scontri politici, nel 1988 la Regione Lazio approvava l'istituzione del Parco Regionale dell'Appia Antica e nel 1993 Antonio Cederna ne fu Presidente.

Antonio Cederna (Milano, 1921-1996). Archeologo, Giornalista, Urbanista e Legislatore; egli è oggi ricordato soprattutto per le sue memorabili battaglie a favore della tutela del patrimonio storico-culturale di città quali Venezia e Roma e, per quest'ultima, avendo dato un importante contributo alla difesa del Parco dell'Appia Antica. In particolare, Antonio Cederna contribuì poderosamente a far crescere nella consapevolezza comune la convinzione che la storia e la bellezza, che formano e caratterizzano il territorio dell'Italia, sono una ricchezza che occorre difendere dai processi di cementificazione.

Per più di quaranta anni ha difeso e divulgato il suo pensiero filosofico attorno all'ambiente e al patrimonio culturale italiano su il Mondo (1950-1966), Corriere della Sera (1967-1981), la Repubblica e l'Espresso (1981-1996), ricoprendo un ruolo di spicco nell'associazione ambientalista Italia Nostra di cui fu Consigliere nel 1960. Inoltre, fu Consigliere comunale dal 1990 al 1994 e, come Parlamentare ha contribuito alla stesura di alcune leggi per la Difesa del Suolo e la Tutela del Patrimonio del Territorio Naturale.

Il diritto a costruire

Un aspetto fondamentale del Nuovo Piano Regolatore di Roma è rappresentato dal ricorso alla Compensazione²³⁰, cioè dalla possibilità di trasferire in altre aree del territorio comunale le edificabilità cubatorie già previste dal Piano Regolatore del 1965 che, per vari motivi, non sono più idonee ad essere realizzate. Va considerato che il territorio capitolino, dal 1965 ad oggi, si è notevolmente trasformato e molte delle zone, che con il precedente Piano Regolatore erano destinate alla edificabilità, oggi sono sottoposte a vincoli di tutela e protezione ambientale, escludendo, pertanto, ogni tipo di costruzione.

L'acquisizione compensativa quindi diventa l'unica soluzione, a favore dei proprietari, per garantire i "diritti edificatori" che gli estensori del nuovo Piano Regolatore hanno equiparato a diritti acquisiti non modificabili (se non con l'esproprio). Ciò sta determinando un aumento vertiginoso di metri cubi di cemento che vanno ad aggiungersi alle previsioni ereditate del vecchio Piano Regolatore. Viste le premesse, il tema centrale di questo argomento riguarda proprio le ragioni di diritto del proprietario dell'area che andrebbe a subire un danno in termini di guadagno²³¹.

A tale proposito, risulta pertinente riportare il commento di sentenze emesse dalla Corte Costituzionale, attraverso le parole dall'Architetto Edoardo Salzano, del quale cito alcune domande su cui riflettere:

*“Secondo il diritto italiano i vincoli posti dagli strumenti urbanistici decadono dopo un certo periodo di tempo? Quindi se si vuole tutelare un'area di pregio, che non si sia potuta acquisire, occorre scendere a patti col proprietario e concedergli una quota di edificabilità, lì o altrove? E il proprietario fondiario cui una previsione urbanistica [...] ha attribuito una certa edificabilità, può pretendere dal Comune un indennizzo se questi ritenga di modificare la destinazione d'uso ed eliminare, o ridurre fortemente, l'edificabilità? È quindi necessario per ragioni di diritto compensare il proprietario la cui area non sia più edificabile come inizialmente previsto?”*²³²

²³⁰ Le compensazioni hanno origine dalla Variante delle Certezze. Si veda p. 174, nota 252.

²³¹ A tale proposito si consulti il Bollettino di Italia Nostra n. 390, gennaio/febbraio 2003. In questo numero Vincenzo Cerulli Irelli affronta il tema del diritto edificatorio e in parallelo Edoardo Salzano offre il suo contributo con l'articolo *La Legge impone di compensare i vincoli?*, quando il Piano Regolatore Generale era in fase di adozione.

²³² Relazione di Edoardo Salzano intitolata *Forse che il diritto impone di compensare i vincoli sul territorio?* Tale relazione è stata conclusa dopo approfondite ricerche nel gennaio del 2004. Si consulti

L'esperto Urbanista prosegue affermando che la tendenza a rispondere a questa serie di domande è positiva, come peraltro dimostrano i fatti nella realtà amministrativa di Roma, senza che siano i giuristi a confermarlo, ma gli urbanisti risultano sulla stessa linea di pensiero degli amministratori comunali.

Benché non sia un giurista, Edoardo Salzano ha dimostrato che, sulla base del diritto italiano, “perequazioni” e “compensazioni” *«possono essere suggerite da opportunità politiche, ma non sono affatto la conseguenza obbligata di norme previste che tutelino [...] gli interessi dei proprietari a dispetto degli interessi generali»*.

Al riguardo, l'orientamento della Corte costituzionale sulla proprietà immobiliare è stato fondamentale, per arrivare a tali conclusioni; in particolare, la Corte ha individuato due tipi di vincolo sul territorio: il primo, definito vincolo ricognitivo²³³, riguarda quella categoria di beni che, per loro natura intrinseca,

il sito www.eddyburg.it/articleview/545/0/210/. La stessa è stata riportata, nei suoi tratti salienti, nel Bollettino Italia Nostra, op. cit.

²³³ La Sentenza della Corte costituzionale relativa ai vincoli ricognitivi è la n. 6 del 19 gennaio 1966 in cui era stato rilevato che *“la legge non può disporre indennizzi quando i modi e i limiti che essa segna ai diritti reali attengono in maniera obiettiva, rispetto alla generalità dei soggetti, al regime di appartenenza o ai modi di godimento dei beni o in generale o di intere categorie di beni, ovvero quando essa regola la situazione che i beni stessi abbiano rispetto a beni o a interessi della pubblica amministrazione; nel quale caso la legge imprime, per così dire, un certo carattere a determinate categorie di beni, identificabili a priori per caratteristiche intrinseche, salva la possibilità di accertare, con atti amministrativi di destinazione individuale, l'esistenza delle situazioni presupposte rispetto a singoli soggetti e a singoli beni. Solo per le imposizioni che comportano un sacrificio riguardo a beni che non si trovino nella situazione suddetta sorge [...] il problema dell'indennizzabilità”*.

Due anni dopo con la sentenza del 29 maggio 1968 n. 56 la Corte afferma che *“i beni che formano il patrimonio paesistico della comunità costituiscono essi stessi una categoria a contorni certi, dato il carattere tecnico del giudizio che la pubblica amministrazione è chiamata a emettere per delinearla in concreto, e che è suscettibile di sindacato giurisdizionale.”*

Da ciò la Corte ha rilevato che *“i beni immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge. Costituiscono cioè una categoria che originariamente è di interesse pubblico e l'amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge rispetto ai beni che la compongono, non ne modifica la situazione preesistente ma acclara la corrispondenza delle concrete sue qualità alla prescrizione normativa. Individua il bene che essenzialmente è soggetto al controllo amministrativo del suo uso in modo che si fissi in esso il contrassegno giuridico espresso dalla sua natura e il bene assuma l'indice che ne rivela all'esterno la qualità; e in modo che sia specificata la maniera di incidenza di tali qualità sull'uso del bene medesimo. L'atto amministrativo svolge [...] una funzione che è correlativa ai caratteri propri dei beni naturalmente paesistici e perciò non è accostabile a un atto espropriativo; non pone in moto, vale a dire, la garanzia di indennizzo apprestata dall'articolo 42, terzo comma, della Costituzione”*.

La Sentenza prosegue affermando che *“nell'ipotesi di vincolo paesistico su beni che hanno il carattere di bellezza naturale, la pubblica amministrazione, dichiarando un bene di pubblico interesse o includendolo in un elenco, non fa che esercitare una potestà che le è attribuita dallo stesso regime di*

meritano essere sottoposti a tutela, limitando le possibilità di trasformazione di tutti i beni che ricadono in essa. Il secondo, vincolo urbanistico²³⁴, è stato individuato dalla Pubblica Amministrazione a tutela di determinati immobili, in relazione all'utilizzo che la stessa ne vuole fare.

Nel primo caso il legislatore ha stabilito quali beni ricadenti in determinate categorie dovevano essere utilizzati senza comprometterne le caratteristiche territoriali (boschi, edifici anteriori al 1900, beni di interesse paesaggistico, etc.). Non si tratta di una decisione autonoma, ma di un riconoscimento che rientra in una determinata categoria di beni, che la legge intende tutelare.

Nel secondo caso decide l'Amministrazione, in modo sostanzialmente discrezionale, se vi è l'intenzione di realizzare una strada o una scuola, ossia i vincoli sono applicati in funzione dell'interesse pubblico, attraverso un disegno urbanistico.

Con la pianificazione del territorio si possono applicare entrambi i vincoli, ma per quelli urbanistici deve esserci un interesse pubblico che lo motivi e il vincolo non può essere protratto senza indennizzo, oltre un termine determinato; invece per i vincoli ricognitivi non è necessario l'indennizzo, perché lo stesso è coesistente a bene.

L'Architetto Salzano fa notare che i vincoli ricognitivi non sono di esclusiva competenza dello Stato, poiché regioni, provincie, comuni ed altri enti pubblici (questi ultimi dotati di competenza in materia di pianificazione e urbanistica) possono applicarlo sin dal 1985, in seguito all'emanazione della Legge 431²³⁵. Nello specifico,

godimento di quel bene ... L'amministrazione può anche proibire in modo assoluto di edificare. ... Ma in tal caso, essa non comprime il diritto sull'area, perché questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive; né aggiunge al bene qualità di pubblico interesse non indicate dalla sua indole e acquistate per la sola forza di un atto amministrativo discrezionale, com'è nel caso dell'espropriazione considerata nell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, sacrificando una situazione patrimoniale per un interesse pubblico che vi sta fuori e vi si contrappone."

Il discorso poi prosegue anche in un'altra Sentenza (20 maggio 1999, n. 179) in cui viene ribadito che *"non sono inquadrabili negli schemi dell'espropriazione, dei vincoli indennizzabili e dei termini di durata i beni immobili aventi valore paesistico-ambientale, in virtù della loro localizzazione o della loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge"*.

Inoltre, la Sentenza ricorda che *"Non si può porre un problema di indennizzo se il vincolo, previsto in base a legge, abbia riguardo ai modi di godimento dei beni in generale o di intere categorie di beni, ovvero quando la legge stessa regoli la relazione che i beni abbiano rispetto ad altri beni o interessi pubblici preminenti."*

²³⁴ Sono le due sentenze nn. 55 e 56 del 1968, la n. 179 del 1999 a definire gli aspetti dei vincoli urbanistici.

²³⁵ La Sentenza n. 378 del 2000 afferma proprio le competenze della Regione Lombardia in materia di pianificazione urbanistica: *"[...] la tutela paesistico-ambientale svolta attraverso uno strumento di*

la pianificazione comunale ha il dovere di individuare tutti quei beni che, per loro natura, devono essere sottoposti a vincolo ricognitivo (non indennizzabile), dirottando così la tutela, in modo dinamico, sul piano dell'urbanistica.

La questione sui vincoli urbanistici fu affrontata per la prima volta con le Sentenze della Corte Costituzionale nn. 55 e 56 del 1968, in cui venne evidenziata la differenza tra i due tipi di vincolo.

Dalla sentenza n. 55 risulta che detti vincoli hanno una durata a tempo indeterminato dal momento della definitiva approvazione del Piano Regolatore, senza l'obbligo di espropriazione e conseguente indennizzo; anche il Comune ha facoltà di decidere, a tempo indeterminato, quando realizzare l'opera prevista. Si determina così "un distacco tra l'immediata operatività dei vincoli previsti dal Piano Regolatore ed il conseguimento del risultato finale". Tale procedimento è visto dalla Corte come costituzionalmente illegittimo.

Come rimedio a questa condizione, la Sentenza afferma che la proprietà potrebbe essere sottoposta a pesanti limitazioni individuabili in tre aspetti, che sintetizza Edoardo Salzano come segue: *«che la norma sia stabilità in relazione a tutte le proprietà appartenenti a una determinata "categoria di beni", senza discrezionalità; che questo derivi da una esigenza d'interesse generale; che la limitazione non annulli il valore economico del bene. In caso contrario, la limitazione è legittima, ma va indennizzata»*.

Tale componente della Sentenza non fu mai presa in considerazione dalla maggior parte dei Comuni, compreso quello di Roma che affermarono un sistema di proroghe e di validità a tempo determinato sui vincoli urbanistici, riuscendo ad avviare le procedure di acquisizione delle aree entro certi termini, grazie a nuovi provvedimenti urbanistici che rinnovarono, appunto, i vincoli decaduti²³⁶.

pianificazione urbanistica può comportare la protezione di un territorio ben più vasto delle aree strettamente vincolate, per le necessarie connessioni con le zone contermini e per esigenze di coinvolgimento di una sfera più ampia. Ed infatti questa Corte ha avuto occasione di sottolineare che la protezione preordinata dalla legge n. 431 del 1985 sia pure 'minimale', non esclude né preclude 'normative regionali di maggiore o pari efficienza' [...] soprattutto quando vi siano esigenze di una valutazione complessiva (e più ampia) dei valori sottesi alla disciplina dell'assetto urbanistico".

²³⁶ Di fronte all'inerzia del Legislatore, la Corte, con la Sentenza n. 179 del 1999 affermava che i vincoli urbanistici "assumono certamente carattere patologico quando vi sia una indefinita reiterazione o un proroga sine die o all'infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza [...] Ciò ovviamente in assenza di previsione alternativa dell'indennizzo [...], e fermo,

Alla luce di quanto sopra esposto, l'esperto Urbanista pone la seguente domanda:

«In altri termini, se il Comune, con un piano regolatore aveva destinato una particolare area a zona d'espansione o comunque aveva attribuito una utilizzazione che comportava l'edificazione, e poi con un successivo documento urbanistico aveva modificato questa destinazione prevedendo utilizzazioni diverse (per esempio, zona agricola), il proprietario ha diritto a una qualche forma di risarcimento o d'indennizzo? Esiste insomma un "diritto alla edificabilità" che, una volta ottenuto dal proprietario, gli appartenga come parte del proprio patrimonio?»

Edoardo Salzano fa notare che la giurisprudenza tende ad affermare che l'interesse pubblico prevale su quello privato, riconoscendo entro certi limiti, e solo quando vi sia una adeguata motivazione, i legittimi interessi dei privati stessi con successivo indennizzo; quindi la Pubblica Amministrazione agisce in riferimento a "motivazione ed indennizzo" per garantire gli interessi legittimi del proprietario di un'area²³⁷.

beninteso, che l'obbligo dell'indennizzo opera una volta superato il periodo di durata (tollerabile) fissato dalla legge (periodo di franchigia) ». Comunque la Sentenza stabilisce anche il caso in cui la reiterazione non sia 'patologica', quindi non incostituzionale, e ribadisce la piena validità dei vincoli ricognitivi, da considerarsi connaturati alla proprietà, quindi non indennizzabili "i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene".

La Corte precisa e aggiunge "Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatoria tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili [...] anche attraverso l'iniziativa economico privata – pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento. Si fa riferimento [...] in breve a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato".

Ma la Corte aggiunge ancora che la giustizia amministrativa "a proposito della reiterazione dei vincoli, ha delineato un diritto vivente [...] secondo cui la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine può ritenersi legittima sul piano amministrativo se corredata da una congrua e specifica motivazione sulla attualità della previsione, con nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche di piano, tanto più dettagliata e concreta quante più volte viene ripetuta la reiterazione del vincolo".

La Corte indica la legittimità costituzionale delle reiterazioni a talune condizioni "la reiterazione in via amministrativa degli anzidetti vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo), ovvero la proroga in via legislativa [...] non sono fenomeni di per se inammissibili dal punto di vista costituzionale. Infatti possono esistere ragioni giustificative accertate attraverso una valutazione procedimentale dell'amministrazione preposta alla gestione del territorio o rispettivamente apprezzate dalla discrezionalità legislativa entro i limiti della non irragionevolezza e non arbitrarietà".

²³⁷ Seguono una serie di Sentenze che Edoardo Salzano ha accuratamente commentato, di cui si riportano alcuni stralci. Il Consiglio di Stato nel 1980 ha stabilito che "l'amministrazione comunale, se pure non è tenuta a motivare le scelte urbanistiche generali considerate nella loro globalità, [...] deve peraltro motivare l'adozione di una variante al piano regolatore generale che quelle scelte abbia

Tuttavia, l'esperienza dell'Urbanista conferma che non esiste alcun diritto all'edificabilità per il proprietario, sia che questi fosse stato gratificato da una previsione edificatoria poi cancellata, né se, sulla base di quella previsione, avesse ottenuto l'approvazione di un piano di lottizzazione convenzionata e avesse stipulato con il Comune i relativi atti.

La conclusione a quanto esposto conferma che non esiste impedimento giuridico a qualsiasi modificazione di previsioni di Piano Regolatore, qualora sia necessario, senza che ciò comporti l'obbligo all'indennizzo del proprietario, o anche ad una compensazione in qualsiasi altro modo, in seguito ad una eventuale riduzione di cubatura della sua area.

Inoltre, il Comune ha la piena libertà di individuare aree da sottoporre a tutela per motivi connessi a valori culturali, archeologici, storici, paesaggistici (con specifico riferimento al paesaggio agrario) o a situazioni di fragilità e di rischio su cui imporre un vincolo ricognitivo.

approvato, indicando le ragioni che hanno determinato la totale o parziale inattualità del piano o la convenienza di migliorarlo”.

Il TAR Lombardia nel 1982 ha sentenziato che *“la variante al piano regolatore comunale abbisogna di una particolare motivazione solo quando la posizione del privato, proprietario dell'area, risulti ‘consolidata’ per effetto di precedenti convenzioni lottizzate stipulate con il Comune e non anche quando trattasi di aree sulle quali insiste un semplice manufatto edilizio”.*

Il Consiglio di Stato, IV Sezione nel 1984 ha affermato che *“è illegittima la variante al piano regolatore generale in contrasto con un preesistente piano di lottizzazione, che non indichi i motivi di interesse pubblico che giustificano il mutamento della sistemazione urbanistica del territorio”.*

Ed ancora, in una sentenza del 2000 il Consiglio di Stato, Sezione V, ha giudicato che *“il Comune, in sede di adozione di una variante al piano regolatore generale, ha la facoltà ampiamente discrezionale di modificare le precedenti previsioni urbanistiche senza obbligo di motivazione specifica ed analitica per le singole zone innovate, salva peraltro la necessità di una congrua indicazione delle diverse esigenze che si sono dovute conciliare e la coerenza delle soluzioni predisposte con i criteri tecnico-urbanistici stabiliti per la formazione del piano regolatore”.*

Inoltre, il TAR Lombardia, sezione Brescia, ha stabilito nel 2001 che *“neppure la preesistenza di un piano di lottizzazione approvato e già convenzionato costituisce un ostacolo alla modifica delle previsioni urbanistiche vigenti su una determinata area, proprio perché il P.R.G. non rappresenta uno strumento immutabile di pianificazione del territorio, sul quale i privati possano fondare sine die, le proprie aspettative, ma è suscettibile di revisione ogni qual volta sopravvenute esigenze di pubblico interesse, obiettivamente esistenti ed adeguatamente motivate, facciano ritenere superata la disciplina da esso dettata”.* Il Tribunale ha argomentato che *“il Comune, pur avendo la più ampia discrezionalità di rivedere le previsioni urbanistiche in sede di disciplina del proprio territorio, tuttavia, anche in assenza di una preesistente lottizzazione convenzionata, ove abbia ingenerato precisi affidamenti sulla edificabilità nel proprietario dell'area, non può adottare una variante che modifichi le previsioni già in vigore, senza addurre una circostanziata motivazione sulle particolari ragioni di pubblico interesse che abbiano reso necessario incidere sulle posizioni giuridiche del privato”.* Nello stesso anno il Consiglio di Stato, V Sezione, ha giudicato che *“sono illegittime le deliberazioni comunali di adozione di variante a piano regolatore generale che modificano la destinazione urbanistica di aree oggetto di convenzione di lottizzazione precedentemente autorizzate, senza recare una congrua e puntuale motivazione in ordine alla preponderanza dell'interesse pubblico sotteso alla nuova destinazione urbanistica sull'interesse precedente e che aveva trovato espressione nell'approvata lottizzazione”.*

Non esiste impedimento giuridico ad imporre vincolo urbanistico anche laddove già esista un vincolo ricognitivo. Non vi è obbligo di indennizzare i proprietari delle aree, che sono destinate a svolgere una funzione di pubblica utilità, per la quale la normativa urbanistica comunale preveda la gestione economica da parte del proprietario delle attrezzature e degli impianti di cui si ipotizza la realizzazione.

Nel caso in cui risulti necessario applicare vincoli urbanistici di tipo espropriativo per gli immobili che ricadono nei due casi appena trattati, non acquisibili mediante le normali procedure della lottizzazione convenzionata, l'indennità espropriativa non deve compensare ipotesi di edificabilità diverse da quelle che le leggi in materia dispongono.

In conclusione, sarebbe opportuno chiedersi per quale motivo il Comune di Roma dovrebbe essere tanto ottimista da promettere edificabilità diffuse su gran parte dell'Agro Romano, quando avrebbe tutti i diritti per non farlo.

LEGENDA

Sistema insediativo

CITTÀ STORICA

-  Tessuti vedi tavole 1-5000
-  T5 Espansione otto-novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme
-  T6 Espansione novecentesca a fronti continue
-  T7 Espansione novecentesca a lottizzazione edilizia puntiforme
-  T8 Espansione novecentesca a impianto moderno e unitario
-  T10 Nuclei storici isolati
-  Edifici e complessi speciali
-  Centro archeologico monumentale
-  Capisaldi architettonici e urbani
-  Ville storiche
-  Grandi attrezzature e impianti post-unitari
-  Edifici speciali isolati di interesse storico-architettonico e monumentale
-  Spazi aperti vedi tavole 1-5000
-  Spazi verdi privati di valore storico-morfologico-ambientale
-  Ambiti di valorizzazione
-  An Spazi aperti di valore ambientale
-  Bn Tessuti, edifici e spazi aperti
-  Cn Aree dismesse e insediamenti prevalentemente non residenziali
-  Dn Ostia Lido

CITTÀ CONSOLIDATA

-  Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia definita e a media densità insediativa - T1
-  Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia definita e ad alta densità insediativa - T2
-  Tessuti di espansione novecentesca a tipologia edilizia libera - T3
-  Verde privato
-  Programmi integrati
-  Pn codice identificativo

CITTÀ DA RISTRUTTURARE

-  Tessuti
-  prevalentemente residenziali
-  prevalentemente per attività
-  Programmi integrati
-  n codice identificativo
-  Spazi pubblici da riqualificare
-  Proposte programmi di recupero urbano art. 11, L. 493/93
-  Individuazione dei nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare

CITTÀ DELLA TRASFORMAZIONE

-  Ambiti di trasformazione ordinaria
-  Rn prevalentemente residenziali
-  In integrati
-  Ambiti a pianificazione particolareggiata definita

PROGETTI STRUTTURANTI

-  Centralità urbane e metropolitane
-  a pianificazione definita
-  da pianificare
-  Centralità locali
-  Spazi pubblici da riqualificare

AMBITI DI RISERVA

-  Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata

Sistema ambientale

ACQUE

-  Fiumi e laghi

PARCHI

-  Parchi istituiti e tenuta di Castel Porziano

AGRO ROMANO

-  Aree agricole

Sistema dei servizi e delle infrastrutture

SERVIZI

-  Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale
-  Servizi pubblici di livello urbano
-  ci cimiteri
-  ae aeroporti

-  Verde privato attrezzato

-  Servizi privati

-  Campeggi

INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITÀ

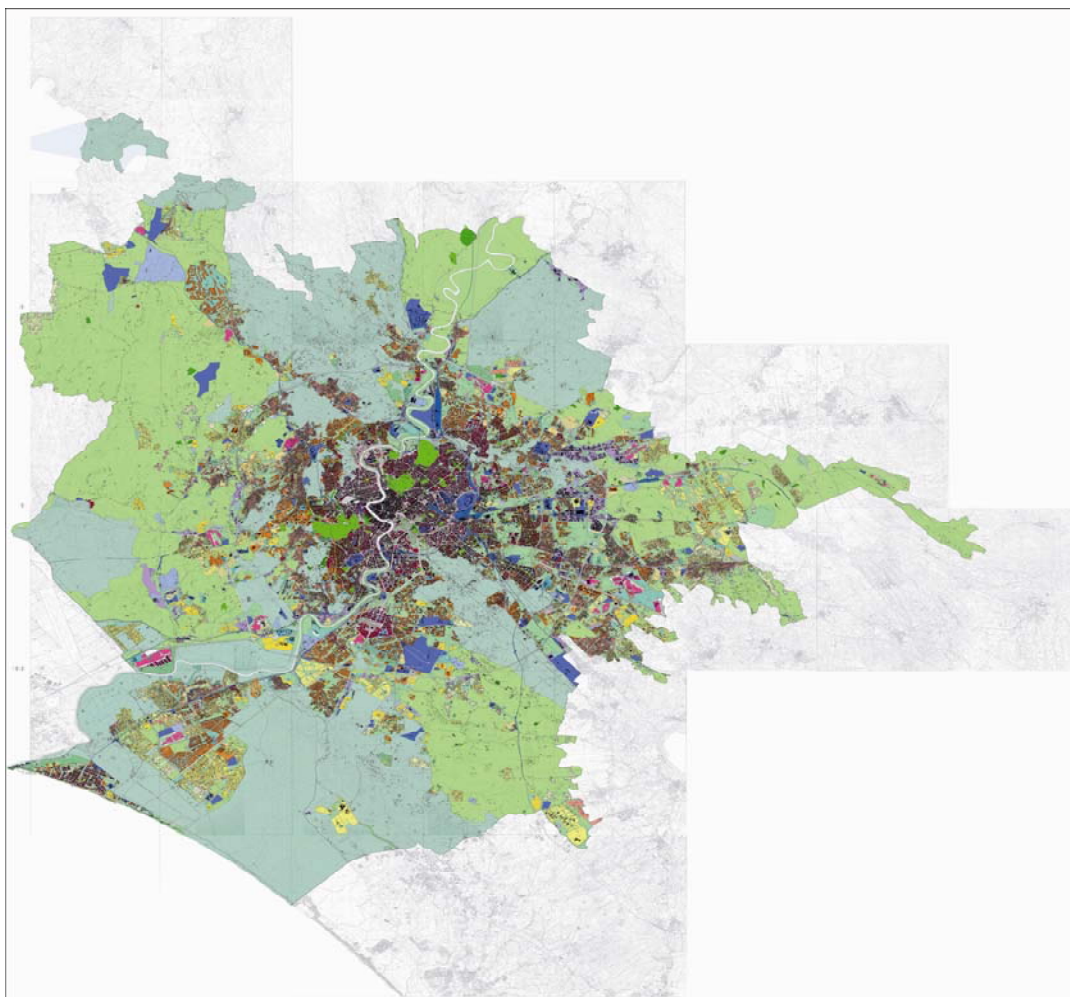
-  Ferrovie nazionali, metropolitane e in concessione, aree di rispetto
-  Metropolitane
-  Stazioni
-  Strade
-  Nodi di scambio

-  Porti commerciali
-  pt turistici

INFRASTRUTTURE TECNOLOGICHE

-  Infrastrutture tecnologiche

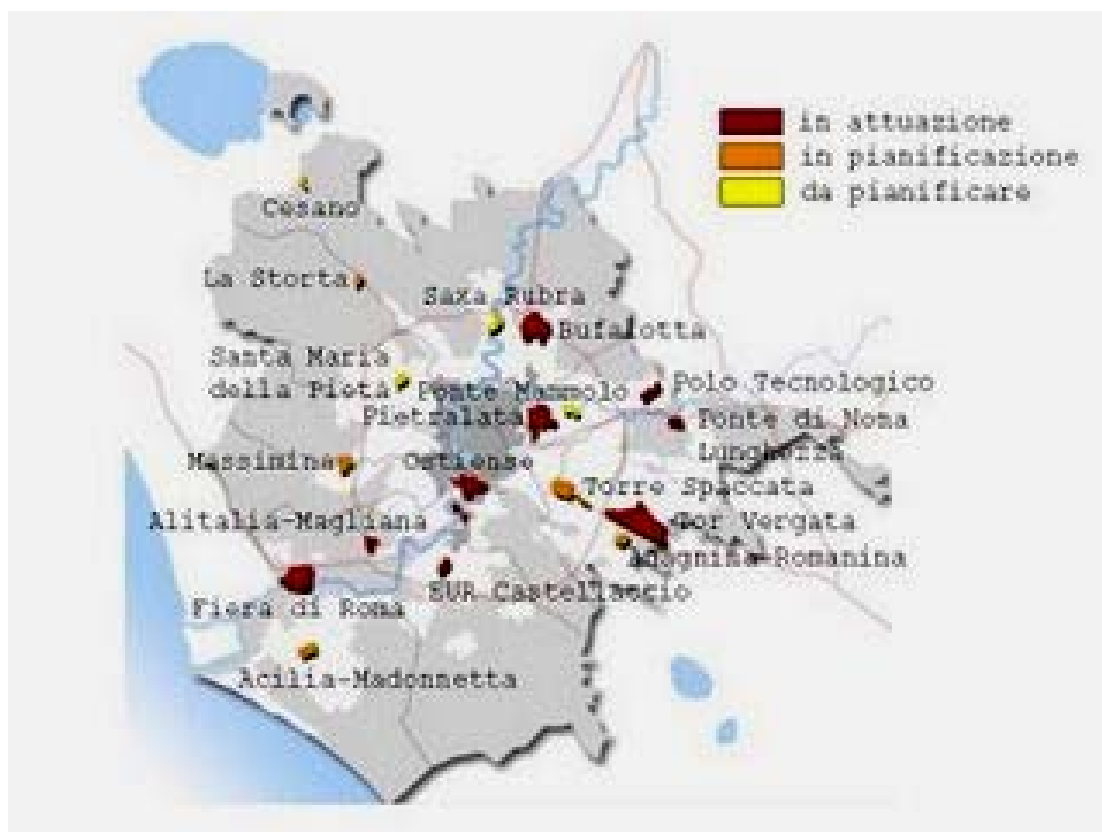
-  Confine comunale



(Illustrazione 50).

Nuovo Piano Regolatore Generale, approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 18 del 12 febbraio 2008.

Immagine consultata dal sito ufficiale del Comune di Roma (www.comune.roma.it).



(Illustrazione 51).
Centralità del Nuovo Piano Regolatore Generale.

Capitolo Quarto

La Campagna Romana perduta

Troppo consumo di suolo nel Nuovo Piano Regolatore di Roma

«Il ritmo di crescita del consumo di suolo di Roma è ormai fuori da qualsiasi controllo. Uno studio redatto dal Comune di Roma (2004) misura l'estensione dell'urbanizzazione a cavallo del 2000 in 46.000 ettari. L'estensione della città è di 129 milioni ettari. Se a questi sottraiamo l'urbanizzato ne restano 83.000. Se poi togliamo quanto il piano regolatore prevede di realizzare, e cioè i 65 milioni di metri cubi di cemento pari ad un consumo di suolo di 15.000 ettari, si deve prendere atto che agli spazi aperti che caratterizzavano la campagna romana resteranno 68.000 ettari, il 52% del territorio»²³⁸.

Oggi, a Piano Regolatore approvato²³⁹, poco si può fare per risolvere il problema del consumo di suolo. Un Gruppo di validi urbanisti capeggiato dall'Architetto Vezio De Lucia, già nel 2002 aveva reso pubblico uno studio sulla superficie urbanizzata nel Comune di Roma che, alla vigilia dell'adozione del Nuovo Piano Regolatore, raggiungeva 45.000 ettari²⁴⁰.

L'aspetto interessante di tale studio, intitolato *C'è troppo consumo di suolo nel nuovo piano regolatore di Roma*, riguardava la previsione di ulteriori 15.000 ettari di suolo urbanizzato proprio facendo riferimento al futuro strumento urbanistico. Tale ricerca rimase pressoché inascoltata.

In considerazione dei due dati, entro il 2011, Roma vanterà il primato della città più urbanizzata di Italia, si tratterebbe, infatti, di un totale di 61.000 ettari di

²³⁸ *No Sprawl – Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, a cura di Maria Cristina Gibelli e Edoardo Salzano, Alinea, Firenze, 2006, p. 201.

L'Assessorato alle Politiche di Attuazione degli Strumenti Urbanistici, Dipartimento IX°, *Carta dell'uso del suolo*, Roma, 2004. In questo studio si desumono i seguenti dati: superficie destinata a residenze 27.420 ettari (21,3%); superficie destinata alla produzione 10.010 ettari (7,8%); superficie per cave e discariche 3.389 ettari (2,6%); superfici artificiali 5.247 ettari (4,1%); superfici abitate non urbanizzate 45 ettari (0,1%). Per una totale di 46.111 ettari urbanizzati, corrispondenti ad una percentuale del 36% dell'intero territorio comunale.

²³⁹ *Delibera di Consiglio Comunale n. 18 del 12 febbraio 2008*.

²⁴⁰ Sotto la guida dell'Architetto V. De Lucia, la collaborazione dell'Architetto Georg Josef Frisch, dell'Ingegnere Andrea Giura Longo e dell'Architetto Alessandro Abaterusso, l'indagine in questione, il 16 settembre 2002 fu presentata pubblicamente, insieme al Comitato per la Bellezza, Polis, Vas e Wwf. Il documento si trova nel sito www.eddyburg.it.

suolo occupato, ovvero il 48% dell'intero territorio; considerando che gli abitanti della Capitale sono in costante calo (secondo i dati ISTAT rilevati nel 2001 e ad oggi confermati)²⁴¹, è prevedibile che entro il 2011 i residenti di Roma non superino i due milioni e mezzo circa. Alla luce dei fatti, il consumo di suolo individuale arriverebbe a 244 metri quadrati per abitante, ovvero circa due volte e mezzo in più rispetto a quanto previsto nel Piano Regolatore del 1965.

In tale sede, sarebbe interessante tracciare una panoramica sulla situazione di erosione dell'Agro Romano proprio a partire dal precedente Piano Regolatore di Roma, per capire le dinamiche dell'occupazione di suolo fino ai nostri giorni.

Parte delle informazioni e dei dati tecnici che seguono, sono il frutto di un'indagine svolta sul consumo di Agro Romano dal Gruppo di lavoro formato dall'architetto Vezio De Lucia, dall'Architetto Georg Josef Frisch e dall'Ingegnere Andrea Giura Longo; grazie al sostegno di quest'ultimo ho avuto la possibilità di consultare la documentazione specifica di tale indagine (mai pubblicata integralmente), risultata molto interessante ai fini della ricerca.

Va detto che si tratta di un percorso di lavoro concluso prima dell'approvazione del Nuovo Piano Regolatore, a marzo 2003. Nonostante siano passati cinque anni dal momento dell'adozione del Piano, gli obiettivi di questo lavoro sono tutt'oggi attuali e pertinenti, visti i risultati e gli effetti del nuovo strumento urbanistico sull'Agro Romano. Nel corso dell'indagine, il Gruppo di lavoro ha sviluppato autonomamente le elaborazioni grafiche di cui si dà conto in seguito, poiché la cartografia del Piano Regolatore a disposizione in quel periodo era ancora in fase di definizione, quindi suscettibile a modifiche²⁴².

Tale ricerca ha avuto come obiettivo quello di approfondire la conoscenza del consumo di suolo sia dal punto di vista delle trasformazioni fisiche, che da quello

²⁴¹ Per l'analisi del declino demografico di Roma nell'ultimo trentennio del XX° secolo, si veda R. ROSATI, *Popolazione e territorio a Roma nell'ultimo trentennio del Novecento*, pp. 451-494, in R. MORELLI, E. SONNINO, C.M. TRAVAGLINI (a cura di), *I territori di Roma*, P. BERDINI, *La città in vendita*, op. cit., pp. 165-187.

²⁴² Gli attuali elaborati di Piano Regolatore (consultabili nel sito del Comune di Roma www.comune.roma.it) non hanno subito sostanziali cambiamenti rispetto agli elaborati redatti in fase di adozione dello stesso.

delle previsioni degli strumenti urbanistici, con riferimento, alle scelte operate dal nuovo Piano Regolatore. Il periodo preso in esame va dal 1961 al 2002.

La progressiva scomparsa dell'Agro Romano dal 1961 al 1998

Nel contesto di tale indagine, il territorio comunale è stato suddiviso in due categorie: “aree destinate a funzioni urbane” e “territorio aperto”. Nella prima rientrano tutte le “superfici artificiali”, ovvero aree edificate, zone industriali, aree destinate ai servizi e alle attrezzature, il sedime delle principali infrastrutture di trasporto ed anche tutte le aree a verde non agricolo, le ville storiche e le aree per attrezzature sportive; della seconda fanno parte l'Agro Romano (terreni agricoli, aree naturali), i fiumi e i laghi.

Dai dati che seguono, si evince che il suolo occupato per funzioni urbane e dal territorio aperto sono stati rilevati su due soglie temporali che coincidono la prima, con la vigilia della redazione del Piano Regolatore del 1965 e il momento precedente la redazione del nuovo Piano che, al momento di tale indagine, si ricorda era stato appena adottato.

Sulla base della cartografia utilizzata per questo studio²⁴³ sono state ridisegnate tutte le superfici artificiali che costituivano il sistema urbano, ovvero il suolo consumato alla data di riferimento della carta; il resto del territorio è stato considerato “territorio aperto”.

Il suolo occupato per usi urbani è stato ulteriormente suddiviso in “legale” e “abusivo”, intendendo per legale tutto il territorio occupato all'interno delle previsioni dei piani vigenti, e per abusivo l'insieme dei nuclei sorti “spontaneamente” e successivamente perimetrati negli strumenti urbanistici. Inoltre, i dati rilevati sono stati articolati seguendo la suddivisione del territorio comunale in Municipi e aggregati per settori urbani: centro, nord, est, sud e ovest.

²⁴³ La cartografia usata per i due Piani Regolatori è l'aerofotogrammetria per il Piano del 1965, mentre le basi cartografiche riferite al 1998 (sulle quali è stato elaborato il Nuovo Piano Regolatore) fanno riferimento al Piano Regolatore adottato nel 2003.

Nel 1961 più del 90% dell'estensione attuale del Comune di Roma era ancora costituito da Agro Romano (116.400 ettari su 128.531 dell'intero Comune). Il suolo occupato per usi urbani era di circa 12.400 ettari e circa 7.000 erano inclusi nel perimetro del Piano Regolatore del 1931²⁴⁴.

Se le aree centrali (corrispondenti agli attuali Municipi 1, 2, 3 e 17) risultavano sostanzialmente sature, nel quadrante est l'occupazione di suolo non raggiungeva il 13%, mentre negli altri quadranti era compresa tra il 4 e il 5%.

Il processo di erosione del territorio agricolo all'esterno del perimetro del Piano Regolatore del 1931 è proceduto in massima parte in modo pianificato con la realizzazione delle prime borgate storiche (Primavalle, Trullo, Quatricciolo), degli insediamenti verso il mare (EUR, Acilia, Ostia) e con i primi quartieri della ricostruzione (Torre Spaccata, San Basilio, Ponte Mammolo). A questi però si sono aggiunti almeno 1.000 ettari di insediamenti abusivi che sarebbero poi stati perimetrati ed inclusi nelle zone F1 del Piano del 1965. Il 70% di queste aree era distribuito prevalentemente lungo le vie consolari del quadrante est della città e lungo tutto l'arco del quadrante ovest, da Labaro a Magliana. Si veda la tabella 1.1.

²⁴⁴ Di questi 7.000 ettari 4.500 costituivano la città compatta centrale, cresciuta intorno al nucleo storico, mentre quasi 2.500 erano rappresentati da quartieri periferici isolati, sorti nella fascia più esterna del Piano Regolatore del 1931 in cui rimanevano oltre 4.500 ettari di aree non ancora attuate o in corso di realizzazione. A queste si contrapponevano circa 4.300 ettari costruiti fuori dal perimetro del Piano Regolatore, costituiti da insediamenti sparsi nel territorio agricolo, posti a corona intorno alla città e sono in minima parte in direzione del mare verso l'EUR e Ostia.

Tabella 1.1 – Occupazione di suolo e territorio aperto al 1961 per Municipi e settori urbani

Settori urbani	Municipi	Superficie (ha)	superficie occupata per usi urbani (ha)		territorio aperto (ha)		
			<i>totale</i>	<i>di cui abusivo</i>	<i>totale</i>	<i>di cui Agro romano</i>	<i>di cui fiumi e laghi</i>
Centro	1	1.430	1387		43	7	36
	2	1.367	1.294		73	40	33
	3	591	579		12	12	
	17	561	408		153	136	17
	totale	3.949	3.668		281	195	86
Nord	4	9.782	686	18,44	9.096	8.943	152
	20	18.671	859	163,46	17.812	17.541	270
	totale	28.453	1.546	195	27.164	26.485	423
Est	5	4.915	702	72,68	4.213	4.183	30
	6	792	443		349	349	
	7	1.906	442	111,62	1.464	1.464	
	8	11.335	332	80,08	11.003	10.987	15
	9	807	543		264	264	
	10	3.868	817	99,40	3.051	3.051	
	totale	23.623	3.279	364	20.344	20.299	45
Sud	11	4.729	673		4.056	4.041	16
	12	18.317	787	37,00	17.530	17.482	48
	13	15.064	471	83,29	14.593	14.490	102
	totale	38.110	1.931	120	36.179	36.014	166
Ovest	15	7.088	432	61,32	6.656	6.568	88
	16	7.313	539	65,50	6.774	6.770	4
	18	6.867	393	50,38	6.474	6.474	
	19	13.128	621	196,97	12.507	12.507	
	totale	34.396	1.985	374	32.411	32.319	92
Totale		128.531	12.408	1.040	116.123	115.311	813

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

Nel 1998, invece, l'Agro Romano era meno del 70% dell'intero territorio comunale (86.800 ettari), il suolo urbanizzato arrivava a circa 41.000 ettari, mentre il centro (1°, 2°, 3° e 17° Municipio) corrispondeva a meno del 10% dell'intero sistema urbano. In pratica, più del 90% veniva distribuito nei quattro settori esterni, circa il 19% a nord, e il 26% a sud. Nel settore est l'occupazione di suolo raggiungeva il 40% e negli altri tre settori si aggirava intorno al 25-30%.

Va inoltre ricordato che il 10% del suolo occupato riguardava insediamenti abusivi, raggiungendo una superficie di oltre 5.000 ettari²⁴⁵, dei quali oltre il 50% concentrato nei Municipi 8 (lungo le vie Prenestina e Casilinia) e 13 (Ostia e Acilia). Si vedano i dati della Tabella 1.2.

Tabella 1.2 – Occupazione di suolo e territorio aperto al 1998 per Municipi e settori urbani

<i>Settori urbani</i>	<i>Municipi</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>totale</i>	<i>di cui abusivo</i>	<i>totale</i>	<i>di cui Agro romano</i>	<i>di cui fiumi e laghi</i>
Centro	1	1.430	1.386,42		43,58	7,79	35,79
	2	1.367	1.314,47		52,53	19,34	33,19
	3	591	578,80		12,20	12,20	
	17	561	473,15		87,85	70,47	17,38
	totale	3.949	3.752,84		196,16	109,80	86,36
Nord	4	9.782	2.274,94	67,951	7.507,06	7.354,74	152,32
	20	18.671	5.029,74	317,266	13.641,26	13.370,96	270,30
	totale	28.453	7.304,68	385,22	21.148,32	20.725,70	422,62
Est	5	4.915	2.425,15	131,23	2.489,85	2.459,79	30,06
	6	792	666,06		125,94	125,94	
	7	1.906	1.476,04		429,96	429,96	
	8	11.335	3.467,41	1.287,47	7.867,59	7.852,23	15,36
	9	807	735,21	25,794	71,79	71,79	
	10	3.868	2.336,90	381,685	1.531,10	1.531,10	
	totale	23.623	11.106,77	1.826,18	12.516,23	12.470,81	45,42
Sud	11	4.729	1.517,80	24,476	3.211,20	3.195,57	15,63
	12	18.317	4.705,30	474,376	13.611,70	13.563,98	47,72
	13	15.064	4.163,04	1341,965	10.900,96	10.798,54	102,42
	totale	38.110	10.386,14	1.840,82	27.723,86	27.558,09	165,77
Ovest	15	7.088	1.954,95	113,813	5.133,05	5.044,93	88,12
	16	7.313	2.114,60	138,987	5.198,40	5.194,17	4,23
	18	6.867	1.677,79	135,170	5.189,21	5.189,21	
	19	13.128	2.623,87	581,65	10.504,13	10.504,13	
	totale	34.396	8.371,21	969,62	26.024,79	25.932,44	92,35
Totale		128.531	40.921,64	5.021,83	87.609,36	86.796,84	812,52

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

Infine, ulteriori 5.000 ettari erano costituiti da insediamenti sparsi e da case isolate in territorio agricolo, di cui gran parte negli attuali parchi e riserve regionali.

²⁴⁵ Corrispondenti alle perimetrazioni delle zone O e dei toponimi.

Anche l'area suburbana risultava compromessa da nuclei abitati che, anche se isolati, rappresentavano pur sempre una parte rilevante di riduzione dell'Agro Romano (Illustrazione 52).

Dimensioni del sistema insediativo e del territorio aperto nella Pianificazione urbanistica comunale: dal Piano Regolatore del 1965 alla Variante di Sanatoria del 1978

Nell'articolazione del Piano Regolatore del 1965 il territorio aperto ricadeva in tre zone urbanistiche distinte, la zona H Agro Romano²⁴⁶, la zona G Aree private a verde la zona N Parchi Pubblici e Impianti Sportivi.

La zona H comprendeva le vere e proprie aree agricole, le quali avevano una buona capacità edificatoria dell'Agro Romano²⁴⁷, compromettendolo definitivamente.

La zona G individuava aree edificabili per edilizia a bassa densità e parchi vincolati non accessibili al pubblico, alcuni tra questi ultimi, facenti parte del territorio aperto (la tenuta residenziale di Castel Porziano).

Nella zona N ricadevano alcune aree del territorio aperto e le più rilevanti erano rappresentate dai quattro cunei verdi: il Tevere, l'Aniene, il Parco dell'Appia, e quello di Veio²⁴⁸.

Seguendo le indicazioni apportate dal Gruppo di lavoro, nel "sistema insediativo" sono confluite le zone edificabili per usi residenziali e non-residenziali, il verde urbano attrezzato o comunque sottratto all'uso agricolo, nonché il suolo occupato dalle infrastrutture principali per la mobilità. Il "terreno aperto", invece, viene rappresentato dall'Agro Romano e dall'Agro Romano Vincolato, una parte di parchi privati vincolati, i parchi pubblici di valenza territoriale, i fiumi e i laghi. In totale, nel 1962, il territorio comunale era formato da 52.250 ettari di sistema

²⁴⁶ Le zone H erano distinte in sottozona H1 Agro Romano e H2 Agro Romano Vincolato.

²⁴⁷ Nella sottozona H1 erano ammesse costruzioni residenziali isolate su lotti di superficie non inferiore a 10.000 mq. Esse potevano avere una cubatura utile massima di 0,10 metri cubi per metri quadrati. Inoltre, erano ammessi nuclei edilizi organizzati, che potevano essere autorizzati per aree di superficie non superiore a 30 ettari con una densità abitativa territoriale di 0,15mc/mq. Inoltre, per le costruzioni di carattere residenziale era prevista, per i nuclei di almeno 20 edifici, una maggiore cubatura, nella percentuale dell'8% per edifici ad uso pubblico o commerciale. Nella zona H2 invece erano consentite le costruzioni necessarie per la conduzione agricola.

²⁴⁸ Nel Piano Regolatore del 1965 mancavano i parchi relativi alle aree protette che, come è noto, in Italia sono stati introdotti con Legge del 1992.

insediativo e 98.550 ettari di spazio aperto, considerando che Fiumicino ha fatto parte del Comune di Roma fino al 1992. Pertanto, ai fini di un confronto equilibrato con il territorio dell'anno 1998, nei dati che seguono è stato scorporato Fiumicino.

Con il Piano Regolatore del 1965 Roma cambiò radicalmente il rapporto fra la Città e il suo territorio. Vediamo i dati relativi al sistema insediativo e al territorio aperto del Piano Regolatore del 1965.

Tabella 2.1 - Sistema insediativo e territorio aperto nel Piano Regolatore del 1965

	<i>sistema insediativo ha.</i>	<i>territorio aperto ha.</i>	<i>Totale ha.</i>
Roma attuale	49.250	79.250	128.500
Fiumicino	3.000	19.300	22.300
Totale	52.250	98.550	150.800

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

Quindi, secondo i dati riportati, la città effettiva agli inizi del 1961 si estendeva su 10.650 ettari. Ad essi furono aggiunti circa 38.600 ettari di nuove previsioni di residenze, attività e attrezzature per la mobilità, mentre il territorio aperto risultava compromesso per circa 750 ettari di suolo consumato. Si vedano i dati di seguito riportati nella Tabella 2.2.

Tabella 2.2 - Sistema insediativo esistente, previsioni e suolo consumato nel territorio aperto

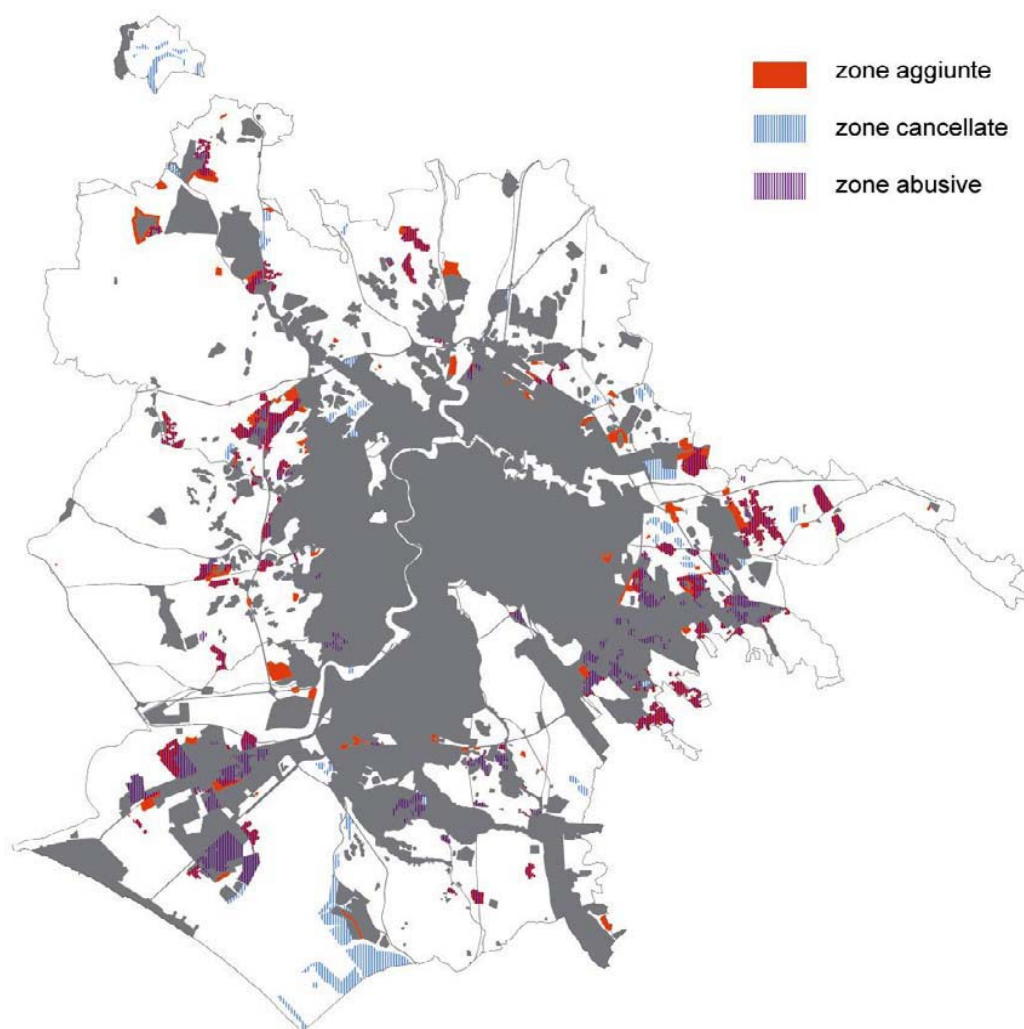
	<i>sistema insediativo esistente al 1961</i>	<i>previsioni di piano</i>	<i>suolo consumato nel territorio aperto</i>
Roma attuale	10.650	38.600	750
Fiumicino	1.050	1.950	200
Totale	11.700	40.550	950

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

La situazione del territorio comunale subì un'ulteriore variazione in seguito a due successive varianti: la Variante Generale del 1974 e la Variante di Sanatoria del 1978. La prima consisteva in un intervento importante ai fini della revisione del

sistema direzionale della Città, attraverso una rivisitazione dell'asse attrezzato, senza determinare significativi cambiamenti sui confini del "sistema insediativo". Al contrario, la Variante del 1978 ebbe un peso notevole sull'ampliamento delle aree urbanizzate, poiché era una sanatoria delle zone edificate abusivamente. Ciò comportò la perimetrazione di una nuova area urbanizzata indicata nella variante come O, che ammontava a circa 4.900 ettari. Il Grafico 2.1 evidenzia i cambiamenti subiti dal 1962 al 1978.

Grafico 2.1. – Confronto tra la Variante del 1978 e il Piano Regolatore del 1965



In seguito alle due Varianti, circa 51.200 ettari furono destinati a funzioni urbane e il territorio aperto corrispondeva complessivamente a 77.300 ettari. Segue la Tabella 2.3.

Tabella 2.3 - Sistema insediativo e territorio aperto in seguito alla Variante del 1978

	<i>sistema insediativo</i>	<i>territorio aperto</i>	<i>totale</i>
Roma attuale	51.200	77.300	128.500
Fiumicino	3.800	18.500	22.300
Totale	55.000	95.800	150.800

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

In quel periodo Roma subì una evidente estensione del sistema insediativo a causa proprio della perimetrazione di numerose aree abusive, non compensate da altrettante riduzioni di altre previsioni insediative. L'applicazione delle due varianti determinò l'accrescimento di 3.600 ettari, rispetto ai 1.650 ettari di suolo tolti al sistema insediativo.

Dalla Variante di Salvaguardia del 1991 alla Variante delle Certezze del 1997

Alla fine del 1980, Associazioni Ambientaliste e Comitati di quartiere mobilitarono l'opinione pubblica e la risposta fu data dalle forze politiche e sociali con un provvedimento per la cancellazione delle previsioni edificatorie, insistendo principalmente sull'abolizione di quelle che avrebbero compromesso le aree naturali circostanti.

Non passarono molti anni ed il 23-24 luglio 1991, il Comune di Roma adottò la Variante di Salvaguardia²⁴⁹, che avrebbe avuto il grande merito di dimostrare come fosse possibile ridurre le previsioni del Piano Regolatore ed interrompere quella corsa verso il consumo di suolo senza limiti.

²⁴⁹ La Variante di Salvaguardia fu controdedotta per la prima volta il 21 febbraio 1995 ed una seconda volta l'anno successivo. Il Nuovo Piano Regolatore Generale l'ha recepita integralmente apportando alcune lievi modifiche.

Finalmente fu fatto un passo avanti nel tentativo di contenere l'espansione urbana e favorire i processi di ristrutturazione urbana, attraverso la riqualificazione, infatti, furono tagliati alcuni milioni di metri cubi di previsioni edificatorie che corrispondevano a circa 8.000 ettari di suolo. Il recupero non fu totale, ma ciò dimostrò che era possibile ridurre la dissipazione del territorio e lasciare ancora vivere quel che dell'Agro Romano era rimasto²⁵⁰.

Proprio negli anni del successo della nuova Variante, l'urbanistica romana entrava nell'ottica del pianificar facendo²⁵¹ e, con l'approvazione di una ulteriore variante, chiamata Piano delle Certezze²⁵², venne ribaltato il risultato raggiunto con la precedente Variante di Salvaguardia. Se quest'ultima operava tagli, il Piano delle Certezze avrebbe introdotto la compensazione urbanistica, come conseguenza dei diritti edificatori; in tal modo, le previsioni dei precedenti Piani Regolatori non avrebbero potuto subire cancellazioni e quindi tutte le motivazioni di carattere ambientale sarebbero dovute essere compensate altrove²⁵³.

Tabella 2.4 - Sistema insediativo e territorio aperto nella Variante delle Certezze del 1997

	<i>sistema insediativo</i>	<i>territorio aperto</i>	<i>totale</i>
Roma	45.850	82.650	128.500

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

Con i due strumenti urbanistici comunque, erano stati cancellati circa 7.600 ettari di previsioni urbane e 5.000 di queste ricadevano all'interno di Parchi Regionali in procinto di essere istituiti, mentre le nuove aree aggiunte ammontavano a circa 2.250 ettari. Segue il Grafico 2.2.

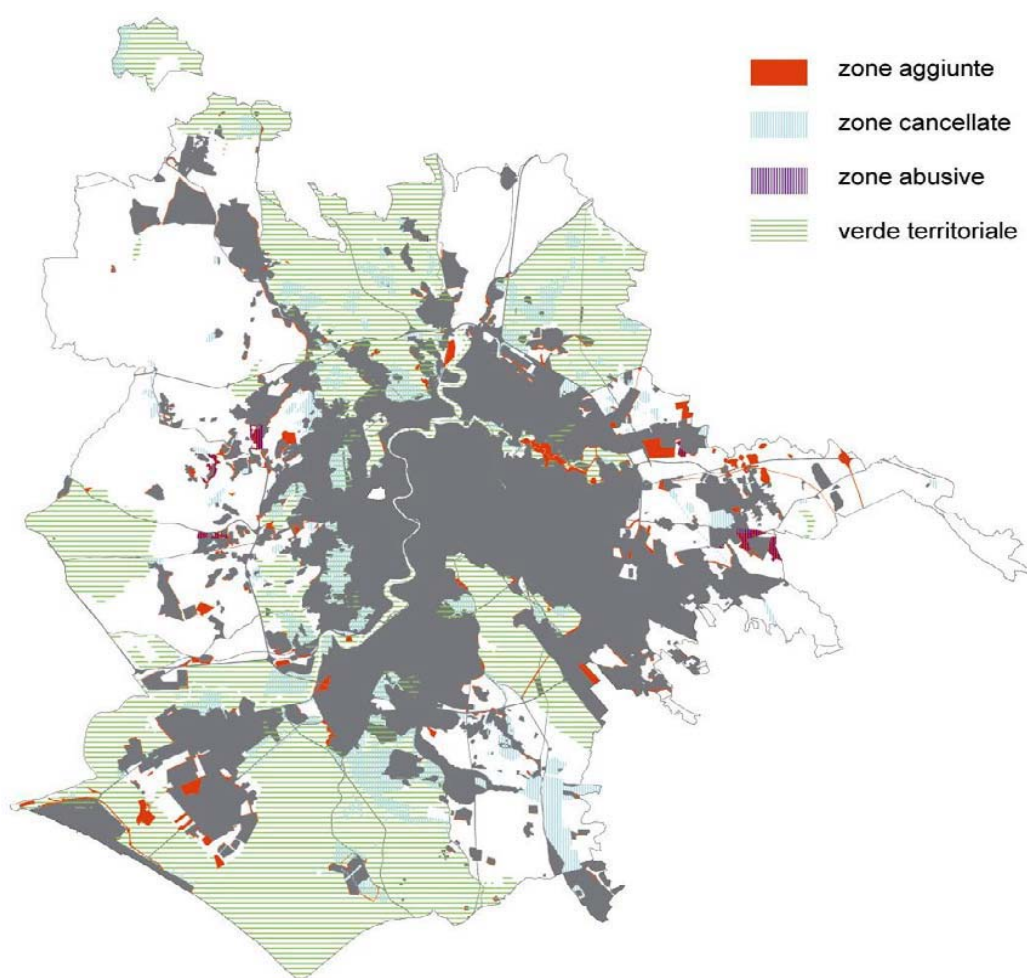
²⁵⁰ Op. cit., *No Sprawl*, pp. 207-208.

²⁵¹ Si vedano pp. 143-146.

²⁵² Il Piano delle Certezze fu adottato dal Consiglio comunale il 29 maggio 1997 e definitivamente approvato il 10 settembre 2004.

²⁵³ Si vedano pp. 154-160.

Grafico 2.2 – Confronto tra la Variante del 1997 e la Variante del 1978



In considerazione dei 33.000 ettari di suolo consumato, vi era una previsione di superfici urbanizzate di circa 12.000 ettari, il che significava che oltre un quarto del sistema insediativo del Piano delle Certezze era destinato a nuove urbanizzazioni; l'ingente consumo di suolo nel territorio aperto – quasi 8.000 ettari – la maggior parte del quale formato da nuclei abusivi, è rimasto incluso in zona agricola.

La Tabella 2.5 riassume i dati sopra riportati.

Tabella 2.5 – Sistema insediativo esistente, previsione suolo consumato nel territorio aperto

	<i>sistema insediativo esistente al 1998</i>	<i>previsioni di piano</i>	<i>suolo consumato nel territorio aperto</i>
Roma	33.550	12.300	7.900

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

Previsioni di consumo di suolo nel Piano Regolatore in fase di adozione (2002-2003)

Anche in questo caso il calcolo delle superfici si è basato sul ridisegno delle carte del Piano Regolatore che includono nel “sistema insediativo” i vari tessuti urbani (città storica, città consolidata, città da ristrutturare, città della trasformazione), i progetti strutturati, gli ambiti di riserva e il sistema dei servizi e delle infrastrutture. Il “territorio aperto” è invece formato dalle aree agricole, dai Parchi Regionali, dalla Tenuta di Castel Porziano, dai fiumi e dai laghi.

Tabella 2.6 – Sistema insediativo e territorio aperto - Piano Regolatore nel 2002

	<i>sistema insediativo</i>	<i>territorio aperto</i>	<i>totale</i>
Roma	50.650	77.850	128.500

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

Il sistema insediativo della Variante delle Certezze, a confronto con quello del Piano Regolatore adottato poi nel 2003, presenta un aumento di circa 4.800 ettari, valore che deriva dai 7.350 ettari di superficie aggiunta rispetto a 2.550 di previsioni cancellate.

La superficie aggiunta si suddivide come segue: 1.650 ettari di superficie in più derivano dall’ennesima perimetrazione di nuclei abusivi (già individuati come toponimi nella Variante delle Certezze, ma non perimetrati); 480 ettari di previsioni urbane ricadenti all’interno di parchi regionali; 675 ettari di ambiti di riserva; 4.560 ettari rappresentano infine altre espansioni.

La superficie cancellata, riguarda le aree urbane che ricadono all’interno dei parchi regionali (ciò significa che non si tratta di aree effettivamente cancellate,

poiché le stesse sono di competenza degli Enti Parco, per questo non più rappresentate sul Piano Regolatore) Segue Grafico 2.3.

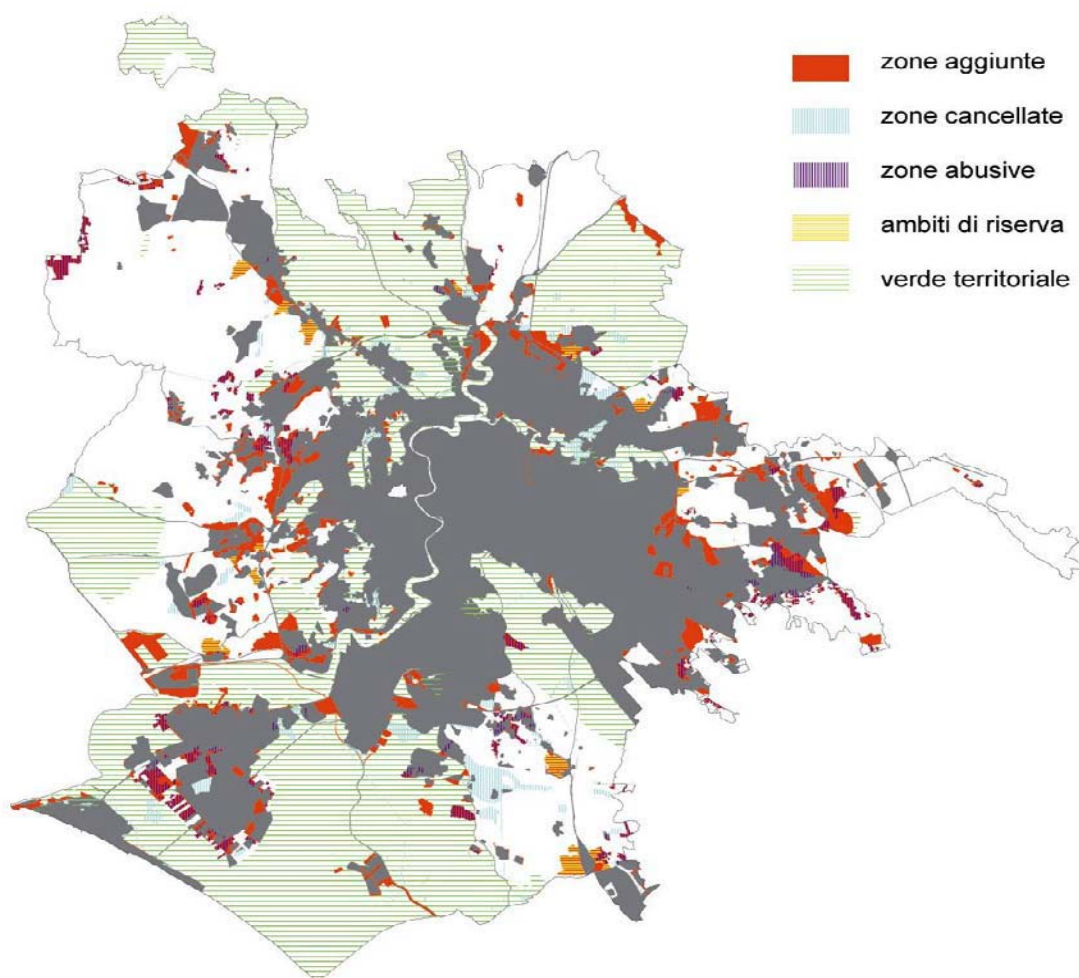
In conclusione, il Nuovo Piano Regolatore ritorna alle stesse dimensioni della Variante del 1978, aggiungendo circa 8.200 ettari al sistema insediativo, mentre ne cancella 8.750. Ciò significa che le superfici edificabili cancellate (si tratta di aree all'interno del sistema dei Parchi Regionali) sono state ricollocate all'interno del "territorio aperto", non tutelato da parchi, nel quadrante ovest e a est del territorio comunale. In questo gioco a somma zero, le dimensioni complessive del sistema insediativo sono sostanzialmente identiche a quelle di venticinque anni fa.

Tabella 2.7 – Sistema insediativo esistente, previsioni e suolo consumato nel territorio aperto

	<i>sistema insediativo esistente al 1998</i>	<i>previsioni di piano</i>	<i>suolo consumato nel territorio aperto</i>
Roma	35.850	14.800	5.250

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

Grafico 2.3 – Confronto tra il Piano Regolatore al 2002 e la Variante del 1997



I dati riportati dimostrano che tra nuove previsioni e previsioni già confermate, il suolo a disposizione per la crescita urbana raggiunge quasi 15.000 ettari e il suolo consumato nel territorio aperto non acquisisce una specifica destinazione urbanistica, continuando ad essere disciplinato come zona agricola (Illustrazione 53, 54).

Nuovi consumi di suolo

La localizzazione delle Attività Direzionali Pubbliche, l'attuazione delle previsioni di Edilizia Residenziale Pubblica e l'abusivismo sono i principali aspetti

che hanno caratterizzato l'evidente raggio alle previsioni del Piano Regolatore. In questo contesto si è verificato uno sconsiderato consumo di suolo²⁵⁴.

Il primo strumento di eversione, il più grave da un punto di vista istituzionale, è la localizzazione delle attività direzionali pubbliche: la questione irrisolta dello SDO (Sistema Direzionale Orientale)²⁵⁵, che mirava al decentramento degli uffici ministeriali nell'area periferica orientale di Roma. Nei fatti, attraverso il mercato degli affitti nel centro storico e con l'acquisto di immobili localizzati lungo il confine periferico della Città (con l'unica eccezione della zona orientale, limitrofa allo SDO), Roma è stata svuotata dei suoi spazi urbani e congestionata dal traffico²⁵⁶.

La realizzazione degli Uffici postali all'Eur, gli uffici delle Finanze a Tor Pagnotta (vicino all'Eur), gli Uffici del Catasto a Cinecittà (estrema periferia orientale), la sede della Rai a Saxa Rubra (quadrante periferico nord-ovest) e gli uffici della Corte dei Conti a Val Melaina (zona periferica nord-est) hanno smontato la funzione polidirezionale dello SDO²⁵⁷. Il risultato è uno spreco irrazionale di suolo.

Altro aspetto destabilizzante del Piano Regolatore riguarda l'attuazione delle previsioni di Edilizia Residenziale Pubblica. Se i primi Piani di Zona²⁵⁸, infatti, venivano attuati per la realizzazione dei grandi quartieri dell'edilizia sovvenzionata, derivanti esclusivamente dalla proprietà pubblica dei suoli, oggi la frammentazione dei siti e la distribuzione casuale dell'edilizia popolare è realizzata in aree destinate ad uso agricolo (prevalentemente di proprietà privata). L'aumento del consumo di suolo è inevitabile.

Elemento non meno importante è il peso dell'abusivismo, sicuramente lo strumento più eversivo del Piano Regolatore in tema di consumo di suolo.

L'origine di questo fenomeno va rintracciato nella particolare dinamica evolutiva del territorio circostante la Città, legata all'intensa attività di bonifica

²⁵⁴ Si veda No Sprawl, op. cit., pp. 205-207.

²⁵⁵ Si veda p. 54.

²⁵⁶ Il Comitato per la Bellezza e l'Associazione Polis organizzarono un Convegno nell'estate 2004 sullo stato del Centro storico di Roma. Il risultato fu chiaro: gli studi eseguiti rilevarono che i residenti all'interno delle Mura Aureliane arrivavano a 100.000 abitanti; le strutture ricettive vantavano la cifra di 50.000 letto. Ciò a dimostrazione del fatto che Roma è diventata una città passiva da un punto di vista urbano, per favorire l'industria turistica.

²⁵⁷ Va aggiunto che tale decentramento, senza logica, ha inciso fortemente sull'ampliamento della terza corsia del Raccordo Anulare, iniziata in occasione del Giubileo e ad oggi non ancora conclusa in alcuni tratti.

²⁵⁸ Il primo Piano di Zona per l'Edilizia Residenziale Pubblica fu inserito nel Piano Regolatore del 1965 e riguardava l'area di Spinaceto.

agricola post-unitaria, realizzata al di fuori dell'ordinaria pianificazione di Roma. Infatti, tutte le infrastrutture di collegamento lungo la Campagna Romana, tracciate secondo le esigenze dell'appoderamento dei terreni delle tenute dell'Agro Romano, venivano eseguite in modo del tutto autonomo rispetto alle previsioni dei successivi strumenti urbanistici. Quella fitta rete di strade, progettate a raggio, per raccordare le vie consolari ed il frazionamento fondiario, avrebbero dato inizio ad un processo di sviluppo urbano senza regole nel territorio che circondava la Città. Non si trattava, quindi, di una crescita urbanistica spontanea, ma di un fenomeno cresciuto secondo un'ottica settoriale, legato principalmente ai limiti della legislazione urbanistica di quegli anni²⁵⁹.

Le stesse borgate ufficiali realizzate al di fuori del perimetro del Piano Regolatore del 1931, venivano chiamate nuclei edilizi, ma erano veri e propri insediamenti abusivi.

Le borgate abusive avrebbero rappresentato il primo di una serie di “colpi di spugna” volti a sanare le numerose situazioni di illegalità diffuse in tutto il territorio della Campagna Romana. A questo proposito, si ricordi la Delibera Governatoriale con cui l'Amministrazione locale avrebbe consentito il “*rilascio di licenze per costruzioni fuori Piano Regolatore in borgate e frazioni del suburbio e dell'Agro romano già lottizzate anteriormente al R.D.L. 6 luglio 1931 n. 981*”²⁶⁰.

Quell'atto fu il primo di una lunga serie di interventi che condizionò il processo pianificatorio della città abusiva. Inoltre, è da aggiungere che la maggior parte delle realizzazioni abusive (vecchie e soprattutto nuove) non era legata alla necessità della prima casa, ma, costituivano un patrimonio di alto valore immobiliare.

Solamente nell'immediato secondo dopoguerra il fenomeno dell'abusivismo rimandava ad una vera e propria necessità insediativa per i nuovi immigrati, legata alle difficoltà imposte dal Regime contro l'urbanesimo, che negava loro la residenza.

²⁵⁹ Si vedano pp. 37-39. La realizzazione delle borgate ufficiali (Acilia, Tor Marancia, Prenestina, Gordiani, San Basilio, Val Melaina, Tufello, Pietralta, Tiburtino III, Quarcicciolo, Trullo, Primavalle) inizialmente di tipo agricolo e poi residenziale, al di fuori del Piano Regolatore, ha ulteriormente intensificato il processo di urbanizzazione non pianificata di quelle aree di Agro Romano, limitrofe alle borgate stesse, attraverso le infrastrutture di servizio.

Secondo i contenuti normativi dell'articolo 4 del Piano Regolatore del 1931, il processo di espansione incontrollata aveva un carattere di illegittimità dovuto al divieto di edificazione e lottizzazione nelle aree esterne al perimetro del Piano stesso.

²⁶⁰ Legge n. 5390 25 luglio 1935.

È stato proprio il Piano Regolatore del 1965 ad inserire tali nuclei edilizi, insieme ad altre aree abusive nella zona denominata F1²⁶¹, in cui era prevista la ristrutturazione urbanistica attraverso Piani Particolareggiati e un ulteriore completamento e/o ampliamento in zone denominate F2.

Nella Tabella 3.1 vengono messe in luce le superfici delle zone F1 e F2 del Piano del 1965 e le relative superfici edificate fino al 1961.

Tabella 3.1

Municipio	Zone F1		Zone F2	
	superficie (ha)	di cui edificata (ha)	superficie (ha)	di cui edificata (ha)
4	128	17	27	2
5	202	68	88	4
7	258	113		
8	461	63	117	21
10	388	72	75	27
11	1	0		
12	151	37		
13	228	86		
15	189	59	54	4
16	162	61	70	3
18	259	47	91	5
19	399	188	67	6
20	646	167	115	4
totale Roma	3.471	979	703	75
Fiumicino		126		2
Totale		1.105		77

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch su dati del Comune di Roma

Con la terza Variante Generale (1978) fu inserita la zona O – operazione analoga a quella delle zone F1 – destinata al recupero urbano dei nuclei edilizi abusivi perimetrati tra il 1976 e il 1977, prevalentemente ricadenti in area agricola e comprendenti una popolazione complessiva di circa 267.000 abitanti²⁶².

²⁶¹ La zona F1 comprende: i nuclei edilizi (*Delibera n. 5390 25 luglio 1935*), gli insediamenti edilizi oggetto di deliberazioni adottate ai sensi dell'art. 14 delle norme del Piano Regolatore del 1931, gli aggregati edilizi sorti spontaneamente nell'Agro Romano fuori dei limiti del Piano Regolatore del 1965, alla data di adozione.

²⁶² Si vedano pp. 134-135. Si ricorda brevemente che i successivi interventi legislativi sanatori (*Legge Regionale 28/1980, Legge 47/1985, Legge 724/1994*) hanno comportato un'enorme quantità di condoni per abusi commessi su tutto il territorio comunale.

La grande quantità di costruzioni abusive sanate dalle due leggi nazionali (Legge 47/1985, Legge 724/1994), che non ricadevano nel sistema insediativo perimetrato dal vigente Piano Regolatore, o regolarizzate in difformità rispetto alle destinazioni d'uso da esso previste, hanno determinato l'esigenza di inserire nelle norme del nuovo Piano Regolatore uno specifico riferimento ai nuclei di edilizia ex-abusiva da recuperare (art. 51).

Tali aree cadono a ridosso delle zone O di cui costituiscono una sorta di ampliamento e nel Nuovo Piano Regolatore sono definite Toponimi²⁶³. Nella tabella che segue sono riportati i dati delle superfici abusivamente edificate al 1998 ed i toponimi nel nuovo Piano Regolatore.

Tabella 3.2

<i>Municipio</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>Superficie edificata (ha)</i>
4	17	16
5	48	29
8	471	361
10	53	46
11	51	25
12	297	238
13	422	372
15	54	46
16	22	14
18	98	64
19	350	227
20	117	77
Totale	2.000	1.514

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

Dato altrettanto sconvolgente, che rende ancor più l'idea del consumo di suolo, riguarda la quantità di ettari assorbiti con le lottizzazioni abusive²⁶⁴, le quali non ricadono mai, poiché non sanabili, all'interno dei perimetri dei "nuclei" di cui sopra.

²⁶³ È interessante rilevare come dalla ricerca del Gruppo di Urbanisti sull'indagine del consumo di suolo, sia scaturito che tra quei nuclei, detti Toponimi nel Nuovo Piano Regolatore, si trovi la zona Cava Pace a ridosso del Parco dell'Appia Antica, nucleo precedentemente stralciato dalle zone "O" in sede di approvazione definitiva della Variante Generale del 1978.

²⁶⁴ Le lottizzazioni abusive sono definite dall'art. 18 della Legge 47/1985.

Dall'analisi effettuata dal Gruppo di lavoro dell'indagine relativa alla distribuzione sul territorio comunale delle lottizzazioni, emerge il dato preoccupante secondo cui 209 dei 314 ettari lottizzati tra il 1994 e il 2000 ricadono all'interno dei parchi già istituiti, soprattutto nel Parco di Veio e nelle zone adiacenti. Nella tabella 3.3 segue un riepilogo della distribuzione delle superfici delle zone F e O, dei Toponimi e delle lottizzazioni abusive nei quadranti di Roma (Illustrazione 55).

Tabella 3.3

Quadr.	Municipi	Zone F1		Zone F2		Zone O		Toponimi		Lottizzazioni abusive		totale	
		Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Nord	4												
	20	773	22	141	20	432	10	134	7	342	47	1.882	16
Est	5												
	7												
	8	921	27	205	29	1.217	27	519	26	4	1	2.975	25
	9												
Sud	10												
	11												
	12												
	13	767	22	75	11	1.924	43	823	41	82	11	3.788	32
Ovest	15												
	16												
	18												
	19	1010	29	282	40	916	20	524	26	293	41	3.140	27
totale		3.471	100	703	100	4.489	100	2.000	100	721	100	11.785	100

Il consumo delle “risorse del paesaggio agrario”

La bellezza e la suggestione dei paesaggi dell'Agro Romano e della Campagna Romana, come già è stato evidenziato nel corso di tale ricerca²⁶⁵, scaturisce dall'apertura dei suoi sconfinati spazi, dalla luminosità dei colori, dalle morbide curve che definiscono pianure e colli. Si tratta di un paesaggio morfologicamente articolato sotto il profilo pedologico, climatico e idrografico. Fortemente adattato alle esigenze umane, l'Agro Romano è caratterizzato da aspetti di alta sostenibilità ambientale; basti pensare come le numerose attività agricole e le manifestazioni naturali spontanee siano da millenni la maglia vitale dell'Agro stesso.

²⁶⁵ Si vedano pp. 80-110.

Tuttavia, secondo i dati censuari dell'ISTAT nel 2000²⁶⁶ è stato dimostrato che l'attuale organizzazione delle aziende agricole romane è rimasta pressoché cristallizzata nel corso degli ultimi quarant'anni, nonostante gli interventi statali per migliorare il dimensionamento delle unità produttive nel secondo dopoguerra e le sollecitazioni provenienti dalle Direttive Comunitarie intorno al 1970, per l'avvio di una politica volta alla ricomposizione fondiaria²⁶⁷.

Il territorio agricolo della provincia romana è formato da piccole (fino a 20 ettari) e medio-piccole aziende agrarie (oltre 50 ettari) che non aiutano certo a rilanciare su larga scala il settore dell'agricoltura. Soprattutto va considerato che nel decennio 1990-2000 la Superficie Agricola Totale (SAT) ha subito un crollo del 25% e la Superficie Agricola Utile (SAU) del 30%²⁶⁸.

Non è questa l'occasione per argomentare la realtà agricola provinciale e regionale di Roma, tali dati sono piuttosto utili ai fini della mia ricerca per dimostrare che, sebbene le superfici agricole non registrino direttamente la perdita di suolo a favore dell'urbanizzazione, le stesse sono comunque fuori dal controllo diretto del settore agricolo e pertanto vulnerabili di una eventuale trasformazione urbanistica.

I dati ISTAT raccontano quindi la storia di un invisibile, silenzioso ma inarrestabile spopolamento: come il paesaggio dell'Agro Romano si stia progressivamente svuotando dei suoi attori e il millenario presidio agricolo si affievolisca e arretri di fronte all'irrefrenabile richiesta di nuovi spazi.

Sulla base di tali premesse, sarebbe opportuno riprendere alcuni aspetti dell'indagine sul consumo di Agro Romano eseguita dal Gruppo di lavoro diretto da De Lucia, con particolare riferimento al consumo nelle differenti unità di paesaggio²⁶⁹, di seguito elencati: 1) paesaggi dunari, 2) lagune e pianure costiere, 3) fondovali alluvionali, 4) terrazzi costieri, 5) superfici fluvio-lacustri, 6) rilievi collinari pliocenici con coperture piroclastiche, 7) rilievi collinari vulcanici sabatini, 8) pianori vulcanici alban.

²⁶⁶ Va ricordato che il primo censimento generale dell'agricoltura è stato effettuato dall'ISTAT nel 1961 e successivamente ripetuto con cadenza decennale. L'ultimo censimento risale al 2000.

²⁶⁷ Per una descrizione delle principali dinamiche delle strutture agricole in scala provinciale e sub-provinciale dell'Agro Romano, si veda *Roma e la sua Campagna*, op. cit., pp. 323-331.

²⁶⁸ Dati ISTAT 2000.

²⁶⁹ Le Unità di Paesaggio individuate al Gruppo di Urbanisti su cui sono stati eseguiti i loro studi provengono dalla base cartografica Comune di Roma/ENEA, pubblicata intorno al 1990.

Il periodo preso in esame va dal 1961 al 1998, e in questo arco temporale il maggiore consumo di suolo per unità di paesaggio è stato registrato nei terrazzi costieri, unità di elevati valori ecologici ed ambientali, localizzati alla sinistra del Tevere, nel quadrante meridionale di Roma. I risultati di tale ricerca hanno evidenziato che nel 1961 la parte urbanizzata ricopriva appena l'1,3% e le aree urbane ricadenti in quella percentuale corrispondevano all'1% dell'urbanizzato comunale.

La stessa unità, nel 1998, presentava un aumento di territorio urbanizzato del 24%, con un incremento di quasi il 1700% (da 142 ettari a 2.420 ettari). Inoltre, secondo le previsioni del nuovo Piano Regolatore, la percentuale di incremento della superficie urbanizzata dell'unità sarebbe salita dal 24 al 33%.

Anche nell'unità dei pianori vulcanici albanì, la superficie urbanizzata è aumentata molto dal 1961, quando ancora si estendeva per 4.900 ettari e rappresentava poco più di un terzo della superficie urbana comunale complessiva. La stessa superficie arrivava ad una urbanizzazione di 14.600 ettari nel 1998, circa più del 197%. Inoltre, il nuovo Piano Regolatore avrebbe previsto un aumento di superficie urbana del 45% in più rispetto al 1998, arrivando ad una percentuale del 57% di suolo urbanizzato.

In tale unità, l'unica zona esente dal processo di urbanizzazione sarebbe stata il Parco dell'Appia Antica; tutto il sistema residuo di spazi aperti tra le vie Tuscolana e Casilina risulterebbe azzerato e la continuità del sistema agricolo, tra le vie Prenestina e Tiburtina, sarebbe stato duramente compromesso.

Il grado di urbanizzazione dei rilievi collinari, utilizzati prevalentemente a seminativo, è passato dal 12% nel 1961 al 32% nel 1998, per raggiungere il 41% in seguito alle previsioni del nuovo strumento urbanistico. Stesse sorti toccherebbero all'unità dei fondovalli alluvionali.

Nelle unità costiere, aree di elevata sensibilità e fragilità ambientale, nei paesaggi dunari e nelle pianure costiere, il processo di urbanizzazione è passato dal 4% del 1961 al 30% circa nel 1998. a queste percentuali vanno aggiunte le previsioni del nuovo Piano di un ulteriore appesantimento di consumo di suolo intorno al 40%. Anche nei rilievi collinari vulcanici sabatini si è passati da una superficie urbanizzata del 3% nel 1961, al 22% nel 1998, a cui aggiungere poi circa il 30% di suolo compromesso in seguito alle previsioni di Piano Regolatore.

Infine, l'unità di paesaggio dei terrazzi fluviali passando dall'8% nel 1961 al 34% nel 1998, arriverebbe ad una urbanizzazione totale del 55% nel 2011, con un aumento di oltre il 60% rispetto al 1998.

Anche per le unità di paesaggio si registra quindi un'erosione di consumo di suolo ormai incontrollabile (Illustrazioni 56, 57, 58, 59).

Evoluzione demografica insediativa del Comune di Roma dal 1980 al 2001

Un aspetto significativo che ha inciso sul consumo di suolo riguarda l'evoluzione demografica e insediativa degli ultimi quaranta anni, che ha ridisegnato il volto della Roma moderna. La pubblicazione ufficiale degli ultimi dati ISTAT nel 2001²⁷⁰ ha fornito un valore definitivo sul numero di abitanti nel Comune di Roma che è pari a 2.596.000²⁷¹.

Nonostante Roma sia una città frenetica, invasa dal traffico e sempre più multietnica, tanto da far pensare ad un aumento di residenti, i dati ISTAT ad oggi sono tuttavia gli stessi, considerando che una parte della popolazione è formata da circa oltre 300.000 emigrati da paesi poveri nel territorio urbano (secondo i dati della Caritas) e numerosissimi studenti universitari (240.000 in sede e circa 100.000 fuori sede). Pertanto, affermare che Roma ha registrato un record di nascite ed ha sorpassato oltre 2,7 milioni di residenti non trova alcun fondamento²⁷².

Lo spostamento della popolazione verso le aree suburbane è in atto già da qualche anno e l'aumento del numero di residenze fuori del Raccordo Anulare conferma lo svuotamento del centro della Città.

È, dunque, in atto un fenomeno di "espulsione" che il Nuovo Piano Regolatore Generale avrebbe dovuto analizzare ed inserire all'interno delle elaborazioni analitiche per la redazione dello stesso. Di ciò non vi è traccia. Negli ultimi dieci anni

²⁷⁰ Per la bibliografia relativa alla situazione demografica a Roma negli ultimi quaranta anni si veda la nota n. 241, p. 165.

²⁷¹ Va ricordato che nello stesso anno (2001) l'Ufficio Censuario del Comune di Roma rendeva pubblica la stima della popolazione residente a Roma per un totale di 2.776.000 abitanti, annunciando una differenza davvero notevole.

²⁷² La "Repubblica", 3 agosto 2007. Fu presentato un articolo intitolato *Roma, record di nascite e longevità. Oltre 2,7 milioni di residenti: l'ISTAT ne ha "recuperati" 158.000*. Dall'articolo emerge che i dati riportati erano stati rilasciati dal Comune di Roma e che l'ISTAT non ha avuto voce in capitolo.

il fenomeno ha subito una ulteriore anomalia, nel senso dato anche dalla periferia più centrale si è verificato l'esodo verso le aree più lontane della Città.

A partire dal 1980 questo processo ha interessato anche i quartieri storici adiacenti al centro, comportando lo spostamento di circa 190.000 residenti e altri 14.000 nel decennio successivo. Sarebbe proprio nel 2001 che tali quartieri avrebbero rappresentato una popolazione di residenti inferiore a quella del 1951²⁷³.

A partire dal 1990 anche la terziarizzazione ha contribuito alla perdita di popolazione nella zona periferica interna al Raccordo Anulare. A tale proposito, sono numerosi i casi di localizzazioni, in ogni parte della periferia, di tutti quegli uffici a cui non serviva offrire una immagine (la telecomunicazione, la rete informatica, la finanza), ovvero quelle attività molecolari che riuscivano a conquistare la loro fetta di mercato senza dover apparire, poiché era (ed è) la rete informatica a garantire visibilità e relazioni. Quindi non è stata la qualità urbana a guidare i momenti di crescita della Città, ma la convenienza economica o la trasformazione di immobili abbandonati.

Il decremento assoluto fu registrato nel decennio 1991-2001 quando la popolazione si spinse oltre il Grande Raccordo Anulare per un numero di circa 133.000 abitanti, soprattutto nelle zone ad alta direzionalità come l'area strutturata lungo l'autostrada per Fiumicino.

Nuovi assi di saldatura sono stati caratterizzati nella linea ferroviaria Fiumicino-Fara Sabina, lungo la Cassia e la Braccianese, in direzione Nomentana verso Mentana e Monterotondo, nel sistema Guidonia-Tivoli, con i Castelli Romani, inoltre, la conurbazione che parte dalla Casilina fino all'Appia, ed infine, la conurbazione con il sistema Pomezia-Santa Palomba.

L'abusivismo e l'edilizia convenzionata sono le cause comuni attribuibili alla creazione di tutte queste nuove linee di conurbazione della Città, che hanno fomentato il fenomeno incontrollato di una crescita demografica impressionante nell'*hinterland* romano.

²⁷³ Nel 1951 i residenti nella zona centrale di Roma (dentro i confini dell'anello ferroviario) erano circa 960.000; nel 1981 raggiunsero una popolazione di 1.200.000; nel 1991 era di poco superiore al milione; per tornare nel 2001 a circa 900.000. In meno di dieci anni il decremento è stato di circa 700.000 abitanti.

In definitiva, lo svuotamento di Roma verso i comuni dell'area metropolitana ha coinvolto circa 189.000 persone in aree che, seppur in costante crescita, offrono valori immobiliari sicuramente più bassi che in Città.

Le periferie diventano quindi il punto da cui far partire la futura Roma, condizione, peraltro, analoga a molte periferie del mondo (*banlieu* parigine, quelle londinesi e numerosissimi *slums* sparsi ovunque nel mondo), che negli ultimi anni hanno riempito le pagine di cronaca di tutti i quotidiani. Ritornando al caso specifico di Roma, va ricordato come, ad esempio, un quartiere come Tor di Quinto, rimanga infognato in uno stato di dormiente passività, ancora dopo un anno dalla morte di Giovanna Reggiani²⁷⁴.

Strade buie, isolate, poco lontane da abitazioni cresciute in spazi inhospitali che non sono in grado di favorire la socialità e l'integrazione, fanno da cornice ai nuovi quartieri romani o meglio ad un deserto urbano.

Così e che si popola l'infinita periferia di Roma e si svuota il centro, che la sottrazione di nuovi spazi va ad incidere sull'eccesso di consumo di suolo, a tutto ciò, si aggiungono le dinamiche dell'evoluzione demografica e insediativa.

Il consumo di suolo dal 1961 e le previsioni nel Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma

In riferimento a quanto esposto sino ad ora, è interessante individuare le differenze tra consumo di suolo procapite nel 1961 e le previsioni dello stesso in relazione al nuovo Piano Regolatore. Non è stato tra gli elaborati del nuovo strumento urbanistico che si è potuto rintracciare tali dati. Lo si deve alla collaborazione dell'Ingegnere Andrea Giura Longo²⁷⁵, se è stato possibile consultare una ricerca sperimentale su tale argomento.

²⁷⁴ Uno spiacevole episodio di cronaca avvenuto il 1° novembre 2008 ricorda le sorti di una donna brutalmente uccisa e violentata, una volta scesa alla stazione di Tor di Quinto. Tale episodio sollevò l'interesse del Comune di Roma sul problema della sicurezza nelle stazioni periferiche di Roma.

²⁷⁵ Si veda p. 164.

Il Gruppo di lavoro ha cercato di dare conto della variazione del consumo di suolo a Roma dal 1960 al 2002, anche se non in modo dettagliato, a causa dell'impossibilità di rilevare dati contemporanei tra la popolazione (ricavati dai censimenti ISTAT) e l'occupazione di suolo (rilevati sulle cartografia disponibile). È stato però possibile tracciare l'andamento complessivo di tali variazioni.

Il consumo di suolo è un indicatore sintetico che non esprime un giudizio né sulla qualità estetica, né sulla struttura economica di una città; esso indica invece con evidenza lo spreco di territorio in seguito allo sviluppo di una città. Si tratta di un indicatore per misurare la sostenibilità di un sistema urbano²⁷⁶, sia come espressione di valore assoluto di aree occupate, sia come consumo di suolo per abitante.

Vale la pena insistere sul fatto che, al momento di tale ricerca, il Nuovo Piano Regolatore era stato da poco adottato dal Comune di Roma, pertanto il Gruppo di urbanisti ha potuto rilevare i dati sul consumo di suolo solo in riferimento a qualche anno prima del 2003, ovvero al 1998. Ne consegue che, ad oggi (dicembre 2008), la percentuale dello stesso possa avere raggiunto un valore decisamente più elevato²⁷⁷.

Il primo dato interessante riguarda il 1961, periodo in cui Roma ospitava 2.168.000 abitanti residenti per una superficie complessiva di 12.408 ettari. Il consumo di suolo corrispondeva a 57 metri quadrati per abitante. Poiché nel 2001 non vi era un supporto cartografico adeguato per sostenere questo studio, la stima (a quarant'anni dalla prima) è stata eseguita con i dati del 1998 su un'occupazione di suolo pari a 40.921.

Il consumo di suolo risultava così approssimato per difetto e corrispondeva a 166 metri quadrati per abitante. È già evidente il netto aumento di quasi tre volte rispetto al 1961.

Nell'area centrale della Città, il suolo consumato nel 1998 raggiungeva a malapena 122 metri quadrati per abitante, mentre nei quadranti nord e sud si registrava il consumo più elevato di tutto il Comune di Roma, rispettivamente 236 e

²⁷⁶ Lo strumento del "consumo di suolo" fa parte di quasi tutti i sistemi di valutazione e monitoraggio in uso nell'Unione Europea. Per valutare lo speco del territorio in rapporto alle trasformazioni di una città.

²⁷⁷ Dalla bibliografia consultata per la ricerca non si evince alcuno studio specifico sul consumo di suolo in termini di percentuale. L'unica indagine effettuata a tale proposito è, appunto, quella eseguita da Gruppo capeggiato da Vezio De Lucia nel 2003. Nonostante vi sia un *gap* dal 2003 al 2008, è molto interessante capire che dal 1961 al 1998 lo spreco di territorio ha raggiunto livelli altissimi. Tali premesse sono utili al fine di una riflessione sui livelli di consumo di suolo prevedibili in questi anni.

241 metri quadrati per abitante; inoltre, il settore meridionale era quello in cui si era avuto un maggiore sviluppo residenziale, l'unico in cui gli abitanti erano davvero aumenti dal 1961 al 2003.

Alla luce dei fatti esposti è possibile fare alcune valutazioni sulle scelte che hanno condizionato il Nuovo Piano Regolatore.

I 57 metri quadrati per abitante del 1960 erano stati largamente previsti da un Piano sovradimensionato, quale era quello del 1965, considerato che la previsione della superficie urbanizzata complessiva era di 52.250 ettari per una popolazione di 5 milioni di abitanti e un consumo procapite di 100 metri quadrati.

Al contrario, oggi le previsioni stimano un consumo di spazio per abitante di oltre 160 metri quadrati procapite. Inoltre, considerando realistiche le previsioni di crescita demografica proposte dal Nuovo Piano Regolatore, si pensa ad una stima tra 150 e 250 mila nuovi abitanti nei prossimi dieci anni, immaginando che le previsioni di consumo di suolo raggiungano complessivi 55.900 ettari (si veda Tabella 2.7), lo stesso arriverebbe a valori di 202 o 214 metri quadrati per abitante.

Facendo un confronto tra l'incremento di occupazione di suolo previsto dal Nuovo Piano Regolatore e i dati relativi alle cubature desunti dalla Relazione Tecnica del Piano, i dati sarebbero ancora più allarmanti. La Tabella 3.4 di seguito illustrata dimostra come un aumento delle cubature del 9,2% corrisponda ad un aumento oltre il doppio (23,2%) del territorio consumato.

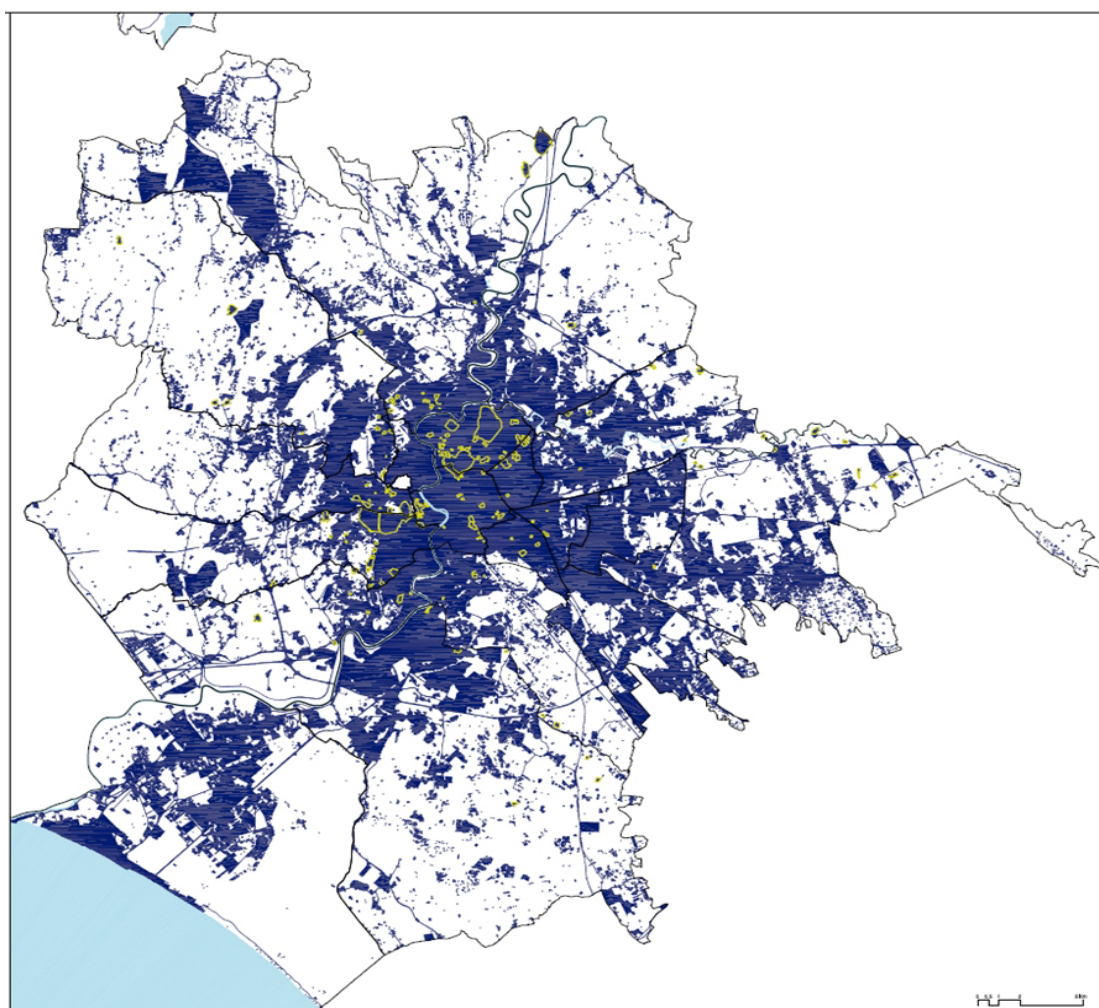
Tabella 3.4 – Stato di fatto e previsioni - Piano Regolatore nel 2002

	<i>Esistente</i>	<i>incremento previsto</i>	<i>%</i>
	<i>(a)</i>	<i>(b)</i>	<i>(b/a)</i>
Cubature (milioni di mc)	701,9	64,89	9,2
Consumo di suolo (ha)	40.900	15.000	23,2

Fonte: elaborazione Gruppo di lavoro De Lucia, Giura Longo e Frisch

I dati in cubature sono stati desunti dal Nuovo Piano Regolatore (2003).

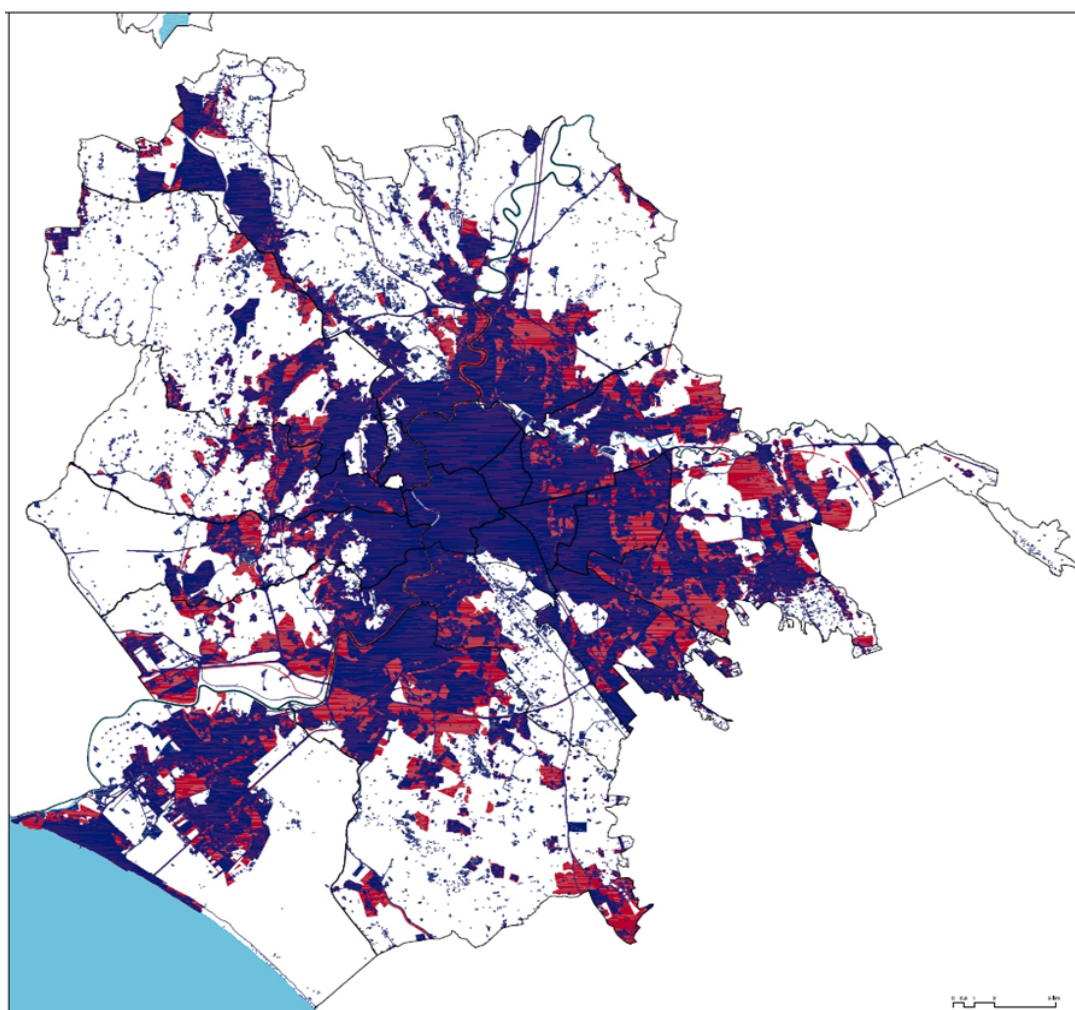
Come si può osservare l'aumento di consumo di suolo continua a procedere senza nessuna relazione tra l'aumento previsto di popolazione, e l'aumento previsto delle cubature.



(Illustrazione 52)
Consumo di suolo al 1998

Legenda

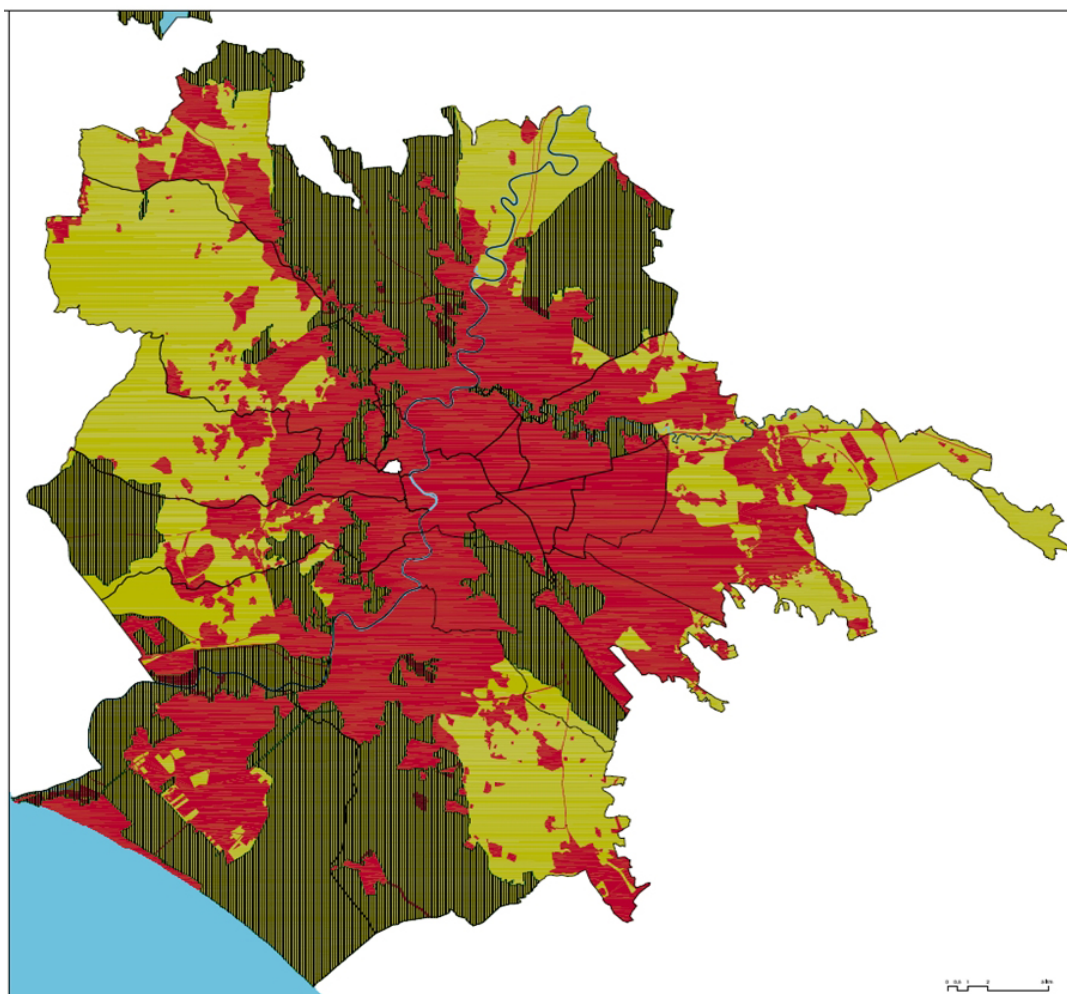
- Confini dei Municipi
- Fiumi e laghi
- Suolo consumato al 1998
- Villa storiche e spazi verdi privati di valore storico-morfologico-ambientale



(Illustrazione 53)
Consumi di suolo al 1998 e previsioni del Piano Regolatore Generale 2002.

Legenda

- Confini dei Municipi
- Suolo consumato al 1998
- Aree urbane di nuova previsione
- Fiumi e laghi



(Illustrazione 54)
Sistema urbano e ambientale del Piano Regolatore Generale 2002.

Legenda

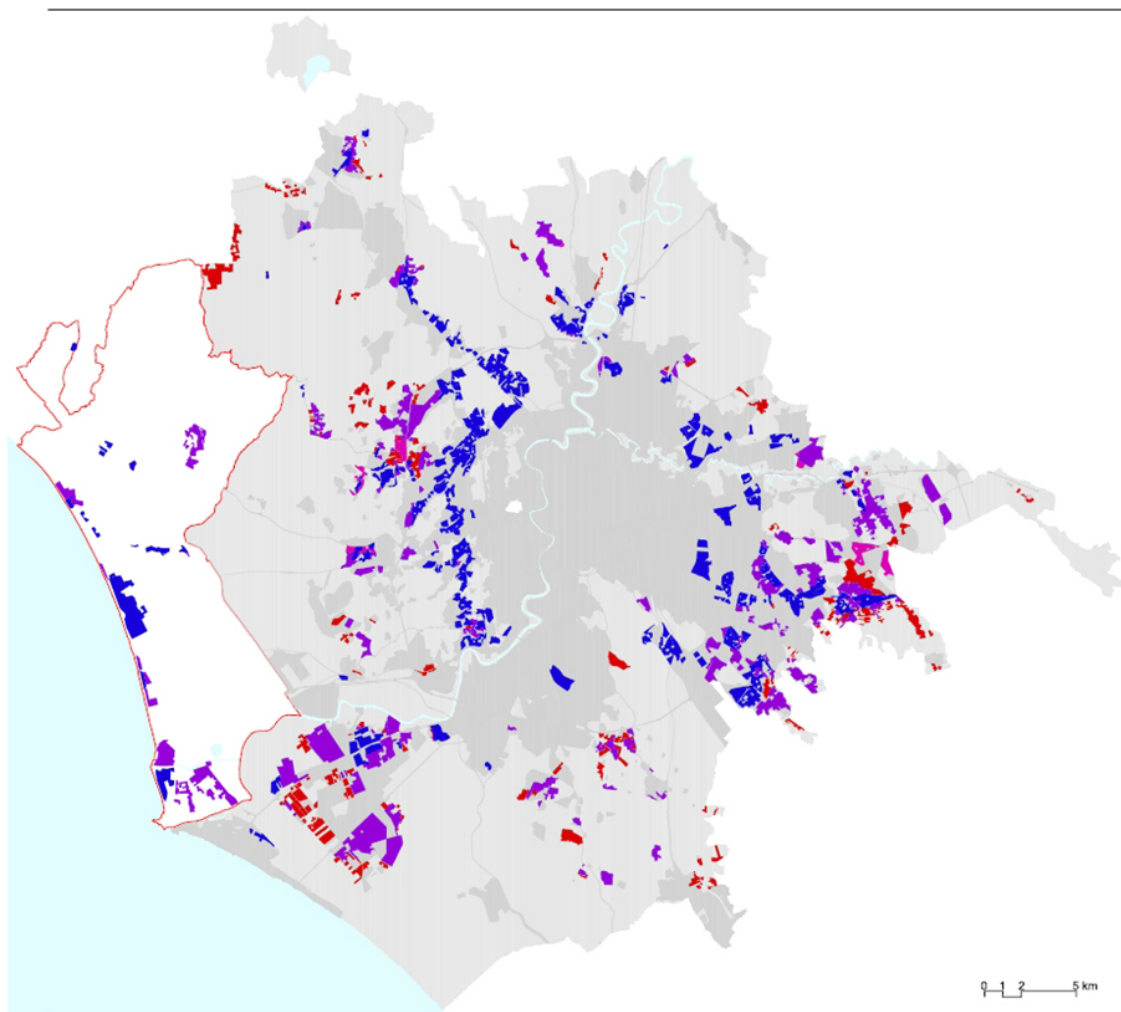
_____ Confini dei Municipi

Sistema urbano

Aree urbanizzate

Sistema ambientale

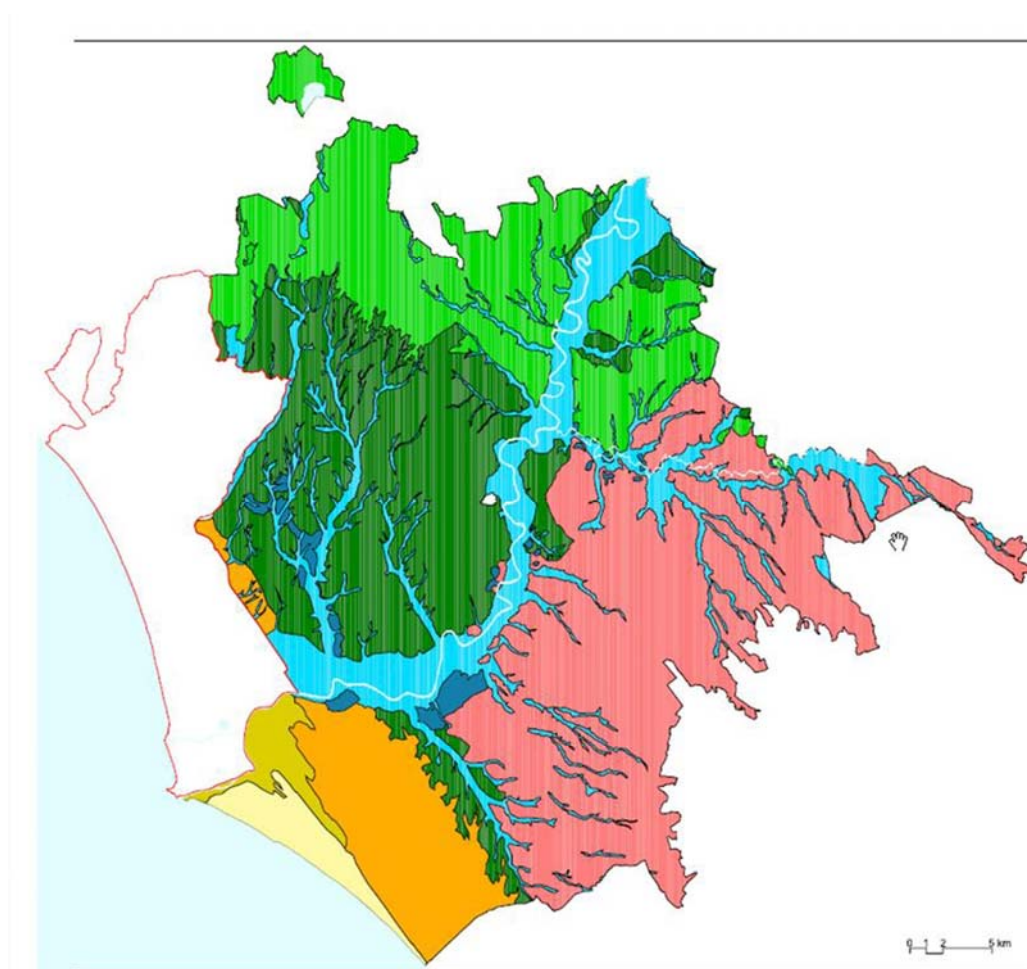
- Agro Romano
- Parchi istituiti e tenuta di Castel Porziano
- Fiumi e laghi



(Illustrazione 55).
Nuclei abusivi perimetrali

Legenda

- Comune di Roma
- Comune di Fiumicino
- Fiumi e laghi
- Zone F (Piano Regolatore Generale 1965)
- Zone O (Piano Regolatore Generale 1978)
- Zone O (Piano Regolatore Generale 1997)
- Toponimi (Piano Regolatore Generale 2002)
- Sistema insediativo (Piano Regolatore Generale 2002)



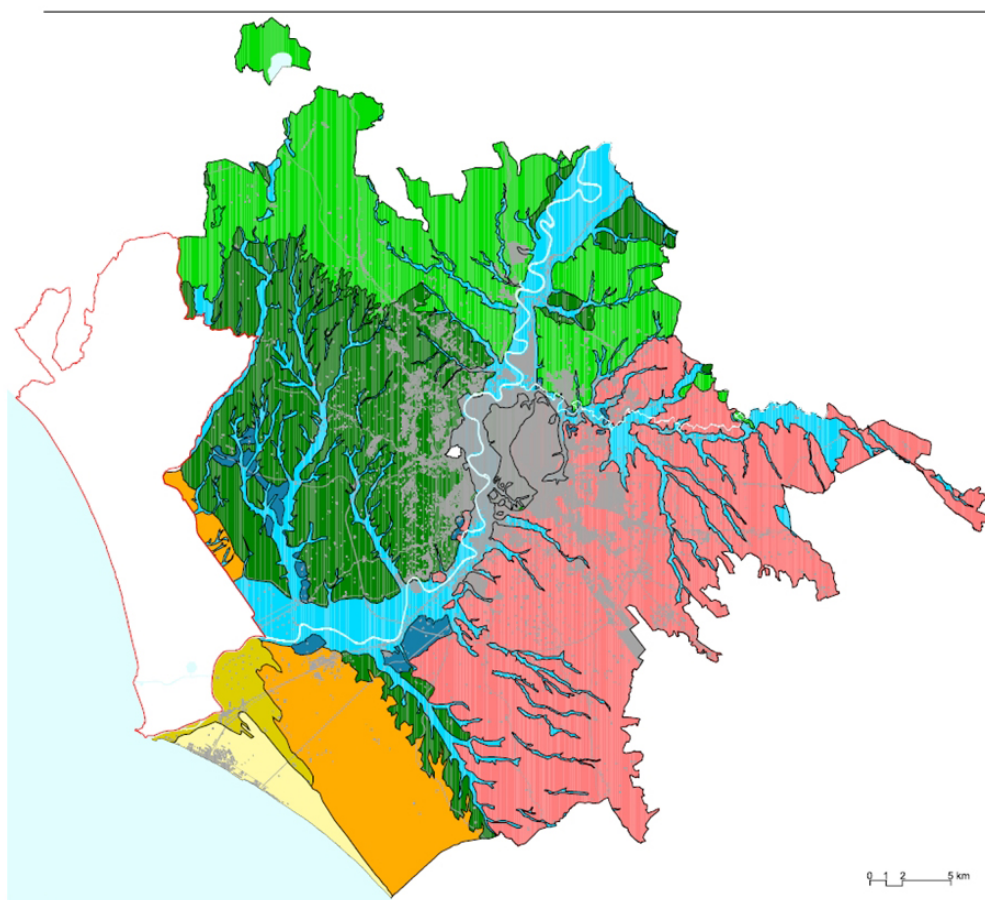
(Illustrazione 56).
Carta delle unità di paesaggio dell'Agro Romano

Legenda

- Comune di Fiumicino
- Fiumi e laghi

Unità di paesaggio

- 1 Apparatì dunari
- 2 Lagune e pianure costiere
- 3 Fondovalli alluvionali
- 4 Terrazzi costieri
- 5 Terrazzi alluvionali
- 6 Rilievi collinari pliocenici con coperture piroclastiche
- 7 Rilievi collinari vulcanici sabatini
- 8 Pianori ignimbritici albani



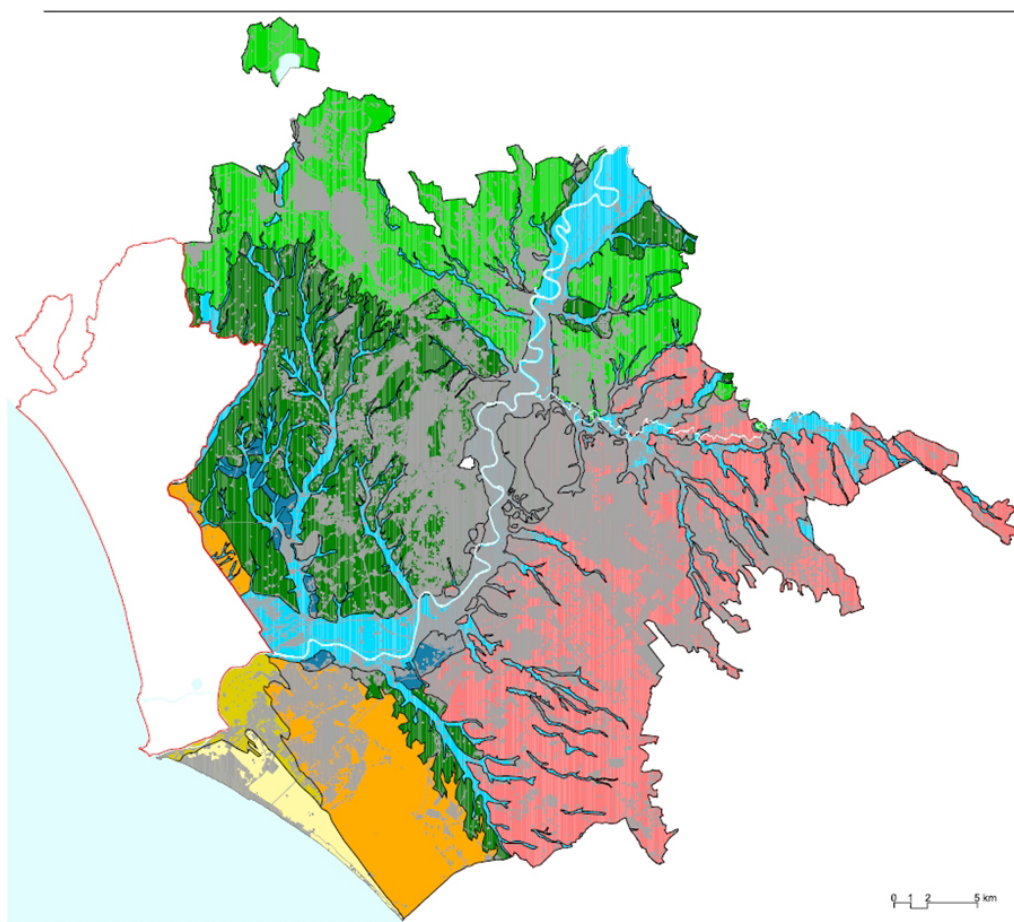
(Illustrazione 57).
Carta delle unità di paesaggio dell'Agro Romano con le aree occupate al 1961

Legenda

- Comune di Fiumicino
- Fiumi e laghi

Unità di paesaggio

- 1 Apparati dunari
- 2 Lagune e pianure costiere
- 3 Fondovalli alluvionali
- 4 Terrazzi costieri
- 5 Terrazzi alluvionali
- 6 Rilievi collinari pliocenici con coperture piroclastiche
- 7 Rilievi collinari vulcanici sabatini
- 8 Pianori ignimbrici alban
- Occupazione di suolo 1961



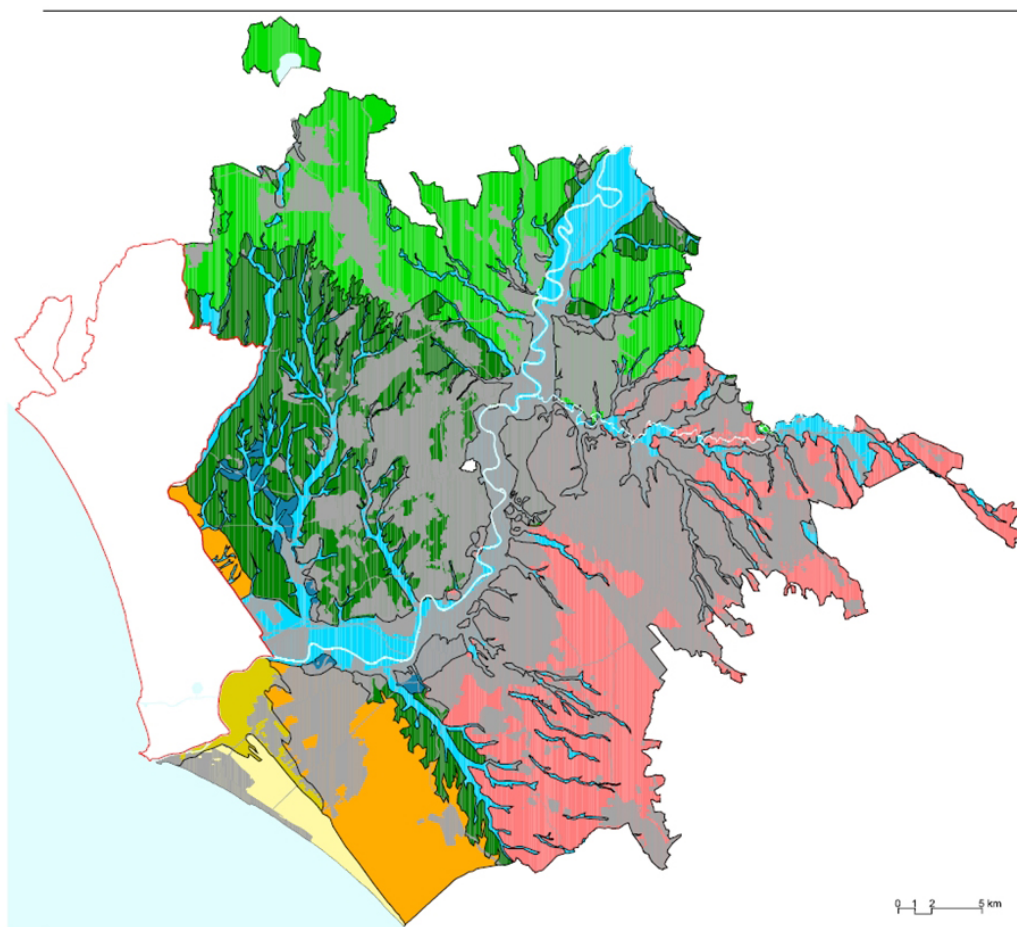
(Illustrazione 58)
Carta delle unità di paesaggio dell'Agro Romano con le aree occupate al 1998

Legenda

- Comune di Fiumicino
- Fiumi e laghi

Unità di paesaggio

- 1 Apparatì dunari
- 2 Lagune e pianure costiere
- 3 Fondovalli alluvionali
- 4 Terrazzi costieri
- 5 Terrazzi alluvionali
- 6 Rilievi collinari pliocenici con coperture piroclastiche
- 7 Rilievi collinari vulcanici sabatini
- 8 Pianori ignimbritici albanì
- Occupazione di suolo 1998



(Illustrazione 59)
Carta delle unità di paesaggio dell'Agro Romano con le aree occupate al 2002

Legenda

- Comune di Fiumicino
- Fiumi e laghi

Unità di paesaggio

- 1 Apparati dunari
- 2 Lagune e pianure costiere
- 3 Fondovalli alluvionali
- 4 Terrazzi costieri
- 5 Terrazzi alluvionali
- 6 Rilievi collinari pliocenici con coperture piroclastiche
- 7 Rilievi collinari vulcanici sabatini
- 8 Pianori ignimbritici alban
- Occupazione di suolo 2002

Conclusioni

Nonostante il morbo malarico abbia duramente penalizzato l'Agro Romano, progressivamente aggravandone lo stato di emarginazione dal nucleo cittadino, le dinamiche evolutive della storia urbanistico-edilizia del Comune di Roma hanno costantemente rilevato che città e campagna sono state da sempre unite da un solido legame di interrelazioni economiche, sociali e culturali, che ha influenzato la rispettiva e parallela crescita.

Tuttavia, quando ancora la campagna versava in quello stato malsano e paludoso, artisti italiani e stranieri apprezzavano la straordinaria bellezza di quei luoghi, valorizzandone le peculiari caratteristiche.

Purtroppo, i risultati dell'indagine svolta sul consumo del suolo, a partire dalla vigilia dell'adozione del Piano Regolatore del 1965 fino all'ultimo adottato nel 2003, hanno dimostrato che la progressiva erosione dell'Agro Romano ha raggiunto livelli allarmanti. L'inevitabile conseguenza di detto processo è stata che la singolarità e la meraviglia di tali paesaggi è andata perduta per sempre, "divorata" dalla cementificazione sregolata di gran parte della campagna circostante.

In tale quadro introduttivo, l'analisi del Nuovo Piano Regolatore si inserisce perfettamente nel contesto finalizzato all'individuazione delle linee guida orientate al riscatto dei frammenti di territorio non ancora compromessi. Eppure, la lettura critica della Relazione Tecnica²⁷⁸, non affronta, né lontanamente accenna al tema, delicato e sensibile, del consumo di suolo.

Alla luce di tali considerazioni, l'ultimo Piano Regolatore trascura qualunque pianificazione orientata al recupero di Roma e del territorio che la circonda. Infatti, la vicenda del Piano, che avrebbe potuto rappresentare il punto di svolta tanto atteso per il recupero urbanistico-edilizio della Capitale e la salvezza dell'Agro Romano, ha brutalmente smascherato i punti deboli dello stesso.

²⁷⁸ Va ricordato che la Relazione Tecnica è l'unico documento né tecnico, né tanto meno normativo allegato al Piano Regolatore, pertanto, esso rappresenta una parte importante di tale strumento poiché ne definisce la struttura e gli obiettivi.

In primo luogo, va analizzato il periodo elaborativo del Piano Regolatore (molto lungo, quasi dieci anni), poiché esso conferma inesorabilmente la crisi dell'urbanistica romana, le distorsioni, le ipocrisie, le contraddizioni di questa disciplina, che hanno favorito l'alternativa alla “deroga come regola”²⁷⁹. Al contrario, ciò che ci si aspettava non è accaduto, ovvero, non è stata sottolineata l'importanza dell'urbanistica come disciplina volta allo studio dei sistemi urbani, al fine di governare le trasformazioni della Città, del territorio e delle loro interrelazioni.

La mancanza di un vero e proprio rinnovamento urbanistico si è tradotta, pertanto, con l'ultima definitiva frantumazione delle varie unità di paesaggio²⁸⁰ compreso quello urbano, accentrandone il processo di erosione e perdita in corso.

In teoria, lo scopo dell'Urbanistica si è concentrato in termini di intervento sul territorio con l'obiettivo di migliorarne le condizioni insediative, urbanistiche e rurali, attraverso la riqualificazione di ambiti degradati, di aree dismesse o di quartieri “dormitorio”, attraverso i meccanismi della perequazione.

In pratica, il processo della *deregulation* ha invece introdotto una serie di strumenti alternativi, quali, ad esempio, Programma di Recupero, Programma di Riqualificazione, Contratto d'Area e molti altri che, facilitando l'inosservanza delle norme urbanistiche positive, offrono maggiori opportunità di contrattare l'esito di un progetto. La contrattazione urbanistica, infatti, frutto dei principi dell'ideologia neoliberista affermata già da qualche anno, mira a facilitare i rapporti tra pubblico e privato, garantendo a quest'ultimo il primato della gestione territoriale²⁸¹.

Alla luce dei fatti, la declinazione dell'urbanistica romana ha trasformato il Piano Regolatore in una sorta di “scatola” da riempire di tutti gli accordi stipulati tra le parti e ufficialmente autorizzati dagli uffici comunali.

Infine, uno dei principi fondanti del nuovo Piano Regolatore: trasparenza e partecipazione dei cittadini alle scelte di intervento urbano, è stato completamente

²⁷⁹ “Meridiana” Rivista di Storia e Scienze Sociali, nn. 47-48 (Mezzogiorno in idea), Viella, Roma, 2003.

²⁸⁰ Si vedano pp. 183-186.

²⁸¹ “Meridiana”, op. cit., pp. 289-305. L'Architetto Vezio De Lucia, in una entusiasmante esposizione intitolata *Il Nuovo Piano Regolatore di Roma e la dissipazione del Paesaggio Romano*, fa risalire le origini dell'“urbanistica contrattata” a venti anni fa, quando, nella sinistra europea ed italiana, iniziava ad affermarsi il vento politico del neoliberismo, della *deregulation* e dell'esaltazione della privatizzazione. Tale condotta ha anticipato una serie di eventi significative sul cambio di rotta, avviato, peraltro, nel Comune di Milano. Il “rito ambrosiano” è diventato il modello dell'urbanistica piegata alle circostanze. Per una illustrazione della vicenda milanese, si veda: F. ERBANI, *L'Italia maltratta*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

trasgredito a causa, appunto, della scelta filosofico-politica su cui il nuovo Piano Regolatore si fonda.

Un certo peso viene, inoltre, attribuito all'Accordo di Programma che, parallelamente allo *slogan* pianificar facendo, entrambi strettamente collegati al principio della compensazione, hanno dimostrato ampiamente, nel corso dell'indagine, un totale snaturamento dei principi urbanistici, arrivando persino ad individuare il concetto di diritto edificatorio all'interno della Relazione Tecnica del Piano Regolatore.

Con ciò, soprattutto alla luce di quanto emerso dall'interpretazione significativa di alcune sentenze della Corte Costituzionale²⁸², il diritto edificatorio, in termini molto semplici, è traducibile come un'interpretazione illegittima a realizzare la cubatura in aree diverse rispetto alle iniziali previsioni. Il diritto all'edificazione, proprio della cultura urbanistica italiana, allontana a grandi tratti Roma dal panorama urbanistico europeo²⁸³.

I risultati del processo analizzato e sopra sintetizzato sono irreversibili. I costruttori (generalmente anche proprietari delle zone ancora aperte) entrano in competizione tra loro per realizzare enormi nuovi anonimi quartieri lungo l'area suburbana di Roma, senza interrompere la progressiva espansione a "macchia d'olio" e soprattutto negando alle nascenti Centralità²⁸⁴ l'opportunità di diventare veri e propri nuclei autonomi. Il tutto si traduce con un notevole incremento del valore fondiario degli immobili, con conseguente apprezzamento delle relative finalità speculative.

Agli interventi sopra detti vanno aggiunti i grandi colossi di cemento, i centri commerciali più grandi d'Europa, a ridosso del Raccordo Anulare che, nella loro totale impersonalità, contribuiscono ad annullare lo spirito, l'anima e l'identità di una città vitale come Roma, creando una periferia senza fine. E anche in questo caso il valore fondiario si lascia solo immaginare.

²⁸² Si vedano pp. 154-160.

²⁸³ Si presenta l'esempio della Germania dove, dal 1998, vige un Provvedimento Nazionale per la riduzione del consumo di suolo da 130 a 30 ettari giornalieri, creando una netta disparità con i dati romani.

²⁸⁴ Si vedano 148-153 (Illustrazione 51).

Nel contesto delineato, particolare attenzione va data al tentativo di chi, come La Regina, Cederna, Petroselli, Insolera, Benevolo²⁸⁵, ha tentato di ricondurre lo strumento urbanistico alle sue ideali finalità. Cinque nomi per sintetizzare cinque linee di pensiero, perfettamente in linea tra loro, a favore del reale recupero di Roma, degli spazi verdi e dell'apparato archeologico attraverso la tanto ambita applicazione della disciplina urbanistica. Due progetti sono da attribuire a tale tendenza: il *Sistema direzionale orientale (SDO)* e il *Progetto Fori*²⁸⁶.

Il primo ha mirato alla definizione di un modello per Roma prevalentemente finalizzato ad un processo di decentramento dell'area ministeriale nel quadrante orientale della Città.

La liberazione di parte del centro è stata poi legata alla realizzazione del successivo Progetto Fori che prevedeva, invece, l'apertura di un grande e continuo Parco Archeologico nel cuore di Roma, che partiva da via dei Fori Imperiali, proseguendo verso le Terme di Caracalla, ed infine, arrivava al Parco dell'Appia Antica. Dei due progetti, mai realizzati, non rimane traccia.

Sulla base di simili premesse, il nuovo Piano Regolatore ha fallito nel tentativo di offrire il "modello" di città; alternativamente, si potrebbe in astratto sostenere che l'obiettivo è stato centrato laddove fosse stata prevista l'assenza di qualunque forma di dimensionamento metropolitano.

Quanto emerge dalle osservazioni sin qui riportate sullo spreco di suolo dimostra che né i tecnici urbanisti, né tantomeno l'Amministrazione Comunale sono stati in grado di risolvere materialmente tale angoscioso problema. Una soluzione alternativa mirata al diffondersi e al radicarsi nel Paese di una cultura del territorio, che sappia attirare la coscienza e la conoscenza collettiva verso una maggiore

²⁸⁵ Dal 2001 il Progetto Fori e lo SDO sono stati definitivamente archiviati. Il primo avrebbe rappresentato non solo un'operazione di archeologia urbana, ma un radicale rinnovamento dell'assetto di Roma. Benevolo e Cederna sono stati i primi a sollevare la questione del recupero archeologico in via dei Fori Imperiali. Il soprintendente archeologico La Regina, in occasione del Giubileo, aveva tenacemente tentato di impedire "la politica delle opere straordinarie". Inoltre, aveva sostenuto le iniziative di pedonalizzazione in centro storico con la Giunta Petroselli.

²⁸⁶ Il Progetto Fori è stato affrontato in I. INSOLERA, F. PEREGO, *Archeologia e città. Storia moderna dei Fori di Roma*, Laterza, Roma-Bari, 1983; L. BENEVOLO, F. SCOPPOLA (a cura di), *Roma. L'area archeologica centrale e la città moderna*, De Luca, Roma, 1988.

sensibilizzazione ambientale, sarebbe un primo importante traguardo a favore della salvaguardia del territorio²⁸⁷.

In una realtà in cui il rapporto “dare-avere” si traduce in termini puramente consumistici sotto ogni profilo, il gioco di equilibri tra la ricchezza delle risorse naturali e storiche, le infinite interrelazioni tra uomo e ambiente e la stratificazione millenaria dei processi evolutivi del territorio, è sempre più compromesso.

In questi termini, l'emergenza consumo di suolo, ovvero perdita dell'identità dei luoghi, potrebbe essere affrontata iniziando proprio una corretta e giusta campagna informativa sul ruolo che gioca l'ambiente a livello planetario.

²⁸⁷ M.C. GIBELLI, E. SALZANO, (a cura di), *No Sprawl. Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea Editrice, Firenze, 2006, pp. 9-19.

Addenda

Strumenti legislativi

Legge n. 2359, 25 giugno 1865 (plusvalore dei terreni);
Legge n. 2583, 7 luglio 1875, sistemazione argini del Tevere;
Legge n. 209, 14 maggio 1881, prima legge di riferimento al primo P.R.G. (1883);
Legge n. 167, 8 luglio 1883, seconda legge di riferimento al primo P.R.G. (1883);
Legge n. 1489, 8 luglio 1883, concernente il bonificamento dell'Agro Romano;
Direttiva europea 85/337/CE (V.I.A.);
Legge n. 53, 14 luglio 1887, concernente la tutela dei monumenti antichi nella città di Roma;
Legge n. 195, 22 marzo 1900, sulle bonificazioni dell'Agro in Italia;
Legge n. 474, 13 dicembre 1903, sulle bonificazioni specifiche dell'Agro Romano;
Legge n. 320, 8 luglio 1904, istituzione delle tasse sulle aree fabbricabili;
Legge n. 502, 11 luglio 1907, aumento delle tasse sulle aree fabbricabili;
Legge n. 491, 17 luglio 1910, sulle bonificazioni dell'Agro;
Legge n. 774, 13 luglio 1911, sistemazione idraulica dei bacini montani;
Legge n. 52, 23 gennaio 1921, espropriazione dei fondi dell'Agro a favore dei centri di colonizzazione;
Legge n. 1921, 20 agosto 1921, provvedimenti contro la disoccupazione;
Legge n. 1427, 29 giugno 1939, protezione delle "bellezze naturali";
Delibera governatoriale n. 5390, 25 luglio 1935, approvava i "nuclei edilizi";
Legge urbanistica n. 1150, 17 agosto 1942;
D.L. n. 154, 1° marzo 1945 (piani particolareggiati);
Legge n. 1902, 3 novembre 1952 facoltà di sospensione di licenze di costruzione;
Legge n. 1357, 21 dicembre 1955 facoltà di sospensione di licenze di costruzione;
Trattato di Roma, sede a Roma il 25 marzo 1957;
Legge n. 167, 18 aprile 1962, Piano dell'edilizia economica e popolare;
Sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 19 gennaio 1966, sui vincoli ricognitivi;
Legge n. 765, 6 agosto 1967, Modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150;

Sentenze della Corte costituzionale nn. 55-56 1968, sui vincoli urbanistici;
 Legge n. 865, 22 ottobre 1971, legge sulla casa;
 Legge Bucalossi n. 10, 28 gennaio 1977, norme sull'edificabilità dei suoli;
 Legge n. 392, sull'equo canone 29 luglio 1978, disciplina delle locazioni degli immobili urbani;
 Legge n. 457, 5 agosto 1978, Norme per l'edilizia residenziale, conosciuta come "piano decennale";
 Sentenza della Corte costituzionale n. 5, 2 gennaio 1980, incostituzionalità della legge urbanistica;
 Legge Galasso n. 431, 21 settembre 1985, Tutela delle zone di particolare interesse ambientale;
 Legge n. 349, 8 luglio 1986, istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale;
 Valutazione d'impatto ambientale, V.I.A. n. 349 del 1986 recepimento italiano;
 Legge n. 909, 23 dicembre 1986, (*Atto Unico Europeo*, recepimento in Italia);
 D.Lgs. n. 368, 20 ottobre 1988, istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali;
 Legge n. 183/1989, difesa del suolo;
 Legge n. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali;
 Legge sull'ordinamento delle autonomie locali" (142/1990);
 Legge quadro sulle aree protette (394/1991);
 Trattato di Maastricht, sede a Maastricht (Olanda), entrato in vigore il 1° novembre 1993;
 Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, sede a New York, data di adozione 9 maggio 1992, sottoscritta a Rio ed entrata in vigore il 21 marzo 1994;
 Variante di Salvaguardia (al P.R.G. del 1965) adottata il 21 febbraio 1995, approvata con l'ultimo Piano Regolatore;
 Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione nei Paesi gravemente colpiti dalla siccità e/o dalla desertificazione, in particolare in Africa, sede a Parigi, data di adozione 17 giugno 1994, entrata in vigore il 26 dicembre 1996;
 Protocollo di Kyoto, sede Kyoto, adottato il 10 dicembre 1997;
 Sentenza della Corte costituzionale n. 179, 20 maggio 1999, in materia di vincoli;

D.Lgs. n. 490, 29 ottobre 1999, emanato il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali;

Sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2000, competenze di pianificazione nella Regione Lombardia;

Legge costituzionale n. 3, 18 ottobre 2001, modifiche Titolo V° della seconda parte della Costituzione;

Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, n. 380, giugno 2001 (modificato con L. 448/2001, L. 166/2002, D.L. 301/2002, D.L. 269/2003, L. 311/2004, L. 246/2005);

Piano delle Certezze, adottato dal Consiglio comunale il 29 maggio 1997 e definitivamente approvato il 10 settembre 2004;

D.Lgs. n. 42, 22 gennaio 2004, Codice Urbani;

D.Lgs. n. 152, 3 aprile 2006, Testo Unico Ambiente;

D.Lgs. n. 380, 6 giugno 2006, Testo Unico in materia edilizia;

Delibera di Consiglio Comunale n. 18, 12 febbraio 2008, Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma.

Elenco delle Illustrazioni

Planimetrie

- Il Piano Regolatore del 1873 (Illustrazione 1)
- Il Piano Regolatore del 1883 (Illustrazione 8)
- Il Piano Regolatore del 1909 (Illustrazione 9)
- Il Piano Regolatore del 1965 (Illustrazione 24)
- Il Piano Regolatore del 2008 (Illustrazione 50)
- Centralità del Piano Regolatore del 2008 (Illustrazione 51)
- Consumo di suolo al 1998 (Illustrazione 52)
- Confronto tra la Variante del 1978 e il Piano Regolatore del 1965 (Grafico 2.1)
- Confronto tra la Variante del 1997 e la Variante del 1978 (Grafico 2.2)
- Consumi di suolo al 1998 e previsioni del Piano Regolatore Generale 2002 (Illustrazione 53)
- Sistema urbano e ambientale del Piano Regolatore Generale 2002 (Illustrazione 54)
- Confronto tra il Piano Regolatore al 2002 e la Variante del 1997 (Grafico 2.3)
- Nuclei abusivi perimetrali (Illustrazione 55)
- Carta delle unità di paesaggio dell'Agro Romano (Illustrazione 56)
- Carta delle unità di paesaggio dell'Agro Romano con le aree occupate al 1961 (Illustrazione 57)
- Carta delle unità di paesaggio dell'Agro Romano con le aree occupate al 1998 (Illustrazione 58)
- Carta delle unità di paesaggio dell'Agro Romano con le aree occupate al 2002 (Illustrazione 59)

Fotografie

- Compagnia di guitti al lavoro sorvegliata da un fattoretto* (Illustrazione 2)
- Casetta Mattei* (Illustrazione 3)
- Porta San Sebastiano e le Mura Aureliane* (Illustrazione 4)
- Compagnia mista di guitti a Torrenova* (Illustrazione 5)
- Capanna di guitti* (Illustrazione 6)

Conversazione a riva dopo una passeggiata sul Tevere (Illustrazione 7)

Censimento delle baracche, via Pineta Sacchetti, angolo via Primavalle (Illustrazione 10)

Censimento delle baracche, Torrione, angolo via Fanfulla da Lodi (Illustrazione 11)

Censimento delle baracche, Acquedotto Felice (Illustrazione 12)

Censimento delle baracche, via Prenestina, case dei tramvieri (Illustrazione 13)

Borgata Prenestina (Illustrazione 14)

Quartieri intensivi costruiti tra la via Prenestina e la ferrovia Roma-Pescara (Illustrazione 15)

Quartiere popolare di Centocelle sulla via Casilina (Illustrazione 16)

Borgata San Basilio (Illustrazione 17)

Tiburtino III (Illustrazione 18)

Borgata di Primavalle (Illustrazione 19)

Il Quarticciolo (Illustrazione 20)

L'Eur nell'anno delle Olimpiadi (Illustrazione 21)

Quartiere Aurelio, lungo la via Gregorio VII (Illustrazione 22)

Quartiere Trionfale ai piedi di Monte Mario (Illustrazione 23)

Bufali (Illustrazione 29)

Le osterie fuori porta (Illustrazione 32)

Scene di vita quotidiana in una baracca (Illustrazione 33)

Tor Fiscale (Illustrazione 41)

Tor Fiscale da una prospettiva più lontana, ove la visuale del monumento è occultata da capannoni in serie tipici delle Consolari (Illustrazione 42)

L'Acquedotto Felice in prossimità di Tor Fiscale (Illustrazione 43)

Torre di Centocelle alla fine del XIX° secolo (Illustrazione 45)

Torre di Centocelle (Illustrazione 46)

Terreno in semi abbandono con orti e baracche, nei pressi della Torre di Centocelle (Illustrazione 47)

Tor Carbone (Illustrazione 48)

Torre del Quadraro (Illustrazione 49)

Dipinti

O. Carlandi, *Porta Furba* (Illustrazione 25)

- O. Carlandi, *Acquerello* (Illustrazione 26)
- S. Corrodi, *Acquedotto Claudio a Roma Vecchia* (Illustrazione 27)
- P. Ferretti, *Bufali nelle paludi* (Illustrazione 28)
- F. Anivitti, *All'Avemmaria* (Illustrazione 30)
- E. Coleman, *Acquerello* (Illustrazione 31)
- L.H.W. Tischbein, *Goethe nella Campagna Romana* (Illustrazione 34)
- E. Coleman, *La desolata Campagna di Roma* (Illustrazione 35)
- P. Hackert, *Paesaggio romano* (Illustrazione 36)
- F. Anivitti, *Torre Salaria* (Illustrazione 37)
- F. Petiti, *Campagna romana* (Illustrazione 38)
- T. Cole, *Acqueduct near Rome*, (Illustrazione 39)
- T. Cole, *Roman Campagna (Ruins Aqueducts in the Campagna di Roma)*
(Illustrazione 40)
- E. Ortolani, *Torre di Centocelle* (Illustrazione 44)

Bibliografia

M. ALBERTI, M. BERRINI, A. MELONE, M. ZAMBRINI – *La valutazione di impatto ambientale. Istruzioni per l'uso*, Franco Angeli Milano, 1998;

G. ALBISETTI, L. SCANO – *La casa*, in *Annuario delle autonomie locali*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1985;

Roberto ALMAGIÀ – *La Campagna romana*, “*Le Regioni d'Italia*” in Lazio, Utet, Torino, 1976;

Erik AMFITHEATROF – *The enchanted Ground – Americas in Italy 1760-1980*, Little, Brown & Co., U.S.A., 1980;

Franco ARCHIBUGI – *La città ecologica – Urbanistica e sostenibilità*, Alinea Editrice, 2003;

Franco ARCHIBUGI – *Eco-sistemi urbani in Italia – Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale e ambientale a livello regionale-nazionale*, Gangemi Editore, 1999;

Franco ARCHIBUGI – *Roma: per una nuova strategia territoriale*, Centro Studi e Piani Economici ed., 1994;

Franco ARCHIBUGI – *Compendio di pianificazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Alinea ed., 2005;

Franco ARCHIBUGI – *Introduzione alla Pianificazione Strategica in ambito pubblico*, Alinea Editrice, 2005;

Franco ARCHIBUGI – *Il Nuovo Piano Regolatore di Roma (2001): un piano senza strategia* (scritti scelti), 2001;

Franco ARCHIBUGI – *L' “asse attrezzato” del P.R.G. di Roma del 1965: un eccellente studio di caso per una appropriata teoria critica della pianificazione* (scritti scelti), 2006;

Franco ARCHIBUGI – *Come introdurre fattivamente la “gestione-fondata-sul-risultato” (GFR) e la programmazione e valutazione strategica (PVS) nella politica e nell'azione amministrativa italiana* (scritti scelti), 2006;

Franco ARCHIBUGI – *Sulla introduzione in Italia della programmazione strategica al livello di governo centrale: osservazioni critiche* (scritti scelti), 2005;

Franco ARCHIBUGI – *I sistemi urbani in Europa: una nuova strategia per il riequilibrio territoriale* (scritti scelti), 2001;

F. ARCHIBUGI, P. NIJKAMP – *Economia ed Ecologia: Verso uno Sviluppo Sostenibile*, Kluwer Academic Publishers ed., 1989;

L.O. ATZORI, F.R. FRAGALE, G. GUERRIERI, A. MARTELLI, G. ZENNARO – *Il Testo Unico Ambiente, Commento al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”*, Edizioni Simone, Arzano, 2006;

M. BALLETTA, B. PILLON – *Il Danno ambientale*, Edizioni Simone, Napoli, 2002;

R. B. BANDINELLI, M. TORELLI – *L'arte dell'antichità classica, Etruria-Roma*, Utet, Torino 1976;

G.G. BELLI – *Poesie romanesche*, vol. 7: *Sonetti dall'agosto 1835 all'aprile 1836, Er collera moribbus*, a cura di R. Vighi, Libreria dello Stato, Roma, 1990;

Gaetano BENEDETTO (a cura di) – *Politica e ambiente: bilancio della legislatura 2001-2006*, Edizioni Ambiente, I° Ed., Milano, 2006;

L. BENEVOLO – *Storia dell'architettura moderna*, Laterza, Bari, 1960;

L. BENEVOLO – *Le origini dell'Urbanistica moderna*, Laterza, Bari, 1963;

L. BENEVOLO – *L'architettura delle città nell'Italia contemporanea*; Laterza, Bari, 1968;

L. BENEVOLO, F. SCOPPOLA (a cura di) – *Roma. L'area archeologica centrale e la città moderna*, De Luca, Roma, 1988;

Paolo BERDINI – *Il Giubileo senza città. L'urbanistica romana negli anni del liberismo*, Riuniti, Roma, 2000;

Paolo BERDINI – *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Donzelli Editore, Roma, 2008;

G. BERLINGUER, P. DELLA SETA – *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma, 1960;

A. BERNARDINI – *Un anno a Pietralata*, La Nuova Italia, Firenze, 1968;

M. BIRINDELLI – *Roma italiana. Come fare un capitale e disfare una città*, Roma, 1978;

Lando BORTOLOTTI – *Roma fuori le mura. L'Agro romano da palude a metropoli*, Laterza, Roma-Bari, 1988;

Attilio BRILLI – *Alla ricerca degli itinerari perduti*, Silvana Editoriale, Milano, 1988;

Attilio BRILLI – *Quando viaggiare era un'arte*, il Mulino Bologna, 1995;

Van Wyck BROOKS – *The Dream of Arcadia. American Writers and Artists in Italy. 1760-1915*, E. P. Dutton & Co. Inc., New York, 1958;

Arnaldo BRUSCHI – *L'E42*, in *La "Casa"*, n. 6, Roma, s.d., fascicolo dedicato a *l'Architettura moderna in Italia*;

J.B. CALLICOT – *In the Defence of the Land Ethics. Essays in Environmental Philosophy*, Albany, 1989;

CAPITOLIUM, numero di marzo 1932;

A. CARACCIOLO – *Roma Capitale*, Rinascita, Roma, 1956;

Carta dei luoghi fortificati del Lazio, I° ed. Fratelli Palombi, (Collana: itinerari d'arte e di cultura/luoghi Istituto Italiano dei Castelli, sezione Lazio) Roma, 1985;

S. CAROCCI, M. VENDITTELLI – *L'origine della Campagna Romana. Casali, castelli e villaggi nel XII e XIII secolo*, con saggi di Daniela Esposito, Mauro Lenzi e Susanna Passigli. Roma, Società Romana di Storia Patria, 2004;

B. CARAVITA – *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino (Collana "Strumenti"), Bologna, (I° ed. 2001), 2005;

Roberto CASSETTI – *Roma e Lazio. L'urbanistica. Idee e piani dall'Unità ad oggi*, Gangemi Editore, Roma, 2006;

CATELANI, TREVISAN – *Città in Trasformazione e servizio sociale*, EGSSCL, Roma, 1961;

CATELANI, TREVISAN – *I problemi delle periferie urbane*, Atti del Convegno dell'istituto cattolico di attività sociale, Roma 31 maggio, 2 giugno 1959, Edizioni Cinque lune, 1960;

Antonio CEDERNA – *Mirabilia Urbis*, Einaudi, Torino, 1965;

Antonio CEDERNA – *Mussolini urbanista – Lo sventramento di Roma negli anni del consenso*, Laterza, Roma-Bari, 1980;

Adolfo CERVESATO – *La Campagna Romana*, in «Natale e Capodanno dell'Illustrazione Italiana», numero monografico 1912-1913;

F. CICCONE (a cura di) – *Città pubblica e qualità urbana*, Cresme, Roma, 1987;

J. F. COLE – *Geografia della Comunità Europea*, Franco Angeli, Milano, 1995;

COMUNE DI ROMA, Dipartimento delle Politiche del Territorio, Ufficio Nuovo Piano Regolatore, *Relazione Generale, Cartografia, NTA*, Roma, 2003;

G. CUCCIA – *Urbanistica, edilizia, infrastrutture di Roma capitale, 1870-1990*, Ed. Laterza, Bari, 1992;

Vezio DE LUCIA – *Se questa è una città. La condizione urbana nell'Italia contemporanea*, Ed. Riuniti, Roma, 2006;

P. A. DE ROSA, P. E. TRASTULLI – *La Campagna romana. Cento dipinti inediti tra fine Settecento e primo Novecento*, Studio Ottocento–De Luca, Roma, 2001;

P. A. DE ROSA, P. E. TRASTULLI – *Roma d'una volta, Attraverso gli acquerelli di artisti italiani e stranieri tra Ottocento e Novecento rivivono gli aspetti, le atmosfere, i luoghi perduti e mutati, o quelli felicemente intatti, di una città che resta incomparabile*, Newton Compton Editori, Roma, 1991;

P. A. DE ROSA, P. E. TRASTULLI – *La Campagna Romana da Hackert a Balla*, Roma, Edizioni Studio Ottocento - Edizioni De Luca, 2001;

Cesare DE SETA – *La cultura architettonica in Italia tra le due guerre*, Laterza, Bari, 1972;

Cesare DE SETA – *L'Italia del Grand Tour da Montaigne a Goethe*, Electa Napoli, 2001;

P. e R. DE SETA – *I suoli di Roma, Uso e abuso del territorio nei cento anni della capitale*, Editori Riuniti, Roma, 1988;

P. e R. DELLA SETA – *I suoli di Roma*, Editori Riuniti, Roma, 1988.;

B. DEVAL, G. SESSIONS – *Deep Ecology*, Salt Lake City, 1985;

Antonio DI PIERRO – *Il sacco di Roma*, Mondadori, Milano, 2002;

E. M. ELEUTERI (a cura di) – *Roma e la Campagna Romana tra Ottocento e Novecento*, Edizioni Millenium, Roma, 2001;

EMPORIUM (rivista), numero di ottobre 1933;

F. ERBANI – *L'Italia maltrattata*, Laterza, Roma-Bari, 2003;

Franco FERRAROTTI – *Roma da capitale a periferia*, Laterza, (I° ed. 1970), Bari-Roma, 1973;

Vanna FRATICELLI – *Roma 1914-1929, La città e gli architetti tra la guerra e il fascismo*;

S. GARGANO, A. M. LEONE, R. SEBASTI, e P. VISENTINI – *Roma, cronache urbanistiche degli anni settanta*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1979;

M.C. GIBELLI (a cura di) – *La controriforma urbanistica*, Alinea Editrice, Firenze, 2005;

M.C. GIBELLI, E. SALZANO, (a cura di) – *No Sprawl. Perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Alinea Editrice, Firenze, 2006;

Giuseppe GISOTTI – *Ambiente urbano, Introduzione all'ecologia urbana*, Dario Flaccovio Editore s.r.l., Palermo, 2007;

Nicola GRECO – *Processi decisionali e tutela preventiva dell'ambiente, la valutazione di impatto ambientale in Italia*, Franco Angeli Milano, 1989;

Roberta GUZZO (a cura di) – *Compendio di Diritto dell'Ambiente Aggiornato al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, Edizioni Simone, Napoli, 2006;

Italo INSOLERA – *Le città nella storia d'Italia*, Laterza, Bari, 1980;

Italo INSOLERA – *Roma moderna un secolo di storia urbanistica*, Einaudi ed. (I° ed. 1962, II° ed. 1971, III° ed. 1993), Torino, 2001;

Italo INSOLERA, L. DI MARIO – *L' Eur e Roma dagli anni Trenta al Duemila*, Laterza, Roma-Bari, 1986;

Italo INSOLERA, F. PEREGO – *Archeologia e città. Storia moderna dei Fori di Roma*, Laterza, Roma-Bari, 1983;

Serenella IOVINO – *Filosofie dell'ambiente. Natura, etica e società*, Carocci, Roma, 2004;

ITALIA NOSTRA, n. 46 1965, n. 48 1966, nn. 52, 54 1967;

Irma B. JAFFE – *The Italian Presence in American Art 1760-1860*, Fordham University, 1989;

Irma B. JAFFE – *The Italian Presence in American Art 1860-1920*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1992;

H. JANS – *European Environmental Law*, III° rev. ed., Groningen, 2001;

A. KISS & D. SHELTON – *Manual of European Environmental Law*, II° ed., Cambridge, 1997;

L. KRÄMER – *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, I° ed., Milano, Giuffrè, 2002;

L. KRÄMER – *EC Environmental Law*, V° ed., London, 2003;

B.M. LANDI, S. LANDI – *Legislazione forestale e ambientale*, Laurus Robuffo, Roma, 2005;

Ugo LEONE – *Una politica per l'ambiente*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996;

Carlo LEVI – *L'orologio*, Einaudi, Torino, 1950;

K. LYNCH – *The Forms of Cities*, in *Scientific American*, n. 190, 1961;

Piero Maria LUGLI – *Urbanistica di Roma*, Bardi Editrice, 1998;

Renato MAMUCCARI – *I XXV della campagna romana: pittura di paesaggio a Roma e nella sua campagna dall'Ottocento ai primi del Novecento*, Edizioni Tra 8 & 9, Velletri, 1990;

Renato MAMUCCARI – *Viaggio a Roma e nella sua Campagna: pittori e letterati alla scoperta del paesaggio e alla ricerca delle magiche atmosfere di un mondo perduto dalla mitica stagione del Grand Tour agli inizi del nostro secolo*, Newton & Compton, Roma, 1997;

Renato MAMUCCARI – *Settecento romano: storia, muse, viaggiatori, artisti*, Edimond, Città di Castello, 2005;

Renato MAMUCCARI – *La Campagna Romana: immagini dal passato. Un affascinante viaggio ideale attraverso i dipinti dei "XXV della Campagna Romana" che la conobbero, l'amarono e l'immortalarono prima della recente trasformazione dell'ambiente e del territorio*, Newton & Compton, Roma, 1991;

Renato MAMUCCARI – *I pittori della Mal'aria dalla Campagna Romana alle Paludi Pontine: Vedute e costumi dell'Agro attraverso i dipinti degli artisti italiani e stranieri che ne lasciarono memoria prima della radicale trasformazione dell'ambiente e del territorio*, Newton & Compton, Roma, 1999;

Renato MAMUCCARI – *Acquarellisti Romani dell'ottocento*, L'Argonauta, Latina, 1993;

Renato MAMUCCARI, Nello NOBILONI – *I Castelli Romani immagini dal passato*, II° ed. Newton Compton Edition (I° ed. 19088), 1992;

Maurizio MARCELLONI – *Pensare la città contemporanea, il Nuovo Piano Regolatore di Roma*, ed. Laterza, Roma, 2003;

MERIDIANA, Rivista di storia e di scienze sociali, nn. 47-48, Viella, Roma, 2003;

Ercole METALLI – *Usi e Costumi della Campagna romana*, Tip. Popolazione Romana, Roma, 1903;

A. MILONE, C. BILANZONE – *La Valutazione di impatto ambientale*, La Tribuna, Piacenza, 2003;

Enrico MILONE, Rolando DE STEFANIS – *Norme urbanistiche ed edilizie del Comune di Roma*, ed. DEI, 2005;

Lisa MIGHETTO – *Wild Animals and American Environmental Ethics*, The University of Arizona Press, 1991;

R. MORELLI, E. SONNINO, C.M. TRAVAGLINI (a cura di) – *I territori di Roma*, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Tor Vergata, Roma Tre, Roma, 2003;

R. MOSTACCI – *Il problema della regolamentazione degli affitti*, Cnel, Roma, 1976;

S. NESPOR, A.L. DE CESARIS – *Il codice dell'ambiente*, Giuffré, Padova, (I° ed. 1999), 2008;

S. NESPOR, A.L. DE CESARIS – *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Mondadori, Milano, 2003;

Christopher NORBERG-SCHULZ – *Genius loci: paesaggio, ambiente, architettura*, Electa, Milano, 1998;

E. P. ODUM – *Fundamentals of Ecology*, Saunders Company, 1971, I° ed. 1953 (ed. italiana Piccin, Padova, 1973);

D. ORANO – *Come vive il popolo a Roma. Saggio demografico sul quartiere Testaccio*, Croce, Pescara, 1912;

Pier Paolo PASOLINI – *Una vita violenta*, Garzanti, Milano, 1959;

Aldo PASSERI – *Le occasioni del nuovo PRG di Roma. Valutazioni e progetti di valorizzazione*, ed. Aracne, Roma, 2005;

Cesare PAVESE – *Il compagno*, Einaudi, Torino, 1947;

Willy POCINO – *Le curiosità del Lazio*, Newton Compton Edition, 1987;

Amedeo POSTIGLIONE – *Manuale dell'Ambiente. Guida alla legislazione ambientale*, NIS Roma, 1988;

Ludovico QUARONI – *Immagine di Roma*, Laterza ed., Roma-Bari, 1976;

T. REGAN – *Earthbound. Introductory Essays in Environmental Ethics*, Illinois, 1984;

REPUBBLICA (la), articolo del 3 agosto 2007, *Roma, record di nascite e longevità. Oltre 2,7 milioni di residenti: l'ISTAT ne ha "recuperati" 158.000*;

Th. ROLLER – *L'Agro romano in "Revue des deux mondes"*, n. 97, 1872;

H. ROLLSTON III – *Philosophy gone wild. Environmental Ethics*, Buffalo, 1986;

Piero SALVAGNI – *ROMA Capitale nel XXI secolo, la città metropolitana policentrica*, Ed. Palombi, Roma, 2005;

Franco SALVATORI, Ernesto DI RENZO – *Roma e la sua campagna. Itinerari del XX secolo*, Società Geografica Italiana, Roma, 2007;

Pietro SAMPERI – *Distruggere Roma – La fine del Sistema Orientale*, Testo&Immagine, Torino, 1996;

C. SCARPOCCHI – *Fra Agro romano e Campagna romana: l'Ottocento*. Antologia, Centro di Studi Americani, Fratelli Palombi, Roma, 1999;

Paolo SICA – *Antologia di Urbanistica dal Settecento ad oggi*, Laterza, 1980 (5 volumi);

P. STACCIOLI – *I briganti della Campagna Romana*, Newton & Compton, Roma, 1996;

R. A. STACCIOLI – *Gli Acquedotti di Roma antica*, Newton & Compton, Roma, 1996;

Theodore E. STEBBINS – *The Lure of Italy – American Artists and the Italian Experience 1760- 1914*, Museum of Fine Arts, Boston, 1992;

The Arcadian Landscape – Nineteenth Century American Painters in Italy, University of Kansas Museum of Art. Nov. 4 – Dec. 3 1972;

Testo Unico in materia urbanistica, ed. DEI, 2002;

P. TAYLOR – *Respect for Nature*, Princeton, 1986;

Francesco TOMASSETTI – *Le Torri medievali a Roma*, Istituto Italiano dei Castelli, sezione Lazio, Roma, 1990;

Giuseppe TOMASSETTI – *La campagna romana antica, medievale e moderna*,. (Nuova ed. aggiornata a cura di Luisa Chiumenti e Fernando Bilancia – Vol. 1 *La campagna romana in genere*), Banco di Roma, 1975. I° Edizione, Roma, Loescher & c., 1910;

Roberta TUCCI (a cura di), *I “suoni” della Campagna romana, Per una ricostruzione del paesaggio sonoro di un territorio del Lazio*, Rubettino, Roma, 2003;

URBANISTICA, nn. 28, 29 ottobre 1959, n. 40, marzo 1964, n. 62, 1974;

Fabienne Charlotte ORAEZIE VALLINO – *Alle radici dell'etica ambientale: pensiero sulla natura, wilderness e creatività artistica negli Stati Uniti del XIX secolo*, Storia dell'Arte, vol. i, pp. 78-79, 1993;

Fabienne Charlotte ORAEZIE VALLINO – *From the American Wilderness to the Italian Historic Landscape and Scenery, with Master Thomas Cole in Italy: Poetry, Artistic Works and Geographical Observations from 1831 to 1848*, in *Landscape and*

Sustainability, Global Change, Mediterranean Historic Centers, edito da Ezio Manzi, e Marcella Schmidt di Friedberg, Guerrini Ed., Milano, 1999;

Fabienne Charlotte ORAEZIE VALLINO – *Unrespected Historic Landscapes: the case of today's Latium reconstructed through the diaries, drawings and paintings by Master Cole between 1831 and 1842* (consultabile sul sito www.environment-responsibility-and-duties.eu, sezione *Storia delle Idee attorno alla difesa della Natura e dei Movimenti per la difesa ambientale*);

William L. VANCE – *America's Rome*, Yale University, 1989;

Mario ZUCCA – *Topografia e Urbanistica di Roma*, Cappelli, Bologna, 1958, (appendice 7).

Sitografia

www.arsial.it

www.cflr.beniculturali.it

www.opac.bibliotecadiroma.it

www.comune.roma.it

www.dirittoambiente.it

www.eddyburg.it

www.environment-responsibility-and-duties.eu

www.europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm

www.europa.eu/abc/treaties/index_it.htm;

www.europa.eu/abc/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html

www.book.google.it

www.istat.it

www.italianostra.org

www.kosmograph.com

www.lexambiente.it

www.regione.lazio.it

www.report.rai.it

www.reteambiente.it

www.tuttoambiente.it

www.quotidianocasa.it/2008/10/22/5929/roma-terreni-cercansi-per-social-housing.html

Giunta al termine di questo percorso formativo desidero ringraziare ed esprimere la mia sincera riconoscenza nei confronti di tutte le persone che mi hanno sostenuto ed incoraggiato durante la realizzazione di questo lavoro di ricerca.

Uno speciale ringraziamento è rivolto al Coordinatore del Dottorato di Ricerca, Professoressa Fabienne Charlotte Oraezie Vallino, per la costante cortesia e disponibilità avute nei miei confronti e per avermi orientato verso l'argomento scelto in questa indagine.

Un particolare ringraziamento va al mio Tutor, Professore Francesco Negri Arnoldi, il quale è stato sempre disponibile ad accogliere ogni mio dubbio e richiesta di aiuto. Grazie ai suoi preziosi suggerimenti sono riuscita ad approfondire un argomento così vasto ed articolato.

Ringrazio di cuore il Professore Vezio De Lucia e l'Ingegnere Andrea Giuralongo che hanno manifestato tutta loro disponibilità mettendomi a disposizione il loro archivio, ricco di documenti già pubblicati ed altri inediti, che sono stati utili per svolgere questa ricerca.

Grazie anche alla Professoressa Bruna Proia che mi ha aiutato nella rilettura e nella correzione finale di alcune parti della ricerca.

Fondamentale è il sentito ringraziamento che rivolgo alla mia famiglia che si è dimostrata al mio fianco, come del resto lo è sempre stata nei momenti più importanti, offrendomi un valido e sincero sostegno morale.

Intendo fare un ringraziamento speciale a Fernando Ariel Lopez il quale ha sopportato i miei momenti difficili, dimostrando la sua grande stima nei miei confronti, che contraccambio, e contribuendo allo svolgimento di questa indagine, soprattutto per quanto riguarda le escursioni e le illustrazioni riportate all'interno della trattazione.

È doveroso da parte mia ricordare anche il contributo delle colleghe Dottorande Barbara Mechelli e Maria Grazia Bevilacqua, con le quali ho condiviso questa interessante esperienza di ricerca, della Dottoressa Simona Masala che, nei momenti di emergenza, non ha mai negato il suo aiuto e di German Rodrigo Lopez, che mi ha dato la possibilità di utilizzare i suoi mezzi informatici.

Infine, non meno importanti sono i ringraziamenti che rivolgo alla Società dove lavoro per avermi sempre concesso elasticità negli orari d'ufficio durante il Corso di Dottorato. In particolare, ringrazio il mio Dirigente, l'Ingegnere Giovanni Cirincione, che ha incoraggiato e sostenuto le mie scelte di studio.

Voglio ringraziare anche i colleghi, soprattutto Cristina Palombi che ha portato avanti il mio lavoro quando sono stata assente per motivi di studio e l'Avvocato Mariangela Masi che mi ha offerto il suo sostegno sull'aspetto legislativo della ricerca.