

Piccola Biblioteca Einaudi  
Arte. Architettura. Teatro. Cinema. Musica

La prima edizione di questo libro uscì nel dicembre 1962. Da allora *Roma moderna* si è imposto come la più organica storia urbanistica della capitale dall'Unità d'Italia agli anni Settanta. Ha avuto ristampe ed è stato coronato da un grande successo editoriale.

Il periodo allora scelto come «Roma moderna» era il secolo seguente al 1870, quando il 20 settembre le truppe sabaude avevano occupato Roma. Questa edizione si estende fino al 2011 e inizia due secoli fa.

Nel 1811 (27 luglio e 9 agosto) Napoleone I firma a Parigi (l'imperatore non visitò mai Roma) le prime leggi «moderne» della storia di Roma capitale del Pontificato, del Regno d'Italia e della Repubblica.

A distanza di cinquant'anni *Roma moderna* viene riproposto in una nuova edizione riveduta e ampliata, in cui sono ricostruite le vicende e le condizioni culturali, sociali, politiche ed economiche che hanno determinato lo sviluppo problematico e appassionante di una città che continua a rincorrere una propria fisionomia urbanistica.

Italo Insolera, già docente nelle università di Venezia e Ginevra, ha compiuto lavori di pianificazione urbanistica e territoriale e di restauro. Da Einaudi ha pubblicato *L'urbanistica* (in *Storia d'Italia*, V, Torino 1973). Fra i suoi titoli: *Coste d'Italia e Monti d'Italia* (con E. Ascione, Milano 1967-75); *Roma, immagini e realtà dal x al xx secolo* (Bari 1980); *Archeologia e città* (con F. Perego, Bari 1983); *Roma* (con G. Berengo Gardin, Milano 1986); *L'Eur e Roma* (con L. Di Majo, Bari 1986); *Roma fascista* (con scritti di A. Cederna, Roma 2001); *Roma tra le due guerre* (con A. M. Sette, Roma 2003); *Locchio e la memoria* (con A. Camilleri, Roma 2008); *Avanti c'è posto* (con D. Morandi e W. Tocci, Roma 2008); *Saper vedere l'ambiente* (Roma 2008); *Roma, per esempio* (Roma 2010).

Paolo Berdini, urbanista, svolge attività di progettazione e consulenza per le pubbliche amministrazioni. Fra i suoi titoli: *Il giubileo senza città* (Roma 2000); *La città in vendita* (Roma 2008); *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia* (Roma 2010). Con altri autori ha scritto *Esclusione e comunità* (Roma 2004) sulla figura di don Luigi Di Liegro; *Modello Roma* (Roma 2007). Scrive di città e urbanistica sul quotidiano «il manifesto» e sul blog del «Fatto Quotidiano». Collabora al sito *Eddyburg*. È membro del consiglio nazionale del Wwf.

In copertina: veduta aerea di Roma. (Foto Science Photo Library / Tips Images).

ISBN 978-88-06-20876-9

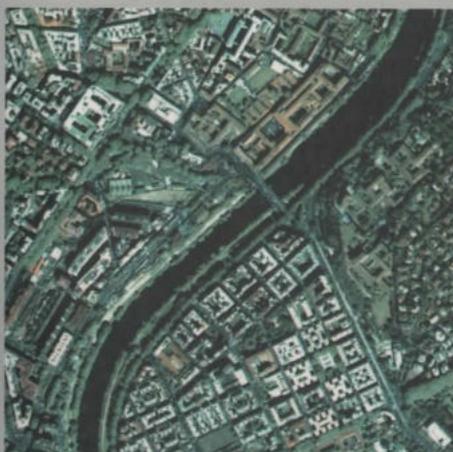


9 788806 208769

€ 25,00

PBE 550

Insolera  
Roma moderna



## Italo Insolera Roma moderna

Da Napoleone I al XXI secolo

Nuova edizione ampliata  
con la collaborazione di Paolo Berdini



Piccola Biblioteca Einaudi

Roma Capitale  
Biblioteche di Roma  
Casa del Parco



A  
711 409  
INS

7487

Piccola Biblioteca Einaudi  
Nuova serie

550

Arte. Architettura. Teatro. Cinema. Musica

7487

ROMA 711.409/INS

# Italo Insolera Roma moderna

Da Napoleone I al XXI secolo

Nuova edizione ampliata  
con la collaborazione di Paolo Berdini



COMUNE DI ROMA - ISBCC  
CASA DEL PARCO  
INVENTARIO N° 7487

© 2011 Giulio Einaudi editore s.p.a., Torino

La casa editrice, esperite le pratiche per acquisire tutti i diritti relativi  
al corredo iconografico della presente opera, rimane a disposizione di quanti avessero  
comunque a vantare ragioni in proposito.

[www.einaudi.it](http://www.einaudi.it)

ISBN 978-88-06-20876-9

Piccola Biblioteca Einaudi  
Arte. Architettura. Teatro. Cinema. Musica

## Indice

p. VII *Elenco delle illustrazioni*

IX *Premessa*

### Roma moderna

3 Introduzione

- 12 I. Roma: Napoleone I e de Tournon  
19 II. Roma: Pio IX e de Mérode  
26 III. Dal potere temporale al Regno d'Italia  
36 IV. Roma e il Vaticano: «le due capitali»  
44 V. Verso un piano regolatore: 1873  
56 VI. Verso un piano regolatore: 1883  
69 VII. La «febbre» e la «crisi» edilizia  
80 VIII. La formazione della prima periferia  
91 IX. Il 1900: le nuove leggi e la nuova amministrazione  
103 X. Il piano regolatore del 1909  
114 XI. Gli anni del primo dopoguerra  
124 XII. Cultura, politica, urbanistica negli anni '20  
135 XIII. Gli sventramenti e le borgate  
150 XIV. Il piano regolatore del 1931  
165 XV. Roma verso il mare: E42/Eur  
175 XVI. Il «piano ombra» del 1942  
183 XVII. Roma e il Vaticano: il Concordato, la guerra, l'Anno Santo  
1950  
190 XVIII. Gli anni del secondo dopoguerra  
200 XIX. La grande espansione

- p. 215 XX. Cultura, politica, urbanistica negli anni '50  
 227 XXI. Verso un piano regolatore: gli anni '50  
 234 XXII. L'E42/Eur e il «piano delle Olimpiadi»  
 245 XXIII. Roma negli anni '60  
 258 XXIV. Il decennio del disimpegno: cultura, politica, urbanistica negli anni '60  
 279 XXV. Roma, dalla città abusiva alla metropoli condonata  
 296 XXVI. Cultura, politica, urbanistica negli anni '70  
 312 XXVII. Gli anni '80, la crisi dell'urbanistica e Tangentopoli  
 327 XXVIII. Cultura, politica, urbanistica negli anni '90  
 343 XXIX. Il nuovo millennio: dal «piano urbanistico» al «piano casa»  
 358 XXX. La via Appia Antica: dalla «Commissione Reale» al futuro di Roma  
 367 Conclusione. Roma multietnica

### Appendici

- 379 *Glossario dell'urbanistica romana*  
 389 *Elenco dei sindaci di Roma capitale dal 1870 al 2008*  
 393 *Indice dei nomi*

### Elenco delle illustrazioni

- 1-5. La città dentro le antiche mura: tracciati e quartieri antichi accanto ai riempimenti edilizi e agli sventramenti degli ultimi decenni del XIX secolo.  
 6-12. Le espansioni urbane subito fuori le mura a cavallo del 1900.  
 13-18. La costruzione della periferia urbana da parte dell'urbanistica ufficiale del periodo fascista.  
 19-20. Quartieri di espansione iniziati prima della seconda guerra mondiale e completati nei decenni successivi.  
 21. La zona dell'Esposizione universale E42/Eur.  
 22-27. La grande espansione 1950-70.

A eccezione delle figg. 22 e 27 (archivio Insolera) tutte le foto sono riprese negli anni '60 da Fotocielo.

L'espansione urbana di Roma nel 1870, 1900, 1930, 1960, 1990, 2010.  
 Il comprensorio dell'Appia Antica nel 1950 e nel 1990.

- 28-35. La grande periferia urbana oggi.  
 (Foto Bing-Microsoft).

## Premessa

La prima edizione di questo libro è stata pubblicata nel 1962: circa cinquant'anni fa<sup>1</sup>. Questa edizione *Da Napoleone I al XXI secolo*, non può essere quindi solo un aggiornamento: molte cose succedono in cinquant'anni.

Da una parte sono cambiati le conoscenze e i giudizi sugli anni piú lontani: dagli archivi sono usciti nuovi documenti e la bibliografia non è solo aumentata, ma è frutto di metodi storici in evoluzione. Dall'altra parte è la città che nei primi anni di un nuovo millennio non si presenta solo piú grande, piú intasata, piú inquinata, enormemente piú vasta di cinquant'anni fa, di cento anni fa, e anche di duecento anni fa: questo ultimo numero può forse stupire, abituati a considerare i bersaglieri di Cadorna, la Breccia di Porta Pia, il XX Settembre 1870 come l'inizio di questa moderna capitale. Ci è sembrato che questa nuova edizione non dovesse essere solamente ampliata per comprendere gli anni piú recenti e seguire Roma fino al XXI secolo; ci è sembrato che dovesse essere ampliata anche all'inizio e che fosse giusto proporre che Roma moderna nasca appunto duecento anni fa e che fu Napoleone I a tenerla a battesimo. La Rivoluzione francese ha un carisma storico-culturale ben maggiore dei ministri e dei generali della modesta dinastia sabauda, incerta se allearsi con Garibaldi, sicura di avere in Mazzini un nemico.

È Napoleone I che duecento anni fa firma il primo decreto per «Roma Capitale» (27 luglio 1811): riportato nell'*Introduzione*. Prefetto di Roma è Camille de Tournon: non siamo i soli a considerarlo il primo urbanista di questa moderna Roma. Analogamente il secondo urbanista è stato il cardinale François-Xavier de Mérode durante il pontificato di Pio IX: con i vari incarichi nell'amministrazione

<sup>1</sup> Le varie edizioni e ristampe sono state pubblicate nel 1963, 1970, 1971, 1972, 1974, 1976, 1978, 1983, 1992, 1993, 2001, 2004, 2007 e 2008.

della Santa Sede (e un po' per conto suo) capi come poteva essere questa nuova città «moderna» e ne pose le basi prima di ritirarsi in Vaticano il XX Settembre 1870 e morirvi quattro anni dopo.

Può forse sorprendere che in questo libro proponiamo anche come terzo urbanista di Roma moderna (anzi di Roma futura) un nome meno noto e meno risonante dei precedenti: si chiamava Virgilio Testa e fu dalla prima guerra mondiale alle Olimpiadi 1960 la guida tecnico-amministrativa-politico delle varie burocrazie comunali. Come de Tournon sta a Napoleone, come de Mérode sta a Pio IX, così Testa sta a Mussolini. Ma mentre i primi due scomparvero con i loro grandi capi, Testa invece aveva capito che la burocrazia è più forte degli eserciti e delle rivoluzioni e rimase il numero uno dell'urbanistica romana ben oltre il fascismo, la seconda guerra, l'Anno Santo 1950, le Olimpiadi 1960.

De Tournon, de Mérode, Testa: molti «urbanisti» provenienti dalle scuole di architettura o di ingegneria rifiuteranno forse il ruolo prioritario di questo triumvirato: ma purtroppo la convinzione di molti che dall'architettura nasca l'urbanistica (o addirittura la «città» nella sua complessità) si è rivelata, almeno in questi due secoli a Roma, del tutto fuorviante. Anche l'urbanistica è scomparsa, sconfitta e sepolta sotto metri cubi di pratiche.

Di tutto ciò diamo ampia documentazione nei capitoli di questa nuova «Roma moderna»: saremmo ben lieti del contrario. Saremmo ben lieti di poter parlare di due secoli di civiltà e di cultura. Ma la cultura è basata sulla conoscenza e Roma è purtroppo una città che non conosciamo più. Quanti sono i suoi abitanti che, un'occasione dopo l'altra, l'hanno percorsa tutta? quanti sono gli abitanti della periferia che sono stati almeno una volta in centro? e viceversa? quanti hanno una conoscenza del rapporto tra il quartiere dove abitano, la zona dove lavorano e il resto della città?

Ignoriamo Roma, la vita delle persone che vi abitano, il rapporto di queste con l'ambiente. Ignorano Roma i romani e ignorano quindi se stessi come gruppo sociale. Questa ignoranza condiziona anche la posizione di ogni individuo e genera quella esasperazione dell'individualismo che sembra essere a Roma l'unico modo di sentirsi presenti e di riconoscersi esistenti.

Bisogna ignorare per subire: e l'ignoranza è stata diligentemente perseguita dalla classe dirigente romana che in duecento anni ha dimostrato la propria fede incrollabile ed esclusiva nel profitto. Bisogna uscire dall'ignoranza se vogliamo che Roma sia invece nel futuro frutto di civiltà.

È perché siamo convinti di questo che, oltre a una *Introduzione* all'inizio abbiamo voluto aggiungere una *Conclusione*, anzi una doppia conclusione.

Abbiamo voluto essere ottimisti, abbiamo voluto cercare in questi duecento anni un argomento forte, un argomento «romano»: appunto la cultura che dev'essere l'attività principale di tutta la metropoli con al centro, come colonna vertebrale, la grande area (non solo archeologica) dal Campidoglio e dai Fori fino oltre le mura, alla via Appia Antica.

E vogliamo (è la seconda conclusione) che di questa cultura non siano protagonisti solo i romani, ma con essi gli immigrati dall'Africa, dall'Asia, da tutto il mondo. Nel 1870 cominciò a nascere la cultura italiana con immigrati dal Piemonte, dalla Toscana, dagli Abruzzi, dalla Sicilia. Adesso sappiamo che la cultura o è mondiale o non esiste.

Ci è anche sembrato interessante riassumere le conclusioni delle *Premesse* delle varie successive edizioni di questo libro, testimonianza di cosa è cambiato a Roma tra la prima edizione (1962) e questa (2011) e anche di come mutava il ruolo dell'urbanistica nell'evolversi della società. Nella prima edizione (1962) la *Premessa* terminava così:

È tempo ormai di riconoscere che ... la città in cui oggi viviamo è la conseguenza e la conclusione di una genesi consumata senza amore né civiltà.

Chi crede che il nuovo corso dell'urbanistica romana cominci umilmente negli uomini e nel paesaggio della periferia vicina e lontana sa che è solo la nostra ignoranza che non ci permette di scorgervi altro che una massa, una forza numerica: «ma la quantità per l'uomo diventa sempre inevitabilmente qualità» (A. Gramsci, *Lettere dal carcere*. Einaudi, Torino 1949, lettera CCXVII, p. 255).

Nell'edizione 1970 si avanzava la speranza che:

Nei prossimi anni qualcuno dalle baracche, dalle borgate, dalla periferia, riprenderà la lotta per l'avvenire civile di questa città e trovi in essa ancora qualcosa da amare, qualcosa da vivere ...

A cento anni di distanza da Roma Capitale una sola - dalla periferia al centro - è la legge urbanistica di Roma: il profitto dei padroni della città attraverso ogni possibile rendita parassitaria.

La storia - anche quando parla di cose lontane nel tempo - è sempre presente e mai passato ...

Tanto più è presente quando coincide con le ragioni stesse della quotidiana lotta popolare per una Roma nuova, diversa, opposta. ... Opposta ai cento anni di Roma capitale trascorsi e vissuti.

Si sperava in quegli anni che la storia corresse più velocemente di quanto non avesse permesso la secolare accidia della classe dirigente. Fu una sensazione di breve durata. Nell'edizione del 1992 si era già scoraggiati e nuove parole circolavano: abusivo, condonato, perimetro, toponimo, disimpegno, compensazione ecc. I punti interrogativi non erano solo nella premessa, ma anche nella conclusione del libro: ci si chiedeva se sarebbe mai stata possibile una pianificazione come mezzo per costruire una società. Oggi in questa edizione del 2011 forse è rimasto solo il punto interrogativo: Roma moderna?

Un libro comincia sempre con i ringraziamenti: qui sarebbero tanti, ma penso che tutte le persone a cui dovrebbero essere diretti siano d'accordo se le comprendo tutte nel ringraziamento ad Antonio Cederna per il suo continuo insegnamento e per avermi proposto cinquant'anni fa di scrivere questo libro.

ITALO INSOLERA

## ROMA MODERNA

In scala assai più larga del fabbricare, si procede al negoziare dei terreni, e la popolazione intanto manca di case.

LUIGI PIANCIANI, sindaco di Roma, aprile 1873.

Sino a quando vi sia un solo scolaro il quale non possa ricevere istruzione ed educazione civile in ambiente sano e adatto, le considerazioni del bilancio finanziario devono cedere il passo alle imperative esigenze del bilancio morale ed intellettuale.

ERNESTO NATHAN, sindaco di Roma, dicembre 1907.

La storia urbanistica di Roma è tutta e soltanto la storia della rendita fondiaria, dei suoi eccessi speculativi, delle sue convenienze e complicità colpevoli.

GIULIO CARLO ARGAN, sindaco di Roma, giugno 1978.

Noi rischiamo di perdere in 10-20 anni quello che non si è riusciti a perdere per secoli. Non possiamo essere indifferenti a questo appello di responsabilità, soprattutto perché la città, come in ogni periodo di crisi, si interroga sul passato per parlare in modo nuovo del presente e del futuro.

LUIGI PETROSELLI, sindaco di Roma, marzo 1981.

## Introduzione

Proponiamo di iniziare la storia moderna di Roma con i decreti che Napoleone I Bonaparte, imperatore dei Francesi e re d'Italia, firma nel 1811 per «l'embellissements de notre bonne ville de Rome».

Si tratta di un decreto imperiale in data 27 luglio 1811; di una lettera-circolare del prefetto del Dipartimento di Roma de Tournon in data 4 agosto 1811; di un ulteriore decreto imperiale in data 9 agosto 1811.

Del loro significato storico si tratta nel cap. I.

### I. DECRETO IMPERIALE, 27 LUGLIO 1811

Napoléon, Empereur des français, roi d'Italie, etc. etc. sur le rapport de notre Ministre nous avons décrété et décrétons ce qui suit:

#### *Titre Premier*

Art. 1. Chaque année il sera fait un fonds extraordinaire d'un Million sous le titre de fonds spécial des embellissements de Rome. Ce fonds sera prélevé, partie sur le revenu de la ville de Rome, et partie sur les revenus du domaine extraordinaire; il sera affecté aux fouilles pour la découverte des Antiquités, au perfectionnement de la navigation du Tibre, à la construction d'un nouveau pont sur celui d'Horatius Cocles, à l'achèvement du Pont de Sixte, à l'agrandissement et à l'embellissement des places Trajane et du Panthéon; à la construction d'une halle et de deux tueries; à l'ouverture d'une Promenade du côté de la porte du Peuple et de une autre sur l'emplacement du forum, du Colisée et du Mont Palatin; à l'établissement d'un jardin de botanique etc. etc.

Art. 2. Une Commission composée du Préfet de Rome, de l'intendant de la Couronne de Rome et du Maire de la ville dirigera les travaux. Le Préfet présidera cette Commission et correspondra directement avec le Ministre de l'Intérieur.

### I. DECRETO IMPERIALE, 27 LUGLIO 1811

Napoleone I, Imperatore dei francesi, re d'Italia ecc. ecc., in base al rapporto del nostro Ministro, abbiamo decretato e decretiamo quanto segue:

#### *Titolo primo*

Art. 1. Ogni anno sarà istituito un fondo straordinario di un milione destinato quale fondo speciale per il miglioramento di Roma. Questo fondo sarà prelevato parte sul reddito della città di Roma e parte sul reddito del demanio straordinario; sarà destinato agli scavi per il ritrovamento delle Antichità, al miglioramento della navigazione del Tevere, alla costruzione di un nuovo ponte sul luogo del ponte di Orazio Coclite, al restauro di ponte Sisto, all'ingrandimento e al miglioramento delle piazze di Traiano e del Pantheon; alla costruzione di un mercato coperto e due mattatoi; all'apertura di una passeggiata accanto a Porta del Popolo e di un'altra al Foro, al Colosseo, al Palatino; alla costruzione di un giardino botanico, ecc. ecc.

Art. 2. Una Commissione composta dal Prefetto di Roma, dall'Intendente della Corona di Roma e del Sindaco della città dirigerà i lavori. Il Prefetto presiederà questa Commissione e corrisponderà direttamente con il Ministro dell'Interno.

*Titre 2° - Dispositions particulières à 1811*

Art. 3. Le Million affecté par l'art. 1<sup>er</sup> du présent décret aux embellissements de la ville de Rome se composera pour 1811: 1<sup>o</sup> de cinq cent mille francs, qui seront prélevés sur les revenus de la ville de Rome, conformément à notre décret de ce jour; 2<sup>o</sup> de cinq cent mille francs qui seront prélevés sur les revenus de notre domaine extraordinaire en 1811.

Art. 4. Ce fonds d'un million sera employé en 1811 de la manière suivante:  
100 000 f. aux travaux de la navigation du Tibre et spécialement à la partie du fleuve qui traverse la ville.

50 000 f. pour commencer le nouveau pont d'Horatius Cocles.

50 000 f. pour les travaux du Pont Sixte.

50 000 f. pour les augmentations & embellissements des places Trajane et du Panthéon.

150 000 f. pour la promenade de la Porte du Peuple.

100 000 f. pour la promenade de l'emplacement du Capitole.

50 000 f. pour les halles.

100 000 f. pour les tueries.

50 000 f. pour le jardin Botanique.

300 000 f. fonds commune destiné à fournir des supplémens sur le compte qu'il nous sera rendu des progrès des travaux et à commencer des nouveaux travaux suivant la proposition qui nous sera faite par la Commission.

---

1 000 000 f.

*Titre 3°*

Art. 5. Les projets pour perfectionnement de la navigation du Tibre depuis Perugia jusqu'à la mer, et spécialement dans la partie de son cours qui traverse la ville de Rome; ceux pour le nouveau pont d'Horatius-Cocles et ceux pour les travaux du Pont de Sixte seront dressés sans délai et nous serons soumis dans les Conseils des Ponts & chaussées qui se tiendront en décembre.

Art. 6. Seront également dressés dans le plus court délai les projets pour l'agrandissement et l'embellissement des places Trajane & Panthéon, pour les halles & pour les tueries. En attendant que les projets pour la place Trajane aient reçu notre approbation il sera procédé à la demolition des couvents du Saint Esprit et de Sainte Euphémie.

Art. 7. Les projets qui nous ont été soumis pour la promenade du côté de la porte du Peuple, sont approuvés. À cet effet le couvent del Popolo et ses dépendances seront démolis, cette promenade s'appellera le jardin du Grand César.

Art. 8. La promenade projetée sur l'emplacement du Capitole et du Colisée s'appellera jardin du Capitole; les plan nous en seront fournis sans délai ainsi que ceux du jardin Botanique.

Art. 9. Les maisons, palais et dépendances situés sur les emplacements destinés aux embellissements de Rome et qui nous appartiennent, et appartiennent à la cour de Naples, seront démolis.

Art. 10. Notre Ministre de l'Intérieur, l'intendant général de notre Couronne et notre Ministre d'État intendant général de Domaine extraordinaire sont chargés de l'exécution du présent décret.

(Paris, 27 juillet 1811)

*Signé Napoléon*

*Titolo secondo. Disposizioni particolari per il 1811*

Art. 3. Il milione di cui all'articolo 1 del presente decreto stanziato per il miglioramento della città di Roma sarà costituito per il 1811: i primi cinquecentomila franchi saranno prelevati dai redditi della città di Roma secondo questo nostro odierno decreto; i secondi cinquecentomila franchi saranno prelevati dai redditi del nostro demanio straordinario del 1811.

Art. 4. Il fondo di un milione sarà impiegato nel 1811 nella maniera seguente:  
100 000 f. lavori per la navigazione del Tevere specialmente nella parte del fiume che attraversa la città;

50 000 f. per cominciare il nuovo ponte di Orazio Coclite;

50 000 f. per i lavori di ponte Sisto;

50.000 f. per l'ingrandimento e l'abbellimento della piazze di Traiano e del Pantheon;

150 000 f. per la passeggiata della Porta del Popolo;

100 000 f. per la passeggiata sulle colline del Campidoglio;

50 000 f. per i mercati;

100 000 f. per i mattatoi;

50 000 f. per il giardino botanico;

300 000 f. fondi comuni destinati a costituire supplementi sull'avanzamento dei lavori e a iniziare nuovi lavori secondo le proposte che ci saranno avanzate dalla Commissione.

---

1 000 000 f.

*Titolo terzo*

Art. 5. I progetti per perfezionare la navigazione del Tevere da Perugia fino al mare e soprattutto nella parte del suo corso che attraversa la città di Roma; quelli per il nuovo ponte di Orazio Coclite e quelli per i lavori di ponte Sisto saranno redatti subito e ci saranno presentati nei Consigli dei «Ponts & chaussés» che si riuniranno a dicembre.

Art. 6. Saranno ugualmente redatti al più presto i progetti per l'ingrandimento e il miglioramento delle piazze di Traiano e del Pantheon, per i mercati e per i mattatoi. Nell'attesa che i progetti per la piazza di Traiano abbiano ricevuto la nostra approvazione si procederà alla demolizione dei conventi di Santo Spirito e di Santa Eufemia.

Art. 7. I progetti che ci sono stati presentati per la Passeggiata accanto alla Porta del Popolo sono approvati. A questo scopo il convento del Popolo e le sue dipendenze saranno demoliti, questa passeggiata si chiamerà il giardino del Grande Cesare.

Art. 8. La Passeggiata progettata sulla collina del Campidoglio e al Colosseo, si chiamerà il giardino del Campidoglio; i progetti ci saranno consegnati senza ritardi e così anche quelli del giardino botanico.

Art. 9. Le case, i palazzi e le dipendenze situati nei luoghi destinati alle opere per il miglioramento di Roma e che ci appartengono, e appartengono alla corte di Napoli, saranno demoliti.

Art. 10. Il nostro Ministro dell'Interno, l'intendente generale della nostra Corona e il nostro Ministro di Stato, intendente generale del Demanio straordinario sono incaricati dell'esecuzione del presente decreto.

(Parigi, 27 luglio 1811)

*Firmato Napoleone*

## 2. DECRETO-LETTERA CIRCOLARE DEL PREFETTO, 4 AGOSTO 1811

L'auditeur au Conseil d'État. Préfet du Département de Rome.

Vu le décret impérial du 27 juillet dernier relatif aux embellissements de Rome;

Vu la lettre de son Excellence le Ministre de l'Intérieur en date du 3 août;

Considérant, qu'il est urgent pour profiter de la saison des travaux, de les commencer sans délai; Arrête:

Art. 1. Le Maire de Rome au reçu du présent arrêté ordonnera aux locataires et autres occupants des bâtiments destinés par le décret du 27 juillet à être démolis, de les évacuer sans délai.

Art. 2. Il fera afficher la mise en adjudication au rabais de la démolition de ces bâtiments ayant préalablement fait dresser un cahier des charges qui sera soumis à notre approbation, il y sera expressément porté que l'entrepreneur ne pourra employer que des ouvriers domiciliés à Rome.

Art. 3. Les matériaux provenant de la démolition, tels que pierres, plâtres, charpente, fer, plomb et autres susceptibles d'être employés dans la construction à faire seront conservés et confiés à un garde magasin nommé par le Maire. Les boiseries, portes, fenêtres et autres objets non susceptibles d'être employés seront vendus au plus offrant & sur affiches préalables.

Art. 4. Les démolitions commenceront par le couvent du Peuple & bâtiments attenants, au 15 septembre la démolition de ce couvent devra être terminée, et tous les matériaux transportés aux lieux désignés par le Maire.

L'Église et un bâtiment attenant seront conservés.

Art. 5. Le Couvent de Saint Bonaventure au Mont Palatin sera démolit à la même époque et dans le même délai et les mêmes formalités seront observées.

Art. 6. Il sera successivement procédé à la démolition des autres bâtiments cédés par sa Majesté.

Art. 7. Il sera établi au 16 août prochain quatre ateliers de terrassiers, composé chacun de 200 individus dont un tiers femmes ou enfants au dessous de 12 ans.

Le premier atelier sera employé au dégagement du temple de la Paix. Les terres qui seront enlevées seront transportées dans une partie de la vigne de Sainte Françoise Romaine désignées dans le plan soumis à sa Majesté. À cet effet il sera ouvert dans le mur qui entoure cette vigne, un passage, et le lieu du dépôt sera marqué par les architectes de la ville.

Le second atelier sera chargé du dépayement de l'arc de Janus. Les terres seront transportées dans une partie du grand Cirque et le Maire traitera avec le propriétaire pour l'indemnité à lui payer.

On établira le 3<sup>ème</sup> atelier dans l'intérieur du Colisée, il sera chargé d'enlever les terres jusqu'au sol de l'arène, et de les transporter dans le voie L'Abicane [sic] dont le réhaussement a été jugé indispensable.

Le 4<sup>ème</sup> atelier, enfin, continuera l'escavation de terrain entre le temple de Vesta et la fortune Virile. Les terres seront transportées par le moyen de bateaux hors de la porte du port Trajan.

Art. 8. Les ateliers seront successivement augmentés de manière qu'au 1<sup>er</sup> octobre, il y ait au moins deux mille individus occupés.

Art. 9. Les travaux de terrassement se feront par attachement & à la tache. Les ateliers seront divisés en compagnie de cent hommes & en brigades de dix. Chaque compagnie sera sous l'inspection d'un chef nommé par le Maire et chargé de la police. Chaque brigade aura un chef également nommé par le Maire mais choisi parmi les travailleurs.

## 2. DECRETO-LETTERA CIRCOLARE DEL PREFETTO, 4 AGOSTO 1811

L'auditore al Consiglio di Stato, Prefetto del Dipartimento di Roma.

Visto il decreto imperiale del 27 luglio scorso relativo ai miglioramenti di Roma;

Vista la lettera di S. E. il Ministro dell'Interno in data 3 agosto;

Considerando, che è urgente per approfittare della stagione favorevole ai lavori, di iniziarli senza rinvii; Decreta:

Art. 1. Il Sindaco di Roma al ricevimento del presente decreto ordinerà agli affittuari e agli altri abitanti degli edifici destinati dal decreto del 27 luglio a essere demoliti, di evacuarli subito.

Art. 2. Bandirà la gara d'appalto al ribasso per la demolizione di questi edifici, avendo fatto prima redigere un capitolato d'appalto che sarà sottoposto alla nostra approvazione, in cui sarà precisamente indicato che l'impresario potrà impiegare solo lavoratori domiciliati a Roma.

Art. 3. I materiali provenienti dalle demolizioni, come pietre, gessi, carpenteria, ferro, piombo e altri adatti ad essere utilizzati nella costruzione da fare saranno conservati e affidati ad un custode del magazzino nominato dal Sindaco. Il legname, le porte, le finestre e altri oggetti non in grado di essere impiegati saranno venduti al miglior offerente, con annuncio preventivo.

Art. 4. Le demolizioni cominceranno dal convento del Popolo ed edifici annessi; al 15 settembre la demolizione di questo convento dovrà essere terminata, e tutti i materiali trasportati nei luoghi indicati dal sindaco.

La chiesa e un edificio attiguo saranno conservati.

Art. 5. Il convento di San Bonaventura al Monte Palatino sarà demolito negli stessi termini e saranno osservate le stesse procedure.

Art. 6. Si provvederà successivamente alla demolizione degli altri edifici ceduti da Sua Maestà.

Art. 7. Si organizzeranno entro il 16 agosto quattro squadre di sterratori, composte ognuna di 200 persone di cui un terzo donne o ragazzi sopra i 12 anni.

La prima squadra sarà impiegata per lo sgombero del Tempio della Pace: la terra che sarà levata sarà trasportata in una parte della vigna di Santa Francesca Romana indicata nella pianta esaminata da sua Maestà. A questo scopo sarà aperto nel muro che circonda la vigna un passaggio, e il luogo della discarica sarà segnato dagli architetti della città.

La seconda squadra sarà incaricata della liberazione dell'Arco di Giano. Le terre saranno trasportate per una parte al Circo Massimo e il Sindaco tratterà con il proprietario per l'indennizzo da pagargli.

Si installerà la terza squadra all'interno del Colosseo e sarà incaricata di togliere la terra fino al piano dell'arena e di trasportarla nella via Labicana di cui è stato giudicato indispensabile il rialzo.

La quarta squadra, infine, continuerà lo scavo del terreno tra il Tempio di Vesta e della Fortuna Virile. Le terre saranno trasportate con battelli davanti alla Porta del porto di Traiano.

Art. 8. Le squadre saranno successivamente aumentate in modo che al 1<sup>o</sup> ottobre, ci siano almeno due mila lavoratori impiegati.

Art. 9. I lavori di scavo si faranno secondo giornate di lavoro e secondo quantità. Le squadre saranno divise in compagnie di cento uomini e in brigate di dieci. Ogni compagnia sarà sotto il controllo di un capo nominato dal Sindaco e incaricato dell'organizzazione. Ogni brigata avrà un capo ugualmente nominato dal Sindaco, ma scelto tra i lavoratori.

Le décompte du travail fait par chaque brigade se fera à la fin de la semaine par l'inspecteur dont nous parlerons plus bas. Les paiements se feront au chef de la brigade. Dans le cours de la semaine on payera chaque soir un à compte, et le samedi au soir la brigade sera totalement solvée du travail de la semaine.

Art. 10. Les architectes seront chargés de mesurer la tâche donnée à chaque brigade, et lorsque le déblai sera fini ils mesureront de nouveau; l'inspecteur ne pourra solder le compte de fin de semaine que lorsque l'architecte de service lui aura remis un certificat constatant l'étendue du travail fait pendant la semaine. Les architectes demeurent personnellement responsables des certificats qu'il délivrent.

Art. 11. Le déblai des terres se donnera au mètre cube. La Commission nommée par le Décret impérial du 27 juillet fixera le prix de l'enlèvement et du transport du mètre cube sur le rapport des architectes, et d'après la nature du terrain & l'éloignement des lieux de transport.

Le prix sera fixé de manière qu'un ouvrier ordinaire gagne par jour un franc 25 centimes; aux femmes 75 centimes et un enfant au dessus de 12 ans 50 centimes; les ouvriers devront se fournir des outils nécessaires. Il leur sera distribué gratuitement une portion de soupe économique.

Art. 12. Tous les travaux d'arts, les transports de terres par charrettes ou bateaux quand l'éloignement du lieu de dépôt le rendra nécessaire, seront faits par adjudication et dans les mêmes formes usitées dans l'ad.<sup>m</sup> des ponts & chaussées.

Art. 13. La Commission rédigera un règlement pour la police des ateliers et pour régler le mode de comptabilité.

Art. 14. Elle présentera à S. Ex. le Ministre de l'Intérieur une liste de candidats pour la nomination de l'inspecteur des travaux. M. Fortuna ingénieur sera provisoirement chargé de cette inspection. Il lui sera payé sur le fonds d'embellissement une somme de 150 fr. par mois.

Art. 15. Le présent arrêté sera soumis à l'approbation de S. Ex. le Ministre de l'Intérieur et transmis de suite à M. le Maire de Rome chargé de son exécution.

*Fait à Paris, le 4 août 1811*

*Signé le Préfet de Rome Tourmon*

*Approuvé par le Ministre de l'Intérieur. Paris le 7 août 1811*

*Signé Montalivet*

### 3. DECRETO IMPERIALE, 9 AGOSTO 1811

Napoléon, Empereur des français, Roi d'Italie etc. etc.; conformément à notre décret du 27 juillet dernier, et pour la continuation des embellissements de notre bonne ville de Rome,

Nous avons décrété et décrétons ce qui suit:

Art. 1. L'isle des maisons situées au milieu d'entre les deux rues de deux faux-bourgs du Vatican, qui vont du pont Saint Ange à la Basilique de Saint Pierre, sera démolie, pour agrandir la place Saint Pierre. Ces maisons sont marquées A sur le plan joint au présent décret.

Art. 2. La place actuelle de la fontaine de Trevi sera agrandie au moyen de la démolition des maisons situées en face & marquées B sur le plan.

Il computo del lavoro eseguito da ogni brigata sarà fatto alla fine della settimana dall'ispettore di cui parleremo più avanti. I pagamenti si faranno al capo della brigata. Nel corso della settimana si pagherà ogni sera un acconto, e il sabato sera la brigata sarà completamente pagata del lavoro della settimana.

Art. 10. Gli architetti saranno incaricati di misurare la quantità assegnata ad ogni brigata e quando lo scavo sarà finito, misureranno di nuovo; l'ispettore potrà saldare il conto di fine settimana soltanto quando l'architetto di servizio gli avrà consegnato un certificato che documenti la dimensione del lavoro fatto durante la settimana. Gli architetti sono personalmente responsabili dei certificati che emettono.

Art. 11. Lo scavo delle terre si misurerà in metri cubi. La Commissione nominata con il Decreto imperiale del 27 luglio fisserà il prezzo della rimozione e del trasporto per metro cubo sulla base del rapporto degli architetti e secondo la natura del terreno e la distanza dei luoghi di trasporto.

Il prezzo sarà fissato in modo che un operaio ordinario guadagni al giorno un franco e 25 centesimi; le donne 75 centesimi e un ragazzo sopra i 12 anni 50 centesimi; gli operai dovranno fornirsi degli strumenti necessari. Sarà loro distribuita gratuitamente una porzione di zuppa economica.

Art. 12. Tutti i lavori d'arte, i trasporti delle terre con le carrette o i battelli quando la distanza del luogo di scarico li renderà necessari, saranno svolti su appalto secondo gli stessi criteri usati dall'Amministrazione «Ponts & chaussées».

Art. 13. La Commissione redigerà un regolamento per l'organizzazione delle squadre e per regolare l'effettuazione della contabilità.

Art. 14. (La Commissione) presenterà a S. E. il Ministro dell'Interno una lista per la nomina dell'ispettore dei lavori. L'ing. Fortuna sarà provvisoriamente incaricato di questa ispezione. Gli sarà pagata sui fondi per il miglioramento una somma di 150 f. al mese.

Art. 15. Il presente decreto sarà sottoposto all'approvazione di S. E. il Ministro dell'Interno e trasmesso successivamente al Sindaco di Roma incaricato della sua esecuzione.

*Fatto a Parigi, il 4 agosto 1811*

*Firmato il Prefetto di Roma Tourmon*

*Approvato dal Ministro dell'Interno Parigi, il 7 agosto 1811*

*Firmato Montalivet*

### 3. DECRETO IMPERIALE, 9 AGOSTO 1811

Napoleone, Imperatore dei francesi, Re d'Italia ecc. ecc.; conformemente al nostro decreto del 27 luglio scorso, e per la continuazione dei miglioramenti della nostra città di Roma, abbiamo decretato e decretiamo quanto segue:

Art. 1. L'isola di case situata tra le due vie verso il Vaticano, che vanno dal ponte Sant'Angelo alla basilica di San Pietro, sarà demolita per ingrandire la piazza San Pietro.

Queste case sono indicate con «A» nella pianta aggiunta al presente decreto.

Art. 2. La piazza attuale della fontana di Trevi sarà ingrandita demolendo le case situate di fronte e indicate con «B» nella pianta.

Art. 3. La portion A du palais de Venise sera démolie de manière à agrandir la place de ce palais, et à élargir dans cette partie la rue du Cours.

Art. 4. Nos Ministres de l'Intérieur & des Finances sont chargés de l'exécution du présent arrêté.

*Paris, 9 août 1811*

*Signé Napoléon*

Art. 3. La porzione «A» di palazzo Venezia sarà demolita in modo da ingrandire la piazza di questo palazzo e ingrandire questa parte di via del Corso.

Art. 4. I nostri Ministri dell'Interno e delle Finanze sono incaricati dell'esecuzione del presente decreto.

*Parigi, 9 agosto 1811*

*Firmato Napoleone*

## Capitolo primo

## Roma: Napoleone I e de Tournon

Gli avvenimenti che nell'ultimo decennio del XVIII secolo, iniziando dalla Francia, interessarono tutta l'Europa, arrivarono anche a Roma. Il 13 gennaio 1793, tre anni e mezzo dopo la presa della Bastiglia (14 luglio 1789), gli scontri tra i primi gruppi rivoluzionari e i conservatori pontifici portarono all'uccisione del diplomatico de Bassville<sup>1</sup>.

La diplomazia controlla la situazione fino al 1796, quando i francesi invadono le Legazioni, e cioè la parte più settentrionale dello Stato Pontificio; le invasioni militari terminarono con la pace di Tolentino (19 febbraio 1797). Ma alla fine dell'anno durante altre sommosse a Roma viene ucciso il generale Duphot (28 dicembre 1797)<sup>2</sup>. Questa volta la diplomazia non regge e le truppe francesi guidate dal generale Berthier occupano Roma il 10 febbraio 1798; il 20 febbraio Pio VI va in esilio e morirà in Francia nel 1799.

Una data importante è, pochi giorni dopo la partenza del papa, il 25 febbraio 1798: una sommossa esplose in Trastevere e provoca decine di morti; un'assemblea nel Foro romano proclama la Repubblica e dichiara decaduto il potere temporale.

Contro Roma repubblicana arriveranno in città le truppe del Regno di Napoli nel novembre 1798 per pochi giorni e poi stabilmente dal 30 settembre dell'ultimo anno del XVIII secolo. Poco dopo i soldati di Napoli, arriverà anche il nuovo papa Pio VII (Barnaba Chiaramonti, eletto pontefice a Venezia nel 1800), che vivrà fino al 1823, tra Roma e l'esilio nel Regno di Napoli. È lui il papa quando il 2 febbraio 1809 le truppe francesi ritornano a Roma e il 17 maggio 1809 proclamano «Roma città imperiale» annessa all'impero di Napoleone, al centro del Dipartimento del Tevere. Roma

resterà la «seconda città dell'impero» fino alla caduta di Napoleone: il 19 gennaio 1814 torneranno i napoletani, seguiti dal papa.

È nei cinque anni «francesi» (1809-14) che si elabora il programma del prefetto e capo del Dipartimento de Tournon che culminerà nei decreti imperiali e nella lettera-circolare del prefetto del 1811, pubblicata integralmente nell'Introduzione.

I decreti del 1811 iniziano con lo stanziamento di un fondo di un milione all'anno destinato in due direzioni, ritenute basi necessarie per avviare la città verso una necessaria riforma urbana.

La prima direzione è quella culturale: la «seconda città dell'impero» è in realtà la prima per la sua storia e per le opere in essa costruite in tre millenni. Bisogna dunque scavare per ritrovare la città antica: il foro di Traiano, il Colosseo, ponte Sisto, il tempio di Vesta, il tempio della Fortuna Virile, la Spina di Borgo, le piazze davanti al Pantheon e alla fontana di Trevi, la piazza Venezia, da ingrandire demolendo il Palazzetto.

Ma il grosso salto in avanti è nella proposta di un grande parco archeologico al Foro, al Colosseo, al Palatino e un secondo grande parco in piazza del Popolo, il Pincio. I parchi sono il collegamento tra i resti monumentali e il popolo di oggi: il valore culturale si unisce a quello sociale. Per la creazione dei parchi non si esita a demolire quanto potrebbe essere d'ostacolo.

La seconda direzione è appunto quella sociale: i dirigenti francesi post-rivoluzione vedono nella società romana, organizzata secoli prima secondo la mentalità della Controriforma, un mondo da cambiare completamente. E cominciano dal lavoro: per l'attuazione del programma culturale occorrono soprattutto lavori di scavo per cui non occorre mano d'opera specializzata. Si progetta quindi di organizzare squadre di sterratori che dovranno impiegare almeno duemila operai di cui un terzo donne o ragazzi oltre i dodici anni. L'organizzazione del lavoro, il suo scopo, i pagamenti, gli indennizzi sono ancora un modello a due secoli di distanza: è certo un modello semplice, ma permette il rispetto di tempi precisi. Per la prima volta a Roma diventa un obbligo di legge anche il lavoro delle donne e il rispetto dell'età minima lavorativa. In questa direzione vengono inserite anche alcune opere per servizi: navigazione del Tevere, un nuovo ponte, un mercato coperto, due mattatoi, un giardino botanico.

Se Napoleone non fosse stato sconfitto, questi decreti sarebbero stati alla base del primo «piano regolatore» di Roma moderna;

<sup>1</sup> Nicolas-Jean Hugou De Bassville (1753-93), giornalista e diplomatico. Vincenzo Monti scrisse in sua memoria il poema epico *La Bassvilliana*.

<sup>2</sup> Léonard-Mathurin Duphot (1769-97), generale di brigata.

ma i trenta mesi fra i decreti del 1811 e la fine del Dipartimento del Tevere e della prefettura de Tournon, furono troppo pochi. Molte opere programmate restarono incompiute o neanche iniziate, ma la macchina messa in movimento sarà di riferimento per molto tempo.

Anche topograficamente Roma era ancora, nell'Ottocento, la città di tre secoli prima e la struttura che Paolo III, Gregorio XIII, Sisto V<sup>3</sup> avevano cominciato a darle nel Cinquecento rimaneva incompleta, raggiunta solo in parte dalle poche nuove costruzioni e per lo più invece ancora in campagna tra i muri di cinta delle vigne e delle ville<sup>4</sup>.

La città era divisa in tre parti. La maggiore, al di qua del Tevere, occupava tutta l'ansa del fiume e il Campo Marzio: le case si schieravano fitte lungo il fiume dal quartiere dell'Oca accanto a Porta del Popolo, fino alla Bocca della Verità.

La massa compatta delle case non era interrotta che da pochissime piazze e rettifili: piazza Navona, piazza del Popolo, piazza del Quirinale, via Giulia, via Ripetta, il Corso, via del Babuino, via Condotti, via Panisperna.

Le case di Roma finivano contro le pendici del Pincio, villa Medici, villa Ludovisi, i giardini del Quirinale: al di là di via Margutta, di via Sistina, di piazza Barberini non c'era più nulla.

Sotto al Quirinale le vigne arrivavano fino alla Torre delle Mili- zie: tra questa e il Foro romano si arrampicava sui colli il quartiere popolare della Suburra, che univa alla città Santa Maria Maggiore. Verso il Tevere le case sulle pendici del Campidoglio erano le ultime di Roma.

Questa piccola città aveva pochissime appendici: un po' di case lungo le rettilinee vie XX Settembre e Quattro Fontane, qualcuna attorno a San Giovanni in Laterano e lungo lo Stradone tra il Laterano e il Colosseo.

<sup>3</sup> Paolo III, Alessádro Farnese, 1534-49; Gregorio XIII, Ugo Boncompagni, 1572-1585; Sisto V, Fabio Peretti, 1585-90.

<sup>4</sup> Cfr. per la storia urbanistica di Roma prima del 1870: «Urbanistica», nn. 27, 28-29, 1959; in particolare l'articolo di LUDOVICO QUARONI, *Una città eterna: quattro lezioni da ventisette secoli*; questo articolo unitamente ad altri scritti precedenti di Quaroni (1954, inediti) è stato pubblicato col titolo: *Immagine di Roma*, Laterza, Bari 1969; MARIO COPPA, *Roma senza cuore*, in «L'Architettura», nn. 2 e 3, luglio-agosto e settembre-ottobre 1955; FERDINANDO CASTAGNOLI, CARLO CECHELLI, GUSTAVO GIOVANNONI e MARIO ZOCCA, *Topografia e urbanistica di Roma*, vol. XXII della *Storia di Roma*, Cappelli, Bologna 1958; FIORELLA BARTOCCINI, *Roma nell'Ottocento*, vol. XVI della *Storia di Roma*, Cappelli, Bologna 1985.

La crescita della popolazione, dovuta quasi esclusivamente alle nuove nascite, era stata tutta assorbita in questo agglomerato ristretto: i ricchi avevano costruito i loro nuovi palazzi nella zona barocca del Corso e di piazza di Spagna; i poveri avevano riempito i vuoti dei giardini medioevali e rinascimentali nel «Quartiere del Rinascimento».

La stessa cosa era avvenuta nelle altre due parti di Roma pontificia: Borgo e Trastevere. Borgo era tutto rinchiuso tra le mura della città leonina, il Vaticano e Castel Sant'Angelo, e conservava ancora il carattere particolare che gli derivava dall'esser stato il quartiere militare pontificio di Roma, separato anche amministrativamente dalla città fino al 1586. Per entrarvi e per uscirvi bisognava passare attraverso la fortezza di Castel Sant'Angelo a cui faceva capo l'unico ponte tra Borgo e Roma: ponte Sant'Angelo.

Trastevere era meglio collegato: ponte Sisto lo univa a via Giulia e ponte Quattro Capi, attraverso l'isola di San Bartolomeo, al rione Campitelli. Inoltre via della Lungara lo collegava a Borgo. Trastevere era allora un quartiere molto piccolo: le sue ultime case erano a Santa Cecilia, a San Gallicano, a San Callisto, ai giardini dell'Arcadia. San Cosimato, San Francesco a Ripa, l'Ospizio di San Michele erano già campagna.

Difficile individuare il «centro» di questa città, anche se tante volte nella storia questo «centro» aveva avuto un'importanza universale.

Quello della Roma antica era nel Foro, ma finito l'impero era stato abbandonato e nel 1870 era campagna; quello della Roma medioevale e comunale era sul Campidoglio, ma le autorità municipali non avevano alcun potere; inoltre sorgeva topograficamente alla periferia della città. Il papa infine aveva continuato per secoli ad andare avanti e indietro tra Laterano e Vaticano, tra la sede del Vescovato romano e la tomba di San Pietro, senza però definire una strada chiara e sicura che unisse San Giovanni a San Pietro. Poi, dopo il ritorno da Avignone nel 1377, il Vaticano diventò la sede papale e insieme la fortezza e l'acquartieramento delle milizie mercenarie. San Pietro era alla periferia di Roma e i suoi rapporti con la città furono del tutto particolari. Il papa del resto non vi risiedeva sempre: per molti mesi dell'anno la sua dimora era al Quirinale o addirittura in una delle ville che attorniavano splendidamente la piccola e collinosa città.

Comunque la sede del potere politico, la residenza dell'autorità,

si aggirava tra le ultime case e la campagna, non stava nel «centro», ma nella periferia geografica di Roma.

In tutta la zona centrale abitavano circa 200 000 persone. Pochi nobili, detentori con i molti porporati delle ricchezze e dei poteri; poi il «generone» e il «generetto», la borghesia cioè alta e bassa che amministrava i beni dei patrizi, mentre i prelati amministravano quelli dei porporati; infine una grande massa di persone che vivevano di mendicizia, di beneficenza, di rimedi: quanti fossero è difficile dirlo in quanto le fonti più ottimistiche ne riconoscono 20 000, mentre le altre arrivano a indicarne 60 000.

Anche all'aspetto Roma denunciava questa sua divisione in ceti. Alti sulla massa della città i grandi palazzi in pietra dell'aristocrazia: i Barberini alle Quattro Fontane, i Borghese a Ripetta, gli Orsini a Monte Savello, i Doria, i Chigi, i Boncompagni, i Salviati al Corso, i Massimo a Sant'Andrea della Valle, i Colonna e i Muti ai Santi Apostoli, i Rospigliosi a Monte Cavallo, gli Altieri al Gesù, i Caetani alle Botteghe Oscure, i Corsini alla Lungara, i Farnese al centro del quartiere del Rinascimento.

Tutt'attorno ai palazzi, come nella speranza di ricavar qualcosa dalla vicinanza con la ricchezza, le case del popolo, estremamente misere: avevano l'aspetto di tante case di campagna messe una accanto all'altra, che oggi possiamo ritrovare in via del Teatro Pace, in via Santa Maria in Cappella, in via del Cedro, in piazza Sant'Anastasia. Roma assomigliava molto a un grosso paese.

Forse aveva un po' più l'aria cittadina tra Campo Marzio e piazza del Popolo, dove da due secoli costruivano gli ultimi arrivati tra i nobili e i primi arrivati della borghesia. Il tipo di casa che questi abitano è diverso dai palazzi e dalle case popolari: è la casa ad appartamenti con la scala in comune che, su un'altezza totale minore di quella dei palazzi patrizi, riesce a disporre ben cinque piani, abitati da altrettanti proprietari o affittuari.

Napoleone e de Tournon non essendo né urbanisti né architetti, ma politici e amministratori, guardarono a Roma in maniera ben diversa dagli artisti pontifici dei secoli precedenti. Il prefetto de Tournon cercò anzitutto di disporre gli strumenti tecnici per operare non solo sull'aspetto formale della città, ma sulla sua organizzazione sociale ed economica. Partì perciò da un rilevamento statistico di Roma e da un contemporaneo rilievo topografico e altimetrico. Il grande merito di de Tournon è stato la ricerca di un metodo attraverso cui far uscire tutta la città dal suo atteg-

giamento passivo, dal suo passato trasformato quotidianamente nel presente.

Non c'erano le strade attrezzate, i parchi e i servizi pubblici che c'erano già allora nelle altre capitali e anche le case si presentavano in condizioni inadeguate.

De Tournon pensò alla necessità di provvedere, sull'esempio di Parigi, a un piano di risanamento dei quartieri più poveri e malsani risolvendo insieme il problema del lavoro per gli abitanti, che la rivoluzione napoleonica aveva privato delle elemosine, delle beneficenze, delle clientele. La mancanza di fondi e la difficoltà di reperire mano d'opera specializzata lo costrinsero a ripiegare su un diverso programma in cui sfruttare mano d'opera non qualificata e non aver bisogno quasi affatto di materiali onerosi. Ricorse perciò a movimenti di terra, a sistemazioni di giardini. Ancora sul modello di Parigi, chiusa alle estremità est e ovest dal Bois de Boulogne e dal Bois de Vincennes, prevede due grandi parchi: il primo a sud, comprendente tutta la zona archeologica da piazza Venezia all'Appia Antica, e il secondo a nord diviso in due parti: il Pincio e il parco del Grande Cesare, da Porta del Popolo fino a ponte Milvio. Anche di questi grandi progetti non fu realizzato molto: a sud furono fatti solo pochi restauri al Foro e il Canina<sup>5</sup> cominciò a trasformare la via Appia Antica nella passeggiata archeologica che siamo soliti ammirare. Un po' di più riuscì a fare a nord: abbandonato il parco del Grande Cesare fu avviata invece piazza del Popolo, sistemata come oggi la vediamo, nonostante le difficoltà incontrate per la consueta, cronica mancanza di fondi e per la superficialità tecnica dimostrata dal Valadier<sup>6</sup>, per superare il dislivello tra la piazza e il Pincio.

Nel costume edilizio di Roma il piano del de Tournon rappresentò una grande innovazione: fino ad allora erano stati usati nei lavori pubblici i galeotti. De Tournon sostituì loro la mano d'opera pagata, legando alla produzione edilizia una politica del lavoro, ispirata chiaramente ai nuovi concetti democratici della Rivoluzione francese.

<sup>5</sup> Luigi Canina (1795-1856), archeologo, architetto. Scavi al Tuscolo, alla via Appia Antica. Lavori a Villa Borghese: ingresso a piazzale Flaminio. Libri: *Gli edifici di Roma antica*, 1851, 4 voll.; *La prima parte della via Appia Antica dalla Porta Capena a Boville*, Roma 1853.

<sup>6</sup> Giuseppe Valadier (1762-1839), architetto, orafo, argentiere. Progettò piazza del Popolo, il restauro dell'Arco di Tito, la Casina del tè al Pincio che porta il suo nome, la ricostruzione della basilica di San Paolo dopo l'incendio del 1823, vari altri palazzi. Introdusse lo stile neoclassico a Roma.

Così, ancora molti anni dopo, poteva risultare valida la descrizione di Roma pubblicata a metà del Settecento nella celeberrima *Encyclopédie*<sup>7</sup>:

Risulta dal calcolo che Roma è sei volte meno popolata di Parigi e sette volte meno di Londra. Ha la metà degli abitanti di Amsterdam, dalla quale è ancor più lontana per ricchezza.

Non ha marina, non manifatture, né traffici. I palazzi tanto vantati non sono tutti ugualmente belli perché tenuti male; la maggior parte delle abitazioni private è miserabile. Il selciato è cattivo ... le strade sudice e strette e non sono spazzate se non dalla pioggia, che vi cade molto di rado. La città, formicolante di chiese e di conventi, è quasi deserta ad oriente e a mezzogiorno. Si dia pure un cerchio di dodici miglia alle sue mura; questo cerchio è riempito da terre incolte, da campi, e da orti ... Ebbe ragione chi disse che i sette colli, una volta ornamento della città, oggi non le servono che per tomba!

<sup>7</sup> Voce *Rome*, scritta dal cavaliere De Joncourt.

## Capitolo secondo

Roma: Pio IX e de Mérode

Nei trent'anni fra la caduta di Napoleone I e il '48, Roma ritorna a essere la modesta città papale che Gregorovius definirà «il luogo più frolo d'Europa»<sup>1</sup>.

I papi che succedono a Pio VII<sup>2</sup> proseguono qualche opera del programma di de Tournon<sup>3</sup>: restauro del Colosseo, piazza del Pantheon, arco di Tito, piazza del Popolo, macello e foro Boario sulla via Flaminia, Musei Vaticani. Avviano la ricostruzione della basilica di San Paolo, distrutta da un incendio nel 1823. Luigi Canina lavora a villa Borghese (ingresso da piazzale Flaminio) e sull'Appia Antica<sup>4</sup>.

Il 16 giugno 1846 viene eletto pontefice Giovanni Maria Mastai Ferretti di Senigallia, col nome di Pio IX: sarà papa fino al 1878 e vedrà quindi sia la Repubblica romana del '49, sia il Regno d'Italia del '70. L'epoca moderna non era iniziata in modo favorevole alla Santa Sede (Rivoluzione francese, esilio dei papi, lotta tra imperi ecc.). Finita la protezione della Francia, la diplomazia europea si preoccupò di non favorire l'impero austro-ungarico degli Asburgo e lasciò libera la strada al modesto e poco temibile Stato dei Savoia. Non avendo nessun precedente nella storia dei secoli anteriori al XIX, questi cercarono di costruire un'ideologia unitaria che, tra Cavour e Garibaldi, finì per comprendere tutte le correnti politiche con pochissime eccezioni (Cattaneo, in parte Gioberti e soprattutto Mazzini).

Se era una cosa nuova l'unitario Regno d'Italia, era una cosa nuova anche la «città-Stato» della Santa Sede, coincidente con un territorio casualmente rinchiuso tra mura mille anni prima.

<sup>1</sup> FERDINAND GREGOROVIVS, *Römische Tagebücher*, trad. it. di R. Lovera, con il titolo *Diari Romani*, Milano 1885.

<sup>2</sup> Leone XII, della Genga, 1823-29; Pio VIII, Castiglioni, 1829-30; Gregorio XVI, Cappellari, 1831-46.

<sup>3</sup> Vedi *Introduzione* e cap. I.

<sup>4</sup> Vedi cap. I, nota 5.

Pio IX e i suoi ministri provarono a organizzare questo nuovo Stato speciale toccando anche dei punti difficili: amnistia, libertà di stampa, guardia civica, nuove persone al governo tra cui dei laici ecc<sup>5</sup>.

Nel 1848 viene nominato capo del Governo Pellegrino Rossi<sup>6</sup>; il 15 novembre viene assassinato; il 16 ci fu un assalto al Quirinale con morti; il 24 Pio IX fugge nel Regno di Napoli. Un governo provvisorio organizza le elezioni per l'Assemblea Costituente, gennaio 1849; il 9 febbraio successivo viene proclamata la Repubblica; Mazzini arriva a Roma il 5 marzo.

La vita della Repubblica romana è breve: il 24 aprile 1849 le truppe francesi sbarcano a Civitavecchia. A giugno attaccano la città assediata al Gianicolo (trincee fuori le mura, bombardamenti a villa Doria Pamphili e al Vascello); il 3 luglio la città è occupata e le truppe francesi resteranno a Roma fino al 1866, quando gli avvenimenti europei porranno fine al dominio di Napoleone III. Pio IX tarda a rientrare dall'esilio nel Regno di Napoli: il 12 aprile 1850. Qualche arco di trionfo in materiali posticci e una folla discreta lo salutano.

La città è la stessa che aveva lasciato 220 giorni prima: la Repubblica aveva in programma l'esproprio di beni ecclesiastici, ma nel breve tempo in cui durò ebbe troppe altre cose da fare.

La Roma che Pio IX ritrova non solo è la stessa su cui aveva già governato ma – data anche la troppo breve parentesi napoleonica – possiamo dire che è ancora nella sua struttura quella del Rinascimento e della Controriforma. Adesso non interessa tanto l'opera di Giulio II (1503-13), che voleva creare un «centro direzionale» ai due lati del Tevere (via della Lungara, ponte Sisto, via Giulia); e nemmeno vari tentativi di allargamenti promossi dalle famiglie nobiliari, magari quando avevano un «nipote» pontefice, come i Farnese (Paolo III, 1534-49) che costruirono il loro palazzo con da una parte la piazza e la via sul suo asse e dall'altra un ponte sopra via Giulia e un traghetto sul Tevere per raggiungere la villa di campagna (la Farnesina) in mezzo a grandi giardini, dal fiume al colle del Gianicolo.

Interessano invece le iniziative dei pontefici della Controriforma

<sup>5</sup> Vedi FIORELLA BARTOCCINI, *Roma nell'Ottocento*, 2 voll., Cappelli, Bologna 1988; nella collezione «Storia di Roma» dell'Istituto Nazionale di Studi Romani, vol. XVI.

<sup>6</sup> Pellegrino Rossi (1787-1848), economista, giurista; ambasciatore della Francia presso la Santa Sede; ministro della Giustizia, dell'Interno e primo ministro.

ma: Gregorio XIII (1572-85) e Sisto V (1585-90) e seguenti, che si occuparono di quell'enorme area tra le ultime case e le antiche mura che era stata abbandonata nei secoli ed era allora orti e vigne. Qui si costruiscono le grandi ville dei papi, delle loro famiglie, di quei pochi nobili che non avevano ancora avuto nipoti cardinali o papi, ma contavano sul futuro. Per servire ville e palazzi avevano restaurato vecchi rettilinei romani (l'«Alta Semita» poi via Pia, oggi via XX Settembre, via del Quirinale) o creato nuovi rettilinei tra le ville: via Merulana, via Panisperna, via di San Giovanni, via Ripetta, via del Babuino e, più lunga di tutte, la Strada Felice (oggi via Sistina, via Quattro Fontane, via Depretis, via Carlo Alberto, via Conte Verde, via Santa Croce in Gerusalemme)<sup>7</sup>.

In quell'enorme area fin dal IV secolo d.C. sorgevano due fondamentali centri della religione cattolica: San Giovanni in Laterano e Santa Maria Maggiore, che nei lunghi secoli medioevali avevano più volte formato centri urbani di grande importanza, da soli o uniti nel tentativo di essere ancora più consistenti. Via Merulana collegava Santa Maria Maggiore alla parte di San Giovanni rivolta alla città (che era diventata la facciata più importante) ai tempi di Gregorio XIII (1572-85); via di San Giovanni in Laterano collegava la stessa abside del Laterano col Colosseo e con la zona archeologica dei Fori.

Su alcuni di questi rettilinei erano stati impostati nel Seicento dei prolungamenti, come assi delle prime espansioni: così a Trastevere via della Lungaretta e via San Francesco a Ripa (Paolo V Borghese, romano, 1605-21).

Sono proprio questi rettilinei che interessano il ministro di Pio IX, de Mérode<sup>8</sup>.

I rettilinei infatti «servono» la grande area, quasi disabitata, al di qua delle mura; al di là di queste nel 1856 è arrivato il primo

<sup>7</sup> Questo rettilineo è sull'asse di Santa Maria Maggiore: fino a pochi anni fa la chiesa era sempre aperta sia sulla facciata che sull'abside e veniva giustamente utilizzata come una via interna.

<sup>8</sup> Monsignor Frédéric-François-Xavier Ghislain de Mérode (Bruxelles 1820 - Vaticano 1874), nobile, figlio di Félix ministro di Leopoldo I, fu in gioventù ufficiale nell'esercito francese e nella Legione straniera; combatté in Algeria. Arrivò a Roma nel 1847 e diventò ecclesiastico nel 1848: Cameriere Segreto Partecipante, ministro delle Armi (1860-64), elemosiniere, arcivescovo di Mitilene. All'interno dell'amministrazione pontificia si occupò delle prigioni e dell'istruzione. Nel 1870 si ritirò in Vaticano, dove è sepolto. Il fratello Werner continuò a lavorare dopo il 1870 a Prati: comprò la ex villa Altoviti e la rivendette a lotti all'impresario conte Cahen. Un ramo della famiglia vive tuttora a Roma: nel 1940 vendette le proprietà sulla via Ardeatina alla Società Generale Immobiliare (vedi capitolo XVIII), L. F. N. BESSON, *Frédéric-François-Xavier Ghislain de Mérode, ministre et aumônier de Pio IX, Archevêque de Mélitène; sa vie et ses œuvres*, Paris 1886.

binario ferroviario con stazione fuori Porta Maggiore. De Mérode costruisce il «suo» rettilineo prolungando quel binario fino ai primi ruderi delle Terme di Diocleziano (stazione Termini 1862). Il rettilineo di de Mérode è parallelo al rettilineo di Sisto V (e costituisce l'inizio della linea per Ceprano-Napoli: utilissima alle truppe napoletane in un senso o al papa fuggiasco nell'altro, come la recente storia aveva insegnato). Il parallelismo di questi due rettilinei costituirà la traccia geometrica per tutto l'enorme ampliamento dell'imminente capitale, tra San Giovanni e il Castro Pretorio. De Mérode sa inoltre che la stazione ferroviaria centrale di una città moderna<sup>9</sup>, è un suo centro: forse anche più importante del centro politico, del centro religioso. Quindi anche tutta la zona tra il Quirinale (papa o re) e la nuova stazione era destinata a un grande avvenire, e i giardini e le vigne delle ville patrizie o dei conventi erano destinati a essere una parte importante della città futura.

Al centro del quartiere tra il rettilineo sistino e il rettilineo ferroviario, il Regno d'Italia costruirà uno dei primi grandi quartieri con al centro piazza Vittorio Emanuele II. Dall'altra parte della stazione sorgerà ugualmente un grande quartiere intorno a piazza dell'Indipendenza. Le aree tutt'intorno erano dei Gesuiti.

De Mérode acquista per il Vaticano, o per sé, o per società formate da capitali di tutto il mondo. Nel 1859 acquista villa Strozzi per l'amministrazione pontificia delle carceri; nel 1864 acquista gli adiacenti orti delle monache dette Barberine e nel 1866 permuta parte di villa Strozzi con gli orti del monastero di San Bernardo. È diventato in tal modo proprietario di quasi tutta la zona tra le Terme di Diocleziano e via delle Quattro Fontane.

De Mérode progetta un quartiere di grandi isolati squadrati, delimitati da vie rettilinee e comincia a rivendere i terreni così lottizzati; de Mérode si occuperà infatti sempre di aree e mai di costruzioni, lasciando ad altri il compito di innalzare fabbricati che con la loro mole e la loro regolarità contrapporranno un'apparente grandiosità alle vie buie e contorte della vecchia Roma.

Mentre monsignor de Mérode prosegue acquistando nel 1864-65 vaste aree tra le Quattro Fontane e via del Boschetto (dove allora cominciavano le prime case cittadine), l'edificazione avanza molto lentamente e nel 1870 tutta la zona doveva fare uno strano effetto: in aperta campagna sorgevano separati l'uno dall'altro i ruderi delle Terme di Diocleziano, il capannone della stazione Termini,

<sup>9</sup> Nel 1863 era stato deciso che tutte le linee convergessero sulla stazione Termini.

Santa Maria Maggiore con poche case davanti; poche vie rettilinee con qualche casa nella zona oggi compresa tra via Torino e San Vitale. Tutt'attorno ville o conventi: le prime case di Roma erano alla Suburra, al Boschetto, alle Quattro Fontane.

De Mérode avrebbe potuto essere il primo grande urbanista di Roma moderna almeno due volte: la prima come urbanista di Roma capitale dello Stato Pontificio; la seconda come urbanista di Roma capitale del Regno d'Italia.

Quando Pio IX torna a Roma dal Regno di Napoli, in seguito alla fine della Repubblica romana nel 1850, de Mérode pensa a quale può essere l'organizzazione del Papato nella nuova Europa di Napoleone III (1808-73), dal 1848 presidente della Repubblica francese, dal 1852 imperatore. De Mérode non può prevedere la sconfitta del 1870 che porterà all'esilio in Inghilterra di Napoleone III, ma soprattutto al predominio degli Asburgo con l'impero austro-ungarico che si affaccia negli affari italiani in modo ben diverso dal mondo francese.

De Mérode (e con lui non solo Pio IX, ma soprattutto i Gesuiti) pensa a uno Stato della Chiesa piccolo ma comunque esistente, magari esteso soltanto fino a Civitavecchia (nel cui porto è ancora qualche nave della flotta francese), o addirittura di dimensioni come il Lichtenstein, il Lussemburgo, San Marino o Andorra. Di questo Stato Roma è la capitale, da sola o con un minimo territorio intorno. I pontefici dal '500 al '700 pensavano a ben altro e avevano già preparata questa capitale tracciando rettili nella grande cintura di vigne tra le ultime case e le antiche Mura Aureliane.

De Mérode ha capito che l'Europa e i suoi stati e le loro capitali a metà del XIX secolo sono altra cosa da quello che papi re e imperatori pensavano nei secoli precedenti. È il rettilineo che lui costruisce, anche se è parallelo a uno dei rettili sistini (quello da Trinità dei Monti a Santa Croce in Gerusalemme)<sup>10</sup>, è del tutto diverso e tutto «XIX secolo»: è infatti il primo binario ferroviario che entra in città provenendo da Napoli (via Ceprano), non a caso la capitale del più grande Stato della penisola, saldamente in mano alla conservatrice dinastia dei Borboni<sup>11</sup>, poco convinti padroni

<sup>10</sup> Le attuali vie di Santa Croce, via Conte Verde, piazza Vittorio Emanuele II, via Carlo Alberto, piazza di Santa Maria Maggiore, via Agostino De Pretis, via delle Quattro Fontane, via Sistina.

<sup>11</sup> I lavori per la ferrovia Ceprano-Roma iniziano nel 1862 e la linea viene aperta il 25 febbraio 1863. La stazione sarà iniziata nel 1868-69 su progetto dell'ingegner Salvatore Bianchi. Fu inaugurata nel 1874 e demolita nel 1939.

di mezza Italia. E non a caso quel binario finisce all'inizio dell'enorme proprietà romana dei Gesuiti, grandi alleati di de Mérode nelle lotte di potere dentro al Vaticano.

È lì che de Mérode acquista, sia per la Santa Sede sia per sé, terreni fino alla via Pia e a San Vitale; è lì che traccia uno degli assi della nuova città tra Santa Susanna e Santa Maria Maggiore (attuale via Torino), che sarà poi declassato dalla via Nazionale, con la quale de Mérode e i suoi successori collegheranno la «nuova città» con il centro storico<sup>12</sup>. In questo, oltre a tutte le chiese e i conventi, la Santa Sede era proprietaria di ben 137 palazzi.

Il XX settembre 1870 i bersaglieri sabaudi entrano dalla breccia aperta nelle mura presso Porta Pia, alla testata di uno dei rettifili papali: la via Pia (come abbiamo visto costruita sull'antico tracciato romano Alta Semita). Come viceministro delle armi dal 1860 al 1864, de Mérode non aveva certo previsto questo uso glorioso dei rettilinei papali.

De Mérode si trasferisce in Vaticano, e passa da urbanista della Roma città capitale del cattolicesimo a urbanista di Roma capitale del Regno d'Italia. Sono tante le ragioni per cui è ancora lui, nei quattro anni che gli restano prima di essere sepolto in Vaticano, l'urbanista protagonista, anche se altri nomi firmeranno i primi tentativi di piani urbanistici, le prime «pratiche».

Innanzitutto non gli è difficile passare da proprietario privato o delegato del Vaticano a membro di questa o quella grande impresa europea: le società che fino alla grande crisi inizieranno la costruzione dei nuovi quartieri sono per lo più estere (Austria, Germania: le nazioni vincenti soprattutto); e de Mérode è belga e conosce bene la nuova Europa e i movimenti dei capitali.

De Mérode non fornisce solo alla nascente capitale di uno Stato «poco moderno» terreni edificabili e strade, ma anche spiega come si può fare per costruire: è infatti de Mérode che presenta al Comune la prima domanda di «convenzione» che sarà discussa dal neonato Consiglio comunale il 28 febbraio 1871, neanche sei mesi dopo la caduta di Pio IX. L'oggetto della convenzione è l'area dalle Terme di Diocleziano a via Quattro Fontane, da via XX Settembre a Santa Maria Maggiore. Poco dopo altri imprenditori presenteranno progetti di convenzione per i terreni sull'«altipiano che si estende verso la stazione centrale delle ferrovie». La convenzione stabilisce che il proprietario costruttore cede al Comu-

<sup>12</sup> FLAMINIO LUCCHINI, *Via Nazionale: un viale di delizie*, Officina edizioni, Roma 1993.

ne le aree per le strade e gli altri servizi e che il Comune fa a sue spese strade, fognature, illuminazione e quanto necessario per l'abitabilità del quartiere convenzionato; il proprietario-costruttore può costruire ciò che ha progettato. Il Comune in questo modo ha in mano non un piano-progetto estremamente teorico, ma un documento amministrativo e insieme un capitolato sulla cui base potrebbe fare stanziamenti e dare lavoro (come avrebbero fatto Napoleone e de Tournon sessant'anni prima). Roma moderna sarà costruita con convenzioni per molti decenni dopo il 1870, in attesa di quello strumento che siamo oggi abituati a chiamare piano regolatore, ma che – come vedremo in tutto questo libro – non è mai stato in grado di guidare l'esistenza della città.

La convenzione di de Mérode viene approvata all'unanimità meno uno: la relazione fu tenuta dal sindaco Luigi Pianciani (di cui tratteremo più avanti), il voto contrario fu dell'ingegner conte Luigi Amadei che accusava de Mérode di prendersi lui tutti i guadagni e lasciare al Comune tutti gli oneri, di essere cioè uno «speculatore». Pianciani, leader morale dell'anticlericalismo e del progressismo nei primi mesi di Roma capitale, aveva capito che de Mérode proponeva un metodo e che le autorità esistevano perché il metodo non degenerasse in truffe.

Roma, tra il papa e i primi «italiani», aveva cominciato a muoversi: de Mérode aveva capito e fatto cose fondamentali. È azzeccato (come per de Tournon) chiamarlo «primo urbanista di Roma moderna», ma se guardiamo una carta della città con i tracciati delle zone interessate dagli acquisti e dalla convenzione di de Mérode, dobbiamo riconoscere che senza il suo lavoro, Roma capitale sarebbe diversa. Lo conferma indirettamente il nome della strada al centro del vasto complesso della convenzione di cui abbiamo scritto prima: si chiamava via de Mérode e cambiò il suo nome in via Nazionale<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> L'inizio della via è costituito dalla riutilizzazione dell'edera delle Terme di Diocleziano (attuale piazza della Repubblica): anche qui troviamo un esempio di rapporto del moderno con l'antico che sarà seguito in molti altri casi. I due edifici sorti sopra il perimetro dell'edificio romano (costruiti tra il 1887 e il 1898) sono opera di Gaetano Koch: purtroppo sopraelevati e decorati. Per il rapporto con i problemi archeologici cfr. RITA PARRIS e DONO HARTWIG, *Ipotesi per il Templum Gentis Flaviae*, Giunti, Firenze 1994. Gaetano Koch (Roma, 1849-1910) costruì più avanti su via Nazionale il palazzo della Banca d'Italia (1887-1902), palazzo Lavaggi-Pacelli (hotel Tiziano 1886-88), palazzo Boncompagni Ludovisi in via Tomacelli (1902), palazzo delle Quattro Fontane (1884-85), palazzo Margherita (Ambasciata Usa 1886-90), l'hotel *Majestic* in via Veneto (1896), palazzo de Parenti (piazza Cavour 1891-92) ecc.

## Capitolo terzo

## Dal potere temporale al Regno d'Italia

Molti erano sempre stati i viaggiatori stranieri in visita a Roma e tutti, piú o meno, tra un'ammirazione e l'altra, erano stati concordi con Charles de Brosses che nel 1739 scriveva: «Questa città sebbene grande non sembra affatto una capitale»<sup>1</sup>.

Dopo di lui, nel 1827, Stendhal pubblica le *Promenades dans Rome*: era venuto a Roma sei volte. La traduzione italiana (Parenti, 1956) ha la prefazione di Moravia<sup>2</sup> che scrive: «La Roma di Stendhal era il centro propulsore di una Chiesa universale e la capitale di uno Stato di butteri e pecorari. A partire dal 1870 è anche diventata la capitale del Regno e quindi della Repubblica d'Italia. Ma la Chiesa c'è ancora, piú che mai, e i butteri e i pecorari non se ne sono mai andati».

Con questi giudizi concordano i molti viaggiatori stranieri che nel XVIII e XIX secolo vennero a Roma, vissero a Roma, amarono Roma. Quanto piú le impressioni dei loro *Carnet de route* si avvicinano nel tempo, tanto piú forte appare il contrasto tra Parigi, Vienna, Londra o Berlino e la capitale dei papi: Roma si era come fermata nel tempo.

Nel 1868, due anni prima della breccia di Porta Pia, il poeta americano Longfellow faceva notare ciò al cardinale Antonelli, segretario di Stato: «Sì, ne siano rese grazie a Dio», rispose questi<sup>3</sup>.

Per l'Antonelli, per la Chiesa, per l'aristocrazia romana, questa città restava l'ultimo baluardo della tradizione nel secolo dell'illuminismo prima, in quello del positivismo poi; l'ultima ancora a cui poteva aggrapparsi una concezione del mondo che andava ovunque scomparendo.

<sup>1</sup> CHARLES DE BROSSES, *Lettres familières sur l'Italie (1739-1740)*, trad. it. di B. Schacherl con il titolo *Viaggio in Italia*, Parenti, Firenze 1956.

<sup>2</sup> Vedi cap. VII.

<sup>3</sup> Il dialogo è riportato in SILVIO NEGRO, *Seconda Roma 1850-1870*, Hoepli, Milano 1943.

Ma cosa significava la parola «Roma» per i «piemontesi» nel 1861 quando decisero che quella parola significava «capitale»; o nel 1870 quando lo diventò? Probabilmente oltre ai nomi di Romolo, di Cesare, di Augusto, di san Pietro e san Paolo, di qualche pontefice, non ne sapevano molto. Altrettanto deve presumersi per i Lombardi, i Veneti, i Toscani, i Marchigiani, gli Umbri arrivati da poco a essere «Regno d'Italia»; in quanto agli ex sudditi dei Borboni nel Sud, sapevano da secoli cosa vuol dire «capitale» e che da Napoli se ne fossero andati re e principi non comprometteva piú di tanto il ruolo della piú grande città della penisola (forse anche in testa come ruolo culturale). Per i tre grandi padri del Risorgimento, Roma significava cose diverse: Mazzini vi vedeva la capitale della Repubblica, unico modo possibile per avere un'Italia unita; a Garibaldi<sup>4</sup> la monarchia non piaceva, ma l'accettò perché capì che non c'era altra via; Cavour e i Savoia tra diplomazia e sconfitte militari (1ª guerra d'Indipendenza e in parte anche la seconda) riuscirono a prendere tutta l'Italia e a farne di Roma la capitale. Cavour<sup>5</sup> morì nel 1861 e la sua attività diplomatica non esisteva dunque piú quando il Regno d'Italia occupò quella che il conte aveva sempre proclamato dover essere la nuova capitale. Probabilmente se fosse stato vivo, Cavour non avrebbe fatto spendere soldi e prestigio con la «capitale provvisoria» a Firenze<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Giuseppe Garibaldi (1807-82) fu un condottiero che ebbe rapporti decisivi con Roma (città in cui abitò pochissimo negli ultimi tempi della sua vita); nel 1849 fu alla guida della sfortunata Repubblica romana; nel 1860 con la Spedizione dei Mille sperava di arrivare a Roma, ma i «piemontesi» lo fermarono diplomaticamente ai confini meridionali di quello che era rimasto dello Stato della Chiesa (incontro con Vittorio Emanuele II che aveva occupato Marche e Umbria a Teano il 26 ottobre 1860; entrata a Napoli il 7 novembre); nel 1862 Garibaldi tentò di nuovo di arrivare a Roma, ma le truppe di Vittorio Emanuele II lo fermarono militarmente sull'Aspromonte; tentò allora di nuovo da solo nel 1867 ma le truppe pontificie lo fermarono a Mentana. Dalla sua residenza-esilio di Caprera continuò sempre a sostenere «O Roma o morte» e a ribadire che occorreva un intervento armato. Nel 1870 quando le truppe italo-piemontesi occuparono Roma e posero fine al potere temporale del Papato, Garibaldi restò ben sorvegliato a Caprera o andò in Francia a combattere con i socialisti.

<sup>5</sup> Camillo Benso conte di Cavour (1810-61) fu forse il piú importante uomo politico del Regno di Sardegna dalla fine degli anni '40 alla morte. Nel 1860 ottenne diplomaticamente Toscana, Parma e Modena in cambio della cessione alla Francia di Nizza e della Savoia; poco dopo prese allo Stato Pontificio Marche e Umbria per correre a fermare Garibaldi che risaliva la penisola con i Mille (azione di cui lo Stato Pontificio fu probabilmente ben contento). Cavour poco prima di morire (1861) aveva assunto come slogan riassuntivo di quello che bisognava fare «Libera Chiesa in libero Stato», ed escluse assolutamente qualsiasi azione militare (che invece dieci anni dopo fu proprio quella che permise di proclamare Roma capitale d'Italia, chiudendo il papa in Vaticano). Cavour pensava anche che bisognava completare l'unità d'Italia annettendo lo Stato Pontificio a Roma, ma che solo dopo, molto dopo, la capitale doveva essere trasportata in questa città.

<sup>6</sup> Cavour non pensava proprio di «andare a sedere in non so qual palazzo di Roma»:

Al nulla che succede a Roma corrisponde un affastellarsi di idee, di teorie, di discussioni: chiunque aveva la sua idea su Roma, tutti avevano deciso che cosa Roma dovesse diventare, anche se non l'avevano mai vista né mai la vedranno, come Camillo Cavour e come Alessandro Manzoni, che in tutta la vita sentì una sola volta il bisogno di intervenire a Torino a una seduta del Senato, proprio quella in cui nel 1861 si proclamò Roma capitale d'Italia; ma non sentì mai il bisogno di fare un viaggio a Roma<sup>7</sup>.

Sarebbe interessante conoscere le reazioni dei romani a quella decisione: dei cardinali, dei frati e suore, degli aristocratici, dei borghesi, dei poveri. Passarono dieci anni prima che quella decisione torinese si realizzasse: quando – sconfitto Napoleone III a Sédan e in mano alla Comune di Parigi – le truppe italiane entrarono a Roma alle ore 10 del 20 settembre 1870<sup>8</sup>.

Certo quando i «piemontesi», bersaglieri e funzionari, vi arrivano e la videro non ebbero dubbi: la trovarono brutta, bruttissima. Del resto dei tre grandi politici che avevano sostenuto l'Italia unita e Roma capitale, il più abile (Cavour) era morto da nove anni; il più serio (Mazzini) morì due anni dopo la presa di Roma e non stette a Roma che in piccoli momenti difficili (il 20 settembre era stato dai «piemontesi» arrestato e messo in carcere a Gaeta); Garibaldi visse ancora dodici anni, ma amava di più starsene a Caprera o a combattere alla «Comune» a Parigi che sui banchi del Senato.

I grandi nomi che si studiano con la storia del Risorgimento non hanno quindi più nessuna presenza nella formazione della «seconda

discorso al Parlamento, 27 marzo 1861, cit. da *Camillo Benso di Cavour, Discorsi per Roma Capitale*, introduzione di Pietro Scoppola, Donzelli, Roma 2010. L'unico riferimento che veniva fatto ogni tanto alla città di Roma e alla sua organizzazione era che la reggia sarebbe stata al Quirinale; ma era un riferimento più che altro simbolico dato che al Quirinale abitava Pio IX. L'organizzazione del trasloco da Firenze a Roma fu febbrilmente pensata tra il XX settembre 1870 e il 31 luglio 1871 (dieci mesi), data stabilita per il definitivo trasferimento dei ministeri, senato, parlamento e tutta la struttura tecnica dello Stato.

<sup>7</sup> Erano stati preceduti da Napoleone I che non aveva mai visitato la «seconda città dell'impero».

<sup>8</sup> Sul 20 settembre si è accumulata un'insistente retorica: moltissimi i disegni e i quadri con i bersaglieri in posa all'assalto della Porta Pia michelangiolesca. In realtà la breccia fu aperta nelle mura tra Porta Pia e Porta Salaria, dov'è correttamente posta la chiusura commemorativa marmorea. La breccia si apre sul giardino villa Bonaparte, proprietà dal 1816 di Paolina Bonaparte Borghese sorella di Napoleone: Francia dunque, ancora adesso (ambasciata di Francia presso la Santa Sede). Da lì aggirarono Porta Pia e fecero arrendere i soldati pontifici. La battaglia durò quattro ore dalle 6 alle 10 e consistette principalmente nel bombardamento di alcune zone delle mura. Pio IX decise subito per la resa senza combattimenti; ciò nonostante ci furono 49 morti italiani e 15 pontifici. Tra i morti Augusto Valenziani, cui è intitolata la via vicino alla breccia.

da capitale» accanto a quella papale che da almeno cinque secoli (ritorno da Avignone, 1377) era l'unica funzionante: il suo centro direzionale era delimitato dalle Mura Leonine e dominato da San Pietro. Il resto della città, quello che siamo abituati a chiamare il «centro storico» era la periferia. In ogni sua parte la Santa Sede era presente con parrocchie, basiliche, conventi.

Nel quadro generale di inerte attesa, varie società immobiliari si erano organizzate e preparate e gli «italiani» trovarono interessi accesi e opere avviate<sup>9</sup>.

Cadorna<sup>10</sup> e gli «italiani» sono nei primi tempi velocissimi. Il 23 settembre (tre giorni dopo la Breccia) Cadorna insedia una Giunta di governo composta da sei nobili, quattro borghesi, otto possidenti e mercanti di campagna: la presiede Michelangelo Caetani, duca di Sermoneta<sup>11</sup>.

Il 30 settembre (dieci giorni dopo la Breccia) la Giunta approva la seguente deliberazione:

È istituita una Commissione di Architetti-Ingegneri la quale si occupi di progetti di ampliamento ed abbellimenti della città per poi sottoporli all'approvazione della Giunta Municipale. Sua prima cura sarà di studiare i progetti più urgenti di ampliamento. La Commissione è composta dai signori Camporesi, Vespignani, Fontana, Bianchi, Jannetti, Carnevali, Viviani, Partini, Trevelini, Cipolla, Mercandetti (decreto n. 408).

Quando pochi giorni dopo la commissione si mette al lavoro alcuni membri sono cambiati: Vespignani, Fontana e Trevelini sono sostituiti da Rosa, Gabet e Amadei. Si trattava comunque di una commissione esclusivamente romana. E i romani c'erano tutti: i perseguitati da Pio IX assieme ai suoi più fanatici sostenitori. Nella

<sup>9</sup> Cfr. F. BARTOCCINI, *Roma nell'Ottocento* cit.

<sup>10</sup> Raffaele Cadorna (Milano 1815 - Torino 1897) generale; 1°, 2°, 3° guerra d'Indipendenza. Dopo la 1° fu in Algeria con la Legione straniera. Partecipò alla guerra di Crimea. Soffocò rivolte in Sicilia dopo Garibaldi e nel 1869 a Palermo (quattro giorni di bombardamento, molti morti), e ottenne i pieni poteri per soffocare le rivolte contro il macinato. Comandò il IV corpo d'armata della Breccia di Porta Pia (20 settembre 1870), fu deputato e senatore di estrema destra.

<sup>11</sup> Cfr. CLAUDIO PAVONE, *Alcuni aspetti dei primi mesi di governo italiano a Roma e nel Lazio*, in «Archivio Storico Italiano», 1957, n. 415, disp. 3; CELSO DE STEFANIS, *Sulle vicende municipali di Roma dopo Porta Pia*, in «Il Veltro», XIV, nn. 4-6, 1970; *Roma Capitale, Documenti 1870*, vol. I, a cura di RAOUL GUÈZE e ANTONIO PAPA, vol. II, a cura di Carla Tuppati Lodolini, Archivio Centrale dello Stato, Roma 1970. Si leggano anche alcuni interessanti testi dell'epoca: EDMONDO DE AMICIS, *Impressioni su Roma*, Favero e C., Firenze 1870; ID., *Ricordi del 1870-71*, Barbèra, Firenze 1872 (parzialmente ripubblicato in «Storia Urbana», n. 42, 1988); ID., *Le tre capitali, Torino-Firenze-Roma*, Giannotta, Catania 1898; R. DE MATTEI (a cura di), *XX Settembre 1870 - Tre testimonianze* (G. Guerzoni, A. M. Bonetti, E. De Amicis), I.S.R., Roma 1972.

categoria degli Architetti-Ingegneri il miraggio degli enormi affari in vista fece superare subito ogni riserva dei cattolici alla collaborazione con laici e piemontesi: monsignor de Mérode forniva del resto insieme i terreni e la copertura ecclesiastica.

Nel 1873 il Regno d'Italia estese anche a Roma l'abolizione dell'asse ecclesiastico<sup>12</sup>. Scompareva così quella «rete» amministrativa e politica che si era ben organizzata nei secoli e costituiva indubbiamente una struttura sociale. Certo il nuovo Stato non poteva accettare come valida struttura della nuova capitale quella papale; ma dimostrò, allora e poi, di non avere altra struttura che la speculazione.

In realtà dentro le «due capitali» (e nell'enorme area agricola dell'Agro Romano) c'era una solida classe dominante (anche se il termine «classe» comincerà a essere usato più tardi): quella della nobiltà, padrona della campagna, padrona di grandi palazzi, e (nell'altra «capitale»: prima o seconda?) con sempre numerosi figli e nipoti, cardinali.

E dentro le «due capitali», per fortuna dei «piemontesi» che perdevano tempo e soldi a distruggere Firenze, c'era de Mérode che sperava forse di costruire la capitale del papa e progettò invece la capitale del re.

Per quanto sollecita possa sembrare, la Giunta in realtà è già in ritardo: uno dei membri designati non accettò l'incarico perché impegnato con una «facoltosa società» a «redigere piani di ampliamenti speculative»<sup>13</sup>.

Roma non è ancora costituzionalmente italiana: il plebiscito avrà luogo il 2 ottobre (dodici giorni dopo la Breccia). Sul come e sul quando diventerà la capitale effettiva si sta ancora molto discutendo. Ma l'iniziativa privata è già in vantaggio sul Comune.

Ed è un vantaggio che andrà rapidamente aumentando: alla fine di ottobre si è già costituita una «Società generale di credito provinciale e commerciale» con sede a Firenze che ha acquistato più di centomila metri quadrati vicino a Termini e conta su capitali di banche di Londra, Francoforte e Vienna<sup>14</sup>. Indubbiamente è un'occasione allettante: non solo l'ingrandimento di Roma è cosa certa e imminente, ma anche i terreni su cui si attuerà si trovano in una situazione favorevole.

<sup>12</sup> 19 giugno 1873; le leggi italiane erano del 7 luglio 1866 e 15 agosto 1867.

<sup>13</sup> La citazione è in c. PAVONE, *Alcuni aspetti* cit.

<sup>14</sup> Per tutti i problemi relativi alle speculazioni connesse col primo ampliamento di Roma cfr. ALBERTO CARACCIOLLO, *Roma Capitale*, Rinascita, Roma 1956, nuova edizione Editori Riuniti, Roma 1974, che contiene anche ogni richiamo bibliografico necessario.

Possiamo dividere infatti quasi tutti i terreni intorno a Roma dentro l'arco delle Mura Aureliane al di qua del Tevere – solo tra qualche anno si parlerà anche di un'espansione al di là – in tre categorie: terreni costituenti le grandi ville patrizie, terreni già acquistati a scopo edilizio da imprese immobiliari e terreni infine delle corporazioni religiose.

Su questi pendeva la minaccia delle leggi italiane 7 luglio 1866 e 15 agosto 1867 per l'abolizione dell'asse ecclesiastico che saranno estese a Roma il 19 giugno 1873: fino ad allora i decreti cautelativi emessi dalla Giunta di governo per evitare vendite, ipoteche e alienazioni dei beni ecclesiastici avranno ben poco effetto<sup>15</sup>.

Secondo un rapporto ufficioso inviato al governo italiano da Roma il 2 ottobre, la Giunta era composta da «parassiti ed intriganti il cui studio sarà di rendersi sotto il nome di altri, appaltatori di forniture e locazioni e speculeranno ad ogni modo per far quattrini»<sup>16</sup>. Naturalmente non tutti i componenti delle giunte e delle commissioni erano disonesti intriganti: ma questi avevano buon gioco nel far passare per radicale e sovversivo qualsiasi provvedimento che potesse ostacolarli, come l'alienazione dei beni ecclesiastici.

I numeri che ritroviamo in quei primi mesi di Roma italiana in previsione di quanto ci sarà da fare sono impressionanti: due membri della prima Giunta, di cui sopra, acquistano 5625 ettari (Gori Mazzoleni) e 1706 (Vincenzo Tittoni)<sup>17</sup> di tenute ecclesiastiche.

La commissione nominata con tanta urgenza il 30 settembre 1870 sarà travolta nel suo ingenuo tentativo di decidere cosa si deve fare a Roma: con essa si inaugura l'abitudine, che diventerà tipica delle amministrazioni romane, di redigere ineffabili relazioni in cui tutto diventa astratto e misterioso.

Dopo otto mesi dalla costituzione di questa commissione, l'assessore ai Lavori pubblici della prima amministrazione romana così si esprimeva:

Intanto che in tale lodevole modo si occupava la sullodata Commissione, venne fatalmente presa da certe suscettività troppo spinte, per amore senza

<sup>15</sup> Cfr. PIERO DELLA SETA, *Le Campagne d'Italia*, De Donato, Bari 1978; FABRIZIA GURRERI, *La liquidazione dell'Asse ecclesiastico nella Campagna Romana*, in «Storia Urbana», n. 42, 1988.

<sup>16</sup> Citazione riportata da c. PAVONE, *Alcuni aspetti* cit., da *Le carte di Giovanni Lanza*, a cura di Cesare Maria De Vecchi di Val Cismon, Torino 1938.

<sup>17</sup> La famiglia Tittoni sarà per molti decenni nella Roma pontificia e italiana fra i più abili manovratori come proprietari, costruttori, politici ecc.

dubbio del meglio, e dette in massa le dimissioni senza portare a termine questo suo lavoro. Allora fu che l'Onorevole Consiglio ordinò che venisse ricompilata una Commissione sotto date condizioni.

Considerando però che esistevano molti lavori redatti dalla Commissione dimissionaria, i quali presentavano separatamente tutti gli elementi per compilare un piano di massima regolatore sufficientemente ragionato, raccogliendo con una sola mano tutti quegli studi che si trovavano separati, si vollero presi nella debita considerazione nel progetto da presentarsi.

Apparendo però, che gare artistiche potevano risorgere, e ciò a danno del breve tempo prescritto per presentare il progetto; e che l'allontanarsi nella scelta, degli egregi professori di cui la Commissione componevasi, sarebbe stata non solo malagevole impresa, ma ciò che più conta offendeva il merito, così si credeva miglior partito dare l'incarico di compilare tale piano all'On.le Camporesi, che già dalla Commissione, nelle sue varie fasi, era stato sempre scelto a presidente, coadiuvandolo nell'aiuto di tutti quegli ingegneri impiegati nello studio dell'altimetria e planimetria, già scienti del fin lì operato; dovendosi peraltro attenere alle norme stabilite, e porre nel piano i tracciati già designati, compiendo le parti mancanti, modificando quello puramente necessario, in vista della altimetria rilevata, e mantenendo per quelle parti mancanti della altimetria l'andamento delle strade esistenti<sup>18</sup>.

Questa relazione veniva adottata il 3 giugno 1871, ventisei giorni prima dell'effettivo trasporto della capitale da Firenze a Roma. In tutta fretta in quella seduta il Consiglio comunale decise di sistemare 354 famiglie in ex fienili opportunamente tramezzati, 376 famiglie in case distrutte o da restaurarsi e 599 famiglie in aree scoperte dentro la città, da coprirsi alla meno peggio<sup>19</sup>.

I Gesuiti per esempio – proprietari da sempre di terreni attorno alle Terme di Diocleziano e al Castro Pretorio – vendettero o ipotecarono subito i loro beni: l'iniziativa privata, le varie società immobiliari costituite con capitali esteri, fondarono i loro affari proprio sulla svendita dei beni ecclesiastici, togliendo allo Stato e al Comune la prima facile occasione di costituire un demanio di aree.

Le ragioni per cui la nuova amministrazione non riesce a fronteggiare con una sua politica l'aggressività delle private iniziative sono varie. Innanzitutto una politica costante e continuativa avrebbe richiesto una direzione omogenea e duratura: la giunta nominata dal Cadorna invece stette in carica pochi giorni e fu sostituita da un'altra nominata dal luogotenente regio La Marmora, presieduta dal conte Di Carpegna. Anche questa non durò mol-

<sup>18</sup> Tutte le vicende delle commissioni comunali fino al 4 luglio 1874 sono descritte nel n. 27 (1959) della rivista «Urbanistica» nell'articolo *I primi anni di Roma capitale*.

<sup>19</sup> Precisamente si tratta di 26 fienili in via San Teodoro e via dei Fienili per mq 4242, in cui sono «ricavabili 125 quartierini in 3 piani»; altri 229 fienili «interdetti» per le famiglie alla Lungarina, in via Mazzamurelli, via del Vantaggio, via degli Orti.

to, dato che le elezioni amministrative si svolsero il 13 novembre, meno di due mesi dopo la Breccia; fu eletto sindaco il principe Francesco Pallavicini<sup>20</sup>. Così la prima Giunta non fece nemmeno in tempo a discutere l'organizzazione amministrativa della città, la seconda Giunta ugualmente non arriverà in tempo a deliberare un prestito di cento milioni per far fronte alle spese più urgenti dell'espansione edilizia.

In realtà: «La classe dirigente italiana porta il 20 settembre a Roma, ripresentandoli poi continuamente, tutti i suoi problemi, i suoi contrasti di sempre. Da questo ambiente, agitato da accessi interessi materiali e ideali, prende il suo carattere disorganico, saltuario, politico-burocratico-affarista lo sviluppo urbano della capitale»<sup>21</sup>.

Se il Comune di Roma si era dimostrato del tutto sprovveduto, il governo a Firenze non era stato da meno e il trasloco della capitale avvenne nel più assoluto disordine. Ogni ministero, ogni ufficio prese le sue decisioni indipendentemente dagli altri, in genere in base a un affrettato sopralluogo di qualche funzionario e alle raccomandazioni dei politici più influenti. Tutti avevano proposte da avanzare. Tra gli altri, il 24 dicembre 1870 il conte Pianciani e l'ingegner Mercandetti avevano inviato un loro «piano» al presidente del Consiglio Giovanni Lanza<sup>22</sup>. Si trattava di una proposta banale e improvvisata che fu comunque respinta non per il suo contenuto, ma «per mancanza del bollo prescritto dalla legge»<sup>23</sup>.

Prevalse la proposta di installare provvisoriamente i ministeri in ex conventi o nei palazzi già adibiti a uffici pontifici, senza che si sapesse cosa sarebbe succeduto a questo stato iniziale e provvisorio, né quanto sarebbe durato: durò in realtà per sempre, dato che a centocinquanta anni di distanza tutti quegli edifici sono stabilmente occupati da attività governative.

Nei primi anni di Roma capitale una tendenza precisa si fa strada al riguardo: concentrare i ministeri lungo la via XX Settembre in modo da farne l'asse amministrativo della nuova capitale, collegato col Quirinale – sede del re – vicino alla stazione e ai nuovi quar-

<sup>20</sup> La sua nomina avvenne solo nel maggio 1871: per sei mesi avevano svolto le funzioni di sindaco gli assessori Lunati, Doria Pamphili, Angelini. Nell'ottobre 1870 al Pallavicini succedeva il Crispigni.

<sup>21</sup> A. CARACCILO, *Roma Capitale* cit.

<sup>22</sup> Giovanni Lanza (Casale Monferrato 1818 - Roma 1882), esponente della destra, presidente del Consiglio dei ministri 1869-73, quindi il 20 settembre 1870.

<sup>23</sup> Citazione riportata dal DE STEFANIS, *Sulle vicende* cit.



tieri di de Mérode e dei successivi impresari privati<sup>24</sup>. Autorevole assertore di questa tendenza è il sindaco Pianciani (vedi oltre), con cui è d'accordo in parlamento e al governo è Quintino Sella<sup>25</sup>: le sue idee vengono accettate per la sua autorità, ma non diventano mai un piano; finché durò l'influenza del Sella furono allineati su via XX Settembre i ministeri delle Finanze e della Guerra, ma quando l'autorità del Sella cessò i ministeri furono costruiti un po' dappertutto senza alcun principio e senza alcuna continuità. Così i ministeri dell'Agricoltura e Foreste, dei Lavori pubblici, dei Trasporti, del Lavoro, e il Debito pubblico continueranno a seguire la direttrice del Sella: invece il ministero della Pubblica Istruzione sorgerà a Trastevere, quello di Grazia e Giustizia all'Arenula, la Marina a via Flaminia, gli Interni al Viminale, l'Aeronautica all'università, l'Industria e Commercio a via Veneto. Con questi ultimi siamo vicini ai giorni nostri quando alcuni ministeri vengono trasferiti all'E42/Eur - Commercio estero, Finanze, Sanità, Turismo e Spettacolo, Marina mercantile - mentre gli Affari esteri si spostano dalla parte opposta della città alla Farnesina, la Corte dei Conti a viale Mazzini, infiniti altri uffici al quartiere Ludovisi, al Salario, ai Parioli, a San Giovanni, a Trastevere, dentro fabbricati antichi o nuovi, in proprietà o in affitto. Infine, a metà degli anni '80 del xx secolo, quando la politica del decentramento è sulla bocca di tutti, alcuni nuovi ministeri si installano addirittura in piazza Venezia e nella Galleria Alberto Sordi (ex Colonna).

Nessun piano, nessuna tendenza, nessun programma ha presieduto all'ubicazione di queste importantissime attrezzature che condizionano l'intera struttura urbana per l'enorme quantità di gente che vi lavora o vi gravita intorno, provenendo da tutte le parti della città.

Il non trasformare nessuna tendenza in un piano, in una legge precisa che modelli la struttura stessa della città, è un'altra caratteristica tipica e costante dell'amministrazione romana. Ogni provvedimento deve lasciare sempre un margine al provvedimento opposto. Qualsiasi iniziativa viene subito svilita nel compromesso: per evitare che si accusi l'amministrazione di favori eventualmente disonesti nei confronti dei proprietari e impresari di una zona;

<sup>24</sup> Cfr. AA.VV., *I Ministeri di Roma capitale*, serie «Roma capitale 1870-1911», Marsilio, Venezia 1985.

<sup>25</sup> Quintino Sella (Sella de Mosso 1827 - Biella 1884); ministro delle Finanze, promotore di molte iniziative nella capitale; professore di matematica e geometria, diffuse nella scuola italiana l'insegnamento del disegno assonometrico.

non ci si cura tanto di creare gli strumenti fondiari e tecnici per prevenire da ogni parte possibili corruzioni, ma di distribuirne un po' dappertutto le premesse.

Tendenze e non piani troviamo anche nella prima espansione residenziale di Roma capitale. Mentre le commissioni comunali perdono tempo, non del tutto disinteressatamente, sul tavolo dell'assessore ai Lavori pubblici le domande di convenzioni diventano sempre più numerose. La prima è stata quella di de Mérode (vedi cap. II) il 26-28 febbraio 1871.

Il 6 marzo comincia la discussione su un progetto di Maurizio Jung, per conto della Società anonima italiana, per un quartiere all'Esquilino su aree del Noviziato della Compagnia di Gesù e dei reverendi padri della Certosa.

Tre mesi dopo sono già stati presentati «da vari intraprendenti sei progetti per la costruzione di fabbricati e strade»: in realtà di nuove vere e proprie richieste di convenzione per la costruzione di intere zone ci sono solo quella del Guerrini, che chiede di costruire tra il Colosseo e Santo Stefano Rotondo, e quella dell'ingegner Francesco De Mari che propone le condizioni per un quartiere al Castro Pretorio su terreni del Noviziato della Compagnia di Gesù, di don Pio Grazioli, del marchese Bartolomeo Capranica, di monsignor de Mérode, dei reverendi padri della Certosa. Il De Mari si porrà in seguito a capo di una società di banchieri francesi e, abbandonato il Castro Pretorio, chiederà di costruire il quartiere di piazza Vittorio Emanuele II per complessivi ettari 66 e circa 28 000 abitanti.

Nell'autunno sono già in discussione altri due quartieri con capitali di banche genovesi. Nel 1872 le richieste più consistenti riguardano l'area tra via Nazionale e via Panisperna (cioè le ultime aree acquistate da de Mérode nel 1864-65) e il quartiere di piazza Indipendenza al di là della stazione, con cui compare sulla scena romana la Società Generale Immobiliare.

## Capitolo quarto

## Roma e il Vaticano: «le due capitali»

Roma, capitale dello Stato italiano, è l'unica città al mondo che contenga al suo interno, tra le sue strade e i suoi quartieri, la capitale di un altro stato indipendente: lo Stato della Città del Vaticano, capitale del cattolicesimo. Si può dire che è la più piccola capitale (44 ettari) di una delle due o tre più grandi comunità del mondo: il cattolicesimo, appunto, con ben oltre un miliardo di credenti.

Per la città di Roma questa presenza è sempre stata, ed è ancora oggi, il vero episodio protagonista di circa sedici secoli, dal IV secolo d.C. (quando Costantino trasporta la capitale dell'impero a Bisanzio e con il pontefice romano Silvestro I fa costruire la prima chiesa di San Pietro) fino al XXI.

Può sembrare secondario che questa presenza sia sentita dai romani innanzitutto come un «muro di Berlino» che lungo un chilometro e mezzo spacca Roma, dal Tevere ai più occidentali bastioni delle Mura Vaticane. Sanno cosa significa questo muro i tanti sindaci che hanno tentato di far passare il traffico da nord a sud lungo le rive del Tevere, intorno a Castel Sant'Angelo o sotto piazza Pia; e lo sanno i romani che per entrare in San Pietro o in Vaticano devono fare lunghe file, presentare un documento, attraversare un controllo contro il terrorismo<sup>1</sup>.

Per secoli il Papato si è posto il problema del suo rapporto con la città intorno. Molto meno ha fatto il Comune, gestore della città: l'episodio più importante è stato agli inizi del XVI secolo quando si decise di rivolgere l'antico Campidoglio (rivolto verso i Fori) e di aprirlo con la piazza e i palazzi prospicienti, verso la città nell'ansa del Tevere e verso il Vaticano. Fu Michelangelo che se ne occupò e tracciò anche alla base del colle, davanti alla scalinata, la piaz-

za Aracoeli, demolita nel XX secolo per permettere la veduta del monumento a Vittorio Emanuele II. Il distacco tra le due capitali, malgrado scomuniche e decreti, non fu immediato, soprattutto sotto l'aspetto amministrativo. Nel 1870 a Roma erano in vigore i regolamenti pontifici: *Regolamento edilizio e di pubblico ornato per la città di Roma* (2 aprile 1864); *Regolamento sull'altezza delle fabbriche e sull'ampiezza dei cortili nell'interno della città di Roma* (21 novembre 1856), che resteranno in vigore per molti anni<sup>2</sup>.

Per rendere operativa la coesistenza delle due capitali (una territorialmente bloccata, l'altra per il suo ruolo destinata a ingrandimenti e mutamenti), Vittorio Emanuele II firma il 13 maggio 1871 la legge delle «Guarentigie» che elenca i diritti e le condizioni tecniche dello Stato della Città del Vaticano. Le Guarentigie (garanzie) stabiliscono le extraterritorialità, i diritti e gli appannaggi dei religiosi cattolici in Roma, gli appannaggi e le congrue dei parroci e un versamento annuo di lire 3 225 000 calcolato sulla base delle finanze vaticane<sup>3</sup>. Lo Stato della Santa Sede non riconosce la legge delle Guarentigie e non ritira i tre milioni<sup>4</sup>.

Quanto fosse importante il problema finanziario e come potesse compromettere l'immagine stessa del Papato, lo aveva intuito già Dante Alighieri:

Ahi, Costantin, di quanto mal fu madre,  
non la tua conversion, ma quella dote  
che da te prese il primo ricco padre<sup>5</sup>.

Dante indica chiaramente l'inizio delle proprietà della Chiesa come origine dei suoi mali: la donazione di Costantino. Come è noto, su questa donazione si è molto discusso nei secoli successivi. Secondo l'interpretazione di alcuni documenti, Costantino avrebbe donato nel 313 la «Domus Faustae in Laterano» perché la Chiesa di Roma vi organizzasse la sua sede episcopale. Secondo altri documenti avrebbe donato qualche anno dopo i «Castrum nova equitum singularium». Infine nel 1440 Lorenzo Valla in *De falso credito et ementita Constantini donatione declamatio* dimostrava la falsità della donazione.

<sup>2</sup> GIOVANNI BATTISTA FLORIO, *Raccolta completa di Regolamenti edilizi e di norme di edilizia riguardanti la città di Roma dal 1864 ad oggi* [1931], Roma 1931.

<sup>3</sup> 3 225 000 lire alla fine del 1870 corrispondono a circa 1 480 000 euro del 2010.

<sup>4</sup> Li ritirerà tutti insieme col Concordato nel 1929 e costituiranno una base fondamentale per le finanze vaticane, gestite allora da Bernardino Nogara (vedi cap. XVII, nota 17).

<sup>5</sup> DANTE ALIGHIERI, *Inferno*, XIX, 116-18.

<sup>1</sup> Fino agli anni '60 del XX secolo, piazza San Pietro era il soggiorno degli anziani romani dei quartieri intorno, seduti a gruppi sui gradini del porticato, a sorvegliare i nipotini che giocavano nella piazza.

Resta il fatto che il Laterano fu per sempre una fondamentale proprietà della Chiesa e fino al ritorno da Avignone (1377) la sede del pontefice. San Pietro era quasi esclusivamente il centro religioso<sup>6</sup>.

Durante il periodo longobardo era nato quello che sarebbe diventato poi nei secoli lo Stato della Chiesa: nel 729 Liutprando regalava Sutri a Gregorio II Savelli (715-31, romano)<sup>7</sup> e nel 754 Astolfo regalava il Ducato romano e l'Esarcato a Stefano III (752-757, romano). Ma la preoccupazione maggiore dei pontefici era difendere Roma dalle incursioni e dai saccheggi (846, invasione dei musulmani; 1084, arrivo di Roberto il Guiscardo): Leone III (795-816, romano; famoso per aver incoronato Carlo Magno) pensò di non fidarsi delle antiche superstiti e lontane mura e di costruirne delle nuove intorno a San Pietro e ai palazzi circostanti; ma bisognò aspettare Leone IV (847-55, romano) per vedere costruita la Città Leonina (852). La Città Leonina fu poi rinforzata da Niccolò V (1447-55), da Alessandro VI (1492-1503), da Paolo III (1534-1549). Dentro la Città Leonina si formò poco alla volta quello che è indubbiamente il più grande complesso di musei e monumenti di Roma e dell'Italia.

L'idea che la capitale del cattolicesimo si chiudesse tra ristrette mura per distaccarsi dalle varie famiglie nobiliari romane, intente a costruire le proprie torri<sup>8</sup>, non rientrava però nelle idee del Papato rinascimentale. Giulio II (1503-13, Della Rovere) è l'ultimo pontefice (prima della riforma di Lutero<sup>9</sup> e «dell'invenzione imperialmondiale» di Carlo V) che pensò veramente di trasformare Roma in una nuova, diversa città: è tutta Roma che deve diventare la città capitale del pontefice. Giulio II è forse l'unico vero «urbani- sta» di Roma tra gli antichi imperatori e i moderni piani regolatori (con «tecnici»: Bramante, Raffaello, Michelangelo). Nipote di Sisto IV<sup>10</sup>, assunse, come elemento chiave del suo piano, il ponte Sisto, ricostruito sotto il Papato di suo zio da Baccio Pontelli negli

<sup>6</sup> Nella storia della città e del Papato la contestazione più importante a questa diarchia, a favore del Campidoglio, è stata quella di Cola di Rienzo (ucciso nel 1354).

<sup>7</sup> La famiglia Savelli tenne la carica di «Maresciallo di santa Romana Chiesa» ininterrottamente dal 1286 al 1637 (370 anni).

<sup>8</sup> Anguillara, Annibaldi, Boccamazzi, Caetani, Colonna, Capocci, Conti, Frangipane, Grazioli, Margani, Mellini, Orsini, Torlonia ecc.

<sup>9</sup> Martin Lutero (1483-1546) fu a Roma nel 1510 e abitò nel convento di Santa Maria del Popolo. Scrisse: «Se c'è un inferno allora Roma ci sta sopra». Lodò l'opera di Giulio II, pontefice durante il suo soggiorno romano.

<sup>10</sup> Sisto IV (1471-84), Francesco della Rovere, aveva sei nipoti cardinali, tra cui Giuliano, che sarà papa con il nome di Giulio II.

anni 1473-75, al posto del vecchio ponte romano crollato durante la piena del Tevere del 589. Il piano di Giulio II era costituito da due grandi rettilinei ai lati del Tevere. Sul lato destro la via della Lungara che usciva dalla Città Leonina a Porta Santo Spirito e dopo 1200 metri entrava in Trastevere attraverso la Porta Settimiana; dentro quel quartiere il rettilineo proseguiva fino a Santa Maria in Trastevere che era allora al limite della città verso la campagna (attuali via della Scala, piazza Sant'Egidio; circa 400 metri). Da Porta Settimiana, una breve via conduceva all'imbocco di Ponte Sisto. All'altra estremità, allineata col ponte, la via dei Pettinari conduceva al centro commerciale della città (Campo dei Fiori, piazza Navona).

Lungo via della Lungara: «le case sono modeste, rade, divise da qualche palazzo signorile, da chiesette, da ospizi, da stretti vicoli salienti al Gianicolo»<sup>11</sup>.

Sul lato sinistro del fiume, dove arrivavano le case e i palazzi del centro, Giulio II fece costruire via Giulia: in circa un chilometro la via tornava al fiume e un ponte doveva attraversarlo e arrivare a Borgo Santo Spirito: si poteva così entrare in Vaticano senza passare sotto il controllo militare di Castel Sant'Angelo. Il ponte non fu però costruito e ponte Sant'Angelo rimase per quattro secoli l'unico accesso al Vaticano e a Borgo. Alla sua testata tre strade conducevano a via Giulia, ai centri bancari e finanziari, alla fortezza degli Orsini a Monte Giordano (via Paola, via dei Banchi, via di Panico). Da questo tridente di strade il rettilineo di via dei Coronari (circa 800 metri) raggiungeva piazza Navona e le vie che servivano le zone urbane fino a piazza del Popolo.

I due grandi rettilinei dovevano avere due funzioni diverse. Via Giulia doveva essere il «centro direzionale laico», lasciando al Vaticano il ruolo di «centro direzionale religioso». Via della Lungara doveva essere la strada tangente al grande giardino del Gianicolo e via Giulia la strada tangente al centro di Roma.

Il piano di Giulio II restò incompiuto. Invece durante il pontificato di Paolo III (1534-49), appartenente alla grande famiglia dei Farnese, nella via Giulia fu costruito il palazzo della famiglia che con un arco scavalcava la via e proseguiva fino al Tevere; da qui una barca trasportava i Farnese e i loro ospiti sulla sponda destra dove fu costruita la Farnesina, al centro dei giardini che terminavano sulla via della Lungara, davanti al Gianicolo: i Farnese si collocarono così all'altra estremità del Vaticano.

<sup>11</sup> *Roma e dintorni*, Guida d'Italia Tci, ed. 1925.

I papi successivi abbandonarono il completamento della Roma di Giulio II e si lanciarono nell'ideazione di una ben più ambiziosa città, passando i suoi confini dalle Mura Leonine a quelle Aureliane, quasi a significare che la Roma rinascimentale e della Controriforma ritornava alle dimensioni imperiali.

Le vigne che dominavano il paesaggio della città diventarono le ville e i palazzi in cui i papi risiedevano e governavano (Quirinale, Cancelleria ecc.) e lunghi rettifili salirono e scesero dai colli, con qualche invidia per il tracciato romano dell'Alta Semita completamente pianeggiante, e con qualche ripresa di momenti medioevali e rinascimentali (via Merulana da Santa Maria Maggiore a San Giovanni in Laterano, via Panisperna ecc.).

Dalla Controriforma a Napoleone I i problemi del Papato cercavano soluzione nel Vaticano e nella zona immediatamente anti-stante tra Castel Sant'Angelo e Santo Spirito: Borgo.

La storia della trasformazione dell'abitato davanti a San Pietro ha un inizio lontano quando nel VII-VIII secolo si insediano i Sassoni, i Longobardi, i Franchi, i Frisoni le cui «scholae» erano insieme centro dei pellegrinaggi e accampamento delle milizie al servizio dei papi (per questo la zona aveva preso appunto il nome di Borgo). Dopo il 1377, col ritorno dei pontefici da Avignone, questa zona diventa sempre più importante. L'antica «Portica» che percorrevano i pellegrini da ponte Sant'Angelo a San Pietro è andata distrutta e sul suo tracciato c'è Borgo Vecchio. Alessandro VI (1492-1503) aprirà più a nord quello che, dopo esser stato chiamato in suo onore Borgo Alessandrino, diventerà Borgo Nuovo: una strada diritta, allineata col «Portone di Bronzo», principale ingresso al Vaticano: un allineamento che sarà sempre da tutti rispettato (Bernini compreso). Pio IV (1560-65) ancora più a nord costruì Borgo Pio. Poco dopo (1586) tutto questo complesso diventa il XIV rione di Roma, però sempre amministrato dalla Camera Apostolica. L'anno successivo (1587) sull'asse della chiesa viene innalzato l'obelisco<sup>12</sup> che diventerà poco dopo il centro della piazza aperta da Gian Lorenzo Bernini (1656-67). Per fare spazio alla piazza, Bernini demolì le prime case di Borgo: possiamo dire che fu quello l'inizio della storia della futura via della Conciliazione<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Portato nel 357 da Costanzo II nel Circo Massimo e poi rimontato a lato di San Pietro, davanti alla Sagrestia.

<sup>13</sup> Nella pianta assonometrica del Tempesta (1593) c'è la piazza con tutte le case della «Spina»; in quelle di Tempesta - De Rossi (1661), di Federico Agnelli (1666), di De Rossi (1668) viene sommariamente indicato il «nobile interrompimento» fra le testate del porti-

L'idea di buttar giù la Spina di Borgo e rifare le case intorno a una grande piazza è oggetto di varie proposte già prima del secolo XX. Il primo a pensarci, prima ancora del progetto di Bernini, nel 1651, è un membro della Congregazione della Fabbrica di San Pietro, padre Virgilio Spada, che propone di demolire la Spina; al posto di questa, pochi anni dopo Carlo Fontana propone una piazza porticata fino all'incirca a piazza Scossacavalli e poi una via che va stringendosi fino a ponte Sant'Angelo<sup>14</sup>.

La demolizione della Spina ricompare nel decreto imperiale di Napoleone I del 9 agosto 1811 e anche la Repubblica romana nel 1849 la propone<sup>15</sup>.

Ma nessuno ebbe tempo e mezzi per portare avanti un'opera così imponente e dispendiosa: i tempi di Alessandro VII e di Bernini sono lontani.

Dopo Pio IX diventò papa Vincenzo Gioacchino Pecci da Carpineto col nome di Leone XIII. Fu papa per venticinque anni dal 1878 al 1903.

La sua politica fu diversa da quella di Pio IX che aveva dovuto necessariamente barricarsi nel poco terreno che il Regno d'Italia gli aveva lasciato nel 1870. Obiettivo di Leone XIII fu di superare questo isolamento: sia dal punto di vista religioso (molte encicliche tra cui la *Rerum Novarum*) sia organizzando la finanza vaticana: potenziò l'attività dell'«Obolo di San Pietro» e fondò il Banco di Roma di cui fu presidente Ernesto Pacelli<sup>16</sup>.

co di Bernini. La carta piccola del Falda (1667) indica l'interrompimento, ma quella grande (1676) traccia esattamente la piazza Rusticucci, disegnando il Borgo come resterà fino al XX secolo, cfr. AMATO PIETRO FRUTAZ, *Le piante di Roma*, 3 voll., Istituto studi romani, Roma 1962.

<sup>14</sup> G. GIOVANNONI in *Topografia e urbanistica di Roma* cit.

<sup>15</sup> Vedi *Introduzione* e cap. I.

<sup>16</sup> La famiglia Pacelli appartiene ai «Mercanti di Campagna» come sono stati chiamati i facoltosi acquirenti delle grandi proprietà dell'Agro Romano prima e dopo il 1870 (vedi cap. II).

Marcantonio P. (1804-90) partecipò alla repressione della Repubblica romana nel 1849; fondò l'«Osservatore Romano» (1861). Suo figlio Filippo (1837-1916) fu nominato da Pio IX principe di Acquapendente (1853) e marchese di Sant'Angelo (1861); avvocato della Sacra Rota. Oltre che per i titoli nobiliari concessi da Pio IX, entra nell'aristocrazia romana anche per il matrimonio con Virginia Graziosi. Ha numerosi figli: due di essi saranno importanti cardinali: Francesco (vedi oltre) e Eugenio (Pio XII, vedi cap. XVII).

Prima di loro acquisì posizioni importanti Ernesto P. (morto nel 1925) che durante il Papato di Leone XIII (1878-1903) è membro del Consiglio comunale di Roma e, a più riprese, membro e presidente del Consiglio d'amministrazione del Banco di Roma, che funziona come operatore bancario della Santa Sede.

Nella generazione successiva Francesco (1874-1935), cardinale, è giureconsulto della

Con Leone XIII la «capitale» della Santa Sede in Roma ricomincia ad acquistare beni nella «capitale» del Regno d'Italia: il primo acquisto post-1870 è palazzo Marescotti (via della Pigna) intestato al Banco di Roma che nel 1887 acquista la «Commissione per le Opere Pie»<sup>17</sup>.

I rapporti tra le «due capitali» mutarono – non senza alterni momenti – nei decenni successivi al 1870; la svolta fondamentale e definitiva fu il Concordato firmato l'11 febbraio 1929.

Con il Concordato si poteva riprendere il discorso relativo alla presenza della Santa Sede fuori dai confini della Città del Vaticano<sup>18</sup>: innanzitutto quindi la demolizione della «Spina» tra Borgo

Santa Sede e ricopre posti dominanti in molte società tra cui Banco di Roma, Italgas, Banco di Santo Spirito, Cassa di Risparmio di Roma, Società Generale Immobiliare, Condotte d'Acqua, Italcementi, Sip ecc. È il negoziatore della Santa Sede per il Concordato (che sarà firmato per la Santa Sede dal segretario di Stato Pietro Gasparri e per il Regno d'Italia, come ministro degli Esteri, da Benito Mussolini): incontra più volte Mussolini nella sua residenza privata di villa Torlonia.

I loro nipoti Carlo, Marcantonio, Giulio continuano a rappresentare la famiglia P. e la Santa Sede nei Consigli di amministrazione delle società in cui era stato presente Francesco P. e in molte altre (Breda, Dalmine, Reggiane, Società Elettrica Italia Centrale, Società Agricola Lombarda ecc.).

<sup>17</sup> Fino alla fine del secolo xx la Santa Sede acquisterà o costruirà in Roma 490 istituti religiosi, 200 case generalizie, 250 scuole, 43 collegi, 109 case di cura e riposo, 30 monasteri, 20 seminari, 16 conventi, 13 oratori, 10 confraternite; fabbricati e terreni sono proprietà di oltre 2000 enti religiosi.

Inoltre sono proprietà della Santa Sede i palazzi della Cancelleria, di Propaganda Fide, del Santo Uffizio, l'Accademia ecclesiastica alla Minerva, l'Università Gregoriana e l'Istituto Biblico in piazza della Pilotta, il palazzo SS. Apostoli, l'Istituto di Archeologia Cristiana, l'Istituto Orientale, il Collegio Lombardo, il Collegio Russo, il palazzo di Sant'Apollinare, il palazzo a Sant'Agostino, la Casa Esercizi ai SS. Giovanni e Paolo, i Cavalieri di Colombo, l'Ordinariato militare d'Italia, la presidenza e i servizi pastorali della Commissione Episcopale Italiana (Cei), il Pontificio Seminario Minore, il Centro Produzione Televisivo, l'Università del Sacro Cuore, facoltà di medicina, l'Ospedale Agostino Gemelli. Le proprietà sul Gianicolo (compreso l'ospedale del Bambin Gesù), nell'antico Borgo lungo la via della Conciliazione, lungo l'Aurelia e dintorni, costituiscono tre grandi direttrici di espansione del Vaticano.

Nel 1929, nel trattato e negli allegati ai Patti Lateranensi vengono elencati come beneficiari di particolari privilegi, oltre ovviamente allo Stato della Città del Vaticano, undici immobili con privilegio di extraterritorialità con esenzione da espropriazione e da tributi; nove immobili esenti da espropriazione e da tributi; un immobile esente da alcuni tributi. Le proprietà del Vaticano conseguenti al Concordato sono in: A. P. FRUTAZ, *Le piante di Roma* cit., vol. III, tav. 598, p. 291.

<sup>18</sup> La bibliografia sul Vaticano e sui suoi rapporti con la città di Roma e con l'Italia è ovviamente enorme. Ci limitiamo qui a indicare alcune opere con particolare riferimento ai temi accennati in questo libro.

- G. GIOVANNONI, *Roma dal Rinascimento al 1870*, in *Topografia e urbanistica di Roma* cit.
- FABRIZIA GURRERI, *La liquidazione dell'Asse ecclesiastico nella campagna romana. Vecchi e nuovi proprietari: cambiamenti e permanenze*, in «Storia Urbana», n. 42, 1988, p. 89;
- CARLO FONTANA, *Il tempio Vaticano 1964*, Electa, Milano 2003;

Vecchio e Borgo Nuovo per dar vita a un avvenimento d'importanza mondiale che si chiamerà appunto via della Conciliazione<sup>19</sup>. Sebbene non fosse prevista dal piano regolatore redatto in quegli anni (1931), Mussolini darà il primo colpo di piccone alla Spina il 28 aprile 1937<sup>20</sup>.

– DAVID KERZTER, *Prigioniero del Vaticano. Pio IX e lo scontro tra la Chiesa e lo Stato Italiano*, Rizzoli, Milano 2005;

Per tutti i riferimenti cartografici e di proprietà sempre fondamentali sono:

– A. P. FRUTAZ, *Le piante di Roma* cit.;

– AA.VV. *Gli Anni Santi*, Istituto di Studi Romani, Sei, Torino 1934.

<sup>19</sup> La bibliografia su Borgo e i lavori è ovviamente vastissima. Ricordiamo solo:

– FRANCESCO EHRLE, *Dalle carte e dai disegni di Virgilio Spada*, in «Atti della Pontificia Accademia Romana di Archeologia», memorie 1928.

– ANDREA BUSIRI VICI, *L'obelisco vaticano nel terzo centenario della sua erezione*, Roma 1886;

– LEONARDO BENEVOLO, *Roma da ieri a domani*, Laterza, Bari 1971;

– MASSIMO BIRINDELLI, *Piazza San Pietro*, Laterza, Bari 1981;

– GIULIO CARLO ARGAN, *Michelangelo architetto*, Electa, Milano 1990.

<sup>20</sup> Quello stesso giorno Mussolini piantò i primi pini all'Esposizione Universale che doveva tenersi nel 1942.

Capitolo quinto

Verso un piano regolatore: 1873

Della difficile situazione in cui viene a trovarsi il centro della religione cattolica, approfittano nei decenni seguenti al XX settembre 1870 le altre religioni cristiane: fino al 1870 l'unico culto non cattolico permesso e presente era quello ebraico.

I luoghi di culto ebraico erano contenuti dentro le zone di abitazione degli ebrei, ai due lati dell'Isola Tiberina. Intorno al XIII-XIV secolo la più frequentata era probabilmente Trastevere dove sorgeva la sinagoga (nell'attuale vicolo dell'Atleta). Poi invece prevalse la zona al di qua del fiume, dove Paolo IV nel 1555 obbligò gli ebrei ad abitare, recingendola di mura e istituendo il ghetto. Qui sorsero cinque «Scole»: Siciliana, Castigliana, Catalana, Nova, Italiana. Le porte del ghetto furono abbattute nel 1811 (epoca napoleonica); le leggi che chiudevano gli ebrei nel ghetto furono abolite nel 1848 (Repubblica romana) e gli edifici furono demoliti nel 1888.

Al loro posto, sull'area delle ex cinque «Scole» fu costruita la Sinagoga nuova (1899-1904) dagli architetti Osvaldo Armanini e Vincenzo Costa: di gran lunga il più monumentale edificio religioso non cattolico a Roma.

Nel 1870 quando Roma diventa capitale del Regno d'Italia, far largo accanto al Vaticano non è certo il primo problema. I vari piani e progetti contraddittoriamente proporranno o escluderanno la demolizione della Spina.

Sono le altre religioni cristiane che, finalmente ammesse, costruirono le loro chiese nelle vie e nelle piazze della nuova città.

Favoriscono questo processo due ordini di circostanze quasi contemporanee:

- 1) L'estensione a Roma (legge 19 giugno 1873) delle leggi italiane (7 luglio 1866 e 15 ottobre 1867) concernenti la liquidazione dell'asse ecclesiastico nel Regno d'Italia; a Roma vengono stabilite norme differenti dal resto d'Italia. Tali leggi colpiscono

soprattutto ordini, congregazioni, corporazioni religiose, canonicati, benefici laicali ecc. Le leggi non produssero un aumento della proprietà pubblica, perché la giunta liquidatrice rivendette le proprietà ai privati imprenditori, commercianti, impiegati, possidenti «Mercanti di Campagna»<sup>1</sup>.

- 2) Nell'opposizione alla formazione del Regno d'Italia, la Santa Sede nel 1868 decide che «non conviene» agli italiani partecipare alle elezioni politiche (*non expedit*). Nel 1874 il *non expedit* è esteso a Roma e interessa qualsiasi partecipazione dei cattolici alla vita politica italiana, e la scomunica a chi acquista beni ecclesiastici (allocuzione di Pio IX 25 luglio 1873, 36 giorni dopo la legge sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico). Nel 1888 il Sant'Uffizio irrigidisce ancora di più tale divieto. Sarà praticamente ridotto con il Patto Gentiloni del 1913 e abolito da Benedetto XV nel 1919, a seguito anche della nascita del Partito popolare.

Le «nuove» presenze religiose si dispongono nella città di Roma seguendo le opere che il Regno d'Italia sta attuando nella nuova capitale.

Il primo tempio non cattolico costruito con questi criteri fu la chiesa americana episcopale Saint Paul's within-the-Walls (San Paolo dentro le mura) costruito su via Nazionale<sup>2</sup> nel 1871-76 su progetto di George Edmund Street<sup>3</sup>. Sul prolungamento della stessa via Nazionale (via IV Novembre) fu costruita la chiesa evangelica valdese nel 1883 su progetto di Benedetto Andolfo.

Un'altra direttrice scelta per importanti attività direzionali del nuovo Stato (Quirinale, ministeri della Guerra, dell'Agricoltura, delle Finanze, e più avanti dei Lavori pubblici e dei Trasporti) fu la via XX Settembre: tale nome fu dato – ovviamente dopo il 1870 – all'antica «Alta Semita» che i papi avevano riattivata (fino alla Porta Pia di Michelangelo) come asse rettilineo tra ricche ville, ribattezzandola

<sup>1</sup> L'applicazione di queste leggi portò nei primi dieci anni della capitale d'Italia al dimezzamento dei beni del Vaticano, a una modesta riduzione per i nobili e invece all'aumento di tre volte delle proprietà dei privati: i «Mercanti di Campagna» ricomprarono le terre espropriate con le leggi di cui sopra. E questa tendenza resta la stessa fino alla prima guerra mondiale, anche se su movimenti molto ridotti.

<sup>2</sup> «Maggior strada del rinnovamento della Nuova Roma», *Roma e dintorni*, Guida d'Italia Tci, ed. 1925

<sup>3</sup> George Edmund Street, Woodford (G.B.), 1824-81. In stile neogotico costruì oltre centocinquanta chiese a Oxford, Liverpool, Paddington, Southampton e in altre città inglesi. A Londra la Reale Corte di Giustizia, a Dublino la cattedrale. Fu suo allievo William Morris. A Roma oltre a San Paolo dentro le mura, progettò la chiesa anglicana a via del Babuino.

via Pia<sup>4</sup>. Su questa strada si costruisce la Saint Andrews Church of Scotland (Sant'Andrea dei Presbiteriani scozzesi) nel 1880-85 e la chiesa evangelica metodista nel 1893-95, su progetto degli architetti Rodolfo Buti e Carlo Busiri Vici, decorata nel 1924 da Paolo Paschetto.

Altri edifici di culto non cattolico sorgono nei nuovi quartieri. Al centro di Prati, in piazza Cavour, viene costruita nel 1911-14 la chiesa valdese dinanzi alla facoltà valdese di teologia costruita poco prima (1907-909) su progetto di Giulio Magni<sup>5</sup>. Questo complesso diventa il piú importante centro valdese rispetto a quelli precedenti di via del Teatro Valle (1878), di via Urbana (1873-78), di Trastevere (1888).

Nel quartiere Ludovisi tra il 1910 e il 1922 (dopo l'interruzione della guerra) fu costruita in via Sicilia la chiesa evangelica luterana su progetto dell'architetto tedesco Franz Heinrich Schwechten<sup>6</sup>.

Nel giugno 1873 l'ingegnere direttore dell'Ufficio d'Arte comunale, Alessandro Viviani<sup>7</sup>, rimette al sindaco il progetto di quello che dovrebbe essere il primo piano regolatore di Roma moderna.

Molte cose sono però successe nei tre anni dal giorno in cui Roma è diventata capitale del Regno d'Italia. Un anno prima (26 giugno 1872) i proprietari dei terreni ai Prati di Castello, al di là del Tevere, presentavano un progetto di massima dell'architetto Antonio Cipolla<sup>8</sup> per urbanizzare l'enorme arèa tra il Vaticano e le future caserme di viale delle Milizie. Il progetto è così illustrato:

I sottoscritti proprietari dei terreni dei Prati di Castello racchiusi nell'allineamento fra le mura prossime alla Porta del Popolo e l'angolo ultimo dei bastioni del Vaticano, col quale allineamento verrebbe a completarsi e regolarizzarsi il perimetro della cinta di Roma, desiderando che su detti terreni sorga un nuovo quartiere, hanno incaricato l'Arch. Comm. Antonio Cipolla

<sup>4</sup> Fu infatti Pio IV de' Medici (1559-65) a restaurare il rettilineo dell'Alta Semita.

<sup>5</sup> Giulio Magni (1859-1930), architetto, nipote di Valadier. Dal 1895 al 1904 lavorò in Romania. A Roma: palazzo di Giustizia, case al Testaccio, ministero della Marina ecc. Pubblicò *Roma nell'architettura e nella scultura decorativa*, Roma 1911-13.

<sup>6</sup> Franz Heinrich Schwechten (Colonia 1841 - Berlino 1924). Architetto della corte di Guglielmo IV, attivo soprattutto a Berlino tra il 1880 e la prima guerra mondiale. Progettò tra l'altro la casa della Cultura (1891), la stazione Anhalter (1876-80), la chiesa König-Wilhelm-Gedächtnis-Turm (1897-99) distrutta durante la seconda guerra mondiale: i ruderi sono stati lasciati così come i bombardamenti li ridussero, come monumento agli orrori della guerra.

<sup>7</sup> Alessandro Viviani (1825-1905) è il principale urbanista del Comune di Roma fino alla fine del XIX secolo.

<sup>8</sup> Antonio Cipolla (Napoli 1823-74). Lavora a Firenze capitale, a Bologna e a Roma.

di studiare un progetto per questo quartiere, tenendo conto, sia del progetto governativo per l'arginatura del Tevere, quale è stata stabilita dalla Commissione nominata per tale oggetto, sia delle principali norme tracciate nel piano regolatore. Essi presentano agli Illustrissimi Signori Consiglieri Municipali questo progetto, e ne chieggono per ora l'approvazione, per quindi poter proporre un piano pratico per la esecuzione del medesimo.

Tra i proprietari non c'è piú nessuno di quelli che erano padroni di quei terreni prima del 1870.

Ci sono molti istituti di credito e imprese<sup>9</sup> rappresentati da poche persone: J. E. Texeira de Celattes, E. Cahen, Emilio Parente. C'è anche un banchiere discendente non da nobili, ma da un'antica famiglia di «Mercanti di Campagna», Bernardo Tanlongo<sup>10</sup>.

L'inondazione del Tevere aveva reso urgente l'adozione di provvedimenti per evitarne altre. Giuseppe Garibaldi propose, giustamente inascoltato, di deviare totalmente il fiume su un nuovo percorso a ovest della città. Piú ragionevoli furono gli studi per abbassare il fondo del fiume a valle di Roma, fino alla zona delle bonifiche verso Fiumicino, anche se erano opere difficili da realizzare con i mezzi di allora. Un provvedimento radicale come uno sbarramento a monte era ugualmente impensabile allora; fu realizzato quasi un secolo dopo con la diga di Castel Giubileo.

La soluzione che fu scelta era costituita da due grandi muraglioni che superassero con la loro altezza il limite massimo delle alluvioni, contenendo tutta l'acqua entro il nuovo bacino. I muraglioni furono progettati da Raffaele Canevari<sup>11</sup> e costruiti molto rapidamente nel tratto centrale (all'incirca dai lungotevere Ripa-Sublicio a quelli tra Prati e il Flaminio) e poi variamente prolungati con l'espandersi della città. Inizialmente erano costituiti come grandi viali con doppia alberatura di platani, e al loro interno contenevano i vari servizi urbani, collettori, acquedotti ecc.

Trasformarono completamente la città, soprattutto per la loro dimensione. Furono un'opera gigantesca e interessarono tutti i rioni. Le strade, le piazze, i vicoli che prima si affacciavano sul Tevere

<sup>9</sup> Società Generale del Credito Immobiliare e Costruzioni in Italia, Società Napoletana di Costruzioni, Società Italiana di Costruzioni Torino, Meuricoffre e C. Napoli. Ci sono grossi operatori stranieri: L. Epotein e Leopoldo Lieben di Vienna, A. Reinach di Francoforte, G. Calvan di Amsterdam.

<sup>10</sup> Ritroveremo piú volte Bernardo Tanlongo nelle tante operazioni speculative di Roma capitale: nel Banco di Roma, nella Banca Romana fino al suo crollo, quando aveva un patrimonio immobiliare di oltre 5 milioni e mezzo (di allora)

<sup>11</sup> Raffaele Canevari (1828-1900), ingegnere torinese, fu dirigente del ministero delle Finanze e dell'Istituto di Geologia.

furono adesso bloccati e trasformati in «cortili»: Tor di Nona, la Mola dei Fiorentini, Sant'Eligio degli Orefici, Monte Brianzo, la Bocca della Verità e, sul lato di Trastevere, la Lungara, vicolo Moroni, Ripa. Ancorati davanti ai muraglioni sopravvissero per un certo periodo le «mole» e i barconi-stabilimenti balneari a cui si accedeva da scale: le banchine a livello d'acqua furono aggiunte negli anni '50 del xx secolo.

Non c'erano allora le automobili: con il loro arrivo i lungotevere diventarono delle autostrade, dapprima a doppio senso di marcia e poi a senso unico. Sono il più colossale «sventramento» del tessuto antico della città mai realizzato, con tre corsie per ciascuno dei due lungotevere, oltre alle corsie destinate alla sosta. Non solo: tagliando tutta la città, divennero successivamente anche i collegamenti esterni verso nord e verso ovest rappresentati dagli assi di scorrimento viario dei nuovi quartieri di ampliamento.

Per raggiungere la quota superiore dei lungotevere si dovettero rialzare le arcate laterali dei ponti esistenti, così come fu indispensabile aggiungerne nuove. Tra gli altri, subì questo destino Ponte Sisto, ricostruito nel 1473-75 da Baccio Pontelli: furono realizzate in quell'occasione (1877) due passerelle metalliche laterali che fungevano da marciapiedi pedonali. Erano un pregevole esempio di arredo urbano di fine Ottocento: furono demolite negli anni '70 del secolo successivo e sostituite con anonimi parapetti in muratura. Un esempio di come spesso ci si dimentica che la storia è in primo luogo continuità.

Negli studi per il piano regolatore del 1873 il progetto di Prati poneva un interrogativo fondamentale: Roma doveva espandersi in una direzione principale (quella della nuova stazione ferroviaria) o a «macchia d'olio» in tutte le direzioni? La prima ipotesi era quella indicata da Quintino Sella<sup>12</sup> e possibile perché lì de Mérode ne aveva creato la possibilità.

Il progetto di Prati comportava l'espansione a «macchia d'olio» con il conseguente mantenimento del centro cittadino, in quello che era il centro da tanti secoli: nell'ansa del Tevere, fino al Corso, al Campidoglio. A difendere l'espansione unitaria verso est erano - ovviamente - le tante banche e società finanziarie (romane, piemontesi, genovesi ecc.) che lì avevano investito e stavano cominciando a realizzare giganteschi guadagni. Ma ben presto un'analoga situazione si realizzò anche a ovest, a Prati.

<sup>12</sup> Vedi cap. III, nota 3.

Prima che a Roma arrivassero le strutture del Regno d'Italia (ministeri, parlamento, senato ecc., ufficialmente dovrebbero essere in funzione a Roma il 31 luglio 1871, ma in realtà tale data fu molto teorica) sono arrivate le istituzioni finanziarie private: Compagnia Fondiaria Romana (Flaminio), Compagnia Fondiaria Italiana (Esquilino, oltre 300 000 mq, Salario 650 000 mq), Banca di Torino, Banca di Credito Romana, Banca Generale di Roma, Banca Romana, Florence Land Public Works Com. Lim., Banca Agricola, Società Edificatrice, Agenzia Generale di Affari Torino, Banco di Napoli ecc.

Questi gruppi acquistano dovunque ci sia da speculare: quindi dopo aver seguito de Mérode, sui colli verso est, gli stessi o altri - come abbiamo visto - si interessano alle aree di Prati e vorrebbero anche lì nuovi grandi quartieri. Lo schema di piano che l'ingegnere direttore dell'Ufficio d'Arte comunale Alessandro Viviani presenta al sindaco nel giugno 1873, prevede Prati, ma accontenta soprattutto chi è interessato all'espansione unidirezionale a est riproponendo quindi la capitale che pensava de Mérode.

Il piano propone anzitutto come nuove zone di residenza tutte quelle che erano già state separatamente approvate: il quartiere lungo via Nazionale (11 ettari, 6000 abitanti), quello attorno a piazza Indipendenza (40 ettari, 22 000 abitanti), quello tra via del Viminale e Santa Maria Maggiore (9 ettari, 5000 abitanti), quello tra Santa Maria Maggiore e viale Manzoni attorno a piazza Vittorio Emanuele II (66 ettari, 35 000 abitanti), quello al Celio tra via Labicana e via Claudia dietro il Colosseo (9 ettari, 5000 abitanti), e aggiunge due nuovi quartieri in una parte dei giardini di villa Ludovisi tra via Sistina e via San Basilio e sulle pendici del Colle Oppio a nord del Colosseo, senza specificare il numero di abitanti. Si trattava comunque complessivamente di circa 75 000 abitanti, dislocati tutti nella direzione dei colli a est del centro cittadino.

Inoltre il piano del 1873 prevedeva al Testaccio un quartiere per magazzini e opifici (36 ettari, ma solo 4000 abitanti) e prevedeva il quartiere ai Prati di Castello, collegato al centro coi ponti Margherita, Cavour e Umberto; urbanisticamente imperniato su piazza Cavour, piazza Risorgimento e via Cola di Rienzo (65 ettari, 35 000 abitanti).

Questa la Roma nuova in cui due soli edifici pubblici venivano indicati: il ministero delle Finanze in via XX Settembre e il palazzo di Giustizia in piazza Cavour; come se tutti gli altri problemi della capitale fossero già stati risolti.

Nella Roma vecchia «il piano propone di estendere la fabbricazione di tutte le lacune dell'esistente abitato» riuscendovi a sistemare ben 40 000 persone; provvedimento assolutamente errato che, vincolando le aree libere o liberabili all'interno della vecchia città ne compromise l'eventuale risanamento e tolse quel po' di respiro che ancora si poteva dare.

Il respiro doveva venire invece dai moltissimi sventramenti che il Viviani proponeva nel centro storico: sventramento di Tor di Nona, arteria nord-sud attraverso Trastevere, eliminazione del palazzetto Venezia e trasformazione della piazza omonima, via Sopra gli antichi Fori, eliminazione delle case sporgenti sul Corso, parallela al Corso dai Santi Apostoli a via Vittoria, sventramento di piazza del Pantheon, trasformazione di piazza Navona in un pezzo di una grande arteria, rettilineo Montecitorio - Tor di Nona, via Marco Minghetti e suo prolungamento fino al Tritone sventrando la piazza di Trevi, via Barberini, sottopassaggio a piazza San Bernardo, demolizione dei bastioni del Sangallo attorno a Castel Sant'Angelo. E finiva con la proposta di demolire la spina di Borgo «che impedisce di ammirare da un punto di distanza conveniente la superba cupola di Michelangelo»<sup>13</sup>.

È un elenco che ritroveremo per quasi un secolo ripetuto in progetti, studi, articoli, e che nei punti più significativi era stato anticipato da Napoleone I e de Tournon.

Saturazione del vecchio centro, sventramenti viari, espansione in tutte le parti della città: questi i principi del piano del Viviani. Per renderci conto di cosa si intendeva allora per piano regolatore, conviene leggere questo brano della relazione:

Il piano regolatore quando sia con tutte le formalità di legge approvato, non impone al Comune l'obbligo di generale esecuzione. Questo è libero di costruire alcuna delle parti, se e quando amministrativamente gli convenga, entro il periodo di venticinque anni, durante il quale l'utilità pubblica è riconosciuta dalla legge sulle espropriazioni in tal genere di opere; ed anche entro un periodo di tempo molto maggiore se l'utilità pubblica sia dichiarata per legge speciale e con l'obbligo di contributo alle proprietà, che avvantaggiano per l'esecuzione dell'opera. Che se meglio gli convenisse lasciar decorrere il tempo e rinunziare a questa esecuzione, il Comune è pur libero di farlo. Uno dei grandi vantaggi d'aver un piano regolatore approvato è che i proprietari dei terreni e degli edifici in esso compresi, volendo far nuove costruzioni o riedificare o modificare quelle esistenti, debbono uniformarsi alle linee tracciate nel piano: ed

<sup>13</sup> La ricostruzione degli sventramenti attuati dal 1870 in poi è in L. BENEVOLO, *Roma da ieri a domani* cit. La demolizione della Spina era stata prevista «per ingrandire piazza San Pietro da Napoleone I nel decreto imperiale del 9 agosto 1881» (vedi *Introduzione*).

altro vantaggio non meno importante per il Comune è quello di poter procedere senza altra formalità alle espropriazioni occorrenti quando gli talenti eseguire direttamente una via, una piazza, una parte qualunque del piano regolatore.

L'importanza della successione delle varie opere, la necessità di un programma riguardante i tempi di attuazione era cosa allora del tutto ignorata.

Quando nel luglio del '73 il mediocre piano redatto dal Viviani, faticata conclusione di tre anni di commissioni, arrivò al Consiglio comunale era sindaco Luigi Pianciani: pur non essendo una delle grandi figure del Risorgimento è il primo uomo politico di levatura nazionale che ricopre la carica di sindaco di Roma, e non solo per amicizie, alleanze e convenienze locali, ma anche per il suo personale prestigio<sup>14</sup>.

Non era indubbiamente un urbanista e i suoi primi interventi in questo campo furono piuttosto contraddittori<sup>15</sup>. Ma come uomo politico, come amministratore, Pianciani aveva capito che «in scala assai più larga del fabbricare, si procede al negoziare dei terreni, e la popolazione intanto manca di case». E ne deduceva che il piano regolatore non è solo un disegno, un insieme di progetti di strade o di case, ma un grosso affare finanziario e come tale va trattato dal Comune. Questo si era limitato a far da tutore agli affari degli altri, a dettare le norme entro cui questa o quella banca, questo o quell'impresario potessero trafficare.

Sotto questo aspetto secondo Pianciani erano gravi le responsabilità dell'amministrazione capitolina, guidata dal '71 al '72 dai sindaci Crispigni e Venturi, sempre pronti a firmare convenzioni, ad accontentare consiglieri e ingegneri comunali, a rinviare i grossi problemi e le grosse decisioni, a seguire soprattutto l'iniziativa degli altri, anziché a prendere loro l'iniziativa di dirigere effettivamente il Comune di Roma<sup>16</sup>.

Pianciani vedeva il Comune direttamente partecipante all'espansione della città, anche perché in una città che ha l'edilizia come sua

<sup>14</sup> Il conte Luigi Pianciani era nato a Roma il 7 agosto 1810, d'origine spoletina. Studiò giurisprudenza a Roma e comandò un reparto di volontari romani nella prima guerra d'Indipendenza. Membro della Costituente romana, fu poi arrestato e rinchiuso a Civitavecchia. Dopo l'esilio a Marsiglia, Parigi, Londra, Bruxelles, Ginevra, torna in Italia nel '60, ma come mazziniano, non è ben visto da Cavour e si ritira a Spoleto. Arrivò a Roma dopo il '70 e fu sindaco due volte dal novembre '72 al luglio '74 e dall'ottobre '81 al maggio '82. Morì a Spoleto il 17 ottobre 1890.

<sup>15</sup> Cfr. cap. II.

<sup>16</sup> Francesco Crispigni, sindaco, ottobre 1871 - maggio 1872. Pietro Venturi, sindaco, giugno 1872 - novembre 1872 e luglio 1874 - novembre 1877.

unica attività industriale il deficit dell'amministrazione, già allora cospicuo, può essere sanato proprio con una diretta partecipazione in tale ramo di investimenti. Senza arrivare a proporre una «municipalizzazione» dell'attività edilizia che non verrà tentata neppure trent'anni dopo nel periodo in cui si attuano le municipalizzazioni dei servizi, Pianciani dichiara che ciò che conta è la dichiarazione di pubblica utilità<sup>17</sup> «lasciando pure tutto il resto a ornamento degli scaffali dell'Ufficio edilizio municipale». La dichiarazione di pubblica utilità e l'esproprio che ne consegue non ledono i diritti di nessuno, ma impediscono solo che si obblighi «l'amministrazione ad arricchire un individuo col danno degli altri».

Il grande merito di Pianciani sta nell'aver saputo trovare il campo d'incontro tra l'impostazione politica del problema e la sua attuazione tecnica, indipendentemente dal fatto che questa poi gli fosse poveramente fornita agli uffici diretti dal Viviani.

La forza della dichiarazione di pubblica utilità non sta nell'applicarla di quando in quando, in caso di necessità e di urgenza, ma nell'applicarla integralmente e preventivamente:

si accetti il piano regolatore per intero e intero si sottoponga alla sanzione governativa; e, quando in tutto il suo insieme, sia dichiarato di Pubblica Utilità, sia riservato al Consiglio, sulla proposta della Giunta, di decretare ogni anno quali siano i lavori da farsi.

Pianciani rileva che contro la necessità di dichiarare l'intero piano di pubblica utilità,

si presenta una sola obiezione, il vincolo cioè che si impone alla proprietà. Questa obiezione avrebbe certo molto peso quando noi presentassimo un piano regolatore che evidentemente il Comune non potesse eseguire nel termine di venticinque anni, il massimo assegnato dalla legge, ma tutto ciò che si propone può eseguirsi dal Comune di Roma nel termine di venticinque anni, non solo, ma in uno spazio di quindici anni come io vorrei, giacché affrettandosi l'esecuzione di quei lavori si affretterebbero i vantaggi che la Città nostra ha diritto di aspettarne.

Cosa rimane dopo ciò? Il pensare forse che la nostra legge, la quale, non voglio mancare di avvertire, è molto più riguardosa di quella degli altri paesi nei vincoli da imporsi alla proprietà privata, si creda sempre troppo severa, sicché il Consiglio Comunale, si mostra peritoso nel giovare nell'interesse generale del Paese.

Ma aggiungo di più, se questo vincolo costituisse un vero aggravio ai proprietari, un deprezzamento della proprietà, come alcuno diceva, i reclami si sarebbero certamente moltiplicati in ogni luogo, nel quale l'approvazione di un piano regolatore fosse stata reclamata.

<sup>17</sup> La legge di Napoli del 25 giugno 1865, che regolava gli espropri per pubblica utilità era stata estesa a Roma il 17 novembre 1870, neanche due mesi dopo la Breccia di Porta Pia.

Ma niente di ciò, per quanto io sappia, è avvenuto, in nessun paese vi sono state lagnanze contro questo vincolo della proprietà, e in Roma stessa, o Signori, fra i molti reclami contro il progetto del piano regolatore non se ne trova uno solo che accenni a questo vincolo.

Io rispetto ed apprezzo altamente la sollecitudine di alcuni Consiglieri per non vincolare la libertà dei privati, ma confesso che non so persuadermi che essi siano migliori giudici degli interessi altrui di quello che ciascuno possa esserlo del proprio.

Ho cercato di darmi ragione della cosa, e credo di poter concludere, che noi siamo in un equivoco. Il piano regolatore impone invero un vincolo alla proprietà, ma questo vincolo, ed in ciò si riconosce la provvidenza della Legge, invece di esserle dannoso, le è utile, invece di diminuirne il valore, l'accresce.

I proprietari degli edifici, compresi nelle modificazioni da farsi per i piani regolatori, hanno fatto in ogni luogo degli splendidi guadagni; la proprietà pertanto è evidente non è stata deprezzata; se anche i proprietari avessero voluto spogliarsene, essi avrebbero trovato a venderla ad un prezzo maggiore nella prospettiva del guadagno che gli acquirenti avrebbero potuto fare.

In massima generale, deve sostenersi certamente che un vincolo imposto alla proprietà, diminuisce il valore della proprietà, ma quando questo vincolo abbia per corrispettivo altri vantaggi, la diminuzione di un valore per il primo sarà compensata dal maggior valore, conseguenza dei secondi.

Sapete cosa offende profondamente l'interesse dei privati, e così rende la Città impaziente di una decisione?

È la mancanza di un piano regolatore. Giacché oggi nessuno sa se la sua casa corre o no l'eventualità di una demolizione, se per avvicinarsi alla medesima dovranno sempre passarsi quelle anguste stradette nelle quali una vettura transita difficilmente, se invece il prospetto della sua abitazione darà sopra una larga strada o sopra una piazza, se potrà accedere agevolmente, nei punti più centrali della città; ecco ciò che la cittadinanza vuol sapere per regolare le sue costruzioni, le sue speculazioni, le sue industrie<sup>18</sup>.

Il piano regolatore, con un po' di emendamenti e modifiche non sostanziali, fu approvato con 38 sì e due astenuti.

Una sola modifica era importante: riguardava l'esclusione del quartiere ai Prati, il cui progetto era approvato, come speciale «piano di ampliamento» da eseguirsi col concorso degli interessati.

Il piano approvato nel '73 è un piano unidirezionale: contemporaneamente però coi Prati di Castello si dà inizio alla politica della «macchia d'olio».

Naturalmente Prati non doveva rimanere in eterno vigne e orti: ma prima di costruirvi indiscriminatamente case di abitazione, edifici pubblici, caserme ecc. si doveva definire la struttura della nuova capitale, si doveva spostare decisamente il suo centro verso

<sup>18</sup> Le citazioni riportate sono tratte da: LUIGI PIANCIANI, *Discorso sul P.R. pronunciato al Consiglio Comunale il 6 ottobre 1873*, Roma 1873; ID., *Lettera ai colleghi della Giunta*, Roma 1873; ID., *Lettera ai Romani*, Roma 1882.

i colli, dato che questa era la tendenza inizialmente seguita. Solo allora si sarebbe dovuto dar inizio alle costruzioni al di là del Tevere, avendone chiarito funzioni e dimensioni.

Invece Prati fu gettato nell'avventura della speculazione: nel 1873 i terreni del Consorzio dei proprietari di Prati valevano da 3 a 7 lire al metro quadrato; dieci anni dopo saranno valutati a 75 lire.

Eppure Prati sarebbe potuta essere proprio la grande occasione per applicare i principi di politica amministrativa in cui credeva Pianciani: egli era contrario all'appaltare mediante convenzioni estese a interi quartieri. Con le Convenzioni il Comune doveva in parte costruire o rimborsare e comunque totalmente gestire strade, fogne e servizi mentre l'impresa costruttrice realizzava invece case a reddito continuo.

Pianciani sosteneva che il Comune doveva espropriare tutta l'area dei nuovi quartieri e, una volta costruite strade e fogne, rivendere ai privati costruttori le aree dei singoli edifici già servite e urbanizzate, mettendo in tal modo a frutto le somme immobilizzate dal Comune. Si trattava di una politica di formazione di demani di aree pubbliche contrapposta alla consueta modalità di esclusiva acquisizione delle strade.

Il Pianciani iniziò a costruire servizi e strade in aree non convenzionate all'Esquilino<sup>19</sup> per rivendere poi i siti da edificare: il Comune cioè impiegava i suoi capitali per ritrarre direttamente i guadagni e non per farli ritrarre alle società convenzionate.

Era il metodo buono, ma tutte le imprese, sia quelle interessate all'espansione a est che quelle interessate all'ovest, si allearono per bloccare questa concorrenza del Comune e alla prima occasione fecero cadere l'amministrazione Pianciani per tornare a un'amministrazione di comodo come le precedenti e che sarà presieduta appunto dal vecchio sindaco Venturi.

L'occasione fu offerta da quella via Nazionale che l'ex ministro pontificio monsignor de Mérode aveva preparato per i «piemontesi» in arrivo e che questi, col Pianciani in testa, avevano accettato come punto d'inizio e di partenza della grande «Roma capitale», ma Viviani ha lavorato peggio di de Mérode. I preventivi sono stati largamente oltrepassati e più di una volta pare che i lavori siano

<sup>19</sup> Le zone interessate dal demanio Pianciani furono due: l'area ai lati dell'attuale via Pianciani, tra via Bixio e viale Manzoni, dove ancora si possono vedere le case-duplex delle cooperative di allora e l'area tra via della Consulta e Magnanapoli vicino a via Nazionale, la cui storia è in MANFREDO TAFURI, *La prima strada di Roma moderna: via Nazionale*, in «Urbanistica», n. 27, 1959.

stati appaltati a imprese incapaci, per cui si sono dovuti poi rifare. Ma soprattutto la via è ferma a un certo punto: è stato fatto il pezzo dall'Esedra a via della Consulta, manca il pezzo da via della Consulta al centro<sup>20</sup>.

Gli errori di Viviani hanno creato un passivo su cui gli avversari della politica di demanializzazione hanno buon gioco per mettere la giunta in minoranza.

La successiva amministrazione Venturi si affretterà non solo ad accantonare ogni esproprio, ma anche a fermare l'iter del piano regolatore che non verrà mai inviato alle autorità governative, non diventerà mai legge.

<sup>20</sup> Per la storia di via Nazionale cfr. M. TAFURI, *La prima strada* cit.; SILVIO PASQUARELLI, *Via Nazionale - Le vicende urbanistiche e la sua architettura*, in *Roma capitale 1870-1911 - Architettura e urbanistica*, Marsilio, Venezia 1984; ITALO INSOLERA e FRANCESCO PEREGO, *Archeologia e città - Storia moderna dei Fori di Roma*, Laterza, Roma-Bari 1983; GIUSEPPE AMATI e ITALO INSOLERA, *Villa Hüffer*, Istituto Italiano di Credito Fondiario, Roma 1991.

## Capitolo sesto

Verso un piano regolatore: 1883

Roma andrà avanti ancora per dieci anni senza piano e senza uno strumento per coordinare e guidare la propria espansione.

Sono gli anni in cui viene finita via Nazionale, prolungata fino a piazza Venezia, viene allargato il Corso davanti al nuovo palazzo Marignoli, viene costruita piazza Grazioli, viene eretta tutt'attorno a Roma una cintura di forti; i proprietari dei Prati costruiscono a loro spese un ponte sospeso in ferro che sarà poi sostituito da ponte Cavour; si inizia corso Vittorio Emanuele II (di cui parleremo più avanti) e si sventra l'Argentina e la zona dal Gesù a San Pantaleo; si stabilisce infine di costruire l'università al Viminale; si costruisce via Cavour dalla stazione al centro, in fretta e senza complicazioni politiche e finanziarie, anche se è l'intervento più massiccio per sventramenti e sbancamenti (e resterà per molti anni la via più lunga della nuova Roma: 1350 metri). Sono gli anni in cui in via Nazionale, in piazza Indipendenza, a Termini, in piazza Vittorio Emanuele II<sup>1</sup>, in via Merulana, al Celio, sul Colle Oppio sorgono le case precedentemente convenzionate, con un ritmo a dire il vero assai più lento di quanto si sarebbe atteso e soprattutto più lento di quanto sarebbe occorso per fronteggiare l'incremento della popolazione.

Garibaldi propone di deviare il Tevere fuori Roma<sup>2</sup>; e si costruiscono intanto le case e le strade monotone e tristi della Roma umbertina.

È la Roma dei ministeriali: nei primi anni non vi fu infatti che un incremento nella classe impiegatizia, conseguenza immediata del fatto che l'apparato della capitale era l'unica cosa concreta che l'Italia aveva potuto importare a Roma in quegli anni.

I quartieri costruiti allora furono chiamati «piemontesi» sia per una certa ironia politica del momento, sia per il loro carattere che arpeggia l'edilizia ottocentesca di Torino.

Il tono «piemontese» era conseguenza di varie cause: i finanziatori, i costruttori, lo stesso apparato burocratico statale che manovrava i finanziamenti erano di origine «buzzurra» e «buzzurri» furono per lo più i primi abitanti di quelle case. Romani erano i progettisti, ma assimilarono rapidamente il linguaggio che ritenevano più gradito ai nuovi padroni.

Si trattava di «case d'affitto» a quattro o cinque piani: tipo edilizio che aveva cominciato a diffondersi a Roma in epoca barocca<sup>3</sup> e che a Torino era diventato, dopo il periodo napoleonico, il protagonista dei nuovi quartieri intorno a piazza Vittorio Emanuele I, a piazza Statuto, a piazza Carlo Felice.

Dell'ampliamento ottocentesco di Torino i nuovi quartieri di Roma riprendevano tipi e modi. Napoleone aveva impostato i tre ampliamenti torinesi a ovest, sud ed est su tre piazze: così a Roma gli architetti «piemontesi» tracciano piazza Vittorio Emanuele II, piazza dell'Indipendenza, piazza Cavour. Attorno, i quartieri dell'Esquilino, di Castro Pretorio, dei Prati di Castello composti con strade dritte fiancheggiate da case di cinque piani, tutte intonacate di ocra gialla: il colore più economico. Qua e là, timidamente, i «piemontesi» tentarono di trapiantare i portici: ma da una parte il clima di Roma non li richiedeva e la tradizione non li conosceva, dall'altra essi sottraevano area alla speculazione. Rimasero perciò allo stato di intenzione in piazza Esedra, in piazza Vittorio Emanuele II, presso ponte Sisto.

In fondo questa invasione di case d'affitto tutte uguali, tutte monotone, era un tentativo di importare a Roma, in questa orografia, in questo clima, in queste abitudini tanto diverse da quelle di Torino o di Milano o di Firenze, qualcosa che avvicinasse la nuova capitale alle città europee del XIX secolo: si scelse indubbiamente uno degli aspetti più tristi di quelle, ma ciò non era allora chiaro e agli occhi degli immigrati sembrava anzi il contrario.

Così Giovanni Faldella, nel 1881, ci descrive le avventure e i desideri di un giornalista piemontese, Roberto Sacchetti, emigrato a Roma:

... aveva preso, provvisoriamente, per sé solo, una stanzuccia in via dei Pastini, nella vecchia Roma. Era una cameretta triangolare, come un cappello

<sup>1</sup> AA.VV., *Via Cavour, una strada della nuova Roma*, a cura di Giuseppe Cuccia, Palombi, Roma 2003.

<sup>2</sup> In parlamento il 26 maggio 1875.

<sup>3</sup> Gli esempi meglio conservati sono in piazza Capranica, piazza delle Coppelle, piazza degli Zingari, piazza Montecitorio.

da prete: aveva l'aridezza delle cose parlate, la distaccatezza della tappezzeria marcia e la slogatezza delle quadrelle che si spostano sotto i piedi e lo schifo delle cose luride e logore ... Si consolava nell'avvenire, nel pensiero del giorno in cui avrebbe messo a posto la mobilia sua nel quartierino suo ... che aveva appigionato ... nella Roma alta, ariosa, pittoresca di paesaggio, in una palazzina di via Goito<sup>4</sup>.

Nel quartiere di piazza Indipendenza, in via Goito, come all'Esquilino e a Prati, i «piemontesi» importarono e imposero una cosmopolita regolarità: che soddisfece gli «ufficiali di scrittura» del neo-regno di Italia.

Ma quale atteggiamento assunse questa città borghese e regolare verso il resto di Roma: verso quell'antico, povero e contorto pezzo di città?

Leggiamo ancora il Faldella:

I quartieri nuovi dell'alta Roma si accampano come una consolazione, un rimprovero e un insegnamento a certi quartieri della bassa Roma confusi, addossati, lerci, affatto ciechi o appena leccati dal sole, ricchi di pulci: acciocché anch'essi si lascino saettare dai dardi e rinsanguare dai rivi di vita nuova.

Dovrebbero scorrere, questi «rivi», attraverso gli sventramenti che gli ingegneri comunali e governativi progettano a piene mani tra il 1870 e il 1883. Le modeste finanze del neonato regno ne consentono per fortuna la realizzazione solo di alcuni: corso Vittorio Emanuele II, via Arenula, via del Tritone, via Tomacelli, i lungotevere.

Del resto a proposito degli ultimi anni della Roma pontificia scrive Silvio Negro<sup>5</sup>:

Di notte il silenzio della Città Eterna era punteggiato di continuo dal canto dei galli, da ragli di asini e belati di pecore. Pareva d'essere in una città d'agricoltori, e questa impressione era largamente confermata di giorno, dai branchi di pecore e di capre che lasciavano chiari segni del loro passaggio anche nelle strade principali - nel '65 prese fuoco in via della Vite una vaccheria e morirono dodici capi di bestiame - dalla gente del contado che s'incontrava dappertutto..., dai fienili senza numero che si vedevano nelle strade periferiche e in particolare nella zona del Velabro.

E conferma l'About<sup>6</sup>:

<sup>4</sup> GIOVANNI FALDELLA, *Roma Borghese*, Cappelli, Bologna 1957.

<sup>5</sup> SILVIO NEGRO, *Seconda Roma 1850-1870*, Hoepli, Milano 1943.

<sup>6</sup> EDMOND ABOUT, *Roma Moderna*, 1<sup>a</sup> ed. 1861. Le citazioni sono tolte dall'edizione dell'Universale economica curata da Ranuccio Bianchi Bandinelli nel 1953. L'About (Dieuze 1828 - Parigi 1885) cominciò a viaggiare nel 1853 come archeologo, ma scrivendo le relazioni dei suoi scavi si accorse che il giornalismo lo interessava di più dell'archeologia. Collaborò al «Figaro», al «Gaulois», al «XIX<sup>e</sup> siècle» e a varie riviste francesi: qui scrisse spesso di cose italiane e romane di cui era un profondo conoscitore e studioso.

Se l'industria e il commercio non brillano in Roma se non per la loro assenza, l'agricoltura non trovasi nel medesimo caso: la città è come un gigantesco podere in mezzo alla pianura più fertile del mondo ... La capitale del cattolicesimo è attualmente la capitale del grano ... La campagna di Roma è una vasta prateria interrotta in qualche sito dall'aratro. È la più bella pianura d'Europa e anche la più fertile, la più incolta, la più malsana.

Sei decimi di quei preziosi terreni sono proprietà di mani morte; tre decimi appartengono a dei principi, mentre il decimo restante viene diviso tra vari privati.

Le terre degli istituti religiosi e quelle dei principi sono affittate in grandi partite a dei ricchi industriali che si chiamano «Mercanti di Campagna» e sono i soli borghesi degni di tal nome a Roma. Il proprietario consegna loro il suolo nudo, con contratti a breve scadenza, sicché l'affittaiolo non ha nessun interesse a costruire edifici, né a piantar alberi, né a procurare il miglioramento del suolo.

D'altronde le comunità religiose non mancano d'interdire la coltura delle buone terre con una clausola espressa del contratto. E ciò fanno per timore che il suolo non s'impoverisca ed il reddito degli anni a venire non ne venga scemato.

La borsa - già da un secolo centro degli affari nelle grandi capitali europee - era assente nella capitale pontificia: ma gli affari si facevano lo stesso, la domenica mattina, in piazza Farnese, in piazza Montanara, tradizionali mercati della mano d'opera agricola e dei prodotti del suolo.

Il principale di questi - il grano - era immagazzinato del resto a Roma stessa: nelle campagne non vi erano né granai, né ricoveri. Finita la mietitura, obbligatoriamente nel periodo dell'anno in cui le febbri erano più pericolose, si trebbiava il grano a tutta velocità sull'aia, lo si insaccava e portava immediatamente in città, che ogni ora di ritardo poteva costare la vita di un uomo, tanto insidiosa e sovrana era allora la malaria. La paglia si trasportava in città anch'essa o più spesso si bruciava sul posto, dato lo stato delle strade e la conseguente lentezza dei trasporti che annullavano l'eventuale guadagno.

Questo carattere agricolo di Roma fu solo in parte disciplinato, o meglio ostacolato, col «Regolamento edilizio e di pubblico ornato per la città di Roma» emanato dalle autorità pontificie il 30 aprile 1864: si vietava di «scozzonar cavalli», «di far vagare nelle piazze e nelle strade polli di ogni specie, animali immondi, vacche e giumenti qualunque», di fabbricar carri in mezzo alla strada e nuovi fienili dentro la città<sup>7</sup>.

Nell'immobilismo che abbiamo visto caratteristico degli anni tra

<sup>7</sup> Rispettivamente agli artt. 36, 47, 34 e 52.

il '50 e il '70, la cosa meno immobile era stata in fondo l'agricoltura, anche se salde erano rimaste le sue basi feudali: non si esportava che quando i raccolti erano casualmente abbondanti.

I nomi dei grandi «Mercanti di Campagna» – Silvestrelli, Paccelli, Tittoni, Piacentini, Serafini, Senni, Franceschetti – cominciano a figurare accanto a quelli dell'aristocrazia. Se si pensa che ognuno di questi «Mercanti di Campagna» impiegava per la mietitura dai 1000 ai 2000 operai e che ogni anno l'immigrazione temporanea per lavori agricoli interessava più di 20000 persone, si comprende che «la coltura romana era una grande industria», anzi la più importante.

Nel decennio tra il '70 e l'80 molte cose cambiarono per la «capitale del grano».

Dentro Roma i provvedimenti di polizia, tendenti a ripulire le vie da tanta contadina sporcizia, divennero più rigorosi e, come abbiamo visto, i fienili furono trasformati in «quartierini» per i «buzzerri».

Ma non era facile, per eseguire un semplice divieto, trasportare fuori in campagna fienili, stalle, granai e abitazioni: malgrado qualche localizzatissima bonifica la malaria scomparirà del tutto solo nel decennio 1935-45<sup>8</sup>.

Sarebbe stato necessario accompagnare i divieti dentro la città con dei provvedimenti in campagna; invece si fece poco, praticamente quasi nulla, e tardi<sup>9</sup>.

Alla fine del XIX secolo Raffaele de Cesare poteva insieme confermare e guardare soddisfatto alla Roma trasformata in trent'anni:

<sup>8</sup> Bonifiche parziali erano state compiute anche prima o direttamente dai principi (antico lago di Gabii all'Osa sulla Pretestina, Pantano Borghese) o dall'Opera nazionale combattenti (Isola Sacra, San Cesareo): ma si trattava di bonifiche idrauliche di singoli poderi, allo scopo di renderli irrigui e trasformarne le colture da estensive a intensive per produrre ortaggi, di cui il mercato di Roma aveva sempre più necessità. Ai fini della malaria tali bonifiche non servivano quasi a niente.

<sup>9</sup> I primi provvedimenti per l'Agro Romano sono dell'11 dicembre 1878: con la successiva legge n. 1489 dell'8 luglio 1883 si impose la bonifica obbligatoria in un raggio di cinque chilometri dal Campidoglio, cioè sull'Appia Nuova fino al Velodromo, sulla Pretestina fino alla Viscosa, sulla Tiburtina poco oltre Portonaccio, sulla Nomentana a Sant'Agnese, sulla Flaminia a ponte Milvio e sulla Ostiense a San Paolo. Come vedremo in seguito più di metà delle aree investite da queste leggi era già interessata all'espansione della città. Finirono così per esser leggi a favore dell'edilizia. Ci vollero addirittura 27 anni per accorgersi di quanto ridicolo era quel raggio di 5 km: con la legge n. 578 del 17 luglio 1910 la bonifica obbligatoria fu portata a 10 km dal Campidoglio. Rispetto all'estensione dell'Agro Romano si trattava ancora di una frazione irrisoria. Per tutta la legislazione riguardante l'Agro Romano cfr. CESARE DE CESARE, *Saggio di bibliografia degli scritti e delle leggi sull'Agro Romano*, Roma 1903, con un supplemento, Roma 1926.

La vecchia città, insaccata nel campo Marzio, col suo carattere di grandioso e di pitocco, di monumentale e di campagnolo, di civile e di rozzo, popolato da preti e da clienti e da antiquari, è in parte una memoria<sup>10</sup>.

Nel 1921 scriveva Ernesto Nathan<sup>11</sup>:

Nonostante espropriazioni deliberate a spizzico, a volta a volta, dalle commissioni consuntive; nonostante anticipazioni di capitale ponderate e conseguite attraverso infinite «pratiche», salvo in alcune migliaia di ettari l'Agro resta qual era, con le rovine dei suoi acquedotti, coi suoi pascoli, col paesaggio tristemente pittoresco caro a cacciatori e turisti, colla sua coltura estensiva consacrata da secolare usanza e da quiescenza infingarda ereditate dai proprietari del suolo.

Fu una grossa occasione perduta. Le premesse per una riforma agraria nell'Agro Romano subito dopo il '70 non mancavano: se attuata avrebbe permesso nella campagna attorno alla città di gettare le basi di un'attività economicamente definita e costante, cosa che, come vedremo, non fu possibile fare dentro la città dove qualsiasi forma d'industria mancò completamente.

Più della metà dei terreni erano espropriabili con le leggi sull'abolizione dell'asse ecclesiastico<sup>12</sup> e un terzo circa era proprietà di principi assai malandati finanziariamente da cui non sarebbe stato difficile acquistarli per pochi soldi<sup>13</sup>.

I «Mercanti di Campagna» si insediarono subito in Campidoglio, come era logico, trattandosi dell'unico gruppo di borghesi, non compromesso con «radicali» e «repubblicani». Purtroppo in loro le caratteristiche negative della borghesia erano ben più importanti di quelle positive.

Era alle loro dipendenze che venivano ingaggiati i «giornalieri» per le semine, le fienagioni, la mietitura, con paghe da fame, sottoposti a lavori massacranti per quattordici e più ore, militar-

<sup>10</sup> RAFFAELE DE CESARE, in *Antologia*, 1897, p. 76.

<sup>11</sup> Vedi nota 21, cap. IX.

<sup>12</sup> Leggi 7 luglio 1866 e 15 agosto 1867, estese a Roma il 19 giugno 1873. Cfr. F. GURRERI, *La liquidazione dell'Asse Ecclesiastico* cit.

<sup>13</sup> Citiamo ancora dall'ABOUT, *Roma Moderna* cit.: «Nulla di più curioso di una masseria nelle Paludi Pontine ... Quasi tutti gli edifici appartengono al signore: il suo stemma ducale sta sopra la porta delle capanne. I granai ch'egli ha costruito, i pozzi che ha scavati sono altrettanti monumenti che celebrano la gloria del suo nome. Un'iscrizione pomposa vi prega fieramente di non obliarlo mai. Il suo palazzo, vasto, quadrato, monumentale, sormontato da una torre che suona le ore, è il centro del villaggio e dei lavori agricoli. Quest'edificio non ha mai visto né il padrone attuale, né suo padre, né il suo avolo; tutt'al più il bisavolo vi si sarà fermato una volta di passaggio ... ha esatto alcuni anni anticipati per dare una festa o per costruire un giardino. Si dice perfino che si trovi in cattive acque, e che stia per affittare il suo palazzo di Roma».

mente inquadrati sotto la sorveglianza rigidissima dei «caporali» e con nessuna garanzia di non prendere la malaria.

Quanti prima del '70 vedevano in loro «la miglior promessa d'una borghesia romana tagliata sul modello della borghesia internazionale»<sup>14</sup> si ingannavano. Pochi anni dopo il '70 il termine «Mercante di Campagna» era già usato come dispregiativo: di tutte le qualità era rimasta solo la spregiudicatezza negli affari, la rapidità nel far seguire alle decisioni i fatti senza curarsi degli interessi altrui, l'avidità di guadagnare molto, presto e col minor rischio possibile. Tutto ciò aveva forse aiutato i «Mercanti di Campagna» nella fatica del latifondo, ma difficilmente poteva andar d'accordo con l'organizzazione di una nuova società civile.

I «Mercanti di Campagna» diventarono mercanti di terreni fabbricabili e impresari edili. In mancanza di una qualsiasi riforma agraria, una nuova più promettente attività lucrativa era nata: si trattava di fabbricare la nuova Roma.

Se erano mancate le leggi per la campagna, erano mancate d'altronde anche quelle per la città<sup>15</sup>. In mancanza di leggi e di piano regolatore tutto tra il '70 e l'80 si era svolto nel più assoluto disordine.

Il decennio successivo si preannunciava invece in maniera diversa. Il 14 novembre 1880 venne stipulata una convenzione tra il governo e il Comune di Roma, trasformata nella legge n. 209 del 14 maggio 1881, che stabiliva anzitutto:

Art. 1. Lo Stato concorre per una somma di 50 milioni di lire alle spese da sostenersi dal Comune di Roma per l'attuazione del piano edilizio regolatore e di ampliamento della capitale del Regno.

Art. 2. Il piano edilizio regolatore e di ampliamento della città di Roma sarà sottoposto all'approvazione governativa, a norma della Legge 25 giugno 1865, n. 2359, non più tardi del 31 dicembre 1881.

Era concessa la dichiarazione di pubblica utilità per tutte le opere del piano, con l'obbligo di contributo da parte dei proprietari confinanti e limitrofi e con facoltà di esproprio abbastanza larghe.

<sup>14</sup> S. NEGRO, *Seconda Roma 1850-1870* cit.

<sup>15</sup> Nel decennio '70-'80 furono approvate solo leggi relative a tre argomenti specifici e localizzati: via Nazionale (giugno 1874, n. 1976; 8 luglio 1876, n. 3201; 23 luglio 1877, n. 4642), lavori di arginatura del Tevere (6 luglio 1875, 30 giugno 1876), cinta fortificata intorno alla città (12 agosto 1877). Non tutte queste leggi erano in realtà a favore del Comune di Roma: quelle sul Tevere ad esempio prevedevano che lo Stato si assumesse la metà della spesa. Trattandosi però di opere idrauliche di prima categoria esse, in forza di altre leggi nazionali dovevano essere a totale carico dello Stato. In definitiva perciò era il Comune di Roma ad aiutare lo Stato!

Per contro il Comune doveva eseguire in dieci anni – mentre i 50 milioni di cui all'art. 1 erano erogati in venti annualità – il palazzo di Giustizia, il palazzo dell'Accademia delle Scienze, il Policlinico, un complesso di caserme, l'Ospedale militare, la piazza d'Armi, un certo numero di ponti sul Tevere, promuovere il risanamento del ghetto e ancora varie altre cose.

La storia di questa legge era stata lunga. L'aveva preannunciata in un discorso al parlamento il 12 maggio 1879 l'allora presidente del Consiglio Agostino Depretis<sup>16</sup>, sostenendo che nella capitale c'era tutto da fare: «edifici per le pubbliche amministrazioni, alloggiamenti militari, scuole per i molteplici rami dello scibile, stabilimenti di vario genere che la moderna civiltà esige nella città ove ha sede il Governo di una grande nazione e che è destinata perciò ad essere il centro della sua vita intellettuale, civile e politica». Si noti l'assenza in questo elenco delle case d'abitazione e dei servizi cittadini. Comunque, concludeva il Depretis, «l'idea di un concorso governativo alle opere edilizie della Capitale del Regno è sorta già da vari anni, e quanto più essa è stata esaminata e discussa tanto più è apparsa la necessità di associare in così grande impresa le forze dello Stato e quelle del Comune»<sup>17</sup>.

Le prime critiche alla legge dell'81 furono mosse da Francesco Crispi<sup>18</sup>: «Con essa noi faremo un'opera incompleta e di qui a qualche tempo si dovrà tornare un'altra volta alla Camera per soddisfare ad altri bisogni della grande Capitale».

E così avvenne: agli inizi del 1958, lo constatava il senatore Aldo Moro, presidente della commissione speciale del Senato per lo studio di una legge speciale per Roma<sup>19</sup>. Così comincia infatti la relazione di Moro:

Da 87 anni si discute nel nostro Paese sulla necessità – ormai da tutti riconosciuta – di dare uno speciale ordinamento amministrativo alla Capitale dello Stato, in relazione alle sue particolari funzioni ed alle straordinarie esigenze dell'Urbe. Problema quindi vecchio, nato fin dal giorno in cui Roma veniva unita alla Patria. Ma problema di cui è stato formalmente investito il

<sup>16</sup> Agostino Depretis (1813-87), presidente del Consiglio 1876-79 e 1881-87; inizia l'attività politica con Mazzini e poi con la Sinistra Storica; i suoi governi sono i primi governi di sinistra del Regno d'Italia. Inizia la politica coloniale dell'Italia con la presa di Massaua.

<sup>17</sup> La legge fu approvata quando era presidente del Consiglio Benedetto Cairoli. La sua relazione alla legge è in CARLO CAROZZI e ALBERTO MIONI, *L'Italia in formazione*, Bari 1970, p. 509.

<sup>18</sup> Francesco Crispi (1818-1901), presidente del Consiglio 1887-91 e 1893-96, massone; partecipa alla spedizione dei Mille e avrà poi varie cariche in Sicilia dove sciolsse violentemente i «fasci siciliani»; nel 1894 sciolsse il Partito socialista.

<sup>19</sup> Vedi cap. XXIX.

Parlamento italiano, per la prima volta, soltanto in questa nostra legislatura, la seconda della Repubblica<sup>20</sup>.

Tutte le leggi precedenti – faceva giustamente osservare Moro – non erano stati che «urgenti soccorsi»<sup>21</sup>.

E la loro portata era stata sempre insufficiente. Solo due anni erano passati dalla legge dell'81 e se ne doveva già varare un'altra (n. 167 dell'8 luglio 1883) con cui il governo garantiva un prestito al Comune di Roma di 150 milioni al 4%, con ammortamento in 75 anni (cioè appunto fino al 1958) per creare il capitale necessario per le opere edilizie, per le opere pubbliche, per gli edifici governativi della capitale.

Il secondo decennio si chiuderà con la legge Crispi del 20 luglio 1890 che attenuava gli obblighi imposti al Comune in fatto di costruzioni di opere pubbliche dalla legge del 1881 (i dieci anni stavano per finire e poco si era potuto fare) e prorogava il contributo di 2,5 milioni l'anno, fissato dalla stessa legge per vent'anni, fino al 1958: in tal modo con la legge del 1890 il Comune poteva pagare gli interessi derivatigli dalla legge del 1883, utilizzando la legge del 1881!

Tutto questo complesso di leggi era basato però sulla necessità di un piano regolatore (articolo 1 della legge del 1881: ricordiamo che il piano del 1873 non era diventato legge). Così Roma capitale nel suo secondo decennio ebbe finalmente il primo piano regolatore, che per legge avrebbe dovuto essere approvato entro il 31 dicembre 1881.

Alessandro Viviani, sempre a capo dell'Ufficio tecnico comunale, fu incaricato del progetto relativo che presentò, con l'immane ritardo, il 27 aprile 1882. Approvato dal Consiglio comunale il 20 giugno, il «Piano edilizio regolatore e di ampliamento» diventava legge l'8 marzo 1883.

Il piano dell'83 è un parente prossimo del suo mancato avo di dieci anni prima: questo si basava però su delle convenzioni stipulate, ma solo in parte realizzate o su altre ancora da farsi e per le quali il Comune aveva in mano molte aree. Nell'83, ormai, la maggior parte degli edifici convenzionati sono costruiti e il Comune ha venduto le aree del tentato «Demanio Pianciani». Sono stati costruiti

<sup>20</sup> Scioltasi del resto nel 1958 senza aver approvato nessuna legge al riguardo.

<sup>21</sup> Cfr. gli atti parlamentari del Senato della Repubblica, legislatura II, 1953-58, relazione a stampa sui disegni di legge nn. 1296 e 1760A; *La legge per Roma*, in «Palatino», gennaio-aprile 1962.

i villini di piazza Indipendenza e le case d'affitto di via Goito, via Volturno, via Magenta; è ormai costruita tutta la via Nazionale e quasi completamente occupati i lotti tra via del Viminale e piazza Manfredo Fanti, mentre le prime due case si affacciano su piazza Vittorio Emanuele II, già tracciata; sono completate le case lungo via Merulana e via Ferruccio. Al Celio, la lottizzazione è tracciata, ma le case costruite non sono che una decina. Dal 1878 è stato gettato il ponte in ferro fra Ripetta e Prati, dove però non c'è ancora nessuna costruzione. Dalla parte opposta della città in via XX Settembre, già da cinque anni è completato il gigantesco ministero delle Finanze del Canevari, ed è finita la stazione di Termini.

Sorto sotto la pressione della legge 14 maggio 1881 il piano si preoccupa soprattutto di soddisfarne le clausole e cioè di ubicare un gran numero di edifici pubblici<sup>22</sup>.

Per le zone residenziali il piano comprendeva le quasi completate lottizzazioni del Castro Pretorio, Esquilino e Celio, inseriva il già approvato piano di Prati e aggiungeva di suo la lottizzazione della zona fuori Porta del Popolo, delle pendici del Gianicolo, del Testaccio, ove erano progettati anche i magazzini generali, il mattatoio e varie industrie, e infine lottizzava anche l'Aventino; con una scacchiera del tutto indifferente alle curve di livello e al paesaggio.

Oltre all'esistente stazione di Termini, ne era prevista un'altra a Trastevere, non ancora allacciata al centro dal viale omonimo.

La città vecchia era attraversata dai soliti sventramenti di cui abbiamo parlato a proposito del progetto di piano del '73 e che torneranno alla ribalta allo scadere di ogni piano. Fra le strade che furono realizzate ricordiamo via Cavour, via Giovanni Lanza, il Traforo, corso Vittorio Emanuele II, il Tritone, via Minghetti, via Tomacelli, via Arenula, via Zanardelli. Fu inoltre iniziata la trasformazione del vecchio ghetto e del quartiere dell'Oca in piazza del Popolo.

<sup>22</sup> In Prati il palazzo di Giustizia, quattro caserme al viale delle Milizie (con tanto di «scalo dei pontonieri del genio militare») e una succursale dell'Ospedale militare (non costruita) disposti attorno alla piazza d'Armi, che diventerà, dopo il 1911, il quartiere di piazza Mazzini; altre attrezzature militari sono previste al Castro Pretorio, nell'area tra le Mura Aureliane e la ferrovia (oggi caserma della polizia), accanto a piazza Guglielmo Pepe (dove si trovano tuttora, mentre la piazza è stata riempita dalla centrale del latte); al Celio è previsto l'Ospedale militare per 600 letti, che verrà poi realizzato su area ridotta; in via XX Settembre è indicata l'area per il ministero della Guerra e in via Nazionale quella per il Palazzo delle esposizioni. Si prevede, inoltre, di mantenere le carceri nell'esedra sud-est di piazza dell'Esedra (!), e di costruire le facoltà scientifiche al Viminale, l'Archivio in piazza Vittorio Emanuele II e il Policlinico a Porta Maggiore.

È il caso di soffermarsi su qualcuna di queste vie perché sono quelle che hanno finito per costituire la struttura di Roma nei cento anni successivi: è per correggere questi primi errori che se ne sono fatti tanti altri.

Nel 1870 Roma papale consegnava alla capitale del Regno d'Italia ben poche strade che non fossero vicoli tortuosi: le tre strade imperniate su piazza del Popolo, via del Babuino, via del Corso, via di Ripetta; le tre imperniate su Santa Maria Maggiore, via Felice (oggi Depretis, Quattro Fontane, Sistina), via Panisperna, via Merulana; le due ai lati del Tevere a valle di Castel Sant'Angelo, via Giulia e via della Lungara; infine via XX Settembre e il pezzo di via Nazionale tra San Vitale e piazza dell'Esedra. Alcune di queste, come abbiamo visto nel quinto capitolo, erano ancora in aperta campagna tra vigne, orti e ville.

Quale funzione fu assegnata a queste strade?

Si progettò di congiungere l'asse del quartiere iniziato da de Mérode (via Nazionale) con l'ancora lontana città: si propose di collegarlo con piazza di Trevi, piazza Sciarra, piazza della Pilotta, piazza Santi Apostoli, piazza Venezia, che era stata indicata nel 1875, e il cui tracciato definitivo - corrispondente all'attuale via IV Novembre - era stato approvato il 26 maggio del '76. Cosa significava aver scelto piazza Venezia? Lì pochi anni dopo<sup>23</sup> si decise di far sboccare via Cavour - con un percorso corrispondente all'attuale tratto ovest di via dei Fori Imperiali - e corso Vittorio Emanuele II: piazza Venezia diventava così un crocicchio, mentre era stata fino allora solo il termine del Corso, niente altro che uno spazio sterrato dinanzi al palazzo che aveva fatto erigere Paolo II.

L'arteria costituita da via Nazionale, via IV Novembre, via del Plebiscito, corso Vittorio Emanuele II è l'opera di cui più si gloriava la Roma umbertina: da una parte l'asse della città nuova, dall'altra l'asse «risanatore» della città vecchia, il primo sventramento attraverso il quartiere del Rinascimento<sup>24</sup>. Il tratto tra il Gesù e San Pantaleo fu deliberato nel 1880, gli espropri cominciarono nel maggio dell'83, le demolizioni nel febbraio dell'84. Nel febbraio dell'85 fu approvata una variante del suo tracciato per cui il corso finiva sul Tevere e lo attraversava sul ponte Vittorio

<sup>23</sup> Seduta consiliare nel maggio 1880.

<sup>24</sup> Cfr. ALBERTO MARIA 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.

Emanuele II: nel dicembre dell'86 quest'ultimo tratto fu dichiarato di pubblica utilità. Dobbiamo aspettare però il 1910 perché il ponte sia ultimato.

Corso Vittorio Emanuele II non fu il grande corso interno al quartiere del Rinascimento, ma un'arteria di attraversamento per far passare tra le vecchie case di Roma un traffico che doveva venire da oltre Tevere: la sua storia si conclude perciò solo in questo secondo dopoguerra con via della Conciliazione (che lo collega a piazza San Pietro) e col ponte Principe Amedeo e il tunnel Aurelio (che lo collegano alle nuove aree aperte all'espansione della capitale oltre l'Aurelia).

Dall'altra parte via Nazionale raccoglie tutto il traffico dei quartieri sui colli e della stazione. Se si fosse costruito subito nel 1885 il ponte Vittorio Emanuele II, quest'arteria avrebbe influito sulla struttura della città: l'espansione ai Prati avrebbe gravitato sul corso Vittorio Emanuele II anziché direttamente sul centro della Roma barocca, su via del Corso. Invece fin dal 1878 era stata costruita una passerella in ferro tra la futura via Vittoria Colonna e Ripetta; nel 1895 sarà sostituita col ponte Cavour cui corrisponde l'allargamento del primo tratto di via Tomacelli, seguito, prima del 1911, dall'allargamento del tratto successivo fino al Corso, a largo Goldoni.

Tutta l'espansione a ovest, ai Prati di Castello, gravitò così sulla zona del Corso vicino a piazza Colonna, che era diventata sempre di più il vero centro della Roma umbertina: lì c'è la Camera dei deputati, lì dal 1875 il Corso è stato allargato e il Circolo della stampa si è installato nel nuovo palazzo Marignoli; poco lontano, nel palazzo Wedekind a piazza Colonna o in quello Sciarra al Corso, hanno la loro sede i principali quotidiani; al centro ci sono i grandi magazzini Bocconi (poi Rinascente) e c'è il caffè Aragno; è ancora là dietro, in piazza San Silvestro, che dal 21 aprile 1886 la banda municipale di Vessella tiene i suoi concerti. In quel tratto del Corso s'incontrano gli uomini politici e i letterati, lì si trattano gli affari anche se la galleria Colonna non sarà costruita che nel Novecento avanzato sull'area del palazzo Piombino, demolito però per farle posto fin dal 1875.

E se le prerogative del centro sono lì, a metà del vecchio rettilineo del Corso, è ovvio che occorra congiungere questo punto della città - e non piazza Venezia - anche con i quartieri a est sui colli. Il piano dell'83 ripropone quindi l'allargamento di via del Tritone, che si limitava allora al tratto tra piazza Barberini e via Due Ma-

celli. Il Tritone non aveva però come suo scopo di collegare piazza Colonna con piazza Barberini, bensì di collegarla attraverso il Traforo, previsto sotto al Quirinale, con via Nazionale e il retrostante quartiere di piazza Vittorio Emanuele II. Senonché ancora una volta i tempi furono invertiti: il traforo intitolato a Umberto I e opera del Viviani non fu costruito che nel 1902. Via del Tritone invece era già pronta quindici anni prima e cominciò quindi a funzionare come strada di penetrazione diretta tra piazza Barberini e il centro.

## Capitolo settimo

### La «febbre» e la «crisi» edilizia

Alle spalle di piazza Barberini si stendeva la meravigliosa villa Ludovisi che il piano regolatore del 1883 conservava intatta: con l'apertura di via del Tritone la villa diventava uno dei punti di Roma meglio serviti e collegati.

Non solo: nel 1885 villa Borghese passava dagli antichi proprietari allo Stato e da questi veniva poi ceduta al Comune di Roma<sup>1</sup>. La villa si estende al di là delle Mura Aureliane tra Porta del Popolo e Porta Pinciana: l'ingresso principale architettonicamente sistemato dal Canina con due neoclassici propilei, era subito fuori Porta del Popolo, ma altri ingressi si aprivano al Muro Torto (ora demolito), a Porta Pinciana e lungo il confine della villa con la campagna su via di Porta Pinciana. La villa era stata per i Borghese una «villa suburbana» e tale era nei primi tempi in cui fu aperta al pubblico: solo a Porta del Popolo le case non erano lontane. Altrimenti la villa sorgeva in aperta campagna: il Pincio, villa Medici, villa Ludovisi, le mura la isolavano dalle ultime case di Roma e per arrivarvi bisognava percorrere strade di campagna chiuse tra muri di cinta, come via Pinciana.

Non si poteva edificare il Pincio, parco pubblico fin dai tempi di Napoleone; e neppure villa Medici, sede dell'Accademia di Francia: ma la privata villa Ludovisi, divisa solo per le antiche mura da villa Borghese, era condannata. Il principe Ludovisi non perse tempo: il 29 gennaio 1886 la convenzione col Comune era già firmata, naturalmente fuori dalle indicazioni del piano regolatore dell'83.

La trasformazione della villa in un fitto quartiere fu facilitata dalla costruzione di via Veneto - a carico del Comune - che prolungò il Tritone fino a Porta Pinciana: ufficialmente questa via -

<sup>1</sup> Villa Borghese fu poi aperta al pubblico definitivamente solo nel 1901: sarebbe interessante sapere cosa in tutti quegli anni pensavano di farne i vari amministratori succedutisi al Comune.

la piú bella della Roma umbertina – collegava il centro con villa Borghese, col «Bois de Boulogne» della capitale italiana. Praticamente facilitò e accelerò i guadagni del principe Ludovisi e aprì alla speculazione un altro settore intorno al vecchio centro, sempre piú accerchiato e soffocato.

In questa Roma, dove il piano regolatore non era che la somma di tutti gli interessi manifestati prima della sua pubblicazione, salvare una villa significò distruggerne una dozzina tutt'intorno.

La distruzione-costruzione di villa Ludovisi fu la prima avventura di grandi proporzioni della Società Generale Immobiliare<sup>2</sup>. Quando villa Ludovisi era ancora intatta cosí la descriveva Henry James<sup>3</sup>:

Certamente non c'è nulla di meglio a Roma, e forse nulla di cosí bello. I prati e i giardini sono immensi e il grande arrugginito muro della città si stende dietro ad essi e fa che Roma appaia vasta senza ch'essi sembrino piccoli. 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 di quel che l'Italia e il maggiorasco possono fare uniti.

Pochi anni dopo invece, mentre la villa veniva distrutta, cosí ne parla Herman Grimm<sup>4</sup>:

Bellissimi viali ombrosi di querce e di allori, qua e là frammezzati da alti e grossi pini, tranquillità e aria balsamica facevano della villa Ludovisi uno di quei luoghi di Roma ch'erano nominati per primi quando si discorreva degli incanti della Città Eterna. Sì, io credo che se si fosse domandato qual era il piú bel giardino del mondo, coloro che conoscevano Roma avrebbero risposto senza esitare: villa Ludovisi.

Fra le cose che, divenendo Roma capitale d'Italia, venivan prima in mente a quanti conoscevano ed amavano Roma, c'era la speranza che quei giardini, con le belle fabbriche e con le statue e i quadri in esse contenuti, diventassero di dominio pubblico e fossero facilmente accessibili. Predire che sotto il nuovo Governo la villa dovesse andare distrutta, come oggi accade, e gli allori, le querce, i pini abbattuti, come oggi li vedi abbattere, sarebbe stata allora un'offesa che neanche il piú acerbo nemico della nuova Italia avrebbe osato recarle, perché sarebbe sembrata un'enorme follia.

La follia fu realizzata e non fu la sola. Scomparvero villa Massimo agli Orti di Sallustio, la Spithover nella zona di via Boncompagni,

<sup>2</sup> La convenzione con la Società Generale Immobiliare per la lottizzazione della villa Boncompagni-Ludovisi fu firmata il 29 gennaio 1886: sindaco di Roma era il duca Leopoldo Torlonia.

<sup>3</sup> HENRY JAMES, *Portrait of Places*, London 1883.

<sup>4</sup> HERMAN GRIMM, *La distruzione di Roma*, trad. it. di C. V. Giusti, preceduta da una lettera del traduttore, Firenze 1886. Il Grimm (1828-1901) era professore di storia dell'arte all'Università di Berlino.

la Perucchi fuori Porta Pinciana, la Bolognetti, la Capizzucchi, la Patrizi fuori Porta Pia; villa Albani lungo la via Salaria fu ridotta al solo giardino all'italiana; uguale sorte toccò in parte alle ville Bonaparte e Reinach ai lati di via XX Settembre. Tra il Castro Pretorio e Santa Maria Maggiore nulla è rimasto delle ville Magnani, Sacripanti, Strozzi, de' Vecchi, Rondanini, Olgiati, Alberini, Gonzaga, Altieri, Mandosi e neppure della villa del Noviziato dei gesuiti al Castro Pretorio e di quella enorme e bellissima che era stata di papa Sisto V, passata poi ai Negroni, e che si estendeva da piazza dell'Esquilino fino oltre al futuro fascio dei binari della stazione. La distruzione continuò oltre Santa Maria Maggiore fino a San Giovanni con le ville Palombara, Altieri, Giustiniani e Astalli dove si è salvato solo il pezzo acquistato dai Wolkonsky e oggi sede dell'ambasciata inglese.

Da Porta San Giovanni fino a Porta del Popolo era tutto un arco continuo e ininterrotto di ville e di parchi dentro e fuori dalle antiche mura: possiamo farcene un'idea guardando il tratto tra Porta Pinciana e Porta del Popolo dove, malgrado le trasformazioni subite per l'invadenza del traffico, villa Medici, il Pincio, villa Borghese sono rimaste fondamentalmente intatte.

Affacciandosi allora dal colle del Gianicolo – l'attuale terrazza sarà sistemata nel 1895 – si poteva ammirare, all'orizzonte del panorama famoso, la corona delle ville cosí descritte da Gogol<sup>5</sup>:

... sopra tutta la massa scintillante [delle case] nereggiavano lontanamente con la loro verdura cupa le cime dei lecci delle ville Ludovisi, Medici, e come un gregge intero, stavano sopra di loro nell'aria le cime a cupola dei pini romani, sollevate da fusti sottili.

Questa eccezionale fascia verde sarebbe servita ottimamente a collegare il centro vecchio di Roma con una nuova città residenziale al di là delle ville, tenendo separate le differenti funzioni urbane e le diverse scale edilizie. Invece si attaccò il nuovo al vecchio senza alcuna soluzione di continuità ignorando a cosa l'uno e l'altro dovevano servire e distruggendo quanto non si poteva tradurre in un guadagno immediato.

Si poteva evitare la demolizione di tanta incomparabile bellezza accumulata da papi e principi in piú di quattro secoli? Se si fossero seguite le disposizioni del piano regolatore dell'83, tutte le ville tra Castro Pretorio e Porta Pinciana sarebbero state risparmiate

<sup>5</sup> Nel racconto incompiuto *Roma*, scritto nel 1838 ed edito nel 1842; ripubblicato in NIKOLAJ GOGOL', *Impressioni romane*, a cura di Carlo Leoni, Roma 1945.

e tra loro anche la piú bella di tutte, villa Ludovisi: quelle piú a sud fino a San Giovanni erano in gran parte già compromesse dalla stazione e dai quartieri convenzionati di piazza Indipendenza e piazza Vittorio Emanuele II. Ma i piani regolatori a Roma sembrano essere sempre esistiti solo per dividere le opere in due categorie: quelle dentro al piano e quelle fuori. Realizzabili poi tutte quante indifferentemente e quasi sempre prima e piú facilmente quelle fuori<sup>6</sup>.

Se questo avvenne in particolare tra l'80 e il '90 ciò era in gran parte conseguenza proprio delle grosse deficienze del piano dell'83, dove tutto era frammentario ed episodico: ai luoghi che non erano protagonisti di nessuna lottizzazione non era assegnata alcuna funzione, per essi non era previsto alcun destino.

Nel decennio '70-'80 - senza piano - la grande espansione di Roma si era diretta verso il settore tra il Colosseo e via XX Settembre: nel decennio successivo si orienta invece - fuori piano - nel settore tra via XX Settembre e villa Medici<sup>7</sup>.

Mentre nel primo decennio il ritmo delle costruzioni era stato complessivamente inferiore alle aspettative, adesso le sovvenzioni stabilite dalle leggi dell'81 e dell'83<sup>8</sup> ponevano l'industria edilizia romana in condizioni di privilegio: e si cominciò a costruire freneticamente.

Sono gli anni denominati appunto della «febbre edilizia»: ingrandire la capitale era diventato uno dei piú facili e redditizi affari del Regno d'Italia.

Non era solo su quelle due leggi che si basavano i guadagni dei costruttori negli anni della «febbre»: altre due circostanze vi concorrevano ed erano anzi determinanti per invogliare a costruire nelle aree fuori piano. I materiali da costruzione erano naturalmente soggetti al dazio: ma la cinta daziaria coincideva con i confini del piano, con le Mura Aureliane, per cui bastava costruire fuori piano per utilizzare i materiali da costruzione a prezzi piú vantaggiosi. Inoltre alla cinta daziaria cominciava l'Agro Romano ed entravano quindi automaticamente in funzione le leggi sul-

<sup>6</sup> «Le cose umane non vanno mai secondo i piani prestabiliti e tanto meno i piani regolatori»: ALBERTO MORAVIA in «L'Europeo», 1947, n. 14.

<sup>7</sup> Può sembrare a prima vista che non fosse possibile utilizzare i finanziamenti delle leggi dell'81 e dell'83 fuori piano, dato che l'art. 1 della prima legge fissava proprio un contributo per l'attuazione del piano. In realtà, quel contributo servì a costruire edifici governativi e militari. L'edilizia residenziale si servì dell'altra legge (8 luglio 1883, n. 167) che legava il prestito di 150 milioni al 4%, alla sola clausola dell'impiego in opere edilizie senza menzionare il piano regolatore.

<sup>8</sup> Vedi cap. vi.

la bonifica: tra cui fondamentale l'esenzione decennale dalle tasse per i nuovi fabbricati.

Sulla direttrice di villa Ludovisi si cominciò così a costruire oltre le mura, tra via Nomentana e villa Borghese.

Il terreno edificato durante gli anni della «febbre» apparteneva a poche, grandi famiglie patrizie: queste, oltre a possedere le ville che venivano via via distrutte, erano compartecipi nelle combinazioni finanziarie che, con larga partecipazione di capitali esteri, promuovevano le Convenzioni, molto spesso inoltre le cave di tufo e di pozzolana, le fornaci per i laterizi e la calce da cui si traevano in vari posti della campagna attorno a Roma i materiali per edificare le case, appartenevano anch'esse alle stesse famiglie principesche. Queste realizzarono perciò enormi guadagni, lavorando in un regime di monopolio.

Tra Porta Pinciana e Porta Pia, per esempio, i terreni appartenevano a una mezza dozzina di proprietari solamente: i Ludovisi, gli Spithover, il Tanlongo (banchiere discendente da un'antica famiglia di «Mercanti di Campagna»), gli Albani, la Banca Tiberina, la Compagnia fondiaria italiana.

Pare che la «febbre edilizia» abbia interessato circa 900 000 mq di terreno fuori piano mentre tutti i nuovi quartieri previsti dal piano occupavano 3 500 000 mq e di questi 2 800 000 almeno erano ancora totalmente da edificare<sup>9</sup>.

Contemporaneamente salirono vertiginosamente i prezzi dei terreni: all'Esquilino le aree acquistate nel 1873-77 a 9 lire il metro quadrato, tra l'83 e l'87 sono rivendibili a 95, 100, 125 lire; a Porta Pia si è passati da 3 lire a 32 lire in soli cinque anni<sup>10</sup>.

La via principale che favorì i guadagni derivanti dalla distruzione di villa Ludovisi fu via Veneto<sup>11</sup>; così molti anni dopo la descriveva Alberto Moravia<sup>12</sup>:

<sup>9</sup> FILIPPO CLEMENTI, *Roma accattona?*, Roma 1902. Per tutta la situazione politica ed economica negli anni prima, durante e dopo la «febbre», cfr. il già citato *Roma Capitale* di A. CARACCIOLO.

<sup>10</sup> MINISTERO AGRICOLTURA INDUSTRIA E COMMERCIO, *Notizie sulle condizioni edilizie e demografiche della città di Roma e di alcune altre grandi città italiane ed estere nel 1888*, Roma 1889.

<sup>11</sup> Il suo nome fu modificato dopo la prima guerra mondiale in via Vittorio Veneto. Sono gli anni in cui si costruiscono dentro il piano le case di fronte al ministero delle Finanze: fuori piano quelle lungo via Piave e via Augusto Valenziani, quelle tra via Flavia e via Sallustiana, quelle tra via Boncompagni e via Sicilia fino a via Piemonte, quelle lungo via Veneto e via Toscana nel tratto tra via Boncompagni e le mura, quasi tutte le case tra via Veneto e via Pinciana e quelle infine lungo la via di San Basilio.

<sup>12</sup> Alberto Moravia (Roma 1907-90) è uno dei piú importanti scrittori italiani tra gli anni '20 e gli anni '80; le sue opere e la sua personalità sono molto legate a Roma, anche se

Via Veneto, esaminata parte a parte e negli edifici che la fiancheggiano non è una bella strada. Dalle mura di Aureliano fino al semaforo che divide via Veneto alta da via Veneto bassa, la strada passa in rivista due file di casone giallognole, senza stile riconoscibile, gremite di finestre, del genere in voga a Roma all'inizio del secolo. Sono casamenti con cortili angusti, scale buie, balustrate sommarie, portoni senza solennità; gli stessi che si vedono intorno la stazione e nel quartiere dei Prati: chi le costruì evidentemente non prevedeva che via Veneto sarebbe diventata col tempo la strada più mondana ed elegante di Roma. I due edifici un po' meno anonimi, quello dell'albergo Flora e quello dell'albergo Excelsior, potrebbero trovarsi benissimo sulla passeggiata di Viareggio, così balneari e liberty, specie l'albergo Excelsior, con quella sua cupola in stile Montecarlo che fa pensare ai pinnacoli che i bambini fanno sulle spiagge lasciandosi sgocciolare la rena bagnata tra le dita. Dopo il semaforo la strada perde anche questa modesta unità architettonica ma non migliora. L'albergo degli Ambasciatori, alto e tutto in curva, sembra una fetta di torta natalizia, il palazzo già della Regina Madre ora sede dell'Ambasciata americana non è che un dignitoso falso antico, opera dell'architetto Koch. Tuttavia, bisogna riconoscere che lo slargo nel quale via Bissolati fluisce in via Veneto, con quegli alberi che si sporgono sopra la villa del Consolato americano e con la prospettiva della via Bissolati in salita è felice e dà movimento alla strada. A partire dallo slargo, gli edifici sono assai diversi: palazzi in stile razionale, fortezze volitive e possenti di stile fascista, case modeste ottocentesche, casamenti umbertini. La chiesa dei Cappuccini, coi suoi quattromila scheletri di frati ordinati in macabra decorazione nei sotterranei, potrebbe essere un utile *memento mori* per le frivolezze e mondanità della strada: invece, la sua facciata bianca e rosa schiacciata tra la fiancata brutale dell'ex-Ministero delle corporazioni e l'insegna di un negozio di macchine americane, par che lotti per respirare e sopravvivere: altro che *memento mori*. Via Veneto finisce con due edifici molto diversi: da un lato una mostruosità barocca in stile Coppedè, tutta tempestata di palle, colonne, statue, stelle, nicchie, cornici e debitamente istoriata di motti latini; dall'altro una modesta casa forse di due secoli fa, di un bel colore giallo rosso. Via Veneto, poi un tempo era tutta alberata di platani alla bella stagione assai fronzuti e ombrosi. Ma il governatore Potenziani, volendone, appunto, «potenziare» l'eleganza ordinò di buttar giù quegli alberi troppo democratici. Le proteste della cittadinanza costernata salvarono i platani del tratto inferiore. Il tratto superiore restò pelato nonostante gli sforzi dei giardinieri del Comune per farvi attecchire certi alberi più nobili ma di poche fronde e di nessuna ombra.

Via Veneto, la via Veneto mondana e sociale è tutta qui, tra le mura e il semaforo. La folla domenicale, giunta al semaforo fa dietro front e torna indietro. Perché questo? È un mistero collettivo, come le migrazioni degli uccelli: e troppo lungo sarebbe esplorarlo. Comunque dopo il semaforo sebbene via Veneto continui fino a piazza Barberini, la via Veneto famosa cessa e cede il luogo ad una bella strada qualsiasi; ormai d'altra parte, è giunta l'ora di pranzo. I romani salgono a frotte nelle loro automobili, passano sotto i torrioni di Belisario, si disperdono per i quartieri alti. Noi che abitiamo al

ha viaggiato e scritto in tutto il mondo. Ricordiamo: *Gli indifferenti* (1929), *Le ambizioni sbagliate* (1939), *La ciocciara* (1957), *Viaggio a Roma* (1988). Le opere complete sono pubblicate da Bompiani a partire dal 2000.

centro della città scendiamo rapidamente verso piazza Barberini. Se abbiamo sete, invece che al bar di Rosati un cocktail, ci disseteremo all'acqua perenne della Fontana delle Api<sup>13</sup>.

Fuori piano e fuori le mura (cioè fuori della cinta daziaria) vediamo sorgere le prime case di corso d'Italia e quelle ai lati di via Po; è tutta costruita via Salaria sul lato ovest tra via Aniene e via Isonzo; ugualmente tutta costruita è via Po nel tratto tra via Salaria e piazza Quadrata (l'altro tratto non esiste ancora ed è in gran parte occupato da un campo sportivo)<sup>14</sup>; in piazza Quadrata è già stata costruita una casa e anche il tratto di via Salaria tra via Po e viale Liegi è costruito su un lato; in viale della Regina ci sono le case di fronte a villa Albani e quelle tra via Savoia e via Nizza, su terreni agricoli della stessa villa Albani; un'altra strada allora importantissima era via Alessandria, costruita quasi completamente tra corso d'Italia e piazza della Regina, solo due case invece si affacciavano su via Nizza, allora vicolo della Fontana; il lato ovest di via Nomentana era tutto costruito fino a viale della Regina, e al di là sorgeva già la casa d'angolo con via Zara.

In tutta la zona gli isolati vuoti sono più di quelli costruiti, e sono assenti del tutto i servizi pubblici: i mercati, le scuole saranno tutti costruiti dopo il 1900.

Non diversa la situazione ai Prati di Castello che ormai, collegati dal ponte e dominati dalla crescente mole del palazzo di Giustizia, rendono ottimi guadagni ai proprietari consorziati delle aree.

Tutti costruiti gli isolati sul lungotevere Mellini e in via Vittoria Colonna, ma subito dietro cominciano i vuoti: su piazza Cavour si affacciano cinque caseggiati lasciando il posto libero per altrettanti, nessuna casa è costruita lungo via Crescenzo e solo una mezza dozzina lungo via Cola di Rienzo; nelle strade interne tra piazza Cavour e via Cola di Rienzo l'edilizia è ancora più rada: tre case in via Cicerone, due in via Lucrezio Caro, tre in via Cesi, due in via Tacito, poche di più in via Plinio.

<sup>13</sup> ALBERTO MORAVIA, *Via Veneto*, in «L'illustrazione italiana», n. di Natale 1951.

<sup>14</sup> Si noti come il modo in cui certi tessuti viari si sono formati influisce per sempre sulla vita successiva della città. Via Po oggi congiunge direttamente piazza Quadrata (e tutto ciò che le è stato costruito alle spalle) con il corso d'Italia, ma il grosso traffico fino a pochi anni fa girava ancora tutto in via Salaria come se l'altro tratto della via non fosse mai stato costruito. Solo in occasione di lavori stradali in via Salaria nel 1953 il traffico Atac fu deviato per via Po, e solo nel 1968 l'adozione di sensi unici ha reso equivalenti le due vie rispetto al traffico. Gli allineamenti commerciali seguono invece la struttura urbana iniziale, ignorando il primo tratto di via Po e determinando un uso sociale del quartiere derivante dai suoi tempi di costruzione e non dal suo tracciato finale.

Tra viale delle Milizie e viale Giulio Cesare vengono costruite coi fondi della legge dell'81 le caserme: tra queste e via Cola di Rienzo una decina di case a cinque piani e altrettanti villini.

Le costruzioni divengono più fitte in fondo ai Prati, nella zona Trionfale al di là di piazza Risorgimento: in maniera ancor più evidente che in piazza Quadrata e in piazza della Regina si comincia a costruire dalle case più lontane in modo da valorizzare i terreni tra queste e la città.

Per completare il quadro della nuova Roma come si presentava intorno al 1888, alla fine della «febbre edilizia», guardiamo cosa è stato fatto nell'arco dal Colosseo a via XX Settembre, dove l'espansione della capitale si era concentrata già prima. Pochissime le case dietro il Colosseo, convenzionate fin dal 1871, alle cui spalle è stato costruito l'Ospedale militare del Celio. Molte invece le case lungo via Cavour e via Giovanni Lanza; in genere in tutta la zona al di qua di piazza Vittorio Emanuele II gli isolati vuoti erano pochissimi. Su piazza Vittorio Emanuele II si stavano allineando rapidamente le case di Koch<sup>15</sup>, Podesti e Riggi per l'impresa Mariotti; anche tra piazza Vittorio Emanuele II e la stazione si è già riempito quasi tutto. Oltre la piazza invece ci sono solo tre isolati su via Principe Eugenio e altrettanti su via Tasso. Secondo la consueta politica di cominciare dalle case più lontane, attorno a piazza San Giovanni si allineano una decina di case e tra poco cominceranno le costruzioni verso Santa Croce in Gerusalemme di cui parleremo più avanti.

Pochi i vuoti attorno a piazza dell'Indipendenza alle cui spalle è stata attrezzata la caserma del Castro Pretorio e il Policlinico, costruito tra il 1887 e il 1890 su progetto del Podesti.

Roma dunque si presentava allora come una città nettamente divisa in due parti: al centro la massa arruffata delle sue vecchie modeste case, delle sue antiche contorte strade; attorno invece una serie geometricamente regolare di vie diritte e uniformi, tra cui si innalzano su una scala diversa, e nuova per Roma, edifici isolati. Se si fossero serrati tutti assieme, nelle zone indicate dal piano regolatore, si sarebbe ottenuto un agglomerato grandissimo: nei venticinque anni dal 1870 al 1895 Roma passò da 200 000 a 400 000 abitanti.

<sup>15</sup> Gaetano Koch (1849-1910), architetto, fu uno dei principali protagonisti nei primi anni della capitale: piazza della Repubblica, piazza Vittorio Emanuele II, Banca d'Italia, i palazzi Margherita, Boncompagni, Madama, Lavaggi-Pacelli e molte altre opere.

Così disperse tutto intorno alla città, le case costruite in quegli anni rappresentarono un onere enorme per il Comune, le cui finanze, non ancora rimessesi data l'esiguità degli stanziamenti statali dell'81 e dell'83, ne ricevettero un nuovo, gravissimo colpo. Per allacciare le ultime case di viale della Regina, di Trionfale, di San Giovanni si spesero somme enormi in strade, fogne, impianti: la città era ancora in piazza Barberini, a Capo le Case, a ponte Cavour, in piazza Vittorio Emanuele II.

Le case che furono costruite negli anni della «febbre» erano essenzialmente di due tipi: i villini con giardinetto «signorile» tutto intorno e soprattutto le case d'affitto per il ceto medio a quattro o cinque piani, a filo stradale, con cortile centrale, facciata di intonaco ocra. Sono le case che intristiscono via Alessandria e via Nomentana, la zona oltre piazza Vittorio Emanuele II, e soprattutto i 900 000 mq dei Prati di Castello; i tanti isolati rimasti allora vuoti furono costruiti molti anni dopo seguendo gli stessi tipi edilizi, riprendendo gli stessi allineamenti.

Negli anni della «febbre» tra l'80 e l'85 i proprietari, i finanziatori, gli impresari pensavano di colmare gli isolati vuoti negli anni immediatamente seguenti: invece erano ancora inedificati nel 1900 e qua e là, con frequenza impressionante, si incontravano cantieri abbandonati, costruzioni piantate a metà. I tempi della «febbre» non durarono a lungo e i grandi ambiziosi programmi speculativi rimasero interrotti dal sopraggiungere della più grande crisi edilizia che Roma abbia conosciuto.

La «grande crisi» scoppiò piuttosto improvvisamente quando le azioni delle imprese immobiliari romane che erano ottimamente quotate in Italia e all'estero, cominciarono paurosamente a calare.

Il fatto è così espressivamente stigmatizzato dall'Arbib<sup>16</sup>:

La «febbre edilizia» durò finché le cambiali poterono essere scontate all'estero: ma quando di là principiarono a rimandarle indietro a decine di milioni, tutto quell'edificio di carta cadde, non altrimenti che cadono i castelli che i fanciulli tirano su per passatempo.

Uno ad uno gli improvvisati costruttori, sorpresi come di cosa nuovissima d'essere invitati a pagare in contanti le loro cambiali, fallirono. Si contano sulle dita di una mano quelli che si salvarono. Gli altri tutti, compresi coloro che dal '71 al '78 avevano fatto lauti guadagni, andarono in rovina. E rovi-

<sup>16</sup> *Sommario degli Atti del Consiglio Comunale di Roma dal 1870 al 1895*, a cura di Edoardo Arbib (direttore del giornale «La Libertà», più volte deputato e senatore), Roma 1895. Sulla «grande crisi» cfr. in particolare: GHINO VALENTI, *A proposito della crisi edilizia nella città di Roma*, in «Giornale degli Economisti», vol. V, 1890, fasc. 3.

narono poscia le banche, prima la Tiberina, poi le altre, nessuna delle quali è rimasta in piedi fino alle ultime che si sono sfasciate dopo il '90.

Perché, sempre secondo l'Arbib, durante l'euforia succeduta alle leggi dell'81 e dell'83:

la funzione del credito fu tutta snaturata e da tutti, in quanto che non fu più adoperato ad aiutare temporaneamente un capitale di fatto esistente, ma a sostituirgli. In ogni stadio della lavorazione si andava a cambiali; oltre il terreno, con esse erano pagati i materiali da costruzione, pietra, pozzolana, legno, ferro. Questa massa di carta che si rinnovava di tre mesi in tre mesi affluiva tutta, come le acque immonde della cloaca al fiume, alle banche, le quali credevano di guadagnare, e si scavavano invece la fossa, dove una dopo l'altra dovevano essere tutte inghiottite.

Ancora più sintetico Umberto Silvagni verso la fine del secolo:

Molti convennero a Roma nella speranza di accumulare, senza meriti e con atti più o meno leciti, una rapida fortuna ... Ci fu tanta «febbre» e tanti «errori»<sup>17</sup>.

Una delle molte cause, non tutte sufficientemente analizzate, della «grande crisi» fu dunque l'assoluta mancanza di equilibrio nell'attività edilizia degli anni precedenti. In periodo di «febbre» bastava la speranza di una lira per trovarne mille a credito: adesso basta non trovare da scontarne mille per perdere milioni.

La «febbre» aveva travolto ed esautorato il piano regolatore, anche se questo ne aveva segnato legalmente l'inizio e anche se la «febbre» ne aveva adottato la tecnica specie in fatto di espropri sia dentro che fuori dei suoi limiti. La «febbre» aveva significato proprio rompere, nel tempo e nello spazio, la funzione pianificatrice, il programmare, il disciplinare non secondo la speranza di facili guadagni, ma secondo le necessità della città e le esigenze del mercato delle abitazioni. In piena «febbre» Roma si era trovata con più vani in cantiere di quanti non occorressero per alloggiare tutti i romani, ma contemporaneamente l'indice di affollamento rispetto alla Roma papale era aumentato, perché le case costruite non corrispondevano al ceto di chi ne aveva bisogno, e così c'erano contemporaneamente case vuote e gente senza casa. In piena «febbre» Roma si era estesa al di là dei confini del piano regolatore; ma i limiti di un campo in equilibrio non possono venire oltre-

<sup>17</sup> UMBERTO SILVAGNI (1862-1941), *Le vicende di Roma durante venticinque anni - Apunti economico-edilizi*, Tipografia Innocenzo Artero, Roma 1895; *Bonaparte e i suoi tempi*, Torriani e C.; *Storia della Società e della vita romana dalla fine del secolo XVIII all'inizio del XIX*; fu segretario di Antonio Starabba di Roudinfi dal 1894 al 1896; giornalista e collaboratore di «L'Opinione».

passati senza compromettere lo stato d'equilibrio dell'intero campo. Così, quando alla «febbre» succede la crisi, tutta Roma ne è travolta. Ovunque, da Porta Pia ai Prati, i cantieri sono abbandonati, le case lasciate a metà; Roma sembrava «una città presa d'assalto». «Dovunque lavori incompleti, strade in disordine, comunicazioni interrotte. Una confusione insomma, uno sperpero indescrivibile»<sup>18</sup>.

Le cifre del resto parlano chiaro: i vani al mese costruiti nel biennio 1886-87 erano stati ben 12 691, nel biennio 1888-89 sono solo 819. 101 cantieri chiudono nel dicembre dell'87, 149 nel luglio dell'88 e anche gli altri lavoravano a ritmo ridotto. I risparmiatori piccoli e grandi di Roma e di tutta Italia si trovarono di colpo ad avere in mano titoli privi di valore, come per esempio quelli dell'Immobiliare passati alla borsa di Roma da 1260 lire nel 1887 a lire 114 nel 1892.

Il rifiuto di accettare la pianificazione dell'espansione di Roma, cioè di ingrandirla secondo il piano regolatore, buono o cattivo che fosse, tolse ogni vincolo a quella che diventò un'autentica avventura: con tutte le possibilità di vittoria e di sconfitta di ogni avventura. I tecnici e gli amministratori cui si deve il piano dell'83 hanno la loro responsabilità nella «febbre» e nella «crisi». Dopo aver ritardato per tredici anni il piano regolatore di Roma capitale, lo considerarono solo come il pezzo di carta necessario per avere, in un modo o in un altro, un po' di milioni; che non furono usati per «ingrandire e abbellire» Roma, come si era pensato nel 1870, ma furono bruciati nel più clamoroso boom e nel più catastrofico fallimento del Regno d'Italia.

Il male è che i maggiori danni della «grande crisi» son toccati a quelli che non hanno preso parte al gioco e che non dovevano perdere dal momento che non avevano la possibilità di guadagnare, vale a dire agli operai e alle classi inferiori in genere<sup>19</sup>.

Noi vogliamo aggiungere qui all'elenco delle vittime non responsabili della «crisi» anche gli abitanti delle case che la «febbre» aveva costruito: i piccoli funzionari, i modesti impiegati che dovettero vivere per quasi vent'anni - per quasi una generazione - in quartieri appena iniziati, senza servizi, senza scuole, senza mercati: subirono di persona le conseguenze del voler fare una città moderna, con sistemi e metodi feudali.

<sup>18</sup> Così si esprimeva in un discorso, il 24 aprile 1889, il senatore Vitelleschi.

<sup>19</sup> CAMILLO SUPINO, *Storia della circolazione cartacea in Italia dal 1860 al 1928*, Milano 1929. (La citazione è in A. CARACCILO, *Roma Capitale* cit.).

## Capitolo ottavo

## La formazione della prima periferia

Nei primi anni dopo il 1870 a Roma crebbe quasi esclusivamente la classe impiegatizia: artigiani e operai si trovavano a sufficienza tra i moltissimi disoccupati della capitale pontificia.

Abbiamo visto che il maggiore impegno dell'edilizia era appunto nel costruire quartieri e case per la borghesia ministeriale: l'alta borghesia dei funzionari dirigenti andò ad abitare nel quartiere Ludovisi, mentre il personale di ordine si affollò intorno alla piazza Vittorio Emanuele II<sup>1</sup>.

L'espansione popolare però non tardò a sovrapporsi a quella borghese: ed è questa stessa a provocarla. Occorrono muratori e manovali per costruire le case e le strade, occorrono operai e lavoratori in genere alla centrale del gas, alla società dell'acqua, nei molini, al mattatoio, ai mercati, alla guida dei primi omnibus. La città cominciò ad attirare la gente che la campagna respingeva, sia che ve ne fosse veramente e immediatamente bisogno, sia che la probabilità e la speranza di un bisogno futuro sembrasse già meglio della sicura miseria rurale.

Gli stessi contadini laziali o abruzzesi, immiseriti nei loro paesi, che si offrivano prima del '70 a piazza Montanara o a piazza Farnese per le semine, la mietitura, le fienagioni nell'Agro malarico, si trasformano nelle migliaia di muratori di cui la «febbre edilizia» aveva bisogno.

Quand'erano contadini si adattavano nei fienili, nei granai ancora vuoti, nei «casoni» delle fattorie intorno alla città: da lì si alzavano alla mattina per raggiungere i campi lontani, lì rientravano la

sera per sfuggire la malaria. Nei momenti culminanti della stagione agricola, quando non c'era più posto nei granai, già pieni del raccolto, o nei «casoni», già gremiti di altri braccianti, prolungavano ancora un po' il cammino e venivano a dormire sotto i portici del Campidoglio, tra le case stesse di Roma dovunque qualche arco, qualche «passetto» offriva una rudimentale ospitalità.

La situazione adesso non cambia: solo non ci sono più granai e fienili e i «casoni» nei latifondi sono troppo lontani dalla città.

Gli ex braccianti, diventati manovali, cominciarono a costruire vicino alle ultime case di Roma delle baracche di fortuna: al Mandrione, a Porta Portese. Era del resto lo stesso genere di ricoveri che avrebbero trovato se fossero emigrati dal Lazio o dall'Abruzzo o dal Meridione nelle miniere del Belgio o in America.

Si cercava un lavoro e con esso qualche soldo: ma la famiglia restava al paese e negli anni successivi non si sapeva se sarebbe stato il muratore a tornare al paese o la famiglia a raggiungerlo in città.

Le conseguenze sociali sono evidenti: non erano i cittadini della nuova Roma che si costruivano la loro città e non c'era in questa un nuovo ambiente che venisse mano a mano formandosi. Una gran massa di persone provenienti da ambienti diversi, conservando abitudini e bisogni dell'ambiente sociale che avevano abbandonato, conviveva in un rapporto provvisorio con una popolazione che chiamava loro «cafoni», come chiamava «buzzerri» gli impiegati immigrati, e sembrava comunque poco partecipe di questo grande indaffararsi dei «cafoni» a costruir case per i «buzzerri».

Alla instabilità economica si aggiungeva così la mancanza di qualsiasi mezzo per arrivare alla formazione di un ceto popolare, accanto al ceto borghese che trovava invece nel meccanismo dell'amministrazione un insieme di interessi e abitudini comuni.

Negli anni della «febbre» successe ai muratori quello che capitava ai contadini quindici anni prima nei mesi in cui era massima la richiesta di mano d'opera: non c'era più posto per dormire nelle baracche. Si accamparono allora dentro Roma come clochard privi di tutto: la famiglia l'avevano lasciata al paese, la roba loro era un fagotto che si portavano dietro sul lavoro e di notte serviva da guanciaie. Dormivano in alcune località «concesse»: i portici di piazza Vittorio Emanuele II e quelli sul lungotevere accanto a ponte Sisto, le scalinate delle basiliche di Santa Maria Maggiore e San Giovanni, la scalinata di Sant'Agostino, di San Pietro in Vincoli, di Santa Maria dei Monti ecc.

Può sembrare incredibile, ma la cosa andò avanti per molti anni:

<sup>1</sup> Sull'architettura romana tra il 1870 e la prima guerra mondiale: MARCELLO PIACENTINI, *Le vicende edilizie di Roma dal 1870 a oggi*, Roma 1952; PAOLO PORTOGHESI, *L'eclittismo a Roma*, De Luca, Roma s. d. (1968); ID., *Roma, un'altra città*, Edizioni del Tritone, Roma 1968; VALTER VANNELLI, *Economia dell'architettura in Roma liberale*, Kappa, Roma 1979; AA.VV., *Architettura e urbanistica*, serie «Roma capitale 1870-1911», Marsilio, Venezia 1984.

e il rimedio era, lentamente, l'infittirsi di nuove baracche fuori delle mura, alcune costruite magari dallo stesso Comune. Si può restare stupiti di ciò: ma perché si sarebbe dovuto risolvere per virtù propria un problema per la cui soluzione non si erano creati i necessari strumenti? L'ampliamento di Roma, la costruzione cioè delle case per gli immigrati era affidata all'iniziativa privata: questa lo vedeva ovviamente dal punto di vista del guadagno, dell'utile impiego dei capitali occorrenti e si dedicava perciò alla costruzione di case «signorili», le uniche che garantivano un congruo utile.

Qualcuno ci provò. Nel 1872 i terreni del Testaccio, denominati da secoli «prati del popolo romano», erano per lo più dei Torlonia. Un impresario, Picard, stipula col Comune una convenzione per costruire un quartiere popolare: la convenzione è a tutto vantaggio del Picard, ma questi non porta lo stesso avanti il progetto. Ritenta l'avventura nel 1883 un'altra impresa formata da Marotti, Frontini e Geisser: si stipula una nuova convenzione, ma due dei soci non si sentono di proseguire nell'impresa e lasciano solo il Marotti. Questi comincia a costruire il primo quartiere operaio e industriale di Roma: dovrebbe completare tutto entro il 1888, ma non se ne parlerà davvero.

Testaccio del resto non avrebbe risolto il problema delle baracche dei muratori: era considerato assolutamente ovvio che queste persone, che costruivano materialmente la nuova città, non dovessero diventarne cittadini. Quando la crisi arresterà i cantieri ben 29 000 di loro saranno rimandati col foglio di via obbligatorio alla miseria del paese d'origine.

Fin dalle prime discussioni subito dopo il 20 settembre tutti erano stati d'accordo nel ritenere che al Testaccio dovesse sorgere un quartiere industriale, artigianale, operaio: un quartiere per le «arti clamorose» come si diceva allora. L'unica indicazione nei piani del '73 e dell'83 che si avvicini al moderno criterio della zonizzazione, riguarda precisamente Testaccio: lì, lontane e separate dalla città, dalla parte opposta a quella dove tende l'espansione dei quartieri residenziali, sorgeranno le attrezzature necessarie alla vita di una metropoli e, subito accanto, le case per gli operai<sup>2</sup>. In mezzo c'è tutta la zona archeologica, tutto l'Aventino, a garantire le condizioni geografiche per questa specie di apartheid delle ciminiere

<sup>2</sup> Si noti come, più inconsciamente che altro, questa nuova Roma seguiva le dislocazioni della tarda Roma imperiale: i magazzini e i quartieri bassi per gli scaricatori del porto erano al Testaccio, mentre l'espansione della città sui colli aveva scavalcato, già dopo Augusto, il Pomerio avvicinandosi proprio alla zona di piazza Quadrata.

fumose e del proletariato. Al Testaccio fu costruito il mattatoio e proseguendo in quella stessa direzione verranno edificati subito fuori delle mura i magazzini generali, il mercato centrale, la centrale del gas, i depositi di molte imprese e industrie.

Al Testaccio sembrerebbe dunque risolto in partenza uno dei problemi più angosciosi della periferia proletaria di Roma: l'inesistenza delle fonti di lavoro, la mancanza d'un rapporto topografico chiaro, anche se elastico, tra residenza e luogo di lavoro<sup>3</sup>.

Testaccio aveva perciò la possibilità di diventare un buon quartiere, un quartiere operaio modello proprio perché era il più organico tentativo, a Roma, di fare non un «quartiere popolare» ma un «quartiere operaio»: non un generico insieme di case per un insieme di poveri, ma un insieme di case per un gruppo definito di persone, aventi un rapporto di lavoro preciso con il resto della città.

Dal 1883 al 1907, per venticinque anni, il quartiere rimase incompleto: su 36 isolati ne erano stati costruiti solo nove completamente e sei parzialmente<sup>4</sup>. Inoltre il gas non arrivava in tutte le case, molte strade non erano mai state selciate, niente scuola (fu costruita nel 1907, ma senza palestra), niente ambulatorio (fu costruito nel 1906), niente lavatoi (furono costruiti nel 1909): le enormi aree non edificate sono deposito di immondizie. La mortalità infantile per i primi cinque anni di vita è del 51,8%.

Il Marotti intanto ha dovuto poco alla volta vendere quanto ha costruito: ai Beni stabili, alla Cassa di Risparmio, al Banco di Napoli. Infine nel 1900 gli resta intestato un solo stabile.

Per completare l'opera del Marotti bisogna aspettare il 1907,

<sup>3</sup> Testaccio è stato studiato da Domenico Orano che dedicò tutta la sua vita alle attività assistenziali in quel quartiere. Si veda perciò l'ottimo libro: D. ORANO, *Come vive il popolo a Roma. Saggio demografico sul quartiere Testaccio*, Croce, Pescara 1912.

<sup>4</sup> Precisamente nel 1900 erano completamente costruiti gli isolati seguenti:

- Tra via Vanvitelli, della Robbia, Mastro Giorgio e piazza Testaccio.
- Tra via Vanvitelli, della Robbia, Bodoni, Marmorata.
- Tra via Vanvitelli, Mastro Giorgio, Bodoni, Ginori. Tra via Marmorata, Bodoni, Manuzio e piazza Testaccio.
- Tra via Bodoni, Ginori, Manuzio e piazza Testaccio.
- Tra via Marmorata, Manuzio, della Robbia, Volta.
- Tra via della Robbia, Volta, Mastro Giorgio e piazza Testaccio.
- Tra via Marmorata, Volta, della Robbia, Galvani.
- Tra via Volta, Mastro Giorgio, Galvani, Ginori.

Parzialmente costruiti i seguenti:

- Angolo via Galvani e via Zabaglia.
- Tra via Mastro Giorgio, via Branca, via Marmorata, via Vanvitelli.
- Lungo il Tevere da via Fiorio a via Cecchi.

quando interviene l'Istituto case popolari<sup>3</sup>, quando cessa cioè l'iniziativa privata e bancaria nel campo delle case popolari.

Lo Stato si trovò allora di fronte alla pesante, passiva eredità di uno pseudoliberismo che aveva dimostrato di essere economicamente alquanto incapace, politicamente reazionario, socialmente classista.

Testaccio fu una conseguenza di tutto questo: e poteva ben dirsi nel 1907 un «quartiere di scarto». Gli abitanti, 8000 circa, tutti operai, vivevano addensati da 2,4 per vano nella migliore delle ipotesi a ben 4,8 nelle case più affollate.

Ma l'esperienza del Testaccio ci offre gli argomenti per approfondire altre considerazioni.

Per trent'anni Testaccio visse in uno stato di provvisorietà: socialmente e urbanisticamente le conseguenze di questo fatto accompagneranno tutta la vita del quartiere. Trent'anni significa che i primi padri entrati nelle case di Testaccio erano diventati nonni, che i primi nati avevano già finito il servizio militare. Tutta una generazione aveva vissuto in un quartiere provvisorio, in un mezzo-quartiere, senza, tra l'altro, le scuole. Questo lunghissimo periodo patologico non può non aver avuto una grande influenza sulle persone che lo hanno vissuto: escluse da quella pienezza di vita cittadina facilmente ottenuta da altri, costretti a uno sforzo continuo, a un dispendio quindi di energie e di beni, per completare singolarmente le mancanze collettive.

Anche i quartieri hanno un'età e non si può mutare la loro crescita, il loro invecchiamento, senza alterarne la struttura e la conformazione. A Testaccio nei suoi primi anni saranno andate ad abitare prevalentemente giovani coppie: ciò succede in tutti i quartieri nuovi, specialmente popolari. Giovani coppie significa figli piccoli e necessità quindi di asili, di scuole elementari. Dopo un po' di anni i bambini piccolissimi cominciano a diminuire: i primi sono cresciuti e hanno bisogno delle scuole medie, i fratelli più piccoli sono sempre di meno, anche in un paese a forte incremento demografico. Quando il quartiere arriva ai venticinque anni di età l'affollamento degli asili torna a essere pressante: la prima generazione si è sposata e sta arrivando la seconda ondata.

E intanto aumenta il numero dei vecchi: negli spazi aperti, che prima servivano solo per i giochi dei bambini e gli sport dei ragaz-

<sup>3</sup> L'Icp, di cui parleremo più avanti, era sorto nel 1903 ed era stato elevato a «ente morale» con R. D. del 14 maggio 1904.

zi, si ricercano sempre di più delle zone tranquille dove passeggiare e riposarsi.

Gli scambi di popolazione attutiscono naturalmente l'andamento di questi fenomeni di crescita, di invecchiamento dei quartieri: e dopo tre o quattro generazioni tutti i fenomeni si presentano pareggiati.

Ma non è così nei primi anni: e sono proprio questi i più determinanti. Bisogna che un quartiere sia pronto a offrire fin dai primissimi tempi tutto ciò che occorre per lo svolgimento pieno della vita, delle funzioni che in esso si sviluppano e si svolgono. E bisogna poi, mano a mano che gli abitanti mutano di età e di necessità, che il quartiere li accompagni e muti con loro e per loro i propri servizi, la propria organizzazione. Altrimenti è scontato in partenza il fallimento del rapporto tra l'abitante e l'abitato: senza la quale unità manca la vera partecipazione ai diritti della nostra civiltà urbana.

All'indomani della «grande crisi» Roma ha cambiato volto: non è solo mutato il suo paesaggio urbano, fatto ora di grandi fabbricati tinti in ocra e di grandi cantieri abbandonati, ma è cambiata anche la sua situazione economica, sociale e politica.

Economicamente Roma non era mai stata una città industriale: tessiture e tipografie erano gli unici stabilimenti non esclusivamente a carattere artigianale prima del '70. Adesso le prime sono scomparse, mentre le seconde sono rimaste stazionarie e le maggiori attività industriali sono quelle dei pubblici servizi (ferrovie, tram, telefoni, acquedotti, fogne ecc.) e dell'edilizia. Industrie cioè molto *sui generis*, soggette a continui alti e bassi. Dopo la crisi l'industria edilizia riprende, lentamente, la sua importanza, e nei primi anni del Novecento raggiungerà di nuovo il livello di vent'anni prima.

Socialmente Roma è molto cambiata. Prima è stata l'immigrazione del ceto medio ministeriale ad alterare il rapporto aristocrazia-plebe della vecchia città papale. Adesso l'immigrazione di ex contadini, muratori, manovali ha portato alla formazione di un numeroso proletariato, anche se in contraddizione con il mancato sviluppo industriale.

Anche politicamente molte cose sono cambiate in trent'anni: l'aristocrazia «nera» è diventata «bigia», come la definiscono i giornali dell'epoca, e il partito socialista è ormai nettamente distinto dalla sinistra borghese di tendenza massone e radicale: la lotta sindacale si svolge attraverso le ormai numerose società operaie.

Roma è diventata la capitale politica d'Italia, cioè la sede degli organi dello Stato, ma non è diventata la «prima città» economica e morale della nazione, e nulla lasciava allora presagire che lo dovesse diventare<sup>6</sup>. Alla Camera dei deputati l'onorevole Alessio poteva affermare nel 1904 che «Roma non è veramente una città, una città nel senso economico dell'espressione»<sup>7</sup>.

È indubbiamente un fatto singolare che Roma diventi una città moderna senza diventare una città industriale. Le cause della mancata industrializzazione della capitale sono molte, varie e non del tutto studiate: alcune indubbiamente naturali, altre forzose<sup>8</sup>.

Si è a lungo discusso da una parte sulla totale assenza a Roma, e nella regione intorno, delle condizioni per il prosperare di una qualsiasi industria, causa la lontananza di un ampio mercato, e dall'altra sulla precisa volontà dei vari governi succedutisi al Viminale di non creare una forte concentrazione industriale, e quindi operaia, a Roma per mantenere un'atmosfera politicamente «tranquilla» attorno alla sede del governo e delle Camere.

Inoltre è la presenza stessa dell'edilizia, come grande attività speculativa, a bloccare altre iniziative industriali: i capitali disponibili a Roma sono investiti nella speculazione sui terreni e nelle imprese di costruzione e non sembra a nessuno conveniente distogliervi per aprire industrie di tipo tradizionale.

Ciò spiega anche perché le uniche massicce attività industriali sono quelle dei pubblici servizi: qui non valgono le premesse di condizioni iniziali non favorevoli né le esitazioni politiche, dato lo stato di necessità e la particolare forma di queste aziende; inoltre fin dagli inizi e fino alle municipalizzazioni degli anni 1907-13 di cui parleremo più avanti, omnibus, acqua, molini, gas si trovano in un regime monopolistico strettamente collegato col monopolio delle aree e dell'edilizia.

«Roma dunque, – come conclude Caracciolo, – si differenzia sempre più nella sua struttura economica dalle grandi metropoli industriali dei principali paesi europei»<sup>9</sup>.

Le conseguenze di ciò sulla formazione della periferia di Roma tra il 1870 e il 1903 – che possiamo assumere come la data in cui l'Istituto case popolari comincia ad agire –, sono determinanti.

Dobbiamo a questo proposito dividere la Roma della povera gente in tre ben diversi e distinti settori.

Anzitutto i romani che già risiedevano a Roma prima del '70, e che costituivano le classi inferiori della città papale, continuano ad abitare nel vecchio centro della città, al quartiere del Rinascimento, alla Suburra: la loro vita non è cambiata molto, come non sono cambiate le case in cui abitano. È finita la beneficenza dei conventi, ma al loro posto, nei palazzi che sono stati occupati dallo Stato, si sono installati i ministeri, gli uffici della capitale: e si cerca adesso di campare girando lì intorno, sostituendo le opere assistenziali di prima coi cento servizi subalterni di cui la nuova borghesia ha bisogno, in privato come nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche.

Nella città vecchia il rapporto fra i due grandi ceti non muta: prima era l'aristocrazia indiretta datrice di beneficenze, adesso è la borghesia indiretta datrice di lavoro. Come i palazzi patrizi dominavano le piazze al centro delle fitte case dei poveri, così adesso le case ad appartamenti si allineano sugli sventramenti, soffocando e chiudendo con i loro cinque piani le basse casette sui vicoli.

Si pensi a corso Vittorio Emanuele II: come abbiamo visto, la strada più grande, più impegnativa e più tipica realizzata in quegli anni. Il quartiere del Rinascimento è attraversato dal corso, che ne diventa topograficamente l'asse, filtrato attraverso una barriera di impettiti palazzi ad appartamenti (costruiti per lo più impiegando ad alto reddito i fondi ottenuti speculando sugli espropri del risanato ghetto). Vi andrà ad abitare la borghesia; il popolo è ancora quello vecchio di Roma nelle sue vecchie case, nei suoi vecchi vicoli. Se si risana, è per sostituire al popolo la borghesia.

Al secondo settore appartengono quanti non hanno con la grande città un rapporto di lavoro sicuro, preciso, costante: nel 1900 non dormono più al Campidoglio o sotto i pochi portici di Roma, perché non è più concesso. Ma la provvisorietà, l'incertezza della loro partecipazione economica e sociale a Roma è manifestata dall'infittirsi dei baraccamenti di fortuna attorno alla città: fuori Porta San Giovanni, fuori Porta Maggiore, in vicinanza del ponte Nomentano, lungo la ferrovia, al viale della Regina, al vicolo di Prati Strozzi, in via Angelica, nelle vie Tunisi e La Goletta al

<sup>6</sup> Questa tesi è espressa da ANTONIO MONTI nella *Storia politica d'Italia*, vol. II: *Il Risorgimento*, Vallardi, Milano 1948.

<sup>7</sup> La citazione desunta dagli atti parlamentari è riportata dal CARACCILO, *Roma Capitale* cit.

<sup>8</sup> GRAZIA PAGNOTTA, *Roma Industriale*, Editori Riuniti, Roma 2009, tratta il periodo dopo la seconda guerra mondiale, ma con molti riferimenti storici.

<sup>9</sup> A. CARACCILO, *Roma Capitale* cit., p. 224. Sull'argomento cfr. anche gli studi di ALDO NATOLI, *La speculazione edilizia a Roma nel secolo scorso ed oggi*, in «Rinascita», n. 4, 1954, e il saggio di LUCIANO CAFAGNA, in *Introduzione a Roma contemporanea*, Roma 1954.

Trionfale, davanti alla stazione di San Pietro e un po' dovunque «sopravanti terreno non ancora coperto da costruzioni»<sup>10</sup>.

Le conseguenze igieniche dei baraccamenti sono evidenti. Quelle sociali sono analoghe a quelle che abbiamo visto sopra a proposito del Testaccio, ma enormemente aggravate ed estese ormai all'intero corpo sociale della città. Le conseguenze urbanistiche non sono meno drammatiche: le baracche derivano dall'inesistenza di un definito rapporto di partecipazione economica. Qualsiasi proposta che si sia fatta per la risoluzione urbanistica del problema dei baraccamenti o dei «borghetti» in qualsiasi periodo non ha potuto essere che la richiesta, urgente, della loro scomparsa. Ma non essendosi mai rimosse le cause della loro esistenza, hanno sempre tornato a riformarsi; i baraccamenti al ponte Nomentano, al Mandrione, lungo i rilevati ferroviari ci sono dai primi anni dopo il '70. Tutti i piani regolatori, tutti gli interventi urbanistici particolari non hanno mai «bonificato le baracche», ma hanno «bonificato dalle baracche», hanno sostituito ai tuguri della povera gente le case dei più ricchi, hanno cambiato il livello economico degli occupanti di quel terreno, e il problema si è ripresentato tale e quale qualche chilometro più in là, dove il valore del terreno ancora non interessava l'espansione della città.

Infine c'è la periferia operaia, dove risiedono ferrovieri, tranvieri, operai delle aziende dei pubblici servizi, netturbini, vetturini e gli operai delle poche industrie: tipografi, carrozzieri ecc. Sono loro che hanno dato vita alle prime cooperative edilizie, che hanno costruito tramite le società operaie le prime case popolari. Si tratta dei pochi appartenenti al ceto popolare la cui funzione nel nuovo agglomerato urbano che si sta formando è chiara, definita, costante.

Il piano regolatore potrebbe e dovrebbe pertanto tradurre questo rapporto in termini topografici, stabilire l'ubicazione dei quartieri operai in relazione alle attrezzature dei pubblici servizi, alle poche industrie, alle previsioni di ampliamento e trasformazione della città. Abbiamo visto invece come il piano si limitasse alla sola indicazione del Testaccio: nessuna legge, nessun orientamento dell'amministrazione capitolina escludono che attività industriali sorgessero in altre zone della periferia. Anzi, una precisa tendenza, a cui partecipa la stessa amministrazione comunale, porta a concentrare un cospicuo numero di stabilimenti nella zona oltre Porta

<sup>10</sup> Dalla relazione del censimento del 10-11 giugno 1911 nel Comune di Roma.

Maggiore sulle vie Casilina e Prenestina: quando il quartiere industriale di Testaccio - San Paolo comprendeva il solo mattatoio già in questa zona funzionavano lo scalo merci ferroviario, i serbatoi idrici dei principali acquedotti, il deposito della nettezza urbana a cui si aggiungerebbero poi il deposito dei tram e le officine Tabanelli per la costruzione e la manutenzione dei tram stessi e infine gli stabilimenti della Cisa-Viscosa, allora la maggiore industria romana. Sono tutte installazioni che avvengono fuori dei limiti del piano, senza nemmeno quelle imposizioni di allineamenti stradali che il piano almeno obbligava a rispettare. Ogni stabilimento occupa il pezzo di terreno che gli serve, incurante di quanto gli sta intorno: mano a mano che i vuoti verranno riempiti ci si troverà così di fronte a una rete stradale contorta e difficile.

Questa agglomerazione industriale determina quella che diventerà la principale direttrice dell'espansione popolare di Roma: ed è lì che troviamo negli ultimi anni dell'Ottocento le prime case popolari.

Dalle due parti del fascio di binari che conduce alla stazione Termini, sorgono due quartieri popolari: San Lorenzo a nord, fuori piano, e quello di Santa Croce - villa Wolkonsky a sud, in aree destinate a verde pubblico ed edifici pubblici. Nel 1900 ci sono già una trentina di case a San Lorenzo e quattro lungo il viale da San Giovanni a Santa Croce<sup>11</sup>.

Sono le solite case di cinque piani attorno a cortili chiusi e a filo strada, con la facciata di intonaco ocra. Niente decorazioni, pochissimi balconi, e in compenso molti ballatoi sui cortili per ridurre lo spazio altrimenti perduto con le scale e concentrare i servizi igienici. Ma non è tanto il basso costo e il bassissimo livello

<sup>11</sup> Nel quartiere San Lorenzo sono stati costruiti:

- Il gruppo di case poi demolito per fare posto al Consiglio nazionale delle ricerche, di cui restano alcuni stabili all'angolo di via De Lollis e via de' Marrucini.
- Le case all'angolo tra via Tiburtina e via de' Marrucini.
- Tre delle quattro case che si affacciano su piazza dei Sanniti (manca quella in cui verrà costruito il cinema).
- La casa tra via dei Reti, via dei Volsci, via dei Sabelli.
- Le case lungo la via Tiburtina tra via dei Sardi e via dei Latini.
- Gli otto isolati tra via dei Latini, via dei Marsi, via di Porta Labicana, via Tiburtina.
- I due isolati tra via dei Sabelli, via dei Latini, via dei Marsi e la chiesa dell'Immacolata.
- Gli isolati tra via dei Marsi, via dei Campani, via degli Apuli, via dei Liguri.

Tra villa Wolkonsky e le Mura Aureliane i primi isolati costruiti sono l'isolato tra la villa, la via Biancamano e le vie Conte Rosso e Provana e i tre isolati lungo viale Carlo Felice tra via Conte Rosso e via Provana, tra via Provana e via Sclopis, tra via Siccardi e via Menabrea.

dell'edilizia a determinare il ceto degli abitanti, quanto una particolare forma di organizzazione.

Sono i ferrovieri, i tranvieri, i netturbini che danno vita a queste prime cooperative edilizie, legate non alla generica esigenza di avere una casa, ma a un'identità di lavoro, di interessi, di problemi. San Lorenzo e Santa Croce sono due modesti quartieri: eppure hanno acquistato fin dalla loro nascita quella caratterizzazione che, ad esempio, Testaccio troverà solo molti anni più tardi.

Siamo di fronte all'unico esempio romano, anche se *in nuce*, di una moderna periferia: dove, in un ambiente interamente diverso, ma non frutto di forzata lontananza e di umiliante isolamento, ci sono i germi di un fattivo dialogo con la «city» per una concorde evoluzione dell'intera città.

Inconsciamente, è probabile che abbia giovato il distacco dall'agglomerato urbano: la rottura della continuità a macchia d'olio, la necessità di stabilire quindi non in un rapporto geografico, ma in una mutua relazione economico-sociale, la necessaria continuità della città.

## Capitolo nono

### Il 1900: le nuove leggi e la nuova amministrazione

Agli inizi del secolo molte iniziative sono di nuovo in cantiere.

Accanto a piazza del Popolo è in corso il risanamento del quartiere dell'Oca, previsto fin dal 1873; al suo posto viene aperta la via Ferdinando di Savoia, in asse col ponte Margherita, inaugurato nel 1891.

I lungotevere erano già da tempo finiti – anzi proprio nel dicembre del 1900 una piena ne fece crollare alcuni tratti – ma dietro di loro, ai due lati di ponte Garibaldi, restavano ineditati una dozzina di isolati, in parte ottenuti dal risanamento del vecchio ghetto attuato tra il 1885 e il 1893 negli anni della «grande crisi»<sup>1</sup>: in realtà si era trattato solo di demolire le case che nei secoli precedenti si erano addensate tra via del Portico d'Ottavia e il Tevere. La seconda parte del risanamento, quella ben più impegnativa della ricostruzione, era appena iniziata nel 1900.

Il piano dell'83 non prevedeva il ponte Garibaldi, già realizzato invece nell'88: in asse col ponte furono aperti verso il centro via Arenula e verso Trastevere il viale del Re<sup>2</sup>: anche quest'opera che cambiò totalmente la struttura di Trastevere non era prevista dal piano dell'83.

<sup>1</sup> Il risanamento del ghetto era stato affidato con convenzione del 1° maggio 1885, tramutata in legge il 18 luglio 1885, alla Banca Tiberina: questa si riprometteva lautissimi guadagni mediante speculazioni sugli espropri. Il sopraggiungere della crisi colpì duramente la Tiberina, le cui azioni scesero alla borsa di Torino da L. 490 alla fine dell'87 a L. 375 alla fine dell'88, per crollare a 93 alla fine dell'89, a 46 alla fine del '90, a 41 alla fine del '91 e addirittura a 23 alla fine del '92. Nel crollo della Tiberina furono coinvolti grossi nomi di finanzieri piemontesi e, pare, anche la casa reale. Sta di fatto che la Banca d'Italia nel 1889 intervenne con un mutuo di ben 50 milioni, che non servì però ad evitare il peggio. Sarebbe interessante studiare quale parte abbiano avuto le sbagliate speculazioni del ghetto nello «scoprire» la Tiberina in un momento così difficile. Per la storia del ghetto cfr.: ATTILIO MILANO, *Il Ghetto di Roma*, Staderini, Roma 1964; LUCIANA FINELLI, ITALO INSOLETA e FRANCESCA MARCIANO, *Il Ghetto*, Roma Officina Edizioni., s.d.

<sup>2</sup> Nel tratto fra il Tevere e piazza Ippolito Nievo, dove c'era la stazione per Civitavecchia e Viterbo, la linea per Viterbo era entrata in funzione nel 1894. Attuale viale di Trastevere.

Nel centro di Roma da quindici anni si lavorava a costruire l'enorme monumento a Vittorio Emanuele II; occorreva ancora undici anni per arrivare all'inaugurazione ufficiale e molti di più per l'effettivo completamento dell'opera, anch'essa non prevista da alcun piano, malgrado le gigantesche demolizioni che comportò.

Quando nel 1882 era stato bandito un concorso internazionale per il monumento al primo re d'Italia, i concorrenti dovevano anche indicare il luogo in cui costruirlo: la maggioranza si orientò su piazza dell'Esedra, prescelta anche dal progetto vincente del francese Nénot. Essendo stata l'idea della maggioranza e l'idea vincente, le autorità la scartarono subito e seguirono una delle altre indicazioni: decisero così di costruire il monumento come fondale del Corso a piazza Venezia. Il concorso del 1882 non era quindi servito a niente e se ne fece un secondo nel 1883 che fu vinto dall'architetto marchigiano Sacconi<sup>3</sup>.

Per realizzare questo progetto, a partire dal 1885, si demolì metà del colle Capitolino: scomparvero via della Pedacchia, via di Testa Spaccata, via di Marforio, via della Ripresa dei Berberi, e monumenti insigni come la Torre di Paolo III. Altri palazzi furono smontati e ricostruiti altrove con arbitrî e trasformazioni a non finire: così il palazzetto Venezia e la chiesa di Santa Rita. Finite tali colossali distruzioni ci si accorse che il colle al disotto era inesistente, terra di riporti e nulla più; ma non si abbandonò il progetto che richiese però enormi spese per le fondazioni. Agli inizi del secolo la vecchia piazza Venezia non era stata ancora distrutta, ma dietro, dalle rovine del Campidoglio, la costruzione di quello che Papini chiamerà «pisciatoio di lusso» e che altri definirà la «dentiera di Roma», già emergeva dalla distesa dei tetti e delle cupole della città, soffocando la bellissima chiesa di Aracoeli e la michelangiolesca piazza del Campidoglio; l'assurdità del monumento – il più colossale che sia stato costruito in epoca moderna – era già palese da una parte nelle proporzioni e nel colore, dall'altra negli scandali relativi alle forniture di botticino, la pietra con cui è interamente rivestito.

Nel quartiere del Rinascimento il corso Vittorio Emanuele II è ormai finito, ma senza il ponte che sarà ultimato solo nel 1910. Ponte Umberto è stato inaugurato invece fin dal 1895, ma non è stata costruita sul suo asse via Zanardelli; in faccia a ponte Cavour

<sup>3</sup> Giuseppe Sacconi (Montalto delle Marche 1854 - Pistoia 1905), nipote di un cardinale; la sua opera più importante è il monumento a Vittorio Emanuele II.

si sta lavorando ad allargare via Tomacelli fino a largo Goldoni sul Corso. Completato il Tritone sono ancora in cantiere le case di via Marco Minghetti e il traforo Umberto I sotto al Quirinale.

Lavori importanti sono in corso anche nella periferia al di là dei quartieri costruiti negli anni della «febbre», dove il lavoro va riprendendo: a nord negli ultimi anni dell'Ottocento vengono costruiti viale Liegi, viale Parioli, viale Pilsudski, viale Tiziano, viale dell'Acqua Acetosa, concepiti come grandi viali «da passeggio». Dalla parte opposta i primi stanziamenti hanno consentito di iniziare gli espropri per la Passeggiata archeologica<sup>4</sup>.

In quanto ai servizi, nel 1895 cominciano i tram elettrici urbani che erano stati preceduti da quello per Tivoli e saranno seguiti nel 1902 da quello per Frascati.

La corrente elettrica, in via sperimentale, era arrivata a Roma fin dal 1892.

Gli abitanti della capitale all'inizio del Novecento sono 520 000.

Nei primi anni del nuovo secolo vengono emanate alcune importanti leggi che fanno assomigliare questi anni a quelli successivi al 1880: adesso però le conseguenze negative e catastrofiche delle leggi varate allora sono note a tutti<sup>5</sup>.

Le nuove leggi sono le due «leggi Giolitti»<sup>6</sup> dell'8 luglio 1904, n. 320 e dell'11 luglio 1907, n. 502<sup>7</sup>. Queste due leggi costituiscono un «corpus legislativo» ben diverso dalle leggi dell'81 e dell'83 che si limitavano in fondo a stabilire le modalità di un prestito e di un contributo. La prima delle due leggi Giolitti si occupa innanzitutto di riordinare la complicata situazione finanziaria del Comune, di stabilire esatte norme sulla ripartizione dei dazi, le esenzioni per i nuovi fabbricati, e infine istituisce la tassa sulle aree fabbricabili:

<sup>4</sup> Nel luglio 1887 era stata votata la legge Bonghi che dichiarava zona archeologica il Foro, il Palatino, il Colosseo, le Terme di Traiano, la via Appia fino a San Sebastiano. Nel 1897 l'area della zona archeologica era stata ridotta col decreto Gianturco e il 18 dicembre 1898 si era avuto il primo stanziamento: Cfr. al riguardo: *La zona monumentale di Roma e l'opera della Commissione Reale*, Tipografia dell'Unione, Roma 1914.

<sup>5</sup> Le leggi sono quelle del 14 maggio 1881, n. 209 e 8 luglio 1883, n. 167, più volte ricordate (cfr. cap. IV). Negli anni seguenti esse erano state aggiornate e modificate dalle leggi 20 luglio 1890, 28 giugno 1892, 6 agosto 1893, 18 dicembre 1898, 7 luglio 1902, che ne lasciavano però invariata l'impostazione.

<sup>6</sup> Giovanni Giolitti (Mondovì 1842 - Cavour 1928), presidente del Consiglio dei ministri 1892-93; 1903-05; 1906-09; 1911-14; 1920-21; sostiene una politica di nazionalizzazione dei servizi pubblici tra cui quella delle Ferrovie nel 1905.

<sup>7</sup> La relazione alla legge 8 luglio 1904 è pubblicata in: C. CAROZZI e A. MIONI, *L'Italia in formazione* cit., p. 515.

Art. 9. Il Governo del Re potrà autorizzare i comuni, nei quali si reputi necessario promuovere la fabbricazione di nuove case, ad imporre, a partire dal 1° gennaio 1906, una tassa sulle aree fabbricabili, comprese quelle sulle quali era stata iniziata e non continuata una costruzione.

La detta tassa non potrà eccedere la misura dell'uno per cento sul valore delle aree medesime.

Saranno considerate aree fabbricabili gli appezzamenti di terreno, compresi in una rete stradale in istato di viabilità e di circolazione o alla medesima attigui, i quali non siano in modo stabile adibiti ad uso agricolo o industriale, o che non siano accessorio di edifici esistenti, come ville e giardini, e saranno escluse dalla tassazione oltre che le aree possedute dal comune, quelle dello Stato, della provincia, degli enti di pubblica beneficenza.

Un regolamento proposto dal Consiglio comunale ed approvato per decreto reale da promuoversi, udito il Consiglio di Stato, dal ministero delle Finanze, determinerà i criteri di tassazione delle aree fabbricabili.

La seconda legge Giolitti prevede, tra l'altro, l'aumento della tassa sulle aree fabbricabili dall'1 al 3% definendo come segue le aree stesse e le modalità dell'accertamento:

Art. 7. Agli effetti della presente legge sono considerate quali aree fabbricabili tutte quelle comprese nel perimetro del nuovo piano regolatore della città...

Art. 8. L'accertamento degli enti soggetti alla tassa sulle aree nel Comune di Roma sarà fatto in conformità a denuncia del proprietario, il quale dichiarerà con effetto non variabile per tutti i venticinque anni di durata del piano regolatore suddetto, il valore da attribuirsi all'area. Alla omissione della denuncia suppliranno le autorità comunali con accertamento d'ufficio, da farsi in base al regolamento da approvarsi per decreto reale.

Art. 9. Il municipio di Roma è autorizzato ad espropriare le aree fabbricabili comprese nel perimetro del nuovo piano regolatore ad un prezzo corrispondente al valore dichiarato dal proprietario delle aree agli effetti della tassa sulle aree stesse e in mancanza di tale dichiarazione al prezzo corrispondente al valore accertato d'ufficio, ai sensi dell'articolo precedente.

Come le leggi dell'81 e dell'83 facevano riferimento al piano regolatore allora in discussione, così queste preludono al piano che sostituirà quello dell'83 allo scadere della sua validità legale, cioè all'8 marzo 1908, prorogata al 1910<sup>8</sup>.

Tra le numerose disposizioni della legge 11 luglio 1907 sono per noi di particolare importanza altre tre: la concessione di un mutuo di 15 milioni per espropri di «aree fabbricabili da destinarsi all'ampliamento edilizio della città»; la concessione all'Istituto case popolari, di cui parleremo tra poco, di altri mutui e facilita-

<sup>8</sup> Precisamente con legge speciale del 6 aprile 1908 la validità del piano fu prorogata fino all'8 marzo 1910.

zioni; l'obbligo infine che il Comune adotti «uno speciale regolamento edilizio per disciplinare la costruzione di nuovi quartieri e di nuove abitazioni così dentro come fuori il perimetro del nuovo piano regolatore».

Assieme alle due leggi Giolitti occorre considerare anche la meno importante legge 6 aprile 1908, n. 116, che apporta modifiche e aggiunte non sostanziali alle precedenti, disponendo la cessione al Comune di Roma dell'area di piazza d'Armi «purché ne usi per ampliamento della zona abitabile della città, principalmente per costruirvi case da pigione».

Il punto di gran lunga più importante delle leggi Giolitti è la tassa sulle aree fabbricabili, che alterava alcune acquisizioni tradizionali del diritto italiano<sup>9</sup>: a differenza di quanto è sempre avvenuto in altri paesi, in Italia non si riconosce l'edificabilità di un sito come conseguenza dell'azione della collettività, ma come diritto integrale del proprietario<sup>10</sup>. Una tassazione sulle aree significa, sia pur parzialmente, riconoscere che i terreni di per sé non sono fabbricabili, ma questa possibilità deriva loro da un complesso di azioni e di opere compiute dalla collettività e a cui quindi si fa partecipe il proprietario che di tale azione beneficia, con una tassazione che, a detta degli esperti di allora, equivaleva all'incameramento di circa metà del plusvalore generato dall'urbanizzazione<sup>11</sup>.

Oltre alla questione di principio è molto importante il meccanismo con cui la legge 11 luglio 1907, n. 502, avviava l'applicazione della tassazione. All'area veniva attribuito il valore che il proprietario stesso denunciava: questo valore serviva contemporaneamente per determinare le tasse e l'indennità d'eventuale esproprio. Se il proprietario denunciava poco per pagare meno tasse, il Comune lo poteva espropriare a un prezzo basso; se il proprietario invece denunciava un valore alto per speculare in caso di esproprio, il Co-

<sup>9</sup> Per quanto riguarda il diritto di fabbricabilità delle aree nella legislazione estera si vedano le classiche opere di CAMILLO SITTE, *L'arte di costruire le città* e di HANS BERNOULLI, *Il suolo urbano*, edite in italiano a cura di Luigi Dodi da Antonio Vallardi.

<sup>10</sup> Prima dell'unità d'Italia il diritto di edificabilità non era ovunque così rigidamente riconosciuto come nella legislazione sabauda. Per esempio negli Stati Pontifici a San Lorenzo Nuovo e nel Regno delle Due Sicilie nei centri murattiani il riconoscimento dell'edificabilità di un terreno coincideva con il passaggio della sua proprietà al Comune: questi poteva ricederlo al pristino proprietario o indennizzarlo. Si trattava però di casi un po' marginali dove intenti fiscali prevalevano su una vera e propria questione di diritto.

<sup>11</sup> I contributi di miglioria sono sotto questo aspetto cosa affatto diversa dalla tassazione sulle aree, proprio perché non pongono una questione di diritto a priori, ma solo una contabilità di riparto a posteriori. A parte la pratica inapplicabilità dei contributi stessi causata dall'enorme contenzioso a cui danno luogo, per somme riscuotibili assolutamente modeste.

mune poteva non espropriarlo e tassarlo invece per l'alto valore denunciato. Tra questi rischi estremi la cosa piú vantaggiosa diventava una denuncia corrispondente al reale valore.

Un altro punto urbanisticamente fondamentale è che la fabbricabilità o meno di un terreno è determinata dal piano regolatore<sup>12</sup>: il piano che ai tempi del Viviani<sup>13</sup> serviva per «pianificare» le dichiarazioni di pubblica utilità e gli espropri inevitabilmente connessi adesso serve per «pianificare» una tassazione che interessa l'intera attività edilizia.

Infine va notato che tutti i mutui stabiliti dalle leggi Giolitti sono legati a opere ben definite.

Questo complesso di disposizioni mira chiaramente a evitare il ripetersi di gravi crisi, cercando di frenarne le reali e presunte cause: si vuol evitare perciò da una parte la possibilità di avventure e speculazioni, limitando i crediti non a scopo precisato, e istituendo la tassa sulle aree fabbricabili; dall'altra si creano garanzie contro un'incontrollata attività dei privati, favorendo, col demanio dell'ex piazza d'Armi e i mutui dell'Istituto case popolari, l'attività sovvenzionata e municipalizzata.

Gli organi attraverso cui le disposizioni delle leggi Giolitti possono diventare operanti, non solo sul piano fiscale, sono appunto l'Istituto case popolari e l'amministrazione comunale.

L'Istituto case popolari era sorto nel 1903<sup>14</sup> sotto la presidenza di Luigi Luzzatti<sup>15</sup>, collaboratore espertissimo del Giolitti. Nel capitolo precedente abbiamo visto qual era la situazione della periferia popolare romana alla fine del secolo: l'Icp nasce precisamente dalla necessità di trasportare l'edilizia popolare fuori dal campo delle singole imprese e dagli sforzi isolati delle cooperative e delle società operaie. Da una parte perciò si trova di fronte alla pesante eredità di un quartiere come Testaccio, dall'altra cominciano a concentrarsi intorno all'Icp le iniziative cooperativistiche.

Le prime realizzazioni dell'Icp sono una trentina di villini con giardino annesso, edificati tra piazza Vittorio Emanuele II e le

case popolari di Santa Croce - villa Wolkonsky su 40 000 mq di terreno donato dal Comune all'Icp, subito oltre le aree del «demanio Pianciani»<sup>16</sup>.

Nel 1907 l'Icp inizia la costruzione del quartiere di San Saba, tra la chiesa omonima e le Mura Aureliane prima di Porta San Paolo: anche qui la città è lontana e le prime case popolari sorgono assolutamente isolate. Al di là di Porta San Paolo si comincia a sviluppare il quartiere industriale in prosecuzione di Testaccio<sup>17</sup>, per cui il rapporto con le fonti di lavoro sussiste. Dapprima furono costruite case a due piani con ingressi individuali e piccoli giardini, poi invece case ad appartamenti di quattro piani.

È evidente il tentativo di innalzare tecnicamente il livello edilizio, urbanistico e architettonico, di creare degli alloggi confortevoli, di far entrare luce e aria in tutte le abitazioni, di riempire di verde le strade interne, di sostituire pietra e mattoni al fragile intonaco. L'Icp si propone cioè non di migliorare i dormitori pubblici, ma di rendere a buon mercato il comfort minimo di una casa borghese. San Saba resta ancor oggi, sul piano dell'edilizia popolare, uno dei pochi esempi romani di livello internazionale.

Iniziato nel 1907, quando il piano regolatore del 1883 stava per scadere e quello successivo ancora non era stato adottato, il quartiere di San Saba non poteva porre il problema del rapporto tra l'Icp e l'attuazione del piano. L'importanza di questo rapporto apparirà negli anni successivi per crescere via via sempre di piú: è il problema dell'edilizia sovvenzionata, dell'intervento di organi non municipali, ma a livello statale, nello sviluppo edilizio della città.

Le possibilità dell'Icp sono grandi perché le sue capacità finanziarie, in virtù di numerose leggi, contributi e facilitazioni, sono relativamente forti.

Ma nei primi anni l'Icp deve ancora continuare a occuparsi delle eredità precedenti: tra il 1913 e il 1919 costruisce al Testaccio, nel 1910 inizia la sua attività al quartiere San Lorenzo, nel 1919 al quartiere Trionfale.

<sup>12</sup> Questo fatto è sancito dall'art. 7 della legge 1° luglio 1907, n. 502, mentre la legge 8 luglio 1904, n. 320, non parlava di piano regolatore.

<sup>13</sup> Cfr. la relazione di questi al piano del 1873, riportata nel cap. III.

<sup>14</sup> Precisamente il Consiglio comunale ne approvò lo statuto il 22 maggio e fu elevato a ente morale con R. D. del 14 maggio 1904.

<sup>15</sup> Luigi Luzzatti (Venezia 1841 - Roma 1927), giurista, economista; leader della Destra storica; ministro del Tesoro e dell'Agricoltura Industria e Commercio; presidente del Consiglio dei ministri (1910-11).

<sup>16</sup> Questi primi villini sorgono tra via Santa Croce in Gerusalemme, via Statilia, via Carlo Emanuele I e via Manzoni; saranno seguiti qualche anno dopo da un'altra quarantina tra via Santa Croce in Gerusalemme, via Statilia, via di Porta Maggiore e via Manzoni, disposti lungo la via Luigi Luzzatti. Ai due lati di via Manzoni si possono così osservare le case delle cooperative dell'83 e del '900 raggruppate attorno alle vie che portano i nomi dei due uomini politici che si batterono per il demanio comunale e per l'Icp. A partire dalla fine degli anni '50 la maggior parte di questi villini è stata demolita e sostituita con palazzine di cinque e piú piani.

<sup>17</sup> Nel 1910 vi verrà trasportata la centrale del gas, nel 1919 i mercati generali.

Bisognerà arrivare al 1920 perché l'Icp inizi altri quartieri nuovi come era San Saba, rimasto in tutti quegli anni un esempio isolato. Nel 1920 lo slancio iniziale che il Luzzatti aveva dato all'Icp è già affievolito e preoccupazioni politiche cominceranno nettamente a prevalere.

Intanto dopo il 1900 si respira un'atmosfera nuova anche al Campidoglio: il risveglio democratico della borghesia italiana che caratterizza l'età giolittiana investe anche la grigia, statica amministrazione comunale. Se si tolgono i brevi periodi in cui il Comune di Roma era stato retto dal Pianciani, la corrente liberale era rimasta sempre in minoranza rispetto a quella clericale, organizzata intorno all'Unione romana, e guidata costantemente dall'aristocrazia.

Di fronte al blocco aristocratico-clericale dell'Unione romana c'erano vari movimenti, gruppi e tendenze: innanzitutto i liberali «filo-ministeriali», crispini prima, giolittiani poi, che rimproveravano all'Unione romana soprattutto il suo clericalismo: pronti quindi a qualsiasi eccesso quando si trattava di andare contro il «prete» – come si diceva allora –, erano in realtà molto più moderati su tutti gli altri problemi e poco si distinguevano dai settori meno retrivi dell'Unione romana.

Poi c'erano i radicali, i repubblicani, i mazziniani, le cui colorazioni andavano dal rosa pallidissimo di chi stava anche qui vicino alle posizioni riformiste del governo al rosso più deciso della sinistra mazziniana, che non si vergognava di dare eventualmente la mano al temuto «agitatore anarchico» Comunardo Braccialarghe<sup>18</sup>. È evidente che un così poco omogeneo gruppo politico subisse grosse oscillazioni quando si avvicinavano le elezioni, con la ricorrente alternativa di cercare voti e alleanze verso i moderati o verso gli elettori popolari<sup>19</sup>.

Infine c'erano i socialisti e gli anarchici, che raggruppavano gli elettori operai; la loro importanza era evidentemente aumentata con l'allargamento del suffragio nel 1889-90. Fino allora la tendenza astensionistica era nettamente prevalsa, essendo evidente che i pochi «popolari» inseriti in altre liste lo erano solo per attirare voti e non venivano mai eletti.

Dopo il '90 anche tra i socialisti romani comincia a determinarsi

<sup>18</sup> Comunardo Braccialarghe (Macerata 1875 - Buenos Aires 1951), esponente del movimento anarco-sindacale, internato a Ventotene durante il fascismo.

<sup>19</sup> Così nel 1890 i democratici finirono per non partecipare alle elezioni come gruppo: ma molti di loro ricomparivano in altre liste eterogenee o come candidati isolati di liste promosse fuori degli ambienti politici.

una corrente legalitaria e riformista, nettamente in minoranza rispetto alle forti correnti sindacaliste e anarchiche. È interessante osservare come già allora si manifestasse una netta corrispondenza tra le organizzazioni di categoria e le posizioni politiche; i tipografi sono riformisti, gli edili e i vetturini anarchici.

La svolta nell'amministrazione comunale si ebbe quando il gruppo democratico – per il convergere di cause nazionali e locali – acquistò maggior forza, superando le interne divergenze e attirando nella sua orbita qualche liberale da una parte e i socialisti dall'altra.

Nella primavera del 1907 nasce il Blocco popolare, formato appunto dalla confluenza dei radicali, dei repubblicani, dei socialisti. La direzione del Blocco è decisamente in mano ai democratici e tutta l'impostazione lo qualifica come un raggruppamento borghese che non ha in comune coi socialisti molto di più dell'opposizione all'aristocrazia e dell'anticlericalismo. Col passare degli anni i socialisti assumeranno una posizione sempre più critica fino a ritirarsi dal Blocco nel 1911: del resto ciò corrisponde, su scala nazionale, all'evoluzione della politica giolittiana da una parte, e dall'altra all'affermazione progressivamente più massiccia del movimento operaio<sup>20</sup>.

Alla testa del Blocco popolare è Ernesto Nathan<sup>21</sup>, oriundo inglese, ma sempre vissuto a Roma, fervente mazziniano e autorevole esponente della massoneria. Nathan compare sulla scena della

<sup>20</sup> Si ricordi a questo proposito che nel periodo anteriore al fascismo, i socialisti a Roma sono stati sempre prevalentemente «intransigenti» ed estremisti. La classe operaia era composta di poche persone, causa la limitata industrializzazione della città, ma molto decise. Così il 1° maggio 1891 sono gli anarchici di Amilcare Cipriani a guidare lo sciopero generale; nel 1905 i socialisti romani tengono comizi per la rivoluzione scoppiata in Russia; nel 1906 nuovi scioperi generali e grande comizio di Enrico Ferri all'Orto botanico; nel 1914 la «settimana rossa» vede barricate per le strade; nel 1920 infine l'occupazione delle fabbriche proclamata in tutta Italia avviene a Roma a partire dal 1° settembre in maniera totale. Nel 1920 ormai il Partito socialista raccoglie da solo 21 000 voti in una campagna elettorale in cui gli slogan lanciati dall'«Avanti!» erano: «la plebe in Campidoglio», «fate trionfare il partito degli straccioni». Nettamente prevalente all'interno del partito era la corrente bordighiana; nel 1921 metà degli iscritti e l'intera Federazione giovanile romana passeranno al Partito comunista. Cfr. al riguardo PAOLO BASEVI, *Il movimento operaio romano dal 1870 alla liberazione*, in *Introduzione a Roma contemporanea* cit.; LUCIANO CAFAGNA, *Anarchismo e socialismo a Roma negli anni della febbre edilizia e della crisi (1882-1911)*, in «Movimento operaio», n. 1952; SERGIO BERTELLI, *Socialismo e movimento operaio a Roma dal 1911 al 1918*, ivi, n. 1, 1955; oltre al classico ANTONIO LABRIOLA, *Il socialismo italiano*. Un'immagine eccezionale della Roma all'inizio del secolo è offerta da LAMBERTO VITALI, *Un fotografo fin de siècle. Il conte Primoli*, Einaudi, Torino 1968.

<sup>21</sup> Ernesto Nathan (Londra 1845 - Roma 1921); in Italia dal 1859 e cittadino italiano dal 1888; ebreo, mazziniano, massone (dal 1887 Gran maestro del Grande Oriente d'Italia 1896-1904 e 1917-19); sindaco di Roma a capo del Blocco popolare (1907-13); in questo periodo furono costruiti 150 asili comunali.

lotta politica romana negli anni antecedenti il 1890 come uno dei principali esponenti della sinistra repubblicana.

Escluso per questo dalle varie liste «concordate» nelle elezioni amministrative del 1890, viene presentato isolatamente come proprio candidato da «Il Messaggero», il più autorevole e diffuso quotidiano romano.

A capo del Blocco popolare – che sarà più spesso chiamato Blocco Nathan – ricoprì la carica di sindaco di Roma dal 1907 al 1913. Ai borghesi piaceva la sua aria di professionista serio, l'aspetto fisicamente dimesso, l'irreprensibilità morale, un certo paternalismo alla De Amicis; ai «popolari» piaceva il suo gridare in infiniti discorsi e comizi i principi dell'ideologia mazziniana, il suo scagliarsi, con una foga che l'aspetto fisico quasi di distinto professore non lasciava presagire, contro il Vaticano e il «prete» senza usare mezzi termini, anche se con un'oratoria prolissa e dannunziana.

A tutti Nathan ispirava fiducia perché, a differenza dei sindaci aristocratici che per 37 anni lo avevano preceduto in Campidoglio, non aveva interessi personali da difendere.

Il Blocco Nathan basava il proprio programma elettorale e amministrativo su quattro punti: incremento dell'istruzione elementare, tutela dell'igiene pubblica, politica edilizia limitatrice della speculazione e del monopolio sulle aree<sup>22</sup> e a favore dell'edilizia popolare, partecipazione della cittadinanza all'amministrazione comunale<sup>23</sup>.

Fedele a questo programma l'amministrazione Nathan costruì sedici nuove scuole elementari, avviò la costituzione di «scuole rurali» nell'Agro, centri insieme di istruzione e di lotta antimalaria-

<sup>22</sup> Nel 1907 il 55% dei terreni compresi nell'ambito del piano regolatore, pari a 492 000 mq su un totale di 929 000, apparteneva a solo otto proprietari:

- Società Gianicolo (presieduta da Luigi Medici del Vascello), 142 000 mq.
- Società italiana per il commercio degli immobili (verrà liquidata in stato fallimentare nel 1909), 115 000 mq.
- Società italiana per le imprese fondiarie (diretta parzialmente dalla ditta Piaggio di Genova); 89 000 mq.
- Vittorio Bondi (consigliere della Società Generale Immobiliare), 47 300 mq.
- Società Generale Immobiliare (presieduta da Besso e Tittoni con partecipazione del Vaticano), 39 000 mq.
- Eredi Weil Weis, 23 000 mq.
- Banca d'Italia, 19 000 mq.
- Istituto romano beni stabili (diramazione della precedente), 18 000 mq.

Questi dati desunti dalle matricole delle tasse sulle aree fabbricabili sono riportati in

A. CARACCILO, *Roma Capitale* cit.

<sup>23</sup> Per la storia dell'amministrazione Nathan cfr. *Cinque anni di amministrazione popolare (1907-1912)*, Tipografia Centenari, 1912, con un'appendice edita dallo stesso Centenari nel 1913.

ca, diede la massima pubblicità ai problemi cittadini usando anche il sistema del referendum, per la prima e unica volta nella storia municipale di Roma.

L'amministrazione Nathan cercò di eliminare le basi dell'organizzazione economica su cui si appoggiavano le precedenti amministrazioni: mentre da un lato operava mediante le leggi Giolitti sul monopolio dei terreni – come vedremo meglio in seguito –, dall'altro interveniva più efficacemente contro i monopoli dei pubblici servizi con una decisa politica di municipalizzazione.

Così sorse nel 1912 l'Acea (Azienda comunale elettricità acque); anche in questo campo del resto la borghesia romana seguiva l'indirizzo della borghesia italiana. Alle municipalizzazioni di Nathan corrispondevano le nazionalizzazioni, tra cui quelle delle Ferrovie nel 1905 e dei telefoni nel 1907.

Il trasporto pubblico nella città che diventava sempre più grande e più abitata era un servizio fondamentale. Era iniziato con degli omnibus a cavallo nel 1845, con una linea da San Paolo a piazza Montanara; nel 1876 gli omnibus a cavallo, che servivano la nuova capitale del Regno, erano diventati una rete convenzionata con il Comune.

L'anno dopo entrò in servizio la prima linea con binari, sempre a cavallo: da piazza del Popolo a ponte Milvio (aveva il n. 1 che conservò meritatamente per un secolo e mezzo). Il primo tram elettrico risale al 1895 (San Silvestro - Termini): la rete si diffuse rapidamente, sempre di società private.

Il 20 settembre del 1909 si tenne quello che resterà l'unico referendum a livello municipale. Riguardava la municipalizzazione dei tram: votarono 21 460 cittadini (su 44 595 elettori) quasi tutti favorevoli. Il 21 marzo 1911 iniziò la sua vita l'Atm (Azienda Trasporti Municipale), poi Atac (Azienda tram autobus comunali). La rete era interamente di tram elettrici, che servivano non solo i nuovi quartieri ma anche il centro storico, dove non percorrevano solo i nuovi rettilinei ma penetravano nelle vecchie strade con un servizio capillare: un capolinea era a piazza del Pantheon. Furono quelli gli unici anni in cui l'organizzazione del trasporto pubblico fu studiata assieme al Prg: quello del 1909 appunto comprendeva la rete tramviaria.

I tram che circolavano allora e fino agli anni '30 erano dei tram semplici ma molto ben studiati. Erano a due sensi di marcia, in modo da non aver bisogno di una rotatoria al capolinea, molto difficile nel tessuto urbano sia antico che recente; per predisporre il tram

all'inversione di marcia, il conducente staccava la corrente, prendeva le chiavi di comando, toglieva gli specchi retrovisori esterni, chiudeva i cancelletti di entrata per il pubblico da una parte e li apriva dall'altra; poi andava all'altra estremità e faceva le operazioni inverse. Intanto il fattorino (tutti i mezzi fino agli anni '70 avevano a bordo oltre al conducente anche il fattorino che faceva i biglietti) era sceso dal tram e con l'apposita corda aveva girato il pantografo; poi risalito sul tram aveva fatto ruotare gli schienali dei sedili (fatti da telai metallici, con listoni di legno, impernati alla base) in modo che i passeggeri viaggiassero sempre in senso di marcia. Erano tram semplici, ma forse più preoccupati di servire bene i passeggeri di quelli che si costruiranno in seguito.

In un periodo particolarmente importante e sotto molti aspetti favorevole dell'economia e della vita nazionale, il Comune di Roma si avvicinò a quello che era il tenore dei maggiori e più sviluppati centri urbani cercando di liberarsi di quanto c'era a Roma di incompatibile con una vita urbana civile e moderna.

Nathan non voleva cambiare la struttura delle cose, ma portare anche Roma al livello medio della nazione e delle capitali straniere: vi riuscì solo in parte, ma anche così la città sembrò aver fatto «passi da gigante».

## Capitolo decimo

### Il piano regolatore del 1909

Quando nel 1907 Ernesto Nathan assunse la carica di sindaco, trovò nel suo ufficio al Campidoglio un «progetto di piano regolatore d'ampliamento della città di Roma» redatto l'anno prima dall'ufficio tecnico comunale, diretto dall'architetto Rodolfo Bonfiglietti. Era il piano proposto in sostituzione di quello del 1883, ormai prossimo alla scadenza legale. Il piano del Bonfiglietti presentava una grossa novità: era il primo progetto urbanistico romano redatto su una planimetria dotata di altimetria. Per trentacinque anni si era sempre progettato su piante in cui i sette colli non apparivano diversi dalla steppa!

Non sappiamo che cosa Nathan pensasse davanti al disegno del Bonfiglietti<sup>1</sup>: comunque ritenne necessario affidare la progettazione del nuovo piano a persona estranea all'ambiente capitolino e ne incaricò Edmondo Sanjust di Teulada, allora ingegnere capo del Genio civile di Milano<sup>2</sup>.

La scelta non era casuale; se leggiamo l'inizio della relazione con cui il Sanjust accompagnerà il piano, osserviamo subito come egli fosse la persona adatta a trasportare sul piano urbanistico le intenzioni delle leggi Giolitti e le speranze del Blocco Nathan sulla possibilità di costituire un demanio di aree.

Legalmente ed amministrativamente parlando, il Decreto Reale o le disposizioni legislative che approvano un piano regolatore non fanno che rendere esecutivo un elenco di proprietà fondiari alle quali, per effetto del piano stesso, viene imposto il vincolo dell'espropriazione senza che si debba tener

<sup>1</sup> Il progetto del Bonfiglietti non è del resto privo di interesse, anche se sembra più un'esercitazione estemporanea che un progetto. L'autore si era arreso totalmente dinanzi alle suggestioni dell'urbanistica francese e della grafia liberty: il progetto sembra un arabo, non sgradevole forse nella sistemazione di qualche giardino, ma inaccettabile nel tracciato dei nuovi quartieri.

<sup>2</sup> Edmondo Sanjust di Teulada (Cagliari 1858-1936) ricoprì poi la carica di presidente del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, e fu eletto deputato e senatore. Al Senato intervenne quando nel 1931 fu portato in discussione il terzo piano regolatore di Roma.

conto delle opere di miglioramento, o di nuove costruzioni, che i proprietari avessero compiuto dopo l'approvazione del piano stesso.

Per conseguenza, nello studio di un progetto di questa fatta, non tanto devono essere curati i particolari tecnici, quanto la definizione esatta delle principali arterie, vie, piazze e giardini che abbisognano di determinate espropriazioni per la loro esecuzione.

È ben naturale che lo studio nel suo insieme debba considerare anche tutte quelle parti che non sono vincolate a espropriazioni di sorta: ciò è necessario per l'unità di concetto del lavoro e perché esso forma un complesso organico di proposte destinate a dare, alla città che si considera, un assetto razionale ed estetico. Ma allorché si passa alla approvazione del piano regolatore non tanto si deve por mente a particolari artistici, quanto allo studio di insieme e alle sue conseguenze in confronto alla proprietà privata, e ciò perché tutto quanto non riguarda le espropriazioni è passibile di variazioni, aggiunte, diminuzioni, radiazioni di qualsiasi entità col semplice voto del Consiglio comunale, purché non si alteri la zona di espropriazione che è stata prevista.

La fondamentale preoccupazione del Sanjust, da buon funzionario intelligente, è quella di fare un piano tecnicamente corretto e attuabile. Il suo non è quindi un piano senza difetti; ma la correttezza tecnico-urbanistica del piano del 1909 resterà unica nella storia dei piani regolatori della città.

È logico, con tale premessa, che Sanjust fosse innanzitutto puntuale: presentato al Consiglio comunale il 22 ottobre 1908, il piano fu approvato il 10 febbraio 1909 e il regio decreto relativo fu emesso il 29 agosto successivo.

Il piano prevede che vengano costruiti tutt'intorno alla città tre tipi di abitazioni denominati «fabbricati», «villini», «giardini» e le differenze fra i tre tipi sono definite dal regolamento generale edilizio e dal regolamento speciale edilizio, entrambi del 1912<sup>3</sup>.

I «fabbricati» possono arrivare fino a 24 metri di altezza<sup>4</sup>, i

<sup>3</sup> Il regolamento generale edilizio fu discusso in Consiglio comunale i giorni 11, 14, 18, 25 giugno, 29 novembre 1909 e 10 giugno 1912 e dalla Giunta provinciale amministrativa il 7 agosto 1909 e il 30 marzo 1912. Si riferiva alle costruzioni all'interno del piano regolatore.

Il regolamento speciale edilizio fu adottato dal Consiglio comunale il 7 giugno 1912 e approvato con R.D. 24 dicembre 1911 e R.D. 6 luglio 1912. Fu compilato in base all'articolo 16 della legge 11 luglio 1907, n. 502 (legge Giolitti per Roma) che autorizzava uno «speciale regolamento edilizio per disciplinare la costruzione di nuovi quartieri e di nuove abitazioni così entro come fuori il perimetro del piano regolatore» (cfr. cap. VII). È questo, cioè, il primo intervento legislativo speciale per Roma, che consideri gli argomenti specificamente urbanistici come oggetto di una trattazione a parte rispetto ai problemi igienici ed edilizi.

<sup>4</sup> Per quanto riguarda l'altezza dei «fabbricati» il regolamento generale edilizio del 1912 divide la città in due parti: una centrale corrispondente alla zona entro le mura esclusi il Pincio, la zona archeologica e l'Aventino, e compresi invece il Salario-Nomentano, San Lorenzo e i Prati fino a viale delle Milizie; una periferica comprendente la zona fino ai confini del piano regolatore. Mentre per la zona centrale il limite di altezza è una volta e mezza la larghezza stradale, per la zona periferica dovrà essere di una volta e un quinto.

«villini» devono essere di soli due piani oltre il piano terreno e circondati da ogni parte da giardinetti; i «giardini» possono essere costruiti solo per 1/20 della loro area e con costruzioni di lusso<sup>5</sup>.

Le zone destinate ai «fabbricati» costituiscono cinque grossi nuclei: in piazza d'Armi (160 ettari), al Flaminio (81 ettari), in piazza Verbanò (62 ettari), in piazza Bologna (103 ettari), fuori Porta San Giovanni (209 ettari).

Altri nuclei molto minori sono previsti a Santa Maria delle Fornaci, a Monteverde Vecchio, in via Portuense, a Porta San Paolo, a San Lorenzo, alla Sedia del Diavolo, in via Paisiello. In complesso si tratta di 811 ettari in cui si prevede di alloggiare i tre quarti dell'incremento della popolazione previsto in modo da raggiungere in venticinque anni il milione di abitanti.

L'altro quarto verrà assorbito dalle zone a «villini» e a «giardini». I primi sono previsti intorno a tutti i nuclei di «fabbricati», all'Aventino, a San Saba, lungo le mura tra Porta San Paolo e Porta San Sebastiano. I «giardini» riempiono le zone ancora libere: tra piazza Verbanò e piazza Bologna, tra via Salaria e via Flaminia, da San Pietro fino alla circonvallazione Gianicolense.

Il piano del Sanjust non era certamente un piano «unidirezionale»: ma dopo che la «febbre edilizia» aveva invaso tutte le aree intorno alla città non sarebbe stato facile imporre un tanto radicale mutamento. Sanjust capì che un provvedimento del genere sarebbe naufragato come era avvenuto, sia pure differentemente, per il

Però l'art. 30 stabilisce una deroga di eccezionale importanza: «Gli isolati ... in tutto privi di costruzioni stabili sono considerati appartenenti alla parte periferica anche se compresi nel perimetro della parte centrale ... e ciò sempreché, nel termine di due anni dall'entrata in vigore del presente Regolamento, non sia stato sopra i medesimi compiuta o quanto meno intrapresa e in corso di regolare esecuzione almeno una stabile e congrua costruzione».

Si regolarizza con ciò un principio che assumerà sempre più importanza dopo la grande guerra: una specie di «premio di fabbricazione» per chi costruisce subito. Ricordiamoci che il regolamento edilizio del 1912 deve tener conto della «grande crisi edilizia». Nel 1912 la crisi è superata, ma ne restano ancora le conseguenze e cioè tutti i vari provvedimenti di sgravi e facilitazioni fiscali per incrementare l'edilizia privata. Secondo il regolamento edilizio del 1912 il «premio di fabbricazione» doveva essere legato alla immediata fabbricazione e a decorrere dal 30 marzo 1914 il premio sarebbe stato automaticamente abolito. Il rallentamento dell'attività edilizia durante la guerra e la opportunità di incoraggiare nuovamente l'edilizia privata dopo il 1918 porta all'adozione di una «variante al regolamento generale edilizio 1912», approvata dal Consiglio comunale il 19 luglio 1920 e dalla Gpa il 5 agosto 1921, e vistata dalla prefettura l'8 agosto 1921, che «in via del tutto temporanea» proroga di due anni l'estensione al centro delle più favorevoli disposizioni edilizie di cui sopra. Altre varianti prorogheranno ancora il criterio del «premio di immediata fabbricazione».

<sup>5</sup> Art. 8 del regolamento speciale edilizio: è la prima volta che viene introdotta la tipologia edilizia.

piano del '73 e per quello dell'83: e preferì intervenire su una scala più dimessa per dare un ordine e un carattere a tutti i settori in cui la speculazione si era diretta. Il Sanjust vede indubbiamente la città come una successione di quartieri: i provvedimenti per le singole zone, i piani dei singoli nuclei sono decisamente più studiati e più convincenti del disegno d'insieme.

In tutto il centro della città il piano del 1909 si limita a eliminare un po' degli sventramenti a suo tempo progettati dal Viviani e a conservarne quattro: quello ponte Cavour - via della Croce - piazza di Spagna, da dove un tunnel avrebbe raggiunto il Muro Torto; quello Tritone-Trevi - piazza Colonna - piazza Montecitorio - via delle Coppelle - via dei Coronari - ponte Vittorio Emanuele II; quello piazza Venezia - Colosseo, che sarà poi attuato con poche modifiche e infine il prolungamento, per metà in galleria, del rettilineo Babuino - Due Macelli - Traforo - via Milano fino a San Giovanni.

L'introduzione della differenziazione dei tipi edilizi permetteva al Sanjust di salvare le ville ancora esistenti attorno a Roma: tutte quelle lungo la Nomentana, villa Chigi, villa Savoia, tutti i Monti Parioli, villa Doria Pamphili.

Il piano del 1909 cercava di utilizzare la tipologia edilizia per evitare la «macchia d'olio», per impedire l'indiscriminato dilagare delle abitazioni in tutte le direzioni alternando appunto zone ad alta densità con altre poco abitate. Sul rispetto della tipologia, e quindi della densità e del numero degli abitanti, erano basate anche le dimensioni dei vari quartieri ed erano proporzionati i servizi, le sezioni stradali, le dimensioni e il numero delle piazze: l'efficienza tecnica insomma dei singoli quartieri.

Occorreva e bastava far rispettare il vincolo dei «villini» e dei «giardini». Fu proprio questo, invece, che non si rispettò.

Il piano del Sanjust non poteva predisporre infatti una tale rivoluzione della legislazione e del diritto italiano quale sarebbe stata necessaria per compensare i proprietari dei terreni a «villini» e «giardini» del minor guadagno rispetto ai terreni destinati a fabbricati alti, riversando sui primi parte del plusvalore che il piano riconosceva ai secondi.

Quanti videro i loro terreni destinati a «villini» o «giardini» si sentirono perciò quasi defraudati e la tradizione del diritto privato italiano dava loro ragione: non considerando il diritto di fabbricabilità come un bene prodotto dalla collettività e da questa ripartito sui singoli, il diritto italiano riconosce paradossalmente a

ogni proprietario di poter costruire un grattacielo, e ogni piano in meno appare come una menomazione.

Il piano del 1909 divenne subito oggetto di pressanti tentativi per trasformare i «villini» in un tipo edilizio più redditizio a cui si diede il nome di *palazzina*<sup>6</sup>: l'altezza poteva arrivare a 19 metri con quattro piani oltre l'attico; il giardinetto tutt'intorno si riduceva a meno di 6 metri di profondità e scompariva del tutto verso strada.

Quella che si può definire l'*operazione palazzina* ha inizio già prima della grande guerra, ma si concluderà nel 1920 quando si consentì di costruire *palazzine* invece di villini per venire incontro alla crisi edilizia conseguente alla guerra stessa<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Abbiamo sempre stampato in corsivo il nome di questo tipo edilizio perché ha assunto un valore particolare nel secolo ormai trascorso, e oggi possiamo dire che Roma è diventata una città di *palazzine* anche perché questo tipo edilizio si è andato trasformando e la parola ha finito per indicare qualsiasi edificio di Roma (e solo di Roma) che non superi i 5-6 piani (compreso PT, attici, terrazze ecc.) e abbia (o imiti) un aspetto «signorile».

<sup>7</sup> Data la sua importanza nella storia urbanistica di Roma riportiamo gli articoli più importanti del R. D. 16 dicembre 1920, n. 1937.

«... Considerando che la presente acutissima crisi delle abitazioni reclama pronti provvedimenti i quali valgano ad alleviarla; Che le nuove norme intese a conseguire un intenso sfruttamento delle aree fabbricabili, sono pertanto giustificate; Che l'adozione di norme eccezionali caso per caso, mentre non eviterebbe la speculazione sulle aree, arresterebbe le iniziative, aumenterebbe grandemente il lavoro degli uffici e lascerebbe il sospetto di parzialità; Che la costruzione delle palazzine in luogo dei villini, mentre consente una maggiore utilizzazione del suolo, assicura il raggiungimento degli altri bisogni edilizi, ed in particolare dell'aerazione e del decoro; Che né la legge, né l'atto di approvazione del Piano regolatore stabiliscono la definizione giuridica del villino, ma il concetto e le caratteristiche relative trovano vita e forma nelle norme costruttive determinate dal Regolamento Edilizio Speciale; Che pertanto nulla vieta di modificare tali norme senza una contemporanea variante al Piano regolatore quando si mantenga inalterato il concetto di fabbricazione estensiva, caratteristica della zona a villini;

Sono approvate le norme di carattere transitorio deliberate dal Comune di Roma per la costruzione di palazzine nelle zone destinate a villini dal piano regolatore.

[...]

Art. 1. Sulle aree destinate a villini dal Piano regolatore e di ampliamento in vigore potranno costruirsi delle palazzine, purché i proprietari inizino i lavori di fabbricazione entro i sei mesi dalla approvazione delle presenti norme, e li compiano entro i diciotto mesi successivi.

Art. 2. Le palazzine dovranno presentare le seguenti caratteristiche:

a) esse potranno coprire una superficie superiore a quella stabilita dall'art. 8 del regolamento speciale edilizio per Roma, ma dovranno avere vedute a prospetto su tutte le fronti ed essere distanti almeno metri 5,80 dai confini dei lotti attigui. La estensione delle fronti sulle strade non potrà eccedere la lunghezza di metri 25, osservata la distanza di metri 5,80 dal confine, ma l'Amministrazione potrà permettere fabbricati di maggiore estensione purché questa sia costruita in ritiro, a quattro metri di profondità dal prospetto principale, e non ecceda i dieci metri di fronte oltre i 25, sicché in ogni modo i fabbricati non assumano proporzioni troppo vaste e tali da alterare il tipo delle costruzioni. Tale disposizione vale altresì per le fronti interne dei singoli lotti;

b) l'Amministrazione Comunale potrà a suo giudizio insindacabile consentire che le costruzioni sorgano sul filo stradale, invece che alla distanza di metri quattro dal medesimo;

Si trattava di una disposizione transitoria: la sostituzione della *palazzina* al villino doveva avvenire entro la metà del 1922. Non ci sorprende che, prima dello scadere, tale termine fosse prorogato di altri diciotto mesi, permettendo la nascita delle *palazzine* fino al 1923<sup>8</sup>.

Infine, dato che anche dopo tale termine si continuava a costruire *palazzine*, si protrasse ancora il termine, sempre in via provvisoria fino al 31 dicembre 1925<sup>9</sup>: come vedremo nei prossimi capitoli, nel 1925 finì ufficiosamente la validità del piano del 1909 e contemporaneamente la vita delle *palazzine* cessò di essere provvisoria. L'*operazione palazzina* finì, com'era logico, con l'archiviazione del piano del 1909: non solo portò all'annullamento dei benefici che il piano lasciava presagire, ma due pericolosi principî erano stati sanciti nei vari decreti sopra ricordati:

1) Una delle ragioni invocate per l'*operazione palazzina* è la crisi delle abitazioni e la necessità che ne deriva di «conseguire un intenso sfruttamento delle aree fabbricabili»: il piano regolatore viene considerato cioè non come uno strumento

c) le costruzioni non potranno avere più di tre piani oltre il "rez-de-chaussée" il quale non potrà essere sopraelevato più di tre metri dal suolo od oltre il piano terreno per uso di botteghe;

d) l'altezza massima delle palazzine potrà raggiungere metri 19, salvo parziali sopraelevazioni che rendano armonico e variato il profilo dell'edificio, a giudizio dell'Amministrazione Comunale;

e) le aree che rimarranno scoperte intorno ai fabbricati dovranno essere decorosamente sistemate a giardino.

Art. 3. I proprietari di villini già esistenti od in costruzione potranno giovare delle stesse facilitazioni indicate agli articoli che precedono, per ampliare o completare le loro costruzioni con le limitazioni dianzi espresse, sempreché a giudizio della Amministrazione i nuovi lavori non nuocciano al decoro d'insieme dei quartieri.

[...]

Art. 6. Coloro che sono proprietari di vari terreni destinati a villini, potranno ottenere dal Consiglio comunale di giovare delle agevolazioni di cui sopra, in un termine speciale più lungo di quello stabilito all'art. 1.

(Oltre al principio del «premio di immediata fabbricazione», l'art. 6 introduce esplicitamente il principio di favorire i grandi proprietari, gli enti finanziari interessati alla speculazione edilizia).

<sup>8</sup> R.D. 2 aprile 1922, n. 528. Non vi è in esso però solo una proroga di termini: sancisce anche «che è necessario integrare definitivamente il regolamento edilizio definendo un tipo di fabbricato intermedio fra le abitazioni intensive e i villini, che è dato appunto dalle palazzine e che ha avuto in questi ultimi tempi notevole sviluppo». La descrizione della palazzina che era in calce al decreto precedente entra così definitivamente nel regolamento speciale edilizio stesso, anche se dopo il 1923 non è detto dove se ne potranno costruire. Infatti la trasformazione delle zone a villini in zone a palazzine è lecita solo fino al 1923. Poi non si tratterà più di stabilire come trasformare i villini, ma dove ubicare le palazzine: non sarà più un problema di regolamento edilizio, ma un problema di piano regolatore.

<sup>9</sup> Col R.D. 16 luglio 1925, n. 1337.

per conseguire, attraverso un adeguato sfruttamento, la risoluzione della crisi, ma come una causa di questa, un impedimento alla sua risoluzione.

2) L'*operazione palazzina* è condotta considerando quello che può avvenire lotto per lotto: si pensa sempre alla sostituzione di «una» *palazzina* a «un» villino, non alla trasformazione di una zona villini a zona *palazzine*, con conseguente aumento della densità, del traffico, dei servizi ecc.

La *palazzina* non ebbe fortuna solo presso i proprietari dei suoli, ma anche presso gli inquilini. Divenne infatti il tipo edilizio preferito dalla borghesia romana. Chiunque a Roma raggiunge il livello economico minimo per ambire a una casa, aspira a trasferirsi in una *palazzina*.

La *palazzina* è il tipico compromesso che salva apparentemente ogni desiderio e ogni valore: e sappiamo quanto conti, a Roma specialmente, questo «salvar le apparenze». Gli inquilini ridotti a una dozzina possono credere di abitare in una casa individuale o quasi: i dodici metri d'aria che girano tutt'intorno lasciano l'illusione, l'apparenza di un villino in un parco, e due ciuffi di verde al pianterreno, tra un garage e un negozio, completano la finzione; la casa di fronte alta 18 metri anziché 30 lascia arrivare un po' di sole. In questo avere di tutto un poco si finisce per abituarsi come se si avesse di tutto quel tanto che si desidererebbe e vorrebbe.

Le *palazzine* costruite tra il '20 e il '30, e poi tra il piano regolatore del 1931 e l'ultima guerra, e ancor di più negli anni del secondo dopoguerra, 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*.

Intanto lo Stato cedeva al Comune di Roma l'area della piazza d'Armi a nord delle caserme di viale delle Milizie: la nuova piazza d'Armi verrà attrezzata al di là di viale Tiziano, dove rimarrà fino alla sua abolizione<sup>10</sup>. Nell'area così ottenuta il Comune era impegnato a costruire «case da pigione»<sup>11</sup>. L'occasione per iniziarne la fabbricazione fu l'esposizione internazionale del 1911,

<sup>10</sup> La nuova piazza d'Armi verrà abolita dopo la seconda guerra mondiale e vi sorgerà il Villaggio Olimpico e la Città della Musica.

<sup>11</sup> R.D. 6 aprile 1908, n. 16 (cfr. cap. III). Cfr. AA.VV., *Roma 1911*, De Luca, Roma 1980.

a celebrazione del cinquantenario della proclamazione dell'unità d'Italia, organizzata da un comitato presieduto da Guido Baccelli ed Enrico di San Martino<sup>12</sup>.

L'esposizione si divideva in due parti: la mostra regionale ed etnografica in piazza d'Armi e l'esposizione di Belle Arti a Vigna Cartoni (Valle Giulia). La prima parte al di là del Tevere vedeva impegnati nelle loro prime importanti realizzazioni alcuni giovani architetti che assumeranno una posizione di primo piano nell'architettura romana dei cinquant'anni seguenti: l'ingresso d'onore era di Ghino Venturi e Arnaldo Foschini; il «Foro delle regioni» e il salone delle feste di Marcello Piacentini; a sud fu allestita la mostra di architettura con un complesso di case di abitazione stabili, particolarmente interessanti, per le numerose innovazioni distributive e tecnologiche. Infine, tutt'intorno, c'erano i padiglioni delle varie regioni costituenti una impressionante serie di falsi folcloristico-tradizionali.

L'esposizione di Belle Arti sorgeva dietro alla villa di papa Giulio e aveva come suo tema la sistemazione delle pendici di Valle Giulia.

La planimetria dell'esposizione non ha un autore unico: dell'ufficio tecnico facevano parte Marcello Piacentini, come direttore artistico, e Giuseppe Pagnani-Fusconi, come direttore dei lavori. A loro si affiancarono come principali collaboratori Augusto Giustini e Angelo Guazzaroni per la mostra etnografica, e Cesare Bazzani autore principale di tutta la sistemazione di Valle Giulia. Tra i membri della sezione II (Belle Arti: architettura, pittura, scultura) figurava anche Edmondo Sanjust di Teulada; la sua influenza dev'essere stata però molto ridotta. Non ritroviamo infatti nella planimetria dell'esposizione nessuna delle idee che Sanjust aveva disegnato nel piano del 1909.

Il piano dell'esposizione oscillava tra forme di immediata discendenza liberty e una più ordinata impostazione classicheggiante, ma poche volte un avvenimento ufficiale ha saputo essere in fondo tanto disinvolto. Pensiamo all'astratta retorica del monumento a Vittorio Emanuele II, ancora incompiuto nel 1911.

Purtroppo l'architettura dei vari padiglioni non fu altrettanto fortunata; l'esempio dell'esposizione torinese del 1902 non fu davvero imitato a Roma.

<sup>12</sup> Guido Baccelli (1832-1916), più volte ministro della Pubblica Istruzione (1874-1903). Enrico di San Martino e Valperga (1863-1947), presidente dell'Accademia di Santa Cecilia (1895-1947), senatore.

È singolare però come l'organizzazione generale, il paesaggio dell'esposizione, risultarono, anche nei dettagli, nettamente superiori ai fabbricati: decisamente brutta la Galleria di arte moderna di Bazzani e tutt'altro che infelici, invece, le gradinate dello stesso Bazzani davanti e accanto alla galleria; goffi sotto la pesante decorazione i padiglioni di Piacentini in piazza d'Armi, sistemati però al centro di un complesso di viali, piazze e laghi non privi di una loro originale vitalità. Infine possiamo ammirare l'inserimento della vignolesca villa di papa Giulio nella planimetria. L'allaccio tra le due rive del Tevere fu realizzato attraverso il ponte del Risorgimento, costruito dall'impresa Porqueddu di Torino su progetto del grande costruttore francese Hennebique<sup>13</sup>, che lo considerava il suo capolavoro. Le riviste dell'epoca avevano capito che si trattava di «un nuovo passo trionfale nella scienza e nell'arte del costruire».

Chiusa l'esposizione, demoliti i padiglioni provvisori, rimasero in piedi le case della mostra di architettura. L'utilizzazione delle altre aree che erano state dotate di fogne, acqua, luce, e anche di scuole, non si realizzò che molto più tardi, a partire dal 1919 su progetto dell'ingegnere tedesco Stübben, che subì però varie modifiche nella realizzazione. Nacque così il quartiere «della Vittoria»<sup>14</sup>, in prosecuzione di Prati.

La correttezza tecnica che Sanjust aveva ricercato nel suo piano è alla base del quartiere di Stübben: per anni questa è stata l'unica zona di Roma dove la circolazione avveniva perfettamente, le trasformazioni edilizie si contavano sulle dita, grandi viali alberati davano aria e respiro alle case. Eppure non si trattava di un quartiere di lusso, anche se il comfort di quelli che diverranno i «quartieri alti» sarà molto inferiore a quello del quartiere Mazzini, abitato quasi esclusivamente da funzionari e professionisti<sup>15</sup>.

La preparazione tecnica unita alla inesistenza della proprietà privata del suolo bastano già a garantire, in urbanistica, un risultato di livello sensibilmente più alto di quello raggiungibile altrimenti. Il quartiere Mazzini, per queste sole ragioni, è stato per almeno quarant'anni uno dei migliori di Roma.

Altri ne sarebbero forse seguiti se la politica delle demanializza-

<sup>13</sup> François Hennebique (1842-1921), uno dei primi ingegneri del cemento armato; oltre che a Roma, lavorò a Torino e Genova.

<sup>14</sup> Poi ribattezzato sotto il fascismo «delle Vittorie», e successivamente «quartiere Mazzini» dal nome del viale e della piazza principale.

<sup>15</sup> Come si vedrà in seguito, a partire dal 1960 questa zona è stata totalmente trasformata al di fuori del piano regolatore.

zioni avviata da Nathan col favore delle leggi Giolitti e delle circostanze politiche nazionali fosse stata perseguita più a lungo. A parte leggi e circostanze speciali<sup>16</sup> ciò poteva essere garantito dalla tassa sulle aree fabbricabili, istituita appunto dalle leggi Giolitti. L'opposizione all'applicazione della legge fu condotta con un'eccezionale energia dai proprietari, organizzatisi nell'«Associazione dei proprietari di aree fabbricabili» che non esitò a ricorrere ad autentici sabotaggi: le denunce spontanee dei proprietari furono pochissime e a ogni accertamento d'ufficio corrispose un ricorso, tanto che nel 1914 se ne contavano ben duemilacinquecento.

Solo nel 1919, a moneta svalutata, il Comune di Roma riuscì a riscuotere la prima misera rata della tassa<sup>17</sup>; infine, col R. D. n. 2538 del 18 novembre 1923, qualsiasi tassazione sulle aree fabbricabili era abolita, restando solo i contributi di miglioria, ispirati a un concetto giuridico completamente diverso e anch'essi fonte molto più di pratiche per il contenzioso che di guadagni.

L'«Associazione dei proprietari» aveva vinto in pratica la lotta già vari anni prima. Il suo principale avversario era Nathan, che non esitava a dichiarare: «l'arma della tassa sulle aree la teniamo ferma in pugno e l'applicheremo senza esitazioni»<sup>18</sup>. Si trattava perciò di favorire una coalizione che nelle elezioni amministrative del 14 giugno 1914 riuscisse a rovesciare il Blocco Nathan. Una tale coalizione fu possibile in quanto a fianco dei vecchi clericali dell'Unione romana si erano andati costituendo i primi gruppi nazionalisti di estrema destra capeggiati da Federzoni e Medici del Vascello<sup>19</sup>: quest'ultimo, leader del Blocco anti-Nathan, era proprietario di una quindicina di lotti e presidente della Società Gianicolo che possedeva ben 142 000 mq di terreno fabbricabile. La coalizione dei nazionalisti e dell'Unione romana ottenne 33 000 voti contro 31 500 del Blocco popolare e dei socialisti.

Sindaco di Roma tornò così a essere un esponente dell'aristocrazia: don Prospero Colonna<sup>20</sup>. Anche lui aveva in corso una cau-

<sup>16</sup> Come fu l'esposizione del 1911, come sarà la progettata esposizione del 1942.

<sup>17</sup> Fino alla sua abolizione nel 1923, la tassa fruttò L. 16864 101 per complessivi diciotto anni.

<sup>18</sup> Discorso pronunciato il 1° dicembre 1912 al Teatro Argentina. Citato dal CARACIOLO, *Roma Capitale* cit.

<sup>19</sup> Luigi Federzoni (1878-1967), membro del Partito nazionale fascista; ministro 1923-1928; senatore dal 1928; presidente dell'Accademia d'Italia 1938-43. Luigi Medici Del Vascello (1883-1949).

<sup>20</sup> Prospero Colonna era stato sindaco dal 1899 al 1904 e lo sarà adesso fino al 1919: in totale fu sindaco per poco meno di dieci anni. Il Nathan lo era stato per sei. Dal 1870

sa per la tassa sulle aree fabbricabili di proprietà della moglie. La nuova maggioranza non era fatta del resto solo dai proprietari: ci sono anche i loro amministratori, come un certo Guadagnoli che tra una mezza dozzina di incarichi lucrativi è anche amministratore di uno dei più grossi proprietari di aree fabbricabili: il conte Blumensthal<sup>21</sup>, padrone di Monte Mario.

L'amministrazione borghese in Campidoglio cede di nuovo il campo all'aristocrazia conservatrice alleata ai nazionalisti ante-marcia: tutto ciò che Giolitti, Nathan e Sanjust avevano fatto era radicalmente opposto agli interessi del Colonna, di Medici del Vascello, di Federzoni. Il 14 giugno 1914 segnò la fine della tassazione sulle aree, delle municipalizzazioni, della tipologia edilizia: ritornò a governare la vecchia classe che era responsabile, tra l'altro, della crisi edilizia del 1887. Ed eravamo di nuovo alla vigilia di avvenimenti su scala nazionale le cui ripercussioni nel settore dell'edilizia erano prevedibili; quando nel 1918 si dovranno affrontare i difficili problemi del dopoguerra, tutti quei provvedimenti che Giolitti e Nathan avevano preso proprio per il timore di nuove crisi, erano già stati abrogati o resi inoperanti.

al 1907 il Comune era stato retto per ben venticinque anni da aristocratici, senza considerare tra questi il conte Luigi Pianciani.

<sup>21</sup> Bernardo Blumensthal, appartenente a una famiglia di banchieri; lavora dal 1859 all'Obolo di San Pietro e dal 1880 è fiduciario del Vaticano presso il Banco di Roma.

## Capitolo undicesimo

## Gli anni del primo dopoguerra

La crisi del dopoguerra non fu così grave come la «grande crisi» degli anni 1887-92. Fu provocata da cause di ordine nazionale come la mobilitazione generale, la conseguente scarsità di mano d'opera, il ristagno negli affari; ma anche da cause locali, limitate alla sola Roma. Prima fra tutte la crescente immigrazione provocata sempre dalla miseria delle campagne e del Meridione, anziché dalla presenza in Roma di posti di lavoro. Gli immigrati sono persone prive di un mestiere qualificato, e a Roma ingrossano le file dei disoccupati e dei sottoccupati.

Tra le ragioni che provocarono e caratterizzarono questa crisi vi furono anche quei provvedimenti che venivano presi – ufficialmente – per alleviarla: l'*operazione palazzine*, l'abolizione della tassa sulle aree fabbricabili, l'archiviazione sistematica del piano del 1909 erano tutti provvedimenti presi per «conseguire un intenso sfruttamento delle aree fabbricabili»<sup>1</sup>, ossia per consentire ovunque e comunque di speculare sull'edilizia, di realizzare cioè guadagni alti e facili, approfittando del bisogno e della situazione altrui.

Negli anni tra il 1900 e la guerra si era avviata una politica che mirava a equilibrare la situazione edilizia per evitare crisi da una parte, contenere «boom» dall'altra: la lezione della «febbre» e della «grande crisi» era stata proprio che crisi e «boom» sono sempre connessi, gli squilibri in una direzione comportando necessariamente squilibri nella direzione opposta.

Si cercò di rimediare alla crisi del dopoguerra favorendo la costruzione di quanto più possibile da tutte le parti: nel 1920 si costruirono 24 000 vani, contro i 12 000 vani annui prebellici.

L'edilizia aveva avuto un incremento del 100 per cento, ma la crisi perdurava perché l'equilibrio di una situazione economica non è dato dalla somma di opposti squilibri.

<sup>1</sup> R. D. 16 dicembre 1920, n. 1937, riportato nella nota 7 del capitolo precedente.

Del resto agli occhi degli speculatori – tradizionali e improvvisati – la crisi non appariva: le sue conseguenze non si ripercuotevano sul centro della città, sui quartieri borghesi, ma si arrestavano lontano nella periferia, sempre più avulsa dalla vita unitaria della città. È in questo periodo che la lontananza e la diversità della periferia, divengono irrimediabilmente distacco e opposizione.

Non poteva essere altrimenti: Roma non è diventata e non diventerà una città industriale, non possiede cioè i moderni strumenti per l'integrazione dei vari ceti, delle varie classi nell'unità urbana. Né poteva d'altra parte perdurare il metodo diretto di reciproca conoscenza e convivenza che aveva retto, sia pure con la paternalistica beneficenza elevata a regola e costume, la piccola Roma papale.

La Roma borghese si stacca sempre più dalla Roma popolare: al distacco, alla rottura sociale seguirà negli anni del fascismo l'allontanamento topografico con la demolizione dei quartieri poveri nel centro della città.

Roma non cerca più il suo equilibrio urbano nell'integrazione della periferia, nel dialogo tra la città borghese e la città popolare. Anzi, il dialogo è evitato: si preferisce ignorare l'esistenza della periferia e mantenerla perpetuamente in una situazione senza altri sbocchi che quelli consentiti da paternalistici interventi.

La vita della città borghese, trasformata in città dirigente, e della città popolare, divenuta città subalterna, è un dialogo sbagliato o assente del tutto e le due parti della città finiscono per costituire un'unità solo geograficamente.

Le baracche che già da decenni erano sorte qua e là nei terreni abbandonati della campagna più vicina, aumentano enormemente nel dopoguerra.

Nuclei di case poverissime le affiancano lungo le principali vie consolari: Centocelle e Tor Pignattara sulla Casilina, Quadraro sulla Tuscolana, Valle Aurelia e Forte Aurelio sull'Aurelia, Tor di Quinto sulla Flaminia. Lontanissime dai confini del piano regolatore, queste prime «borgate» romane sorgono favorite dalla presenza lungo quelle vie delle ferrovie vicinali per Fiuggi e per i Castelli Romani<sup>2</sup> che riducono le distanze con la parte più vicina di Roma, quella zona fuori Porta Maggiore dove meno difficile poteva essere trovare un lavoro tra lo scalo merci, il deposito dei tram, la nettez-

<sup>2</sup> Nel 1902 aveva iniziato il servizio la tramvia Roma-Frascati lungo la via Tuscolana e nel 1910 quella Roma-Fiuggi lungo la Casilina.

za urbana e alcune fabbriche. Il maggior impiego però è ancora e sempre nell'edilizia sia perché questa è l'unica attività sviluppata e bisognosa di mano d'opera, sia perché gli ex contadini immigrati non potevano trovar lavoro che come manovali.

A differenza dei baraccamenti di fortuna, Tor Pignattara, Centocelle, Quadraro sono vere e proprie lottizzazioni, anche se poverissime nell'impostazione e ancor più nelle costruzioni: nella loro realizzazione intervengono piccoli imprenditori e i proprietari dei terreni sono ben contenti di guadagnare qualche lira, ma soprattutto di avviare l'edificazione di aree che tra qualche lustro potranno rendere miliardi.

Quante persone negli anni dopo il 1920 vissero nelle baracche e nelle prime borgate è difficile dire: i dati dei censimenti sono sempre raccolti ed elaborati secondo circoscrizioni che non hanno nessuna rispondenza con l'ubicazione dei singoli nuclei. Comunque, dalle stesse pubblicazioni ufficiali, si desume per il 1920 una cifra minima di 45 000 persone e massima superiore alle 100 000 a seconda dei criteri d'interpretazione<sup>3</sup>. Una percentuale oscillante, cioè tra il 6,5% e il 15% della popolazione totale.

Nei confronti delle baracche l'obiettivo che si doveva raggiungere – allora come adesso – e su cui tutti si proclamavano naturalmente d'accordo, era la loro abolizione. Per raggiungerla sarebbe stato necessario rimuovere innanzitutto le cause che le generavano e che dal 1870 avevano continuato a rinnovare quelle che di tanto in tanto venivano naturalmente o forzatamente abbattute: bisognava – allora come adesso – legare l'immigrazione alle effettive richieste di mano d'opera, affrontare il problema della disoccupazione e della sottoccupazione non alle porte di Roma, ma nei paesi d'origine. Contemporaneamente a una legislazione in questo senso, avrebbe potuto essere allora efficace un'azione diretta e capillare per la progressiva eliminazione delle baracche preesistenti, connessa con l'integrazione dei loro abitanti nell'economia della città.

Nessun provvedimento fu preso invece per evitare nuove immigrazioni indiscriminate e conseguentemente nuove baracche; vedremo in seguito, anzi, quali incredibili contraddizioni caratterizzeranno la legislazione al riguardo durante il fascismo.

Il problema della demolizione delle baracche esistenti fu imposto

<sup>3</sup> Il problema edilizio, a cura dell'Ufficio municipale del lavoro del Comune di Roma, Centenari, Roma 1920.

ugualmente in modo sbagliato: non si considerò la distruzione manuale dei tuguri di legno e lamiera come conseguenza della sistemazione economica e sociale degli abitanti, ma al contrario si fecero passare questi come responsabili dell'esistenza dei tuguri. Mentre la propaganda fascista cominciava a proclamare che «Roma deve apparire meravigliosa a tutte le genti del mondo: vasta, ordinata, potente, come ai tempi del primo impero di Augusto»<sup>4</sup>; mentre si cominciava a creare il mito dell'«Urbe», di questa città «a nessun'altra seconda per tesori di bellezze artistiche e panoramiche»<sup>5</sup> non si poteva certo ammettere che le baracche facessero parte dell'organismo urbano, che fosse responsabilità e compito dell'intera società operare per la loro scomparsa.

Da una parte si cercò di farle passare come più o meno idillica propaggine campagnola<sup>6</sup>.

Dall'altra si attaccarono baracche e baraccanti, confondendo le cause con gli effetti e deplorando che «tutta la cintura di Roma, dell'urbe Caput Mundi sia una bruttura di sudicie baracche, un disordinato assedio di cenci pestilenti. Pestilenze fisiche... e pestilenze morali, poiché i germi del vizio e del delitto allignano in quei tuguri con tutte le loro più venefiche insidie»<sup>7</sup>.

Le famiglie baraccate vengono ufficialmente definite «riottose, illegali, indisciplinate, temibili sotto ogni rapporto»<sup>8</sup>.

Trasformato il problema della estrema periferia in quello di una casta di paria si proposero, in quei primi anni del fascismo, molte cose. Di demolire le baracche più vicine alla città «le più lontane

<sup>4</sup> Benito Mussolini, 1925. Vedi nota 5, cap. XII.

<sup>5</sup> Filippo Cremonesi, 1925. Vedi nota 7, cap. XII.

<sup>6</sup> Riportiamo un incredibile brano dal numero di febbraio 1928 della rivista «Capitolium», rassegna mensile d'attività del Governatorato di Roma, Bestetti e Tumminelli, Roma: «L'iniziativa del baraccamento maggiormente è fiorita [sic] nelle famiglie degli agricoltori che, nell'impossibilità di procurarsi in affitto una abitazione qualsiasi a buon mercato... hanno preferito seguire la propria tendenza naturale che le guidava a costruirsi nella libertà della campagna con le proprie mani una casetta, usando tutti i mezzi più economici e circondando, se possibile, la modesta fabbrica di un piccolo appezzamento di terreno.

L'origine dei baraccamenti può dirsi che derivi da questo afflusso di persone dalla campagna che, desiderando di abbandonare il lavoro della terra per dedicarsi ad altri mestieri... restano legate alle proprie abitudini rurali».

<sup>7</sup> GIUSEPPE ZUCCA, *Delenda Baracca*, in «Capitolium», gennaio 1931. Nello stesso articolo si legge anche questa sciagurata invettiva: «Ci sono dei manovali tra gli sbaraccanti? Dei muratori? Bene. Gli si dia il materiale, gli attrezzi: lavorino. Le grandi demolizioni di Roma imperiale [sic] forniscono una quantità di infissi, di materiali diversi, niente di bello, ma tutto buono, sufficiente, prezioso per chi non ha nulla».

<sup>8</sup> Relazione per il 1929 a S. E. il principe Francesco Boncompagni-Ludovisi, governatore di Roma, del delegato ai servizi assistenziali del Governatorato, Raffaello Ricci, pubblicata in «Capitolium», marzo 1930.

dal centro essendo quelle che meno offendono la vista»; di trasportare i «paria» appartenenti a

famiglie di irregolare composizione, di precedenti morali non buoni ... su terreni di proprietà del Governatorato, siti in aperta campagna, e non visibili dalle grandi arterie stradali ove sarebbe loro concesso di costruire le abitazioni con i materiali dei manufatti abbattuti. Mediante tale disposizione sarebbe possibile costituire, con lieve spesa, vere e proprie borgate rurali, con popolazione dalle 1000 alle 1500 persone, sotto la vigilanza di una stazione di Reali Carabinieri e di Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale<sup>9</sup>.

Tali metodi da campo di concentramento – che saranno tenuti presenti nel decennio 1930-40 per la costituzione delle «borgate ufficiali» – non erano i soli proposti per risanare le baracche: buoni risultati si disse che erano stati ottenuti qua e là e molte baracche erano tenute conseguentemente con ordine e pulizia «là dove intelligenti dame dei Fasci femminili e dei Comitati rionali dell'Opera nazionale maternità e infanzia e assistenti sanitarie esplicano attiva propaganda per suscitare nelle popolane il gusto e il sentimento della casa»<sup>10</sup>.

In realtà l'unico sistema che si dimostrò valido per demolire le baracche fu ancora quello consueto di costruire al loro posto case signorili, di scacciare cioè le baracche e i baraccati più lontano dall'avanzante «città dirigente». Così nel 1925 venne stipulata una convenzione con la Società finanziaria commerciale e con la Società anonima casermaggi per liberare dalle baracche, e costruire con fabbricati intensivi, 12 ettari tra Porta Cavalleggeri e la stazione di San Pietro. Il governatore di Roma, Filippo Cremonesi, esaltava appunto tale convenzione in quanto al posto di «un vero e proprio villaggio abissino ... sorgerà un quartiere veramente signorile»; naturalmente non con gli stessi abitanti.

Accanto alla periferia delle baracche e delle prime borgate, prosegue intanto l'opera degli enti preposti all'edilizia sovvenzionata, cioè l'Istituto case popolari, l'Unione edilizia nazionale, sorta nel 1909 e poi soppressa, e, dal 1924, l'Istituto nazionale case impiegati dello Stato (Incis).

A parte minori interventi e realizzazioni, essi danno vita a tre quartieri, che riprendono su diversa scala e con caratteristiche in parte differenti, l'esempio del primo quartiere dell'Istituto case

<sup>9</sup> Relazione citata alla nota precedente.

<sup>10</sup> Cfr. GIOVANNI BERLINGUER e PIERO DELLA SETA, *Borgate di Roma*, Editori Riuniti, Roma 1960.

popolari a San Saba. Si tratta di Monte Sacro, della Garbatella, di piazza Verbano.

Il quartiere di Monte Sacro fu costruito a partire dal 1920 dal «Consorzio città giardino» costituito dall'Istituto case popolari e dall'Unione edilizia nazionale su progetto di Gustavo Giovannoni, cui si deve il carattere romantico della rete viaria e delle architetture, rispettosissime della configurazione del terreno, anche se quasi sempre indulgenti a un facile gusto un po' barocco e un po' paesano<sup>11</sup>. Doveva essere una «garden city» destinata al ceto medio, disposta su una duplice altura al di là dell'Aniene, attraversata da un nuovo ponte che la collegava a Roma, allora lontanissima. Alla testa del ponte erano collocati i servizi del quartiere: chiesa, scuola, negozi, parco pubblico, ufficio postale ecc. Originariamente era composto esclusivamente di villini, circondati da giardini, collegati da strade ombrose e silenziose. Col tempo Monte Sacro ha finito per funzionare da polo d'attrazione per l'espansione nord di Roma: mentre la città si avvicinava, l'Istituto case popolari costruiva nelle sue vicinanze, come vedremo, le borgate di Val Mellina e Tufello. Poi la speculazione privata ha trovato comodo disporre di quel centro di servizi e di allacciamenti e ha circondato completamente l'antica «città giardino».

Oggi i villini sono quasi tutti scomparsi, sostituiti da *palazzine* che hanno riempito anche l'area dei giardini originari cambiando completamente l'aspetto di Monte Sacro: la struttura viaria, i ser-

<sup>11</sup> Gustavo Giovannoni (1873-1947), pur non avendo legato il suo nome a nessuna grande opera d'architettura ha avuto molta influenza sull'ambiente culturale romano tra i primi anni del Novecento e l'ultima guerra. Più che con le opere (piano di Monte Sacro, piano della Garbatella e numerosi progetti di sistemazioni nel centro), la sua influenza si esercitò attraverso gli studi e la partecipazione a molte commissioni. Tra gli studi occupa il primo posto il progetto per il risanamento del quartiere del Rinascimento, secondo il criterio del diradamento, teorizzato appunto dal Giovannoni. L'opera, i cui principi sono esposti nel libro *Vecchie città ed edilizia nuova*, Torino 1932, si distingue dalla massa degli studi romani per la sua serietà. Coerente con le proprie tesi – a differenza di tanti altri come Piacentini – Giovannoni si opporrà allo sventramento di Borgo. Membro della prima commissione per la revisione del piano del 1909 nominata nel 1916, della seconda commissione nominata nel 1923, della Commissione per il piano del 1931, di quella infine per la sua revisione nominata nel 1941, Giovannoni avallò purtroppo con la sua autorevole firma proposte prive di qualsiasi serietà in cambio di pochi ridotti provvedimenti per alcune parti del centro storico. Animatore e fondatore della facoltà di architettura (1920) e del Centro di studi di storia dell'architettura (1939), Giovannoni è stato il maestro, riconosciuto o ripudiato, di un'intera generazione di architetti romani. Leggendo i suoi scritti ci si trova dinanzi a una cultura e una serietà non comuni, superiori certo a quelle di molti suoi altrettanto autorevoli colleghi; ma le conclusioni pratiche – architettoniche e politiche – lasciano perplessi. Nemico insieme della retorica imperialista e dell'architettura moderna, Giovannoni preferì tacere nella lotta contro la prima per non trovarsi alleato della seconda.

vizi sono rimasti invece quelli dimensionati per cinquecento villini, cioè all'incirca tremila appartamenti. Oggi ci sono almeno altrettante *palazzine* con molto più di seimila appartamenti.

Nella nascita di Monte Sacro non va trascurata anche una componente culturale, che tornerà, per esempio, nell'urbanistica romana del secondo dopoguerra: l'influenza delle «*garden cities*» inglesi, il gusto per un complesso urbanistico chiuso. È evidente il desiderio di creare una comunità staccata e autonoma: ma in meno di vent'anni il sogno del distacco è svanito e ha trascinato via anche l'intero aspetto edilizio del quartiere.

Analoga è l'impostazione del quartiere popolare della Garbatella, iniziato nel 1920 dall'Istituto case popolari su progetto di Giovannoni e Piacentini. Anche qui si tratta di un nucleo staccato e lontano, dotato di una sua unità e autonomia: invece che a nord come Monte Sacro siamo a sud fuori Porta San Paolo, al di là dei mercati generali e della centrale del gas che potevano fornire occasioni di lavoro agli abitanti.

Inizialmente si cominciarono a costruire le cosiddette «*case rapide*» destinate ad alloggiare senz'atletto e baraccati: il livello di queste case era bassissimo e non poteva certo paragonarsi a quello delle case costruite quindici anni prima a San Saba. Allora scopo dell'Istituto case popolari era di portare il comfort minimo di una casa borghese al livello dei ceti più miseri; adesso è solo quello di fornire un tetto qualsiasi.

Con gli anni il piano iniziale della Garbatella subisce molte varianti: vengono adottati tipi edilizi di maggiore sfruttamento che favoriscono il superaffollamento delle abitazioni. Nel 1927 l'Istituto case popolari inizia la costruzione degli «*alberghi collettivi*», ufficialmente «*unité d'habitation*» con servizi in comune, praticamente dormitori pubblici: vi vengono trasferiti i primi sfrattati dalle demolizioni attuate per gli sventramenti nel centro, alla Bocca della Verità, in largo Argentina, in via Barberini, al Campidoglio, al Teatro di Marcello.

Come Monte Sacro servì da polo d'attrazione per l'espansione a nord così la Garbatella polarizzò e facilitò l'espansione a sud<sup>12</sup>.

Quartieri isolati di questo tipo pongono un grosso problema: l'utilizzazione delle aree tra loro e la città. I servizi pubblici per arrivare fino a questi lontani quartieri devono attraversare aree

<sup>12</sup> La Garbatella resterà per decenni uno dei migliori quartieri popolari: negli anni 2000 potrà essere dignitosamente restaurata.

inedificate, il cui valore aumenta così, di colpo; è logico perciò che esse vengano in breve costruite, saldando i nuclei lontani alla città.

I «*saldamenti*» sono una delle più tipiche forme dell'espansione di Roma dopo il 1900 e devono essere considerati come uno dei mezzi d'attuazione del piano, almeno fino a quando sarà l'iniziativa privata a dirigere l'attività edilizia e urbanistica.

Monte Sacro e la Garbatella, questi due interventi del massimo istituto pubblico per l'edilizia, l'Istituto case popolari, erano fuori del piano regolatore, come già nel 1907 lo era stato San Saba. Erano fuori del piano perché discendevano da una politica contraria al piano del 1909.

Alla presidenza dell'Istituto case popolari pochissimi mesi dopo la marcia su Roma fu nominato Alberto Calza Bini, uno dei massimi esponenti del gruppo cui appartenevano Federzoni, Medici del Vascello, Cremonesi, che dopo aver diretto la lotta dei proprietari contro Nathan e la tassa sulle aree fabbricabili dirigevano in quegli anni il Comune di Roma<sup>13</sup>.

Un valore ben diverso ha il quartiere di piazza Verbano costruito dall'Istituto nazionale case impiegati dello Stato (Incis) a partire dal 1925, su progetto dell'ingegner Barbieri, per circa 1000 persone. Il quartiere segue esattamente il piano regolatore, salvo per pochissimi lotti oltre via Volsinio e per alcune aggiunte posteriori. Le case sono a cinque piani con grandi cortili alberati interni, spesso aperti su un lato: tutti i viali sono alberati e il quartiere termina con un parco pubblico.

I servizi sono completi: scuole, cinema, ufficio postale, chiesa (costruita solo parecchi anni dopo), negozi allineati tutti su una sola strada, quella percorsa dal tram.

La differenziazione del sistema stradale è un pregio del quartiere: piazza Verbano, con le vie Sebino e Nemorense, costituisce il vero asse della zona non solo topografico, ma psicologico. Le altre strade sono tranquille vie residenziali, sebbene la densità della popolazione sia elevata.

Il quartiere nacque perciò completo e autonomo, ma con una pianta aperta su cui la successiva edilizia si è inserita senza sforzo,

<sup>13</sup> Alberto Calza Bini (1881-1957) ebbe un ruolo di primo piano nella vita urbanistica romana durante il fascismo. Presidente dell'Icp, professore alla facoltà d'architettura, segretario del Sindacato fascista architetti, fondatore e presidente dell'Istituto nazionale di urbanistica, membro della commissione per il piano regolatore del 1931, fu infine uno dei principali artefici della legge urbanistica del 1942. Come architetto la sua opera maggiore è il restauro del Teatro di Marcello.

trovandovi anzi una guida. Inizialmente le case dell'Incis erano isolate dalla città, ma non lontane: lo spazio frapposto si riempì quasi subito, ma il quartiere conserva tuttora il suo carattere e un aspetto urbanisticamente cordiale, malgrado la severità dell'architettura.

Si direbbe che Barbieri non volle imporsi alla città che avanzava, non volle affermare la propria personalità su quella dell'autore del piano: cercò più modestamente di dare un senso a un'indifferente lottizzazione. Forse Barbieri non «inventò» nulla; calcolò quante persone ci volevano perché molti negozi si installassero nella via Sebino e, stimolati dalla concorrenza, servissero i clienti con la scelta possibile in una città e non in una borgata; calcolò le sezioni stradali e i metri quadrati di verde; dimensionò i cortili in funzione anche dei dislivelli in modo da crearvi campi di gioco per bambini e tennis; e creò alla fine un quartiere che è ancora intatto ed efficiente e ha servito d'esempio all'edilizia circostante, cose tutte che né Monte Sacro né la Garbatella sono riuscite a fare, proprio per il loro iniziale rifiuto della città, per la loro chiusura. Piazza Verbano è diventata invece spontaneamente una parte di Roma.

Il quartiere del Barbieri è perciò nella linea del piano di Sanjust, non solo perché piazza Verbano era prevista dal piano del 1909, ma perché era nello spirito di quel piano constatare che l'edilizia possibile in regime di libera iniziativa è quella intensiva e adoperare quindi questa per fare un bel quartiere, anziché trasformare l'urbanistica in utopia e pretendere che l'architettura s'imponga all'economia e un villino coesista con una casa di otto piani.

Queste tre iniziative, di cui una sola – la Garbatella – a carattere popolare, presero l'avvio quando il «boom» edilizio era già pienamente fruttifero nei quartieri borghesi dove decine di ettari venivano «convenzionati» ignorando completamente il piano del 1909, sempre legalmente vigente. Si comincia a costruire tra il 1918 e il 1925 nella zona di piazza Bologna<sup>14</sup>, ai Parioli<sup>15</sup>, in viale Romania<sup>16</sup>, in piazza Quadrata<sup>17</sup>, all'Aventino<sup>18</sup>, ma soprattutto nella zona tra la Salaria e la Nomentana, lungo via Tagliamento e

<sup>14</sup> Convenzione con la Società nazionale edilizia per 45 ettari e con la ditta Marsaglia.

<sup>15</sup> Convenzioni con la Società anonima romana costruzioni edilizie (16 ettari), con la Società Ardes (40 ettari), con la Società immobiliare Parioli e la Cooperativa ammiraglio Del Bono tra ufficiali della Marina.

<sup>16</sup> Convenzione con la Società Paradiso di Roma [sic], con la Cooperativa case mutilati, con i signori Loreti, Felicetti, Mattera per oltre 20 ettari.

<sup>17</sup> Convenzione con la Società cooperativa edilizia moderna.

<sup>18</sup> Convenzione con la Casa Torlonia e i signori Pozzi, Jongh, Fabris, Moretti, Signorini.

corso Trieste, dove oltre 30 ettari sono convenzionati con la Società Generale Immobiliare, la marchesa Teresa Torlonia Gerini e l'Impresa Federici. A queste tre grosse imprese edili che si ritrovano perennemente in tutte le speculazioni dei terreni a Roma, il Comune non applica, per clausola contrattuale, i contributi di «miglioria»<sup>19</sup>, e rimborsa inoltre un terzo delle spese per strade e servizi.

Le leggi per favorire l'indiscriminata costruzione dovunque e comunque si moltiplicano: con R. D. L. 8 marzo 1923, n. 695, viene accordata l'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati per tutte le nuove costruzioni. Non è il provvedimento fiscale quello che ci interessa qui: ma il fatto che fino allora sgravi ed esenzioni erano state sempre connessi con l'imposizione di costruire entro un certo termine – per risanare una temporanea crisi – e dentro le disposizioni e i limiti del piano regolatore, per facilitarne appunto l'attuazione. Adesso invece l'esenzione è estesa anche a quelle case che essendo fuori piano non dovrebbero essere state nemmeno costruite.

Se questa legge poteva teoricamente favorire sia le costruzioni nei quartieri borghesi che quelle nella periferia popolare, due mesi prima lo sblocco graduale dei fitti<sup>20</sup> era stato a totale favore della «città dirigente».

Lo sblocco dei fitti – che erano fermi da otto anni, dallo scoppio della guerra – aumenterà il numero degli sfrattati, di coloro che emigreranno dal centro alla ricerca di un alloggio in periferia. Lo sblocco permise infatti di affittare un grande numero di appartamenti al migliore offerente; e la richiesta sempre crescente di uffici rendeva naturalmente l'offerta di questi più alta di quella possibile per una casa d'abitazione.

Gli anni di Roma fascista cominciarono con un netto peggioramento della periferia da una parte, del centro dall'altra: non si trattava che della sanzione legale alla rottura dell'unità urbana.

<sup>19</sup> Dal 18 novembre 1923 (R. D. n. 2538) qualsiasi altra forma di tassazione sulle aree fabbricabili era stata abolita.

<sup>20</sup> R. D. 7 gennaio 1923, n. 8.

## Capitolo dodicesimo

## Cultura, politica, urbanistica negli anni '20

Fin dal 1916 l'amministrazione comunale si era preoccupata di procurarsi l'alleanza di architetti e di uomini di cultura in modo da venire incontro, anche sul piano della progettazione urbanistica, agli interessi dei proprietari di terreni fabbricabili, elettori di Federzoni, di Medici del Vascello, di Colonna.

Fu nominata in quell'anno una commissione per la revisione del piano del 1909 nella zona centrale della città: il piano aveva solo sei anni di vita e la sua validità legale scadeva nientedimeno che nel 1934.

Presiedeva la commissione Galassi come assessore all'edilizia, ma la personalità piú importante era Giovannoni<sup>1</sup>. Presa a sé la relazione che la commissione redasse, dopo due anni di studi, nel 1918, è un documento importante: si sostiene per la prima volta, e ufficialmente, che il vecchio centro storico non va sventrato e demolito, ma rispettato.

Il problema del traffico e quello igienico vanno affrontati assieme alla funzione sociale degli abitanti, non con l'allontanamento di questi e la demolizione dell'ambiente costituito dai monumenti e da ciò che sta loro intorno. Bisogna restaurare, non «haussmannizzare»<sup>2</sup>; bisogna agire capillarmente rivalorizzando gli ambienti antichi decaduti nel Settecento e nell'Ottocento, togliendo tutte le sopraelevazioni e le cassette che hanno riempito i vecchi giardini, in modo da ridare, con questo accorto «diradamento», aria, luce, salubrità e bellezza ai quartieri rinascimentali<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Vedi nota 11 del cap. precedente.

<sup>2</sup> Il termine deriva dall'opera del prefetto della Senna Haussmann, che tra il 1853 e il 1870 guidò le radicali trasformazioni di Parigi: Haussmann non aveva davvero la mano leggera nel demolire ciò che i secoli precedenti avevano costruito, ma anzi rase al suolo indiscriminatamente intere zone della città. Da lui presero perciò nome gli sventramenti brutali che richiedevano la totale scomparsa della gente e delle case: così a Roma l'«haussmannizzazione» di via dell'Impero, di cui parleremo in seguito.

<sup>3</sup> *Proposte di sistemazione edilizia del Quartiere del Rinascimento. Relazione presentata al Consiglio Comunale di Roma, Roma 1920.*

La commissione si era occupata del centro di Roma, anzi di una sola parte di questo: il centro barocco, la zona del Corso e di piazza Colonna non furono oggetto dei suoi studi. I provvedimenti per il centro erano la parte indubbiamente piú criticabile del piano del 1909, e il lavoro svolto dalla commissione poggiava su basi piú aggiornate e piú valide di quelle del Sanjust.

Ma all'amministrazione Colonna, alla classe dirigente romana questo non interessava: la relazione della commissione serviva solo per dimostrare che il piano del 1909 era sbagliato e superato, non per correggere con un altro piano quegli errori, reali o presunti. Le deliberazioni della commissione furono messe in un cassetto da cui non furono mai piú estratte: assieme fu messo nello stesso cassetto il piano del 1909, anche se solo ufficiosamente.

I membri della commissione, con Gustavo Giovannoni in testa, si erano ingenuamente trovati in mezzo a un'alleanza piú forte di loro: nasceva in quegli anni il clima che sarà tipico della Roma accademica e fascista, dominato dalla convergenza di interessi tra i gruppi politici di estrema destra (nazionalisti prima, fascisti poi), l'aristocrazia romana monopolizzatrice delle aree e dell'attività edilizia, gli architetti tradizionalisti e conservatori che – a parte ogni questione di gusto e di «stile» – continueranno a ignorare l'esistenza di un orizzonte urbanistico al di là delle singole questioni di architettura.

Non ci deve stupire perciò se negli anni successivi la destra politica e l'aristocrazia romana proseguiranno coerentemente nell'attuazione del programma su cui si erano alleate per le elezioni del 1914; viceversa allo scadere di ogni lustro gli stessi architetti firmeranno progetti e dichiarazioni opposti a quelli di cinque anni prima.

Così il 12 luglio 1923 venne insediata una nuova commissione «per lo studio della riforma del piano regolatore di Roma» che non ha piú come suo scopo di studiare una parziale modifica del piano del 1909, ma di rivederlo integralmente, di proporre un nuovo piano che verrà definito «Variante generale» e sarà completato nel 1925-26.

La commissione era presieduta da Manfredo Manfredi (allora preside della facoltà d'architettura) e composta dall'industriale Filippo Cremonesi (sindaco di Roma fino a pochi mesi prima, allora regio commissario e poi – come vedremo – primo governatore fascista), dall'architetto Rodolfo Bonfiglietti (capo dell'ufficio tecnico comunale che era stato messo in secondo piano dall'arrivo del Sanjust nel 1907), da Gustavo Giovannoni e Marcello Pia-

centini\* (entrambi impegnati negli anni precedenti nella polemica per la conservazione del vecchio centro), da Guido Cipriani, Luigi Cozza, Massimo Settini, Ghino Venturi.

La «Variante generale» non diventò mai legge, ma servì, documento ufficioso e «autorevole», per consentire qualsiasi iniziativa, per non seguire affatto il piano legalmente ancora valido per una decina di anni. Roma aveva due piani, ed era perciò come se non ne avesse nessuno.

La «Variante» decretava il *noli me tangere* per il vecchio centro, salvo a proporre uno dopo l'altro gli sventramenti di piazza Montanara, dei Fori Imperiali, di piazza Madama, di via della Croce; il tunnel sotto Trinità dei Monti fino a piazza Barberini allargata; il prolungamento di via Marco Minghetti fino al Tritone; la parallela al Corso, l'isolamento dell'Augusteo e una non troppo definita «sistemazione dei Borghi».

I concetti giovannoniani del diradamento erano applicati solo all'ansa del Tevere, al quartiere del Rinascimento: ciò non impediva però una quindicina di sventramenti che interessavano addirittura piazza Navona.

Non era questa del resto l'unica contraddizione della «Variante»: il concetto piacentiniano dello spostamento del centro era coraggiosamente sostenuto e si prevedeva il suo slittamento verso Termini, riprendendo la direttiva che Quintino Sella aveva sostenuto subito dopo il '70. Analogamente verso est, nel settore tra la Nomentana e Porta Metronia, era progettata la maggiore espansione, lasciando verso il mare aree per industrie e a Monte Mario per villini.

Ma nei nuovi quartieri non si conservava del piano del 1909 che quanto era già stato costruito: le zone libere erano riempite con un generico tracciato viario a larghe maglie in cui difficilmente si

\* Marcello Piacentini (1881-1960) ha svolto un ruolo di primissimo piano nell'urbanistica romana e italiana tra il 1910 e il 1960. Abbiamo già visto nel cap. IX come fosse, trentenne, tra i progettisti dell'esposizione del 1911, e lo ritroveremo più volte nel corso dei prossimi capitoli. Fu membro dell'Accademia dei Virtuosi al Pantheon dal 1920, dell'Accademia d'Italia dal 1929; dal 1936 sovrintendente per l'architettura e i giardini dell'E42/Eur. Qui vogliamo ricordare quanto scrisse nel 1916 nel fascicolo *Sulla conservazione della bellezza di Roma e sullo sviluppo della città moderna*: «È ancora Roma così ricca di temi d'ambiente che, pur come è oggi, sarà sempre la più suggestiva città del mondo. Ma per carità fermiamoci: siamo ancora in tempo, ma guai se si fa un altro passo! Lasciamo la città vecchia così come si trova, e sviluppiamo altrove la nuova!» Piacentini fu invece successivamente uno dei maggiori «sventratori»: basti anticipare qui la distruzione di Borgo e di piazza Nicosia a Roma e del centro di Brescia. Il principio di creare un nuovo centro distinto e lontano dal vecchio fu invece più coerentemente applicato dal Piacentini: solo, dopo aver sostenuto il nuovo centro ad est – vedi oltre in questo stesso capitolo – fu alla testa di quanti agirono per attuarlo all'E42/Eur.

rintraccerebbe qualsiasi struttura di quartiere o differenziazione comunque attuabile. Si trattava di una somma di lotti da edificare a totale copertura dell'area del piano: i tipi edilizi adottati erano le case intensive, i villini e naturalmente le *palazzine*. Lo scopo vero della «Variante» era proprio – come abbiamo visto nel capitolo nono – legalizzare la loro costruzione.

Non dobbiamo dimenticare il clima in cui fu compilata la «Variante»: la prima preoccupazione della relazione è quella di citare alcune frasi di Mussolini<sup>5</sup>. Il 21 aprile 1923, a soli sei mesi dalla marcia su Roma, in un discorso in Campidoglio, Mussolini enunciava le sue idee su quella che sarebbe dovuta diventare la grande capitale del fascismo. Questo deve porsi a contatto diretto con ciò che costruirono gli imperatori romani: bisogna far piazza pulita di quanto si era costruito nei «secoli della decadenza» attorno ai ruderi che devono grandeggiare nella necessaria solitudine come trofei del passato. Da piazza Venezia si deve vedere il Colosseo, da piazza Colonna il Pantheon<sup>6</sup>.

Dietro le parole stanno, ben più importanti, i fatti: il 28 ottobre 1922 era sindaco Filippo Cremonesi<sup>7</sup>, industriale fascista, eletto dalla consueta coalizione clericico-nazionalista. Nel 1923 l'amministrazione si dimette; ma in realtà si tratta di un colpo di mano del Cremonesi, che viene infatti immediatamente nominato commissario, restando così l'unica autorità. Nel 1925 il regime commis-

<sup>5</sup> Benito Mussolini (1883-1945), fondatore e «duce» del Partito nazionale fascista (Pnf 1919-43); tutti gli altri partiti furono soppressi in quel periodo; capo del Governo e più volte ministro dal 1922 al 1943; capo della Repubblica sociale italiana (1943-45); condannato dal Cln e fucilato alla Liberazione. A Roma sostenne più volte l'espansione della città verso il mare: scelse personalmente l'area dell'E42/Eur. Dentro la città gli interventi da M. voluti sono soprattutto la demolizione del quartiere cinquecentesco sui Fori Imperiali con la via dell'Impero (attualmente dei Fori Imperiali) e la demolizione della Spina di Borgo (via della Conciliazione). Vedi RENZO DE FELICE, *Mussolini il fascista*, vol. II: *L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Einaudi, Torino 1968.

<sup>6</sup> La citazione è dal discorso pronunciato il 31 dicembre 1925, in occasione dell'insediamento del governatorato (vedi oltre). Fu quello il più importante discorso di Mussolini su Roma, fino al 1935, all'E42. Gli ordini mussoliniani erano stati anticipati nel piano di Roma proposto nel 1916 da Armando Brasini (1879-1965, accademico d'Italia dal 1929 e accademico di San Luca dal 1949, autore dei piani regolatori di Tripoli, Tirana, Durazzo). Il piano era stato illustrato in una serie di prospettive che denunciano anche nello stile grafico il morboso dannunzianesimo dell'autore. Il pezzo più noto del progetto Brasini è una piazza che senza troppi complimenti si sostituiva a tutto il centro di Roma, legando con una serie di portici il Pantheon a piazza di Spagna e decorando questo inaspettato deserto con grande abbondanza di aquile e colonne.

<sup>7</sup> Filippo Cremonesi (1872-1942), sindaco (1922-23), commissario (1923-25), primo governatore (1925-26), presidente Istituto Nazionale Luce (1927), presidente Croce Rossa Italiana (1928-40).

sariale ha termine: ma non viene certo ripristinata un'amministrazione elettiva. Comincia il governatorato di Roma: governatore è, ancora, il Cremonesi. Nei diciotto anni del governatorato fascista l'aristocrazia comandò indisturbata in Campidoglio: al Cremonesi succede nel 1926 il principe Spada Veralli Potenziani; nel 1928 il principe Boncompagni-Ludovisi; nel 1936 il principe Colonna; nel 1939 il principe Borghese, che lascerà il Campidoglio alla caduta del fascismo nel 1943. Solo per un breve periodo, dal 1935 al '36, non fu governatore un aristocratico, ma il gerarca fascista Giuseppe Bottai.

Il governatorato<sup>8</sup> significò l'annullamento dell'autonomia del Comune e, come nel resto d'Italia, l'abolizione delle elezioni. Il governatore, il vicegovernatore e il segretario generale erano nominati con decreto reale e dipendevano dal ministero dell'Interno: erano le uniche tre autorità e le loro decisioni erano immediatamente esecutive. Il governatore era assistito da una consulta – anche questa non elettiva – al cui parere non era però tenuto a uniformarsi. Anche il Corpo dei Vigili urbani passava dalle dipendenze del Comune a quelle dello Stato.

Il governatorato significò, quindi, la totale fascistizzazione dell'amministrazione capitolina, ai cui reggitori erano conferiti poteri speciali e assoluti. Al disordine legislativo che abbiamo visto sempre più generale nel decennio 1916-26, si sostituiscono ora la grande autorità e gli enormi poteri dell'amministrazione stessa, ossia del governatore, rappresentante della categoria dei grandi proprietari: l'attività giurisdizionale del governatorato è l'espressione della dittatura fascista a Roma. Vedremo tra poco come col passare degli anni essa diventò sempre più un'attività «sottogiurisdizionale» e come l'autorità effettiva finirà per diventare il segretario generale, il capo cioè della burocrazia capitolina.

Il massimo sforzo urbanistico del governatorato fu il nuovo piano regolatore che venne consegnato a Mussolini il 28 ottobre 1930, con quattro anni di anticipo sulla scadenza del piano del 1909, di cui ormai si era dimenticata anche l'esistenza.

Il piano era stato redatto in poco più di sei mesi<sup>9</sup> da una commis-

<sup>8</sup> Il governatorato di Roma fu istituito con legge 28 ottobre 1925, n. 1949; successivamente furono emanati al riguardo il R. D. 5 dicembre 1926, n. 2240, e la legge 6 dicembre 1928, n. 2702. Questi tre provvedimenti divennero il titolo VII del testo unico della legge comunale e provinciale, R. D. 3 marzo 1934. Il governatorato fu abolito dal D. L. L. 17 novembre 1944, n. 426.

<sup>9</sup> La commissione incaricata di redigerlo era stata nominata il 18 marzo 1930 e insedia-

sione presieduta dal governatore principe Boncompagni-Ludovisi e che comprendeva quattro accademici d'Italia: gli architetti Armando Brasini, Marcello Piacentini, Cesare Bazzani e l'archeologo Roberto Paribeni. Giovannoni faceva parte della commissione come preside della facoltà d'architettura; Calza Bini e Del Bufalo come rappresentanti del Sindacato fascista architetti e ingegneri. Le varie ripartizioni del governatorato erano presenti con Muñoz, Maccari, Salatino e Bianchi; il ministero dei Lavori pubblici era rappresentato dall'ispettore Palazzo<sup>10</sup>. Marcello Piacentini fu il relatore del piano; ma la sua personalità e le sue idee vi si ritrovano solo in piccola parte. Lo spostamento del centro verso est, che ancora un anno prima Piacentini sosteneva decisamente, è affidato nel piano del '31 a un solo provvedimento: la riorganizzazione della rete ferroviaria. Si proponeva, sul modello di Bruxelles, di attraversare tutta la città con una linea sotterranea facente capo a nord a una stazione situata dove è oggi il Villaggio Olimpico, con scalo a Tor di Quinto, e a sud a un'altra situata al Mandrione; in corrispondenza della stazione di Termini, ma notevolmente arretrata, ci sarebbe stata solo l'uscita dalla sotterranea. Su tutta l'enorme area liberata in tal modo dal fascio dei binari era progettato un complesso monumentale di edifici pubblici e di abitazioni che avrebbe costituito il nuovo centro direzionale. Così nel piano presentato il 28 ottobre 1930 a Mussolini; ma nel successivo decreto di approvazione la rete ferroviaria fu stralciata, ed eliminata ogni possibilità di spostamento del centro.

Difficile ritrovare nel piano anche le idee di Giovannoni: lo

ta il 14 aprile. La Consulta capitolina espresse il suo parere l'11 ottobre in modo da consentirne la consegna a Mussolini il 28 ottobre. Il Consiglio superiore delle Antichità e belle arti espresse il suo voto il 1° maggio 1931 e il Consiglio superiore dei Lavori pubblici il 31 maggio. Il decreto di approvazione seguì il 6 luglio (n. 981); il decreto per il finanziamento in 15 annualità di 30 milioni fu firmato il 21 luglio. Infine il 24 marzo 1932 (legge n. 355) fu convertito in legge il decreto del 6 luglio 1931.

<sup>10</sup> Per Brasini si veda in questo capitolo la nota 6; per Piacentini si veda, sempre in questo capitolo nota 4; per Giovannoni cap. XI, nota 11, e per il Calza Bini nota 13 dello stesso capitolo; per il Muñoz nota 3, cap. XIII. Degli altri abbiamo già ricordato Cesare Bazzani (1873-1939) a proposito della sistemazione di Valle Giulia in occasione dell'esposizione del 1911, che resta la sua opera più importante. Una notevole importanza nell'amministrazione degli affari edilizi e urbanistici di Roma ha avuto fino al 1962 Arturo Bianchi (1899-1972). Dal '23 al '25 segretario dell'Ufficio piano regolatore e membro della Commissione per la revisione del piano del 1909; dal 1927 al 1940 fu a capo dell'Ufficio piano regolatore del governatorato e progettò nel 1929 il piano di Ostia-Mare; dal '45 al '62 è stato a capo dell'ufficio tecnico per le Borgate Marine di Roma e dal '46 al '62 vicedirettore dell'ufficio tecnico del Comune per le divisioni urbanistiche. Nel 1959 ha fatto parte della Commissione per le controdeduzioni alle osservazioni sul nuovo piano regolatore generale. Nel 1936 compilò inoltre il regolamento edilizio di Addis Abeba.

sventramento dall'Augusteo al Pantheon, quello da piazza del Parlamento a ponte Cavour, quello dalla Chiesa Nuova a ponte Mazzini, quello da Sant'Andrea della Valle a ponte Sisto, il corso del Rinascimento, via delle Botteghe Oscure lasciavano ben poco spazio per applicare i criteri del «diradamento».

Anche nelle zone non interessate dagli sventramenti che abbiamo elencati sopra, innumerevoli erano i rifacimenti di prospetti o le demolizioni isolate: via dei Coronari per esempio, su cui se ne affacciavano una buona dozzina, avrebbe cambiato completamente aspetto.

Fuori del quartiere del Rinascimento, ma sempre nel centro storico, gli sventramenti risparmiavano ben poco: si riparlava di allargare via Vittoria, di creare la «parallela al Corso», di congiungere via Marco Minghetti col Tritone aggirando la fontana di Trevi. Ma il grosso degli sventramenti era ai due lati di piazza Venezia per far posto alla via dell'Impero da una parte, alla via del Mare dall'altra. Infine si proponevano gli allargamenti dello stradone di San Giovanni e di via dei Serpenti.

Il risultato fu un piano anche tecnicamente mediocre: l'edilizia invase tutte le aree attorno alla città con una lieve prevalenza nei settori nord, est e sud, ma con lo stesso carattere della «Variante generale»: è una rete continua di case che copre totalmente e ininterrottamente chilometri di nuove strade, tracciate con l'unico scopo di consentire il massimo sfruttamento. La conservazione di alcuni parchi qua e là (il parco archeologico a sud, villa Ada a nord e villa Doria Pamphili a ovest, entrambi privati e quindi parzialmente edificabili) e la costituzione di un nuovo parco pubblico alla villa dei Gordiani non bastano davvero ad attutire i difetti del più colossale progetto di espansione «a macchia d'olio» che sia mai stato redatto per Roma. Inutile ricercare nel piano del '31 la struttura, l'organismo dei singoli quartieri: l'unica preoccupazione fu quella di consentire ovunque densità enormi facendo prevalere nettamente case intensive e *palazzine* sui tipi edilizi più radi: il limite massimo di altezza per gli intensivi fu inoltre elevato a 35 metri.

Nella redazione del piano i professionisti più qualificati come Piacentini, Giovannoni, Calza Bini cedettero evidentemente ai modesti rappresentanti della «sottoamministrazione» capitolina, assolutamente estranei a qualsiasi impegno culturale; e il piano nacque non solo senza comprendere i problemi del destino urbanistico di Roma al di là dell'orizzonte della scenografia archi-

tettonica, a cui si fermavano gli architetti accademici, ma senza vedere neppure al di là dell'edilizia, intesa come una serie di pratiche d'ufficio<sup>11</sup>.

Il piano rappresentò quanto c'era di peggio nella cultura urbanistica romana di quegli anni. Le idee migliori non erano però inedite e ignorate, ma furono escluse volutamente. Le aveva espresse un anno prima il «Gruppo urbanisti romani» in occasione del Congresso della International Federation for Housing and Town Planning tenutosi a Roma dal 12 al 16 settembre 1929.

Il Gruppo urbanisti romani aveva presentato una proposta di piano regolatore in polemica sia con la «Variante generale 1925-1926» sia con un progetto redatto dagli architetti accademici di cui parleremo in seguito. Componevano il gruppo nove architetti e ingegneri tutti intorno ai trent'anni: erano i primi laureati della scuola d'architettura, la nuova generazione che si affacciava alla ribalta: Piccinato, Lenzi, Nicolosi, Lavagnino, Fuselli, Dabbeni, Scalpelli, Valle, Cancellotti<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Il piano fu pubblicato dal governatorato di Roma col titolo: *Piano Regolatore di Roma 1931*, Milano-Roma 1932. Tra gli articoli che allora comparvero per illustrarlo ricordiamo quello scritto da uno dei suoi autori, ARTURO BIANCHI, sul numero dell'ottobre 1933 di «Emporium» e quello di VIRGILIO TESTA, *L'Urbanistica e il Piano Regolatore di Roma*, in «Capitolium», marzo 1932. Un esame critico del piano 1931 è nell'appendice 7 a p. 704 del volume *Topografia e Urbanistica di Roma*, Cappelli, Bologna 1958, di MARIO ZOCCA.

<sup>12</sup> I nomi di molti di loro torneranno più volte nelle cronache urbanistiche degli anni tra il '30 e il '40 e ancor più degli anni successivi all'ultima guerra. Luigi Piccinato (1899-1983), membro del Movimento italiano per l'architettura razionale (Miar), premio Olivetti per l'urbanistica, ordinario di urbanistica alla facoltà di architettura delle Università di Napoli, Venezia e Roma (dal 1963 al 1969), autore dei piani regolatori di Sabaudia, Padova, Matera, Pescara, Istanbul, espose il suo pensiero sull'urbanistica romana nel 1948 nel saggio *Roma* pubblicato nel n. 23 di «Metron». Come membro del Comitato esecutivo tecnico prima e della commissione di esperti poi per il piano regolatore del 1962 e come consigliere comunale socialista tornerà più volte nel nostro discorso. Giuseppe Nicolosi (1901-81), ordinario alla facoltà d'ingegneria dell'Università di Roma, ha fatto parte della commissione per i piani particolareggiati del piano regolatore presso il ministero dei Lavori pubblici e del Comitato esecutivo tecnico sopra citato. Eugenio Fuselli, membro del Miar, concentrerà invece in seguito la sua attività professionale nella città di Genova, dove ha insegnato urbanistica alla facoltà d'ingegneria. I nomi di Scalpelli (1898-1966, membro del Miar), Gino Cancellotti (membro del Miar, membro nel 1935-36 della commissione di studio per la sistemazione della zona tra Roma e il mare) torneranno frequentemente nella vita architettonica di Roma. Cesare Valle (1902-2000) tra il 1926 e il 1935 fece parte dell'ufficio tecnico del Comune di Roma e fu membro della commissione preparatrice del regolamento edilizio e della commissione di studio per il piano regolatore del 1931. Autore dei piani regolatori di Sarno, Capua, Avellino, Nuoro, Addis Abeba e Carbonia, è stato ordinario di urbanistica alla facoltà d'ingegneria dell'Università di Roma e ha ricoperto dal 1952 al 1967 le più alte cariche nell'amministrazione nazionale dell'urbanistica, come direttore generale e presidente della VI sezione del Consiglio superiore dei Lavori pubblici.

Il loro progetto si basava su alcune idee chiare e precise e il suo valore era proprio la dimostrazione delle positive conseguenze che sarebbero derivate a Roma dalla loro attuazione: spostamento del centro verso Castro Pretorio, spostamento della stazione oltre il quartiere San Lorenzo, ampliamento della città nel settore est. Gli altri provvedimenti, come la rete stradale e il tracciato della metropolitana, erano in funzione di quei tre principi e ciò finiva per far passare in secondo piano alcune incertezze che incrinavano qua e là il progetto. Non si trattava cioè della consueta somma di case e di sventramenti che era alla base di tutte le iniziative governatoriali: dalla «Variante generale» al piano del '31. Si diceva chiaramente come doveva essere la Roma futura se voleva essere realmente una città moderna: quei principi erano già stati esposti in scritti e discorsi e sostenuti particolarmente dal Piacentini. Ma quando questi li aveva ripetuti nelle commissioni governatoriali erano rimasti inesorabilmente dichiarazioni di principio, scomparendo del tutto nei progetti manipolati dai rappresentanti della mediocre burocrazia capitolina.

Adesso invece i nove urbanisti riconoscevano nel principio dello spostamento del centro e dell'espansione ad est, non un'idea alla pari con altre, ma l'idea-chiave del piano: l'idea necessaria per salvare l'avvenire di Roma. È logico quindi che accanto alle loro nove firme si aggiungesse quella di Marcello Piacentini, che sebbene di quasi vent'anni più anziano degli altri, ne fu ufficialmente il capogruppo.

La sua firma non bastò ad allontanare le critiche ufficiali<sup>13</sup>: ciò che si paventava soprattutto nel progetto del Gruppo urbanisti era il fatto che fosse un «piano», con delle scelte e delle esclusioni, mentre la classe dirigente dei proprietari romani non voleva né scelte né esclusioni, non voleva appunto un piano che pianificasse.

Pochi mesi dopo quando si procedette alla formazione della commissione per il nuovo piano fu chiamato a farne parte, come abbiamo visto, il solo Piacentini, che come già nella commissione per la «Variante generale» si trovò fra ben diversi colleghi e non rifiutò davvero di essere ufficialmente il leader di un progetto opposto a quello del Gruppo urbanisti romani.

<sup>13</sup> Cfr. il fascicolo di FRANCESCO CIACCI, *Il Piano regolatore di Roma alla mostra dei Piani regolatori e delle abitazioni. Roma 12 settembre - 15 ottobre 1929 - VII*, L'universale tipografia poliglotta, Roma 1930.

Nella mostra del 1929 un altro progetto era stato presentato da un gruppo di professionisti: si intitolava «La Burbera», dal nome di un antico strumento dei muratori romani, e ne erano autori nove architetti di mezza età, già affermati professionalmente: Fasolo, Limongelli, Ghino Venturi, Aschieri, Giobbe, Boni, Foschini, Del Debbio, Nori<sup>14</sup>. Non si tratta di architetti moderni come nel caso precedente, ma anzi di architetti tradizionalisti. E tale è il loro progetto: essi demoliscono praticamente tutto il centro barocco di Roma per sostituirvi un «cardo» e un «decumanus» smisurati in modo da far somigliare anche Roma alle colonie che aveva in antico disseminato per il mondo. Al loro incrocio le due arterie dovevano generare un'enorme piazza al posto di tutte le case barocche che sorgono tra via di Propaganda Fide, via della Mercede, via del Gambero, via Frattina. Erano, come già abbiamo accennato, le idee del Brasini: ma questi non figurava nella «Burbera». I nove autori avevano come loro capogruppo ufficiale Gustavo Giovannoni: la coerenza che, sia pure momentaneamente, aveva portato Piacentini ad aderire al Gruppo urbanisti, non si ritrova davvero nel Giovannoni. Il teorico della conservazione e del diradamento era così paradossalmente alla testa del più radicale progetto di distruzione del centro di Roma.

Le discussioni sull'avvenire di Roma e sui grandi problemi dell'urbanistica non si limitarono alla mostra del 1929.

L'anno prima si era svolto alla sala Borromini il I Congresso dell'Istituto di studi romani. Fu proposto per la prima volta di espandere Roma verso il mare, in una direzione cioè che era sta-

<sup>14</sup> Vincenzo Fasolo (1885-1970), dal 1926 membro dell'Accademia dei Virtuosi al Pantheon e dell'Accademia di San Luca e, dallo stesso anno fino al 1955, professore di storia dell'architettura alla facoltà d'architettura di Roma. Dal 1912 al 1926 fu a capo dell'ufficio progetti del Comune di Roma, dove svolse particolarmente la sua attività nella progettazione di edifici scolastici. Dal 1930 al 1936 fu membro del «Comitato Vecchi Rioni» del governatorato di Roma. Enrico Del Debbio (1891-1972), dal 1930 accademico di San Luca e dal 1935 al 1961 professore alla facoltà d'architettura di Roma. È autore del complesso del Foro Italico e della sistemazione delle circostanti pendici della Farnesina. Dal 1941 ha fatto parte della commissione centrale di attuazione del piano regolatore di Roma presso il Consiglio superiore dei Lavori pubblici; ha fatto parte del Comitato esecutivo tecnico per il piano regolatore di Roma 1962. Arnaldo Foschini (1884-1968), dal 1913 membro dell'Accademia dei Virtuosi al Pantheon e dell'Accademia di San Luca; dal 1924 al 1954 professore alla facoltà di architettura di Roma. Oltre all'attività professionale ha svolto un'intensa attività come organizzatore nei periodi in cui ha presieduto l'Accademia di San Luca e la facoltà d'architettura; il suo merito maggiore è indubbiamente il grande progresso realizzato dall'edilizia popolare dopo il 1949, anno in cui Foschini assunse la presidenza dell'Ina-Casa, incaricata di attuare il piano Fanfani.

ta sempre riservata alle poche industrie romane<sup>15</sup>. La proposta fu avanzata dall'avvocato Virgilio Testa<sup>16</sup>.

L'anno prima, il 28 ottobre 1928, Mussolini aveva inaugurato l'autostrada Roma-Mare.

<sup>15</sup> La formazione nella zona di Roma verso il mare di un grande quartiere industriale era il compito per cui era stato istituito nel febbraio 1919 l'«Ente per lo sviluppo marittimo e industriale di Roma» (Smir) presieduto dall'ingegner Orlando; lo Smir ottenne nel 1920 un finanziamento dallo Stato, ma fu poi soppresso nel 1923. Sul litorale di Roma, malari-co e semincolto, era stata condotta nel 1883 una colonia di ravennati, insediatisi all'Isola Sacra. Nel 1907 il demanio aveva ceduto al Comune l'uso dell'arenile tra il Tevere e Castel Fusano allora completamente deserto; nel giugno 1909 era stato fatto un piano per la zona, e nel 1911 si erano iniziate trattative per collegarla con una ferrovia. Nel 1916 il Comune si addossò l'incarico di costruirla e nel 1918 anche di gestirla; ma bisognerà attendere il 10 agosto 1924 per l'inaugurazione a opera della Società elettroferroviaria italiana. La linea sarà elettrificata nel 1925. Intanto nel 1923 fu approvato un nuovo piano per Ostia e nel 1924 fu iniziata la borgata rurale di Acilia di cui parleremo nel prossimo capitolo; nel 1925 fu inaugurato l'idroscalo alla foce del Tevere. Erano comunque tutte piccole iniziative slegate e senza alcun nesso con un'eventuale espansione di Roma; nel 1928 al di là dei mercati generali c'era il deserto, interrotto solo da poche centinaia di abitanti ad Acilia, a Ostia Antica, a Ostia-Lido, dove cominciavano ad affluire la domenica i primi bagnanti.

<sup>16</sup> Virgilio Testa (1889-1978), accademico d'onore di San Luca dal 1940. Nel 1924 è nominato direttore dell'ufficio tecnico del Comune di Roma; nel 1931 fece parte delle commissioni per il regolamento edilizio e la legge sul piano regolatore di Roma; dal 1935 al 1943 fu segretario generale del governatorato; dal 1951 al 1973 ha ricoperto la carica di commissario per l'Eur; nel 1959 ha presieduto la Commissione per le controdeduzioni alle osservazioni sul nuovo piano regolatore generale. Fu segretario generale dell'Istituto nazionale di urbanistica durante il fascismo, e dal 1931 al 1959 ha insegnato materie giuridiche alla facoltà d'architettura di Roma. Con una carica o un'altra V. T. fu per cinquant'anni il «vero» urbanista di Roma; la città diventò (e resterà per secoli) come V. T. la volle e con grande abilità la avviò e la realizzò.

## Capitolo tredicesimo

### Gli sventramenti e le borgate

Intanto il «piccone demolitore» distruggeva Roma<sup>1</sup>.

Nel 1924 si cominciarono a demolire le case tra la Salita del Grillo e il monumento a Vittorio Emanuele II per mettere in luce i ruderi dei Mercati Traianei, del Foro di Traiano, del Foro di Cesare, del Foro di Augusto. Guidava le distruzioni e gli scavi Corrado Ricci<sup>2</sup>. Il piano del 1909 non li prevedeva.

Nel 1925 cominciarono le demolizioni tra l'Arco di Giano e il Tevere, per fare il vuoto intorno al Tempio della Fortuna Virile e a quello cosiddetto di Vesta; dirigeva le demolizioni Antonio Muñoz<sup>3</sup>. Il piano del 1909 non prevedeva che qualche allargamento stradale.

Nel 1926 iniziano i lavori di liberazione del Teatro di Marcello, guidati da Alberto Calza Bini<sup>4</sup> e previsti dal piano del 1909. Sempre nel 1926 fu emesso il regio decreto che autorizzava l'apertura di via Barberini, tra la piazza omonima – di cui proseguiva così la distruzione già iniziata con via Veneto – e piazza San Bernardo: progettista Piacentini, esecutore l'impresa Apis. Anche di quest'opera non c'era nessuna traccia nel piano del 1909. La via fu inaugurata nel 1932.

<sup>1</sup> Per la ricostruzione più precisa di tutti gli sventramenti fascisti: ANTONIO CEDERNA, *Mussolini urbanista*, Laterza, Bari 1979. Per la situazione culturale nello stesso periodo cfr. CESARE DE SETA, *La cultura architettonica in Italia tra le due guerre*, Laterza, Bari 1972.

<sup>2</sup> Corrado Ricci (1858-1934) fu direttore generale alle Antichità e belle arti dal 1906 al 1919, e successivamente direttore degli scavi ai Fori Imperiali.

<sup>3</sup> Antonio Muñoz (1884-1960) fu sovrintendente per il Lazio dal 1914 al 1928 e quindi direttore alle Antichità e belle arti del governatorato. Autore di numerosi restauri (Santi Quattro Coronati, Santa Sabina, San Giorgio al Velabro ecc.), ha diretto le più grandi opere della Roma mussoliniana, di cui può essere considerato uno dei massimi responsabili. Tra le sue numerose pubblicazioni interessano qui particolarmente le tre seguenti: *Via dei Monti e via del Mare*, a cura del governatorato di Roma, 28 ottobre 1932; *Roma di Mussolini*, Milano 1935; *L'isolamento del Colle Capitolino*, a cura del governatorato di Roma, 21 aprile 1943.

<sup>4</sup> Vedi cap. XI, nota 13.

Nel 1927 si cominciò a demolire la zona compresa tra corso Vittorio Emanuele II, via San Nicola de' Cesarini, via Florida e via Torre Argentina per creare il largo Argentina occupato da vari ruderi di templi repubblicani. Anche qui le demolizioni e gli scavi erano diretti da Muñoz: il piano del 1909 prevedeva una strada al centro.

Nel 1928 fu iniziato l'abbattimento delle case tra piazza Aracoeli e il Teatro di Marcello, lungo le pendici ovest del Campidoglio, che fu completato per il 28 ottobre 1930. Tra le altre case andarono distrutte anche le chiese di Santa Orsola e Sant'Andrea in Vincis. Antonio Muñoz presiedeva ai lavori, non previsti dal piano del 1909.

Nel 1929 fu emesso il regio decreto per la sistemazione della zona a ovest del monumento a Vittorio Emanuele II, ossia per demolire quanto era ancora rimasto tra piazza Aracoeli e piazza San Marco, abolendo per sempre l'ambiente di piazza Aracoeli, in funzione della quale Michelangelo aveva impostato la piazza del Campidoglio. L'opera, solo in piccola parte e meno barbaricamente prevista dal piano del 1909, fu progettata da Corrado Ricci.

Nel 1930 si demoliva al di là del Foro d'Augusto e del Foro di Cesare, per rimettere in luce il Foro di Nerva e tagliare alle spalle della basilica di Massenzio la collina della Velia: con un tracciato notevolmente diverso da quello proposto nel 1909, Corrado Ricci realizzava così la via dell'Impero, tra piazza Venezia e il Colosseo, oggi via dei Fori Imperiali. Mussolini la inaugurò il 28 ottobre 1932, decimo anniversario della marcia su Roma e fu aperta il 21 aprile 1933. Furono demolite via Alessandrina, via San Lorenzo, via del Lauro, via della Salara vecchia, via della Croce Bianca, via Bonella, via del Priorato, via delle Marmorelle, via Cremona, via dei Carbonari, via San Lorenzo ai Monti, via di Campo Carleo.

Fu così completamente distrutto il quartiere costruito all'inizio della Controriforma, il primo dopo il Medioevo. Complessivamente scomparvero oltre 5500 vani abitabili.

È interessante leggere cosa scriveva di questo quartiere la guida del Touring club italiano nella prima edizione del volume *Roma e dintorni* uscito per l'Anno Santo 1925<sup>5</sup>. L'interesse è tutto sull'an-

<sup>5</sup> Da *Roma e dintorni*, Guida d'Italia cit., pp. 382-84. Le abbreviazioni sono nell'originale. Luigi Vittorio Bertarelli, allora presidente del Tci, così iniziava la presentazione: «Così come Roma è oggi simbolo dell'unità nazionale, questo volume avrebbe dovuto rappresentare il coronamento dell'opera che descrive tutto il paese (la prima guida d'Italia era uscita vent'anni prima, nel 1905). L'Anno Santo (1925) ha invece suggerito l'opportunità di pubblicarlo prima...»

tichità e su come si può indovinarla dai pochi ruderi affioranti o dagli scavi effettuati dall'epoca napoleonica in poi. Sul quartiere sorto al di sopra «nell'età di mezzo» si dice solo che:

la nuova città medievale si sviluppò con le sue fortificazioni e chiese incorporando l'antico negli edifici moderni o nascondendolo dietro di essi ... I resti del Foro Giulio o di Cesare sono visibili in via delle Marmorelle, entro le cantine delle case n. 29. Il centro del tempio di Venere corrisponde all'incrocio di via Cremona con la predetta via ed il porticato che lo restringeva occupava all'incirca i quattro isolati circostanti e si stendeva fino al di là di via Bonella ... In fondo a via Bonella è visibile anche una delle grandi absidi e a sin. il Tempio (di Marte nel Foro di Augusto). L'altra esedra si sta rinvenendo nei lavori in corso; sotto l'antico Convento delle Suore dell'Assunzione restano anche le costruzioni del tempio con le celle del Tesoro in cui furono adattate nel medioevo delle chiese cristiane, delle quali sono riapparsi i ruderi, nell'angolo N sopra l'esedra di sin. Fu costruito in alto il Palazzetto del Priorato di Rodi.

La sistemazione della piazza del Foro di Traiano risale ai tempi di Napoleone.

Una delle grandi esedre, benissimo conservata, in mattoni, con pittoresche nicchie, e scavata in parte nel 1828, può essere visitata in via Campo Carleo n. 9 (chiave presso la R. Soprint. dei Monum.) oppure chiedendo il passaggio al Forno in via Alessandrina n. 33. Una delle piccole esedre è incorporata nel Pal. Roccagiovine, in modo che entrando nel portone di esso si può seguire la curva e farsi mostrare in un ambiente chiuso la struttura dell'edificio.

All'inizio del XXI secolo, lo stesso argomento era così trattato nella edizione 2004 della stessa guida del Tci<sup>6</sup>:

Dal Mon. a Vittorio Emanuele II si vede una delle più importanti aree archeologiche del mondo, tuttora in parte sepolta sotto la via dei Fori Imperiali. Questa sistemazione, (la più discussa tra quelle operate dal fascismo) fu realizzata nel 1931-1933 annientando uno dei più straordinari ambienti della città papale stratificatosi nel Medioevo e nel Rinascimento sui resti dei Fori Imperiali, di cui riproponeva, con angoli estremamente pittoreschi, la continuità ora spezzata dall'arteria ... Dopo l'abbandono e la decadenza medievale (l'ostruzione della «Cloaca Maxima» causò l'impaludamento di parte della zona) attorno al 1540 Paolo III isolò la Colonna Traiana ... e nel 1566-70 il cardinale Michele Bonelli intraprese l'urbanizzazione costruendo il primo più unitario quartiere della Controriforma<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> *Roma*, Guida d'Italia Tci, Milano 2004, pp. 268 sgg.

<sup>7</sup> Paolo III Farnese (papa 1534-49). Era più di un secolo che non c'erano papi romani: l'ultimo era stato un Colonna (Martino V, 1417-31). Con Paolo III ricomincerà la presenza delle grandi famiglie nobili romane sul soglio pontificio: Boncompagni-Ludovisi, Borghese, Ludovisi, Barberini, Pamphilj, Altieri, Conti. Michele Bonelli (1541-98), cardinale nel 1566, si occupò sotto i pontificati di Pio V, Gregorio XIII, Sisto V della costruzione del primo quartiere della nuova Roma pontificia nell'area tra il Foro romano e la Suburra, dove la via principale fu a lui intitolata: via Bonella.

I lavori per la via dell'Impero (ora dei Fori Imperiali), costruita al suo posto, iniziarono nell'agosto 1931 e in poco più di un anno la maggior parte delle distruzioni fu attuata, senza il tempo per fare rilievi e vedere se, anche secondo la mentalità di quel periodo, non ci fosse qualcosa da conservare<sup>8</sup>. Rimase fortunatamente senza esito il concorso per la costruzione del palazzo del Littorio, previsto di fronte alla basilica di Massenzio.

Nel 1931 fu emesso il decreto per l'apertura di via Bissolati sventrando la zona di via del Falcone (su progetto di Marcello Piacentini): la strada fu realizzata molti anni più tardi su un tracciato solo apparentemente analogo a quello inserito nel piano del 1931<sup>9</sup>.

Nello stesso anno Antonio Muñoz riprese le demolizioni attorno al Campidoglio: scomparvero via della Bufala, via di Monte Caprino, via della Consolazione.

Nel 1932 fu emesso il decreto per demolire tutta la zona tra il Corso, via della Frezza, via Tomacelli e il Tevere per tirar fuori i ruderi del mausoleo di Augusto, su cui era stato costruito l'Augusteo - sala dei concerti dell'Accademia di Santa Cecilia - e sistemata l'Ara Pacis Augustae in un apposito fabbricato sul lungotevere<sup>10</sup>.

Furono demoliti 27 000 mq comprendenti le vie dei Pontefici, Soderini, degli Schiavoni, del Grottino e buona parte di via delle Colonnate. I lavori furono iniziati nel 1934 su progetto di Antonio Muñoz e Vittorio Ballio-Morpurgo<sup>11</sup>. L'opera era prevista nel piano del 1931.

Nel 1933 era stata inaugurata via dei Trionfi, allargamento della via San Gregorio previsto dal piano, che rientrava nella sistemazione viaria della zona archeologica, diretta da Antonio Muñoz.

Nel 1935 Arnaldo Foschini progettò il corso del Rinascimento e l'anno seguente cominciarono le demolizioni tra piazza Sant'Apollinare e piazza Sant'Andrea della Valle, alle spalle di piazza Navona.

Nel febbraio del 1936 Marcello Piacentini e Attilio Spaccarelli furono incaricati di redigere il progetto per la distruzione di Borgo, proposto varie volte nei secoli precedenti, ma non prevista dal

<sup>8</sup> Alcuni reperti sono esposti nella sala Bizantina della casa dei Cavalieri di Rodi, in piazza del Grillo.

<sup>9</sup> Questo prevedeva la costruzione di una via a traffico differenziato mediante cavalcavia: fu costruita invece a livello.

<sup>10</sup> Il R. D. porta la data del 2 maggio; il primo colpo di piccone fu dato solennemente da Mussolini il 22 ottobre 1934 e l'ultimo concerto dell'Accademia di Santa Cecilia fu tenuto il 13 maggio 1936.

<sup>11</sup> Vittorio Ballio-Morpurgo (1890-1966) architetto, progettista del ministero degli Affari esteri con Enrico Del Debbio e Arnaldo Foschini.

piano del 1931 e contro cui trovò la forza di protestare Giovanni. Il progetto fu presentato a Mussolini nella sala Paolina di Castel Sant'Angelo il 20 giugno del 1936 e a Pio XI nelle Logge di Raffaello il 28 giugno. Il 28 aprile 1937 Mussolini diede il primo colpo di piccone<sup>12</sup>, ma l'opera non fu completata che nel 1950, quando in occasione dell'Anno Santo fu inaugurata via della Conciliazione<sup>13</sup>.

Mentre nel 1936 si inaugurava il corso del Rinascimento, si cominciarono a demolire il Collegio Clementino, la Torre di Monte Brianzo e la chiesa di San Gregorio dei Muratori per ricostruire goffamente la piazza Nicosia, su progetto di Marcello Piacentini.

Nel 1937 si demoliva senza nessuna ragione il «Granarone» di Urbano VIII in via XX Settembre.

Nel 1938 si cominciava ad allargare via delle Botteghe Oscure, sventramento previsto dal piano regolatore del 1931, e completato dopo la guerra, su progetto di Brasini.

Nel 1940 fu ripresa, sempre sotto la direzione del Muñoz, la demolizione delle ultime case rimaste lungo le pendici est del Campidoglio.

In questi stessi anni si iniziava, dalla parte del lungotevere, lo sventramento della zona di via Giulia accanto alla chiesa di San Giovanni dei Fiorentini, che sarà proseguita poi verso corso Vittorio Emanuele II negli anni 1949-50.

In vent'anni il volto di tante parti della vecchia Roma era completamente cambiato.

Gli architetti non furono prime i principali protagonisti di queste trasformazioni: intervennero tardi, dapprima negli sventramenti meno massicci e subordinati anche qui ad archeologi. Calza Bini lavorò con Muñoz a via del Mare, Ballio-Morpurgo lavorò ugualmente con Muñoz all'Augusteo. Solo in corso del Rinascimento, in via Barberini e in via Bissolati gli archeologi non intervennero. Ma fino al 1930 tutte le enormi demolizioni dei Fori, del Campidoglio, dell'Argentina furono pensate, attuate e realizzate da Antonio Muñoz e Corrado Ricci. È vero, però, che nel finale, due architetti, Piacentini e Spaccarelli, eguagliarono con la sola distruzione di Borgo i primati detenuti dagli sventratori archeologi.

La componente archeologica è una delle ragioni che differenziano gli sventramenti fascisti dall'opera di Haussmann a Parigi,

<sup>12</sup> Nello stesso giorno Mussolini piantava il primo pino all'E42/Eur, come vedremo in seguito.

<sup>13</sup> Vedi cap. XVII.

il cui nome si suole fare invece dinanzi a ogni radicale trasformazione delle vecchie città. Haussmann demoliva senza riguardi, ma sapeva chiaramente quale doveva essere la nuova Parigi. Si possono non approvare i principi su cui questa nuova Parigi nasceva, ma si deve riconoscere che Haussmann aveva un piano preciso; le opere da lui realizzate sono coordinate l'una con l'altra in funzione del risultato finale e totale.

Nessun piano invece è mai stato alla base degli sventramenti fascisti: la maggior parte di essi non era compresa, come abbiamo visto, né nel piano del 1909, né in quello del 1931, sebbene entrambi fossero dei piani in cui non si risparmiavano davvero le demolizioni nel centro storico.

Esigevano davvero gli studi archeologici un così grande sacrificio? È difficile rispondere affermativamente soprattutto se si pensa al reale livello della cultura archeologica in quegli anni. Già da trent'anni, in Francia, archeologi come il De Lasteyrie e l'Hautecœur, sebbene appartenenti alle correnti più conservatrici della cultura francese, avevano avanzato le soglie dell'archeologia fino al XVIII secolo; avevano riconosciuto che tutto il passato ha contribuito alla formazione del nostro presente ed è perciò tutto parte insostituibile della nostra formazione spirituale e della nostra cultura. Gli archeologi italiani erano tutti fermi al 476 d.C.: ma ancora più grave è che fossero fermi a una concezione puramente stilistica e monumentale. Oggetto dell'archeologia, della storia dell'arte, della cultura erano il singolo monumento, il tempio, l'anfiteatro, il circo, le terme, il palazzo: le case della gente erano ammesse solo se erano abitate dagli antichi dominatori del Mediterraneo.

L'importanza, l'interesse, la stessa bellezza e gloria del Colosseo o del Campidoglio sono date in gran parte proprio dal continuo affacciarsi lì intorno di tanta gente in tanti secoli, di tante civiltà, di tanti costumi che li hanno trasformati dal pensiero del singolo costruttore nell'opera intera della città, proiettandovi attraverso le alterne vicende dei suoi uomini quel significato che ne costituisce, oggi per noi, l'insegnamento.

Ambiziosamente ostili ad ammettere componenti non dell'antica Roma nel passato della nuova Roma fascista, gli archeologi romani accettarono di distruggere la città del Medioevo e del Rinascimento, come se si fosse trattato di una sterile colata lavica discesa su Roma dopo i giorni della sua gloria. Le idee di Mussolini, che voleva vedere giganteggiare nel deserto i monumenti dell'antica Roma, trovarono immediatamente alleati negli archeologi, a

cui un tale programma offriva enormi possibilità di lavoro. Si poté fare tutto in quegli anni in nome dell'archeologia e l'archeologia divenne quindi rapidamente scusa e pretesto.

Si dice che l'opera di Antonio Muñoz e di Corrado Ricci ci consente di ammirare i Fori di Cesare, di Augusto, di Traiano, di Nerva, il Teatro di Marcello, i templi della Bocca della Verità: e che non è il caso di rimpiangere chiese e case medioevali, rinascimentali e barocche che altra colpa non avevano se non di essere state costruite sopra a ruderi antichi. È difficile dare un peso a ogni mattone distrutto e a ogni pietra rimessa alla luce per stabilire da che parte penda la bilancia; anche perché nessuno si è preoccupato nemmeno allora – come ai tempi del monumento a Vittorio Emanuele II – di documentare, rilevare o anche solo fotografare, ciò che si demoliva<sup>14</sup>. Non si raccolsero nemmeno gli elementi perché gli studiosi potessero ricostruire nelle biblioteche e negli istituti scientifici questa Roma che si andava distruggendo.

L'incultura si accompagna sempre all'incoerenza; la conclusione degli scavi non fu di mostrarci l'insieme dei Fori Imperiali come Cesare, Augusto, Nerva, Vespasiano e Traiano li avevano costruiti e come i romani li avevano utilizzati per tanti secoli. Sopra alla maggior parte dei Fori fu gettata la banchina di calcestruzzo di via dell'Impero, seppellendo sotto ben più dura scorza quanto avrebbe dovuto essere scavato<sup>15</sup>. Alla fine restarono nascosti sotto strade e aiuole circa il 97% del Foro di Traiano, il 54% del Foro di Augusto, l'85% del Foro di Nerva; il 60% del Foro di Cesare e tutto il Foro di Vespasiano<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Nel discorso pronunciato il 22 ottobre 1934, mentre dava il primo colpo di piccone alle case intorno all'Augusteo, Mussolini disse: «Ho ordinato che siano raccolte in grandi album moltissime fotografie degli esterni e di interni da demolire, fotografie da dedicare eventualmente a qualche raro superstite nostalgico del cosiddetto colore locale». Anche se furono fatti questi album non furono pubblicati: i libri scritti allora sull'Augusteo, su via dell'Impero, sul Campidoglio sono illustrati quasi esclusivamente con foto di Mussolini e Muñoz che visitano i lavori e acquerelli degli ambienti scomparsi, che denunciano nella loro stessa impostazione un gusto tutt'altro che scientifico e documentario.

<sup>15</sup> Poco si sa anche dei criteri con cui furono fatti gli scavi in tali zone: le case sovrastanti furono demolite fino al livello del terreno e al di sotto fu forse compiuto qualche affrettato saggio. Anche su questo argomento mancano relazioni scientifiche attendibili e ben poco si ricava dalle relazioni politicamente esaltatrici. Il che vuol dire che gli scavi di quegli anni non hanno modificato la conoscenza che si aveva del sottosuolo archeologico in quella zona. Gli scavi furono ripresi cinquant'anni dopo, ma riguardarono solo le aree ai lati della via dell'Impero, che continua a spaccare una delle zone archeologiche più importanti nel mondo. Cfr. ITALO INSOLERA e FRANCESCO PEREGO, *Archeologia e città. Storia moderna dei Fori di Roma* cit.

<sup>16</sup> Mussolini si trasferì a palazzo Venezia (da dove voleva vedere il Colosseo) il 16 set-

Complessivamente i Fori Imperiali coprivano un'area di quasi 90 000 mq, di cui circa l'85% rimase inesplorata e sepolta. Il risultato realizzato da un punto di vista archeologico è perciò ben poca cosa: i ruderi lasciati in mostra sono indubbiamente importanti, ma rappresentano solo il 15% di quanto gli imperatori costruirono.

Inoltre l'enorme banchina di via dell'Impero spezzò in due parti l'unitario ambiente dei Fori: da un lato il Foro repubblicano e quello di Cesare, dall'altro le parti estreme dei Fori di Nerva, di Augusto, di Traiano. Una delle grandi caratteristiche della Roma antica era stata proprio la continuità dei Fori, il riprendere da un imperatore all'altro questo unico tema: l'ampliamento del centro di Roma attraverso una serie di interventi protrattisi per secoli.

La trasformazione del quartiere tra il Foro e la Suburra non aveva solo un pretesto archeologico: doveva anche risolvere una gran parte dei problemi del traffico, assieme alla via del Teatro di Marcello - allora via del Mare - aperta dall'altra parte del monumento a Vittorio Emanuele II, tra piazza Aracoeli e la Bocca della Verità.

Abbiamo visto nel capitolo v quale trasformazione fu imposta a piazza Venezia dall'apertura di via Nazionale e del corso Vittorio Emanuele II: la piazza era stata fino allora null'altro che la fine del Corso, modesto spiazzo dove si concentrava il movimento delle poche case tra Campitelli e la Suburra. Con le trasformazioni della Roma umbertina la piazza diventa il crocicchio in cui confluisce il traffico di tutta la Roma nuova, attraverso via Nazionale, di tutta la Roma rinascimentale, attraverso corso Vittorio Emanuele II, e di tutta la Roma barocca attraverso il Corso. Intanto i lavori per il monumento a Vittorio Emanuele II allargavano smisuratamente la piazza.

Gli sventramenti fascisti vi fanno confluire altre due grandi arterie: via dell'Impero e via del Mare, che raccolgono tutto il traffico proveniente dai quartieri sud e sud-est della più recente periferia. Piazza Venezia è come un vaso raccogliitore che riceve dalle quattro arterie aperte in mezzo secolo di sventramenti e versa tutto nell'antico strettissimo Corso, cui è affidata intanto sempre più la funzione di «centro» della città. Lo sbaglio colossale che si è commesso è evidente: si è creato da una parte un nodo irresolubile perché il traffico di quattro strade non potrà mai confluire

tembre 1929; fino allora la presidenza del Consiglio era stata a palazzo Chigi, sede del ministro degli Esteri, carica ricoperta per molti anni dallo stesso Mussolini che come tale, sette mesi prima, aveva firmato il Concordato con la Santa Sede.

in una sola, per giunta molto più stretta, e si è favorito dall'altra l'afflusso da tutti i nuovi quartieri del quadrante sud-est verso l'antico centro, soffocandolo sempre di più, esaltando, invece di correggere, la sua dimensionale incompatibilità con una città di quasi tre milioni di abitanti.

La storia urbanistica di Roma era stata per secoli quella di una città priva di un centro unico, definito, localizzato, come abbiamo accennato nei primi capitoli. Nel xx secolo mentre lo sviluppo urbano di tutte le grandi città tende proprio alla decentralizzazione, a Roma sono state aperte queste grandi arterie, puntate direttamente sul vecchio nucleo storico. Si è fatto ancora una volta il contrario di quello che si doveva fare.

Ma l'archeologia e il traffico non furono i soli campi interessati dagli sventramenti fascisti. Le zone demolite erano composte in grandissima parte di case vecchie, malandate; un piano di risanamento per la parte vecchia della città era urgente<sup>17</sup>.

Dove intervenne, il piano fascista di «risanamento» consistette nella demolizione integrale, ben diversa dai principî giovannoniani del diradamento.

Dove sorgevano le povere case, della vecchia città si fece il vuoto, o si riedificarono edifici pubblici: nei quartieri in cui prima si registrava un'altissima densità si passò di colpo a zero abitanti. Il «risanamento» dei suoli fu integrale: più nessuno abitava in via dell'Impero, in via del Mare, in piazza Augusto Imperatore. Si fece il vuoto. Ma quando si dice risanare non si intende che si deve risanare questo o quell'ettaro di terreno, ma che si devono risanare le condizioni di vita, di lavoro e di abitazione di chi in quell'ettaro abita, che si deve ridimensionare il rapporto tra quegli abitanti e la città cui appartengono. Da via dell'Impero, da via del Mare, dalla Bocca della Verità, dall'Aracoeli, dall'Augusteo, da piazza Nicosia, dal corso del Rinascimento, da via Bissolati, dalle Botteghe Oscure, da Borgo gli abitanti emigrarono lontano: per loro furono costruite le borgate.

Il termine «borgata»<sup>18</sup> fu usato ufficialmente la prima volta nel

<sup>17</sup> Gli unici piani di risanamento che erano stati portati fino allora a termine, seppure faticosamente, erano quelli del ghetto e del quartiere dell'Oca in piazza del Popolo. Nei primi anni del secolo xx il senatore Garlanda così si era espresso sull'argomento: «Rifare la città medioevale, i cui quartieri luridi e antiigienici, con le viuzze anguste e tortuose, erano assolutamente incompatibili con le necessità della vita moderna, è tale impresa che dovrebbe spaventare, non il tenue bilancio italiano, ma lo stesso Scacchiere dell'Inghilterra».

<sup>18</sup> La parola «borgata» è un termine usato solo nella capitale italiana e di cui non esiste possibilità di traduzione (ANNE-MARIE SERONDE-BABONAUX, prefazione del libro *Ro-*

1924 quando fu costruita a 15 km da Roma, in zona malarica, Acilia, dove furono trasferiti gli abitanti della zona del Foro di Cesare e di Traiano e della via del Mare. C'è qualcosa di dispregiativo in questo termine che deriva da borgo: un pezzo di città cioè che non ha la completezza e l'organizzazione per chiamarsi «quartiere», oppure un agglomerato rurale chiuso da un sistema economico feudalistico in una dimensione che ne vieta lo sviluppo a organismo completo. Borgata è una sottospecie di borgo: un pezzo di città in mezzo alla campagna, che non è realmente né l'una né l'altra cosa<sup>19</sup>.

Gli abitanti delle zone sventrate, o delle baracche raggiunte dall'espansione dei quartieri signorili, venivano trasportati «gratuitamente» nelle borgate dagli autocarri della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale. Lì giunti si trovavano dinanzi alle «case rapidissime» costruite con materiali autarchici dall'Istituto case popolari, o a case in muratura poco più solide e civili.

Ma prima ancora di vedere se queste abitazioni rappresentavano un miglioramento o un peggioramento rispetto alle vecchie case distrutte, occorre rispondere a un altro quesito: le condizioni di vita e di lavoro, lo stato economico e sociale di quella gente trovavano nelle nuove borgate possibilità di sviluppo e di miglioramento? La risposta non può essere che negativa.

La maggior parte dei deportati nelle borgate vivevano precedentemente esercitando vari lavori a servizio della città dentro cui abitavano: trasportati fuori della città venne loro a mancare la clientela e con essa la fonte del lavoro. Né potevano sostituirla nella borgata, dove tutti gli abitanti erano ugualmente indigenti, e i loro bisogni ridotti necessariamente al minimo. Le borgate potevano vivere solo in forza di fonti di lavoro a loro esterne; in una

*me, croissance d'une capitale*, Cergy, Monde Méditerranéen 1980); la stessa cosa si può dire per le palazzine.

L'opera più completa e indispensabile sulle borgate è *Rome et ses borgate 1960-1980 Des marques urbaines a la ville diffuse*, di COLETTE VALLAT, École française de Rome - Palais Farnèse, 1995. Duecentottantasettesimo fascicolo della Bibliothèque des Ecoles Françaises d'Athènes et de Rome, p. 236, fino a oggi non tradotto in italiano. Comprende: prima parte: *Paysage et marques urbaine* (Tra città e campagna: le Borgate - Un fenomeno ampio e in crescita - Uno spazio pre-urbano); seconda parte: *Naissance et développement de l'habitat illégale* (L'eredità delle politiche urbanistiche - Carenze dei piani e insufficienza delle abitazioni popolari - Dal «fai da te» alla speculazione); terza parte: *De la ville dérèglée à la ville diffuse* (Carenze delle infrastrutture - Attività ridotte - Una società disarticolata), ampia bibliografia.

<sup>19</sup> Sulle borgate romane si veda G. BERLINGUER e P. DELLA SETA, *Borgate di Roma* cit.; ALBINO BERNARDINI, *Un anno a Pietralata*, La Nuova Italia, Firenze 1968; FRANCO FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Bari 1970; HÉLÈNE NESSI e AURÉLIEN DELPIROU, *Le mécanisme de «compensation» à Rome*, in «Urbanisme», n. 352, 2008.

città industriale avrebbero potuto servire le industrie, ma in una città borghese era solo la città stessa con le sue complesse relazioni e necessità che poteva offrire lavoro e guadagni. Rotto perciò il rapporto con la città, il rapporto con i ceti datori di lavoro e consumatori dei beni prodotti, le borgate non potevano diventare che accuartieramenti di povera gente appartenente tutta allo stesso ceto.

La vita nelle borgate fu più dura che nei vecchi quartieri: chi aveva potuto conservare un lavoro in città come tranviere o net-turbino, come usciere o lavandaia, doveva percorrere adesso una decina di chilometri per arrivare al lavoro. Mentre le possibilità di guadagno diminuivano, il costo di ogni lavoro aumentava dell'indispensabile mezzo di trasporto: l'autobus dell'Atac con corse a orario, dall'alba alle prime ore della sera. Le disagiate comunicazioni rendevano impossibile la partecipazione degli abitanti delle borgate alla vita intera della città: e diventava contemporaneamente impossibile vivere di lavori saltuari, occasionali, come è sempre parzialmente possibile in una metropoli, vivere anche di espedienti e di beneficenza. I sottoccupati diventarono rapidamente nuovi disoccupati.

Le condizioni sociali in cui nacquero le borgate furono quindi pessime: e peggiorarono le condizioni economiche dei cittadini che le andarono ad abitare. In tale situazione le condizioni delle case divennero subito catastrofiche: nessun inquilino aveva la capacità economica di migliorare quanto l'Istituto case popolari aveva fatto. Ogni manutenzione era perciò frutto della beneficenza dell'istituto stesso e ne sarebbe occorsa tanta perché le case costruite malissimo e con pessimi materiali invecchiavano rapidamente. Ma di case si poteva del resto parlare solo raramente: nelle borgate «rapidissime» come San Basilio, Prenestino, Gordiani si trattava di stanze a pianterreno senz'acqua né servizi. Una stanza era di solito tutta l'abitazione e i servizi igienici erano delle baracche comuni a molti gruppi di stanze. Nel volgere di pochi mesi tra i baraccamenti abusivi e le borgate ufficiali non vi fu più igienicamente alcuna differenza.

Tra il 1928 e il 1930 furono costruite tre borgate: San Basilio tra la via Tiburtina e la via Nomentana, la borgata Prenestina lungo la via omonima, la borgata Gordiani tra la via Prenestina e la via Casilina.

Sono gli anni in cui si rade al suolo la zona dei Fori Imperiali e del Campidoglio.

La borgata San Basilio fu definita «semirurale» in quanto si

lasciò attorno a ogni casa dello spazio perché gli abitanti vi coltivassero un orticello; il terreno inadatto, le famiglie abituate alla vita di città e non di campagna, l'indigenza assoluta trasformarono subito gli orti in mucchi di immondizie e sambuchi. Le case erano autentiche baracche accoppiate a due a due: in muratura non autarchica c'erano solo gli edifici del «centro» ossia due misere case a due piani con porticato, davanti a cui faceva capolinea l'autobus<sup>20</sup>.

La borgata Prenestina è un insieme di baracche in muratura autarchica a solo pianterreno, allineate sulle pendici di una collinetta, la cui sommità è occupata dalla scuola e dalla chiesa. Alle baracche ufficiali se ne aggiunsero altre abusive a cominciare dagli anni della guerra, riempiendo ogni spazio libero e raddoppiando l'area occupata dalla borgata.

Alla borgata Gordiani il tipo edilizio usato è la solita baracca a solo pianterreno in materiali autarchici di una o due stanze, con servizi igienici e acqua in comune, allineate ai lati di un enorme stradone polveroso e assolato. La borgata Gordiani è così descritta dalla «Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria»<sup>21</sup>:

Le case non hanno acqua e gabinetti: questi ultimi e le fontane (che debbono servire anche come lavatoi) sono sparsi nella zona, e debbono servire ad un determinato numero di abitazioni. Le porte delle singole abitazioni danno direttamente sulla strada ... Le costruzioni, fabbricate con la massima fretta ed economia, sono deteriorate dall'uso e dal tempo; i tetti non riescono ad impedire che l'acqua filtri nei locali sottostanti, generando un'umidità funesta, accresciuta dall'acqua che affiora dal pavimento, data la mancanza di vespai, che trasuda dai muri e rende tutto madido: gli oggetti domestici, le lenzuola dei letti ... Non si vede un albero, né un ciuffo di verde ... È asfaltata solo la via principale ... Ogni tanto, nelle vie laterali si innalzano casotti in cemento a base quadrata, di pochi metri di lato: sono i 25 gabinetti a disposizione di una popolazione di più di cinquemila persone; su ciascun lato presentano aperture prive del tutto di porte o chiuse da ripari di lamiera: la sporcizia di questi locali è indescrivibile, per il fatto che sono di tutti e di nessuno e vengono quindi raramente puliti. Proprio a ridosso di tali casotti si trovano fontanelle che forniscono l'acqua alla popolazione. Talvolta le condutture si rompono e l'acqua scorre davanti alla porta delle case. La stessa situazione antigienica presentano i tre lavatoi pubblici dove sono lavati i panni di tutti gli abitanti, data la mancanza di acqua nelle case. Le strade, se così vogliamo chiamare i ristretti spazi che dividono le file delle baracche, non sono pavimentate: non è

<sup>20</sup> A partire dal 1954 la borgata San Basilio è stata progressivamente demolita. Ai lati della vecchia borgata di baracche ne sono sorte due nuove: una dell'Unrra-Casas, con case a due piani e l'altra dell'Istituto case popolari, con case a cinque piani.

<sup>21</sup> Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria, volume VI: *La miseria nelle grandi città*, pp. 103 sgg.

altro che terreno accidentato, polveroso in estate e inverosimilmente fangoso quando piove, pieno di pozzanghere e percorso da rivoli d'acqua. Lungo tali strade si allineano le costruzioni ad un piano, basse, a base rettangolare, sulle cui pareti si aprono due o tre finestre ed altrettante porte. Manca un mercato ... Manca anche una farmacia ed un ufficio postale, come pure una macelleria, di cui peraltro gli abitanti, date le loro condizioni economiche, non sentono una grande mancanza<sup>22</sup>.

Tra il 1930 e il 1940 furono costruite le borgate del Trullo tra la via della Magliana e la via Portuense, accanto alle attrezzature militari della Magliana; di Santa Maria del Soccorso o Tiburtino III, lungo la via Tiburtina accanto al Forte Tiburtino; di Pietralata, accanto al Forte di Pietralata, tra la via Tiburtina e la via Nomentana; del Tufello e di Val Melaina, tra la via Nomentana e la via Salaria; di Primavalle, tra la via Aurelia e la via Trionfale, tra il Forte Boccea, il Forte Braschi, il Forte Trionfale; di Tor Marancio<sup>23</sup>, tra la via Ostiense e la via Ardeatina; del Quarticciolo lungo la via Prenestina, accanto al Forte Prenestino<sup>24</sup>. Sono gli anni in cui si demoliscono le case intorno all'Augusteo, quelle del corso del Rinascimento, quelle di Borgo.

Alcune di queste borgate sono differenti da quelle costruite intorno al '30. Case invece di baracche (anche se ancora con muri di materiale autarchico), acqua in ogni casa, i servizi igienici minimi indispensabili in ogni alloggio, servizi collettivi sempre scarsi, insufficienti, mal funzionanti, ma non assenti del tutto come a Gordiani.

La storia edilizia delle borgate dell'Istituto autonomo case popolari può essere riassunta dalle vicende di Pietralata. Cominciò a sorgere accanto al forte omonimo nel 1935: furono costruiti allora quelli che furono denominati i «lotti» ossia case a uno o due piani. Nel 1937 si aggiunse un secondo gruppo di edifici denominati le «case», in quanto con i loro tre o quattro piani sembravano agli abitanti delle casette dei «lotti» più degne di tale nome. Nell'immediato dopoguerra si costruirono i «palazzi» ossia case a cinque

<sup>22</sup> La demolizione della borgata Gordiani è iniziata nel 1959, ma si è protratta per circa 20 anni.

<sup>23</sup> Vedi articolo su Tor Marancio di A. MORAVIA cit. in «L'Europeo», n. 3, 1947.

<sup>24</sup> Il rapporto topografico preciso tra la maggior parte delle borgate e un forte militare non è casuale: si ricordi la «Relazione per il 1929 a S. E. il principe Francesco Boncompagni-Ludovisi, governatore di Roma, del delegato ai servizi assistenziali del governatorato, Raffaello Ricci» riportata nel cap. XI. In essa si diceva appunto che si dovevano costituire delle borgate sotto la vigilanza di una stazione di carabinieri e della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale.

piani. Le tre definizioni sono quanto mai vive e non rispecchiano solo le opinioni degli abitanti, ma anche la reale consistenza dei fabbricati: i «lotti» infatti deperirono per primi mentre i «palazzi» hanno dimostrato di sapersi meglio conservare.

Con gli anni anche il ceto degli abitanti finì per coincidere con i tipi edilizi: nei «lotti» abitavano i più poveri, i disoccupati, gli sfollati, nelle «case» l'eterogenea popolazione dell'estrema periferia romana e nei «palazzi» i privilegiati e i... raccomandati. Anche i servizi di quartiere seguono tali divisioni in caste: i «lotti» hanno il mercato, i «palazzi» i negozi.

Non diversa è la storia del Trullo, del Tiburtino III, di Primavalle: dapprima edificati a uno, due piani; poi a tre piani e infine a quattro, cinque piani.

Nelle ultime borgate fasciste, Tufello e Quarticciolo, furono costruite subito case alte con conseguente elevata densità: le case popolari di Val Melaina arrivano fino a sette piani. Alle borgate popolari di tipo coloniale succede un tipo più urbano: l'aumento della densità e quindi della popolazione si è rivelato per paradosso una delle ancore di salvezza delle borgate, per cui un risanamento può essere conseguenza di un aumento della densità. Una borgata di 5000 abitanti non ha alcun diritto, ma se arriva ad averne 30 000 il suo peso vince molte resistenze.

La borgata comincia allora a funzionare da centro per l'urbanizzazione da parte di privati speculatori delle aree intorno, valorizzate dai servizi che la borgata vi ha fatto arrivare, ed entra nel gioco della speculazione, nel gioco cioè dell'espansione della città borghese. Si comincia allora a parlare di «risanare» la borgata: di allontanare da quei terreni la povera gente che vi abita e che sta per essere nuovamente abbracciata dalla città che l'aveva respinta una generazione prima.

La storia si ripete e le borgate intanto sono servite a non lasciare del tutto passivo il valore di un terreno. Ma il «risanamento» delle borgate appartiene a un altro capitolo del nostro libro: qui siamo ancora a quando le borgate nacquero per «risanare» la vecchia Roma.

Delle dodici borgate ufficiali sorte tra il 1924 e il 1940 cinque erano dentro i confini del piano del 1931, ma non previste né dotate di piano particolareggiato<sup>25</sup>; tre furono incluse nel piano del

<sup>25</sup> Prenestina e Gordiani anteriori al piano e Tor Marancio, Pietralata, Tiburtino III posteriori.

1942 - come vedremo - ma anch'esse costruite senza piano particolareggiato<sup>26</sup>; le ultime quattro infine sono fuori del piano<sup>27</sup>.

Il piano del '31, come non pianificava le trasformazioni fasciste nel centro di Roma, non pianificava nemmeno quello che avveniva nella periferia.

<sup>26</sup> San Basilio, Tufello, Val Melaina, tutte edificate prima dell'ampliamento del piano del 1942.

<sup>27</sup> Acilia, Trullo, Primavalle, Quarticciolo: esse sono giuridicamente «nuclei edilizi» come vedremo nel capitolo seguente. Se vogliamo fare un elenco di tutti i complessi (d'iniziativa pubblica, privati, abusivi) rientranti nella categoria «borgate», dobbiamo cominciare dalla prima guerra mondiale: Centocelle, Tor Pignattara, Tor di Quinto, Prenestina, Gordiani, San Basilio, Tor Sapienza, La Rustica, ponte Mammolo, Alessandrina, Finocchio, via Cassia, Trionfale, via Aurelia nuova, Magliana, via Casilina, Tufello, Tiburtino III, Pietralata, Trullo, Val Melaina, Primavalle, Tor Marancio, Quarticciolo. Dopo la seconda guerra mondiale: Boccea, Torre Vecchia, Sant'Onofrio, Villini, Bravetta, Parrocchietta, Quarto Miglio, Tor Spaccata, Cinecittà, Casal Bertone, Portuense, Monte Spaccato, Corviale, Forte di Pietralata, Statuario, Casalotti, Ottavia, Fidene, Castel Giubileo, Labaro, Prima Porta, Giustiniana, Casetta Mattei.

Questi elenchi sono in PAOLA GIGLI PADELLARO e MARIO PANIZZA: *Roma formale e informale*, Editoriale Scientifica, Roma 1976; borgate e baracche sono confrontate con le altre attività edilizie allora in corso.

Capitolo quattordicesimo  
Il piano regolatore del 1931

Nel 1931 Roma raggiunge il milione di abitanti<sup>1</sup>. Dieci anni dopo la sua popolazione si aggira sul milione e quattrocentomila: alla fine del fascismo si è raddoppiata rispetto al 1922<sup>2</sup>.

Solo in piccola parte tale fortissimo aumento è dovuto al generale incremento della popolazione in tutta Italia: contro un incremento medio annuo nazionale dell'8 per mille, Roma registra un incremento oscillante tra il 30 e il 37 per mille. Nella determinazione dell'incremento medio nazionale va tenuto però conto dello spopolamento delle campagne, per cui se si calcolasse l'incremento dei centri urbani questo risulterebbe notevolmente più alto, ma sempre molto inferiore all'indice di Roma.

Nella stessa Roma si tratta di un incremento ben maggiore che nel ventennio precedente: tra il 1901 e il 1921 l'aumento era stato del 56%, paragonabile a quelli di Milano del 52% e di Torino del 51%, e anche di Genova del 43%, di Napoli e Bologna del 38%, senza considerare che il primato spettava in quel ventennio paradossalmente a Catania col 70%.

Causa fondamentale dello sproporzionato incremento è il programma fascista di fare di Roma una nuova «Urbe», dove tutto è grande, tutto è bello, tutto è in «scala imperiale». Roma si era sforzata fino ad allora di essere più una città amministrativa che una capitale politica, una metropoli, un «faro di civiltà». «Centro di tutte le genti», essa attira adesso ovviamente da tutta Italia, ma specialmente dal Meridione, persone situate in tutti gli stadi della piramide sociale. Su tutti i muri d'Italia c'era scritto in quegli an-

<sup>1</sup> La popolazione presente a Roma secondo il censimento effettuato il 21 aprile 1931 era di 1 008 083 persone: in tutta Italia la popolazione era di 41 177 000. Rispetto al 1870 la popolazione romana era aumentata 4,12 volte.

<sup>2</sup> Il censimento del 1° dicembre 1921 indicava come popolazione presente a Roma 691 661 persone. Rispetto al 1870 c'era stato un aumento di 2,81 volte. Nel 1941 la popolazione romana era di 1 415 000 abitanti.

ni: «La verità non può venire che dalla grandezza di Roma, e da Roma verrà». I fatti hanno smentito Mussolini, ma la «grandezza», sia pur ridotta a un meno teorico «ingrandimento», si attuò.

Abbiamo visto nel capitolo XIII le trasformazioni dell'estrema periferia popolare: la nascita e la vita delle borgate era in realtà ignorata dalla città borghese che ugualmente andava crescendo a dismisura. Roma si espande in quegli anni «a macchia d'olio», aggiungendo ogni casa alla casa precedente, prolungando le strade, le fogne, i servizi come in una tela di ragno.

Le costruzioni avanzano nei «quartieri alti» dove le *palazzine* cominciano a coprire uniformemente e totalmente i Monti Parioli: i forti dislivelli del terreno consentono ai costruttori di ricavare un numero di piani e un numero di appartamenti molto superiore a quanto era stato fino allora abituale per le *palazzine*<sup>3</sup>. In molte zone la differenza tra la *palazzina* e la casa intensiva si ridurrà a una differenza di «ceto»: le maggiori rifiniture, i doppi servizi, il taglio dell'appartamento, il «decoro» dell'ingresso e delle scale confermano la *palazzina* come la tipica casa borghese.

Più a est, le costruzioni erano arrivate fino a piazza Quadrata. Molto al di là, era stato costruito il quartiere Incis di piazza Verbano; edificato sulla vigna Lancellotti, era circondato da altre terre dello stesso principe Lancellotti. Il Comune portò fino a piazza

<sup>3</sup> Unitamente al piano regolatore del 1931 erano state approvate le «Norme generali e prescrizioni tecniche per l'attuazione del piano regolatore e di ampliamento della città di Roma»; l'art. 2 stabiliva le modalità per la costruzione delle *palazzine*:

«Nelle zone destinate a *palazzine* le costruzioni dovranno presentare le seguenti caratteristiche:

- a) fronti non maggiori di m 28 elevabili a m 38 se con ritiri parziali non inferiori a m 4;
- b) altezza massima m 19 comprendente non più di tre piani oltre il piano terreno sopraelevato dal suolo;
- c) distacco del fabbricato di almeno m 5,70 da ogni confine interno;
- d) soluzione architettonica di tutti i prospetti.

Potranno essere consentite delle sopraelevazioni parziali per una superficie non superiore ai due terzi di quella coperta.

Tutte le disposizioni stabilite dalle «Norme» rimandavano sempre ai «vigenti regolamenti comunale, edilizio e di igiene» (art. 1). Il nuovo «regolamento generale edilizio del governatorato di Roma» venne approvato con deliberazioni del governatore del 18 agosto 1934 (n. 5261) e del 29 settembre 1934 (n. 6032 e n. 6033).

Interessavano particolarmente i costruttori di *palazzine* gli artt. 39 e 40: il primo stabiliva che «i piani terreni destinati ad uso di abitazione debbono essere sopraelevati dal piano stradale di almeno un metro»; il secondo che l'altezza minima delle stanze di abitazione può essere ridotta a m 2,80 al disopra del quarto piano. Queste due norme hanno consentito di far entrare un numero maggiore di piani nelle altezze massime stabilite e, dato che non è detto quale sia la quota massima a cui può essere impostato il piano terreno, di aumentare, anche operando sulla parte bassa del fabbricato, il numero dei piani, complici sempre i dislivelli del terreno.

Verbano tutti i servizi: acqua, fogne, gas, luce, tram. I terreni tra le ultime case della città, in piazza Quadrata, e le prime dell'Incis, in via Chiana, salirono immediatamente di valore e vi sarà costruito un quartiere signorile di villini e *palazzine*, con una specie di «marcia indietro» dell'espansione edilizia. Per queste «retromarce» esiste un termine apposta: «saldamento». Contemporaneamente al «saldamento», tra piazza Quadrata e via Chiana, i terreni oltre e intorno alla zona costruita di piazza Verbano, vengono occupati da case intensive che si irradiano «a macchia d'olio» dalla stessa piazza Verbano. Ciò costringe il Comune ad avanzare i suoi servizi: il tram diventa filobus e viene prolungato fino a piazza Acilia; poi a piazza Vescovio.

Negli ultimi anni prima della guerra entra in scena un'altra famiglia baronale, che sarà protagonista dell'espansione in questa direzione nei vent'anni successivi: i Chigi, proprietari di una grande villa sul colle che domina l'Aniene, a piazza Vescovio. Anche i Chigi cominciano col lottizzare un pezzo dei loro terreni per una serie di case popolari per i ferrovieri<sup>4</sup>. Ciò provoca l'immediato prolungamento di tutti i servizi: acqua, fogne, gas, luce, filobus. I terreni tra le ultime case della città, più o meno in piazza Acilia, e le prime di questa nuova espansione salgono immediatamente di valore e diverranno un quartiere signorile, creato essenzialmente sui terreni dei Chigi. Si attuerà così, negli anni del secondo dopoguerra, un nuovo «saldamento» e contemporaneamente una nuova espansione «a macchia d'olio» centrata su piazza Vescovio, le cui premesse erano state poste molti anni prima. Anche tutta questa zona è estremamente collinosa per cui, con la consueta complicità del regolamento edilizio, la maggior parte delle *palazzine* si affaccia sulla strada con quattro piani di balconi e attico gentilmente fioriti, ma prospetta dall'altra parte su un cortile interno che, a cinque o sei metri sotto la quota stradale, ha concesso al fortunato costruttore alcuni appartamenti sotto al pianterreno ufficiale.

Anche più a est verso la via Nomentana la storia si ripete: l'asse dell'espansione è qui una vecchia «marana» che scorreva in fondo alla valle tra la Salaria e la Nomentana fino all'Aniene. Trasformata la «marana» in collettore, viene coperta col tracciato di corso Trieste, viale Eritrea, viale Libia (quest'ultimo costruito

<sup>4</sup> È curioso notare come in questo settore di Roma le case per i ferrovieri costituiscono sempre l'elemento di punta e di rottura della speculazione edilizia. Dopo il 1960, due chilometri oltre villa Chigi, ai Prati Fiscali, un enorme complesso di case per ferrovieri, in aperta campagna, sarà la guida di un nuovo balzo in avanti della grande speculazione.

nel dopoguerra). Corso Trieste era nato come viale signorile contornato da villini: ma a un certo punto - piazza Istria - cambia di colpo carattere e case intensive di otto e dieci piani fronteggiano il suo ultimo tratto, viale Eritrea. Si tratta del cosiddetto «quartiere africano»<sup>5</sup>: una delle zone di Roma maggiormente popolate. Tra i proprietari dei terreni<sup>6</sup> vi è la Società Generale Immobiliare, che si avvale della legge per le «case convenzionate» per iniziare la valorizzazione dei suoi terreni. Le «case convenzionate» furono la diretta conseguenza dello sblocco totale dei fitti preannunciato fin dal 1923, ma attuato integralmente solo nel 1930<sup>7</sup>: per facilitare la sistemazione delle numerose famiglie sfrattate in conseguenza dello sblocco e dell'aumento delle pigioni, la legge sulle «case convenzionate» concedeva una serie di facilitazioni a chi avesse costruito nuove case con l'impegno di mantenere il fitto a sole 60-65 lire per vano per i primi cinque anni, un periodo in realtà brevissimo. La perdita di guadagno in quel primo lustro era largamente compensata dal contributo governatoriale fissato in lire 100 per ogni vano<sup>8</sup>.

Per gli impresari, i costruttori, i proprietari di terreni, le «case convenzionate» furono un ottimo affare sotto molti aspetti. Il Comune doveva portare naturalmente fino alle «case convenzionate» acqua, luce, gas, autobus, valorizzando così tutte le aree intorno che appartenevano allo stesso proprietario il quale, automaticamente, ne vedeva crescere il valore in virtù della «casa convenzionata» costruita.

Inoltre con la scusa dell'urgenza e della necessità era facile spingere lo sfruttamento del terreno oltre i limiti fin allora abituali: i «casermoni di cemento», gli «alveari umani» assunsero proporzioni mastodontiche con le «case convenzionate». L'ambiente urbano tipico che derivò da quest'iniziativa, apparentemente a fini sociali, in realtà puramente speculativa, è quello di viale Eritrea: due ali

<sup>5</sup> Il nome deriva alla zona dal fatto che le strade sono intitolate alle regioni e alle città delle ex colonie italiane.

<sup>6</sup> Il piano regolatore generale del 1931 riguardava una zona di 14 500 ettari (l'intero territorio comunale era di 150 670 ettari, il Prg ne comprendeva circa il 10%), di cui circa la metà (mq 70 055 135) apparteneva a soli dieci grandi proprietari, precisamente: Enti religiosi mq 14 000 000; Vaselli mq 11 769 121; Federici mq 10 495 821; Gerimo mq 7 651 106; Società Generale Immobiliare mq 6 362 025; Lancellotti mq 5 119 460; Barberini mq 4 600 930; Gianni mq 4 306 544; Scalera mq 3 157 128; Talenti 2 593 703. Cfr. P. GIGLI PADELLARO e M. PANIZZA, *Roma formale e informale* cit.

<sup>7</sup> In base al R. D. L. 3 giugno 1928, n. 1155. I fitti erano rimasti bloccati fino ad allora dal periodo della Grande Guerra solo per i vecchi fabbricati con qualche aumento calmierato. Per i nuovi le pigioni erano state sbloccate col R. D. 7 gennaio 1923, n. 8.

<sup>8</sup> Cfr. i numeri della rivista «Capitolium», febbraio 1931 e marzo 1932.

continue di case di dieci piani, ossessionanti nell'identità e nell'iterazione delle finestre e dei balconi, affacciati su una via che rappresenta tutta la vita sociale e di quartiere per migliaia di persone<sup>9</sup>.

Le «case convenzionate» danno l'avvio anche all'urbanizzazione del quartiere di piazza Bologna, tra la via Nomentana e la via Tiburtina. È qui che viene costruita forse la più gigantesca «casa convenzionata»: quella edificata dall'impresa Elia Federici al viale XXI Aprile, comprendente ben 1500 vani e che ospitava anche un cinema, trasformato nel 1968 in supermercato.

Quanto più ci si sposta dai quartieri nord verso quelli est diminuisce la presenza delle *palazzine* e diventa prevalente la mole degli intensivi, che il regolamento edilizio autorizzava a raggiungere i 35 metri di altezza<sup>10</sup>.

Sorgono così gli enormi fabbricati del quartiere Prenestino, di via Taranto, di via Appia Nuova, di via Pannonia e in genere di tutta la zona oltre Porta Maggiore, Porta San Giovanni, Porta Metronia. Ma anche in altre parti della città le muraglie di cemento oltrepassano i limiti fin allora raggiunti: a Ostiense, al Flaminio, al Trionfale.

Teoricamente anche quest'espansione «a macchia d'olio» avrebbe dovuto essere coordinata e guidata dal piano regolatore del 1931. Il decreto di approvazione del piano introduceva un'importante innovazione giuridica: il piano regolatore generale sarebbe stato attuato mediante piani particolareggiati. Solò questi, e non il piano generale come ai tempi del Sanjust, definivano vincoli ed espropri<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Altre case convenzionate sorsero in via Prenestina, via Taranto, via Flaminia, via Tuscolana, via Castrovillari, via Appia Nuova, piazza Bologna, via Ostiense, Tor Pignattara, Batteria Nomentana, viale XXI Aprile.

<sup>10</sup> Regolamento generale edilizio del governatorato di Roma 1934, articolo 19. All'art. 24 dello stesso regolamento edilizio si stabiliva un grave principio: possono essere concesse, cioè, altezze maggiori non solo per «edifici monumentali», com'era anche genericamente detto in tutti i regolamenti edilizi precedenti, ma anche quando «trattasi di edifici pubblici o di pubblica utilità», con le conseguenze che è facile immaginare e constatare.

<sup>11</sup> R. D. L. 6 luglio 1931, n. 981: 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 ... I piani particolareggiati di esecuzione di ciascuna zona dovranno essere resi pubblici ai sensi e per gli effetti dell'articolo 87 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

L'approvazione dei piani particolareggiati di esecuzione sarà data con regio decreto previo parere di una Commissione composta:

- del presidente del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, che la presiede;
- di un consigliere di Stato designato dal ministero dell'Interno;
- del direttore generale della Sanità o di un suo delegato;
- del direttore generale delle Antichità e belle arti o di un suo delegato e di un membro del Consiglio superiore delle belle arti, designato dal ministero dell'Educazione nazionale;

La realizzazione del piano e la sua riuscita dipendevano esclusivamente dal funzionamento del dispositivo dei piani particolareggiati. Il D. L. 6 luglio 1931, n. 981, non stabiliva però alcun criterio per decidere quando si sarebbero dovuti compilare. Sarebbe stato necessario redigerli quando si deliberava di fabbricare le zone corrispondenti, come fu infatti proposto nella prima stesura della legge. Ma tale clausola fu levata, in quanto, stabilendo dei criteri preferenziali nella direzione da scegliere per l'espansione della città (argomento lasciato completamente scoperto e indeterminato nel piano regolatore generale), urtava gli interessi dei proprietari di aree, ottimamente difesi dallo stesso governatore di Roma, principe Boncompagni<sup>12</sup>. La casualità più assoluta fu quindi la norma che determinò, nel tempo e nello spazio, la redazione, prima, e poi le interminabili varianti dei vari piani particolareggiati.

L'inconveniente che si voleva evitare dotando il piano stesso della necessaria elasticità, finì così per aggravarsi, sia per la mancanza di una legge chiara e precisa, sia perché il piano regolatore generale non poteva essere un canovaccio valido per i vari piani particolareggiati date la fretta e l'imperfezione con le quali era stato compilato. Il piano del '31 ebbe, quindi, una durata effettiva ancora più breve di quella del piano del 1909 (cinque o sei anni contro otto o dieci) e un numero di varianti paurosamente superiore che trasformarono ben presto l'amministrazione urbanistica di Roma

- di tre membri tecnici del Consiglio superiore dei Lavori pubblici designati dal ministero dei Lavori pubblici;
- di un funzionario dell'amministrazione ferroviaria, di grado non inferiore al 6°, designato dal ministero delle Comunicazioni;
- di due rappresentanti del governatorato di Roma.

Col provvedimento che approva il piano particolareggiato di ciascuna zona sarà deciso sulle osservazioni od opposizioni eventualmente presentate».

Di grande importanza è anche l'art. 10: «Il governatorato di Roma è pure autorizzato ad espropriare le aree fabbricabili comprese nelle zone dei piani particolareggiati approvati corrispondendo l'indennità fissata con i criteri di cui agli art. 4, primo comma e 5 del presente decreto.

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».

A parte il caso dell'Eur di cui parleremo in seguito, tale articolo rimase lettera morta. Come fa osservare lo Zocca (*Topografia e Urbanistica di Roma* cit., p. 707) ciò precluse al Comune la formazione di un demanio «la cui utilità sarebbe stata veramente eccezionale ai fini della eliminazione di quella speculazione sui suoli edificatori che di fatto si verificò nel modo più sfrenato».

<sup>12</sup> Francesco Boncompagni-Ludovisi (1886-1955), governatore di Roma 1928-35, senatore.

in un caos incredibile, aumentato dai molti tipi e sottotipi edilizi che il piano aveva introdotto<sup>13</sup>.

Ne consegue la difficoltà di ritrovare in giro per la città le realizzazioni dovute al piano: o meglio di riconoscere cosa effettivamente sia stato fatto a Roma seguendo il suo indirizzo<sup>14</sup>.

Una cosa è certa: è andato completamente perso qualsiasi collegamento e coordinamento tra i vari interventi, anche perché la redazione dei piani particolareggiati fu affidata agli uffici comunali e non agli autori del piano generale. Se proviamo a confrontare un qualsiasi pezzo del piano del '31 con il corrispondente piano particolareggiato, troveremo in comune solo qualche fabbricato o lottizzazione anteriore al 1931: nient'altro, soprattutto nei tipi edilizi.

Sensi unici, assi attrezzati, quadrilateri di scorrimento, parcheggi e divieti di sosta ecc.: dagli anni '60 sono questi i grandi argomenti dei giornali, i motivi per votare alle elezioni un partito o un altro.

Eppure le grandi case automobilistiche avevano cominciato a costruire anche gli autobus: nel 1926 fecero la loro comparsa a Roma e furono rapidamente pubblicizzati come il veicolo pubblico del futuro. Il 1° gennaio 1930 fu a essi riservato l'intero centro della città, eliminando i tram, che nella mente del pubblico (e di Mussolini) furono condannati come vecchiume da eliminare. Ai limiti della zona di soli autobus furono istituite le circolari: Circolare interna (CD e CS, dette anche «circolare nera» perché i cartelli erano scritti in nero) e Circolare esterna (ED e ES, dette anche «circolare rossa» perché i cartelli erano scritti in rosso). Le circolari restarono per circa ottant'anni un mezzo molto conosciuto e popolare, sempre affollato.

Per queste circolari nacquero dei tram monodirezionali che dimostrarono negli anni '30 come il «tipo tram» fosse tutt'altro che un vecchio catorcio.

Nel 1937 gli autobus cominciarono a essere sostituiti dai filobus. Dapprima nelle linee periferiche (Flaminio, Prati, Campi sportivi della Farnesina, ponte Milvio), poi anche nel centro. L'«autarchia» richiedeva di risparmiare benzina, precedendo (senza saperlo) la politica del risparmio energetico e dell'antiquinamento che

<sup>13</sup> Dal 1931 al 1965 furono adottati 167 piani particolareggiati e circa 250 varianti.

<sup>14</sup> Ad esempio, la vicenda del quartiere delle Valli è molto istruttiva sulla capacità da parte della proprietà fondiaria di influire sulla redazione del piano particolareggiato, variandolo. Cfr. BRUNO BONOMO, *Il quartiere delle Valli*, Franco Angeli, Milano 2007. Il volume fa parte di una collana dedicata ai quartieri di Roma coordinata da Lidia Piccioni, docente di storia all'Università La Sapienza di Roma.

diventerà fondamentale cinquant'anni dopo: ma a quel momento l'opinione pubblica<sup>15</sup> aveva già deciso che il filobus era un mezzo antiquato e brutto (come il tram quaranta anni prima) e nel 1972 l'ultimo filobus scomparve da Roma<sup>16</sup>.

Abbiamo visto che il piano regolatore generale del 1909 indicava le linee del trasporto pubblico<sup>17</sup>; i piani successivi, o le varianti e gli studi settoriali, si disinteressarono nell'ingenua convinzione che tram, autobus, automobili si sarebbero adeguati senza creare problemi. Accadde esattamente il contrario. Il principio, per esempio, di costruire delle sedi separate non fu preso in considerazione a livello della città: la prima metropolitana fu progettata alla fine degli anni '30 per servire una sola direzione (quella dell'E42/Eur e del mare), e l'altra, costruita nella seconda metà del xx secolo, fu anch'essa radiale, come il prolungamento della prima<sup>18</sup>.

Salvo rari e faticosi punti della città, le strade percorse dagli autobus e quelle percorse dalle auto private sono le stesse e uguali quindi sono le loro velocità. Dato che le auto private riempiono in molte ore del giorno (soprattutto in coincidenza con gli orari lavorativi) tutte le strade percorse dagli autobus, questi viaggiano a velocità minima e non assolvono al compito di colonne vertebrali della città. Anche il Grande raccordo anulare (Gra) e i tanti svincoli che lo collegano con le statali e con le «centralità», con i quartieri metropolitani, con i complessi residenziali e commerciali e industriali del Lazio sono continuamente intasati in una direzione o nell'opposta a seconda delle ore di entrata o di uscita, dalle industrie, dai cantieri, dalle scuole, dalle partite di calcio ecc.

<sup>15</sup> Quello che può essere considerato il primo film neorealista fu un racconto interamente dedicato al filobus: *Avanti c'è posto*, 1942, regia di Mario Bonnard, collaborazione di Federico Fellini e Cesare Zavattini, interpreti Aldo Fabrizi, Andrea Checchi, Virgilio Riento, Adriana Benetti. Si veda soprattutto la corsa finale del filobus da San Pietro a Termini attraverso le vere strade di Roma negli anni di guerra. L'espressione di Fabrizi verso chi gli chiede se vinceremo la guerra vale un intero discorso politico.

<sup>16</sup> Ricomparirà nel 2005 con una sola linea che utilizza un mezzo bivalente che va a gasolio (senza fili) in zone che si ritiene sarebbero addirittura offese dalla presenza dei fili, e si attacca invece a questi nelle zone periferiche; per ovviare ai danni dell'inquinamento nella zona percorsa a gasolio sono stati costruiti mezzi che adoperano carburanti «ecologici».

<sup>17</sup> Vedi cap. x.

<sup>18</sup> La prima metropolitana è la linea B: dall'E42/Eur alla stazione Termini e da qui a ponte Mammolo-Rebibbia. La seconda linea è la A: da Anagnina-Cinecittà (est) alla stazione Termini e da qui a Boccea (ovest). Le due linee considerano quindi come «centro» della città la stazione Centrale: è ancora il piano regolatore di de Mérode. Di altre due linee, C e D, si parla sempre; si cambiano ogni volta percorso e fermate, si fanno dei buchi di prova distruggendo alberature, ma non si sa quando saranno esistenti e quindi quale città serviranno.

All'inizio dell'epoca moderna, prima dell'invenzione dell'automobile, la nuova capitale dell'Italia aveva pensato che sulle strade millenarie che servivano la sua estrema e crescente periferia, era il caso di mettere dei binari e sostituire i carri tirati dai cavalli con una rete di tram-treni. Erano linee a binario unico con dei raddoppi per l'incrocio a distanze calcolate in base ai tempi di percorrenza in modo da incrociarsi senza perdere tempo.

Il sistema territorialmente piú completo fu quello al servizio dei Castelli Romani. Il tram iniziava il suo percorso accanto alla stazione Termini, ancora una volta seguendo i tracciati di de Mérode: raggiungeva San Giovanni, la via Appia Nuova (all'altezza del vecchio velodromo faceva capolinea la vecchia linea), via Tuscolana, il quartiere-borgata del Quadraro (attraversato il quale aveva il suo capolinea la seconda linea), proseguiva sempre lungo la Tuscolana (quando negli anni '30 fu costruita Cinecittà un terzo capolinea entrò in funzione davanti agli stabilimenti cinematografici), toccava nell'Agro Romano l'Osteria del Curato, Casal Morena e altre località fino a quella che dal tram prese il nome di Bivio; da qui si staccava infatti il ramo che andava a Frascati, Monte Porzio Catone, Monte Compatri, Colonna, San Cesareo, dove incontrava il tram-treno lungo la Casilina (vedi oltre). La circolare dei Castelli proseguiva dopo il Bivio per Grottaferrata, Squarciarelli, Valle Violata (da qui partiva il tratto per Rocca di Papa), Marino, Castel Gandolfo, Albano; da qui la linea tornava indietro lungo l'Appia Nuova per Frattocchie, Ciampino, Capannelle, dove faceva capolinea una linea proveniente da Termini dove il giro dei Castelli si richiudeva; ma da Albano partiva il tratto che proseguiva sull'Appia e toccava Ariccia, Genzano, Lanuvio per terminare a Velletri.

Sempre dal fianco della stazione Termini cominciava la linea per Fiuggi: nel suo lungo tratto urbano usciva da Porta Maggiore, infilava la Casilina, toccava Tor Pignattara, Centocelle, Grotte Celoni (al complesso industriale della Breda deviazione e capolinea), Torre Nova, Torre Gaia, Finocchio, Colonna - San Cesareo (dove incontrava il tram-treno dei Castelli (vedi sopra), Zagarolo: fine delle linee romane, oltre cui si proseguiva fino a Fiuggi (toccando Palestrina, Genazzano, Piglio, Fiuggi).

Dall'altro fianco della stazione Termini partiva il tram per Tivoli che percorreva tutta la via Tiburtina, attraversando il quartiere San Lorenzo, il quartiere Tiburtino, la borgata Tiburtino III (o Santa Maria del Soccorso), ponte Mammolo, Sette Camini, Bagni di Tivoli, ponte Lucano, villa Adriana, Tivoli.

Un solo sistema di linee non partiva da Termini; quello di Ostia che iniziava a Porta San Paolo e seguendo la via del Mare arrivava in un primo tempo a Ostia Lido e fu poi prolungata parallela al mare fino a Castel Fusano. L'origine di Ostia è legata al nome degli industriali Orlando (vedi nota 15, cap. XII).

All'infuori di quest'ultima linea per Ostia ben poco è rimasto di tutte le altre; nella seconda metà del XX secolo scomparvero completamente, e lo spazio liberato dai binari servì ad allargare la sede automobilistica.

Per completare il nostro quadro dobbiamo parlare delle Ferrovie dello Stato. Da Termini a Ciampino e da qui ben quattro linee: 1) ai piedi dei Colli fino a San Cesareo e da qui lungo la Prenestina a Valmontone, Colleferro, Frosinone e oltre; 2) da Ciampino a Frascati; 3) da Ciampino a Marino; 4) da Ciampino a Frattocchie e poi ai piedi dei Castelli fino a Lanuvio e Velletri.

Le Ferrovie dello Stato hanno negli anni diversamente utilizzato i binari delle grandi linee nazionali: partecipando infine al disegno delle metropolitane. Dall'aeroporto Leonardo da Vinci a Fara Sabina, da stazione Ostiense a Bracciano (con proseguimenti da entrambe le parti), da Termini a Latina e Anzio-Nettuno ecc.

Vogliamo accennare che dalla linea tirrenica a Ponte Galeria (dove dagli anni '60 del XX secolo si stacca il tratto per l'aeroporto Leonardo da Vinci) proseguiva un binario per il centro di Fiumicino: collegato da tale binario con Trastevere, Ostiense, Tuscolana, Termini in modo invidiabile non solo sul territorio romano. Nessuno riuscirà mai a capire perché, molti anni dopo il raccordo con l'aeroporto, questo binario è stato soppresso e da Fiumicino si deve necessariamente prendere l'automobile, mentre tutto il mondo si preoccupa proprio di mettere treni e tram non inquinanti. L'area di questi binari è stata venduta dalle Ferrovie dello Stato a privati costruttori, e oggi al posto della stazione c'è una *palazzina*.

Abbiamo voluto insistere (anche se sicuri di essere noiosi) su questa ricchissima rete di rotaie che fu costruita tutta intorno alla neocapitale alla fine del XIX e all'inizio del XX secolo e che poteva costituire la nuova città metropolitana: è stata completamente distrutta per far posto all'automobile, e mai nessun piano regolatore a nessun livello ne ha preso in considerazione l'esistenza<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Le Ferrovie dello Stato a partire dagli anni '60 del XX secolo hanno costruito rami ad alta velocità per la linea per Bologna (da Settebagni), per quella Tirrenica (raccordo stazione di Trastevere-Maccarese), per quella per Napoli (da Termini verso la Ciociaria), riutilizzando quindi tratti dei binari così declassati per servizi metropolitani e regionali: M70

Per quanto riguarda i tipi edilizi dobbiamo considerare che i piani particolareggiati e le varianti sono consistiti spessissimo nella sostituzione del tipo previsto dal piano con altro piú denso, in maniera da aumentare, con la possibilità di sfruttamento del terreno, la densità della popolazione.

Cosí le aree che il piano indicava come «verde pubblico» ai Prati Fiscali, dinanzi alla vecchia osteria della Maggiolina, a sud della ferrovia Roma-Tivoli, in piazza d'Armi sono diventate *palazzine* e case intensive; i «villini» previsti dal piano lungo la ferrovia a nord della stazione Tiburtina e a sud della Roma-Tivoli sono diventati *palazzine*; le *palazzine* tra la circonvallazione Nomentana e l'ansa dell'Aniene, quelle oltre la Sedia del Diavolo, a viale Ippocrate, all'Acqua Bullicante, nella vastissima zona tra l'aeroporto di Centocelle e la via Tuscolana, lungo la valle del Gelsomino, a nord delle Mura Vaticane, sul lungotevere oltre piazza Bainsizza e lungo l'ansa del fiume al Flaminio sono state tutte trasformate in intensivi; la stessa sorte hanno subito le vaste zone dei Piani di Pietra Papa e oltre la basilica di San Paolo che il piano destinava a lotti industriali. Tutta la zona a sud delle Terme di Caracalla e di Porta San Paolo fino ai limiti del piano era quasi tutta a *palazzine*, villini, parchi, salvo una dozzina di lotti intensivi: il rapporto è stato invertito o quasi. Abbiamo lasciato per ultimo Monte Mario con i suoi chilometri quadrati di villini trasformati in *palazzine*.

Tutti questi aumenti di densità edilizia sono stati compensati da corrispettive diminuzioni? Non vi sono anche delle zone in cui si è passati al tipo edilizio meno denso? Ve ne sono almeno due: le *palazzine* e gli intensivi tra Monte Testaccio e piazza Scandenberg sono diventati verde pubblico e alcune zone a *palazzine* a nord dello scalo San Lorenzo sono state destinate ad... ampliamento del cimitero.

Evidentemente gli aumenti di densità hanno influito piú radicalmente sulle zone periferiche, che non su quelle già parzialmente o totalmente edificate: le zone vicine ai confini del piano sono state le piú colpite. Sottoposti a un peso tanto maggiore del previsto non sempre i confini hanno retto. Al di là dei confini vi sono infatti vaste zone intensamente costruite: sono «i nuclei edilizi».

I criteri con cui stabilire i confini del piano regolatore non erano

Orte - Fara Sabina - Fiumicino Aeroporto; M71 Termini-Fiumicino; M72 Termini-Frascati; M73 Termini-Albano; M74 Termini-Velletri; M75 Termini-Anzio-Nettuno; M77 Ostiense-Cesano-Viterbo FR3; M78 Tiburtina-Val d'Ala.

sanciti nel 1931 da nessuna legge<sup>20</sup>: avrebbero dovuto comunque comprendere tutto l'abitato preesistente e tutte le aree ritenute probabilmente edificabili nei successivi 25 anni, periodo di validità del piano. Viceversa non fu cosí.

Già nel 1931 i 135 000 ettari<sup>21</sup> circa del territorio comunale non compresi nel piano non erano un inedito deserto: a parte le case coloniche sparse nei vari poderi c'erano le borgate Tor Sapienza, La Rustica, Rebibbia, ponte Mammolo, Acilia, Alessandrina, Finocchio coprenti estensioni di svariati ettari e lunghe file di case si allineavano qua e là lungo la Cassia, la Trionfale, l'Aurelia Nuova, la via della Magliana, la Casilina, mentre fra tante richieste di lottizzazioni e di licenze di fabbricabilità di piccoli proprietari spiccavano le massicce richieste di Tudini a Primavalle.

Il progetto del piano regolatore ignorava tutto ciò e tanto meno considerava che le borgate e le case sparse al di là dei suoi confini sarebbero andate aumentando negli anni successivi.

Le norme di attuazione del piano comprendevano invece un articolo che riguardava precisamente le costruzioni oltre il confine del piano, apparentemente vietandole, ma praticamente favorendole. Diceva infatti l'articolo 14:

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'impiego dei pubblici servizi (acqua, fognatura, illuminazione, mezzi di trasporto in comune) su progetti approvati dal Governatorato e da eseguirsi sotto la vigilanza del medesimo.

Già da solo l'art. 14 era in grado di rendere inoperante il piano, anche se paradossalmente faceva parte della legge di approvazione del piano.

Infatti l'art. 14 contiene due significative affermazioni:

1. Fuori del piano regolatore non ci sono zone da non costruire, ma solamente zone in cui per costruire bisogna seguire

<sup>20</sup> Solo con la legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, si stabilirà che: «Il piano regolatore generale di un comune deve considerare la totalità del territorio comunale» (art. 7).

<sup>21</sup> Il piano regolatore di Roma comprendeva 14 500 ettari; a questi bisogna aggiungere i piani regolatori delle borgate marine di Ostia-Mare e Fiumicino approvati con R. D. 13 luglio 1933, n. 1331, convertito in legge il 21 dicembre 1933, n. 1938. Il territorio del Comune di Roma è di ben 150 670 ettari.

una procedura diversa, corrispondente del resto al diverso grado di libertà che l'assenza del piano regolatore lascia ai proprietari.

2. Dentro ai limiti del piano si costruisce in base a questo; fuori in base ai «criteri di massima adottati dall'amministrazione per l'ulteriore sviluppo della città».

Ora non si può non considerare che i criteri dell'amministrazione dovrebbero essere esattamente il piano regolatore, che è definito appunto di ampliamento, e inoltre che mentre il piano è un decreto legge chiaro, preciso, e da tutti conoscibile, i «criteri di massima» di cui parla l'art. 14 non si sa assolutamente cosa siano, chi li formuli, chi li applichi.

Si noti inoltre che l'art. 14 conclude legando la licenza di lottizzazione fuori piano unicamente al fattore finanziario: può costruire chi è in grado di pagarsi luce, gas, acqua, fogne e un contributo per sanare il deficit dell'autobus. Ciò equivale a negare la licenza a tutti i piccoli lottizzatori e costruttori e ad accordarla ai grandi proprietari e alle grandi imprese edili.

A soli quattro anni dall'entrata in vigore del piano del '31 e delle sue norme un nuovo atto legislativo sanciva precisamente che fuori piano era lecito costruire in una serie di zone denominate «nuclei edilizi», purché si fosse depositata la somma occorrente per l'impianto dei pubblici servizi.

Con straordinaria leggerezza vi si affermava che i nuclei edilizi allora esistenti erano dotati di quasi tutti i servizi pubblici e si definivano «spontanee» le baracche e le casette dell'estrema periferia, solo perché il confine del piano regolatore era stato fatto passare subito prima. Non basta tracciare una linea perché le responsabilità di ciò che succede al di là non siano di chi progetta e chi amministra al di qua, come non è detto che le conseguenze di ciò che si fa al di qua restino tutte dentro la linea di confine.

Ma è ancora più grave, e indice della incultura che presiedeva in quegli anni all'attività «subgiurisdizionale» del governatorato, il fatto che stabilendo i confini dei nuclei si toglie proprio a questi agglomerati «spontanei» la possibilità di divenire, con un razionale intervento pianificatorio, da mucchi di case in fila, complessi organicamente funzionanti, da casuali occasioni di umano avvillimento e umiliazione, centri in grado di evolversi socialmente ed economicamente in un dialogo con la città. Nella migliore delle ipotesi i confini dei nuclei sono i limiti di preesistenti proprietà

rurali; ma quasi sempre la delibera stabilisce come confini delle lottizzazioni una striscia lungo questa o quella via consolare «per m 100 a destra e a sinistra»!

È inoltre singolare che si dichiari addirittura che la delibera non toglie all'amministrazione la facoltà di procedere ad altre lottizzazioni fuori piano regolatore e fuori dei limiti dei nuclei edilizi.

Appoggiandosi a ciò, e chiudendo un occhio sul fatto che la delibera era comunque valida solo per chi risultava proprietario del terreno anteriormente al 1° gennaio 1935, l'espansione di Roma fuori piano ha finito per essere lecita ovunque: i confini dei nuclei sono stati mutati più volte, riducendoli prima, ampliandoli poi, riannettendovi infine le parti tolte con le riduzioni<sup>22</sup>.

Le zone previste come «nuclei edilizi» non furono costruite secondo dei piani, privilegio riservato solo alle «borgate marine»<sup>23</sup>: la delibera governatoriale non riconosce ai nuclei edilizi altra legislazione che il «giudizio insindacabile della amministrazione». Anche il regolamento edilizio non interessava le zone fuori piano altro che per il già più volte citato art. 14.

Centinaia di ettari furono così sottratte a qualsiasi pianificazione urbanistica: dentro vi sorsero borgate ufficiali (Quarticciolo, Trullo, Primavalle), baraccamenti e lottizzazioni, vi andarono ad abitare nel ventennio tra il 1935 e il 1955 non meno di 200 000 persone.

Si aggiunga a ciò che non è mai stata predisposta alcuna piani-

<sup>22</sup> In definitiva i nuclei edilizi comprendono le seguenti zone coprendo aree di molto superiori a quelle dentro il piano regolatore:

1. La zona lungo il raccordo anulare tra l'Aniene e la Borgata la Rustica.
2. Tor Sapienza.
3. Tutta la zona tra la Prenestina e la Casilina a est delle borgate del Quarticciolo e Alessandrina comprese.
4. La zona lungo la Casilina dalla borgata Alessandrina a Torre Gaia.
5. La zona tra la via Anagnina e Ciampino a sud-ovest di Casal Morena.
6. Statuario.
7. Tutta la zona tra la Cecchignola e la tenuta San Cesareo.
8. Una lunghissima striscia di terreno che serpeggia per quasi 10 chilometri lungo via della Magliana, il Trullo, la via Portuense, il forte Bravetta, la borgata Villini, il Forte Aurelio.
9. Una striscia di terreno lungo l'Aurelia dalla valle del Gelsomino alla biforcazione dell'Aurelia Antica.
10. Borgata Montespaccato.
11. Un'altra enorme zona lunga oltre 10 chilometri da Boccea a Ottavia comprendente tra l'altro la borgata di Primavalle.
12. La zona del fosso dell'Acquatrasversa e via Cortina d'Ampezzo.
13. La zona lungo la Cassia denominata Tomba di Nerone.
14. Una zona lungo la via di Grottarossa.
15. Una striscia di oltre 4 chilometri lungo la Cassia in località Giustiniana.

<sup>23</sup> Cfr. nota 2.

ficazione nel tempo: la data in cui si sono redatti i piani particolareggiati, la data dei cambiamenti dei confini dei nuclei, la data delle convenzioni, delle lottizzazioni, degli interventi di edilizia statale non è mai stata fissata da criteri urbanistici, ma è stata solo conseguenza delle richieste avanzate, delle pressioni fatte, delle circostanze del momento. Affossato il piano regolatore dagli articoli stessi della sua legge, giudicato, contraddetto, smentito da semplici ma efficacissime delibere governatoriali, in nessun momento della sua storia urbanistica tra il 1870 e l'ultima guerra Roma si era mai trovata così priva di piano come dopo il piano del '31.

## Capitolo quindicesimo

Roma verso il mare: E42/Eur

L'idea di tenere a Roma un'esposizione universale fu proposta per la prima volta a Mussolini nel giugno 1935 da Giuseppe Bottai; fu Mussolini a scegliere come data il ventesimo anniversario della marcia su Roma, cioè il 1942<sup>1</sup>.

Roma aveva un precedente importante nell'esposizione del 1911; la sua funzione urbanistica, la sua importanza in rapporto alla città e al suo sviluppo sono stati precedentemente descritti<sup>2</sup>.

Fin dalle prime discussioni affiorano alcuni principî che è difficile capire se fossero idee originali di Mussolini o se altri gliel suggerisse, mosso a sua volta dalla pressione di svariati interessi. L'esposizione, che viene definita con la sigla E42/Eur, dovrà essere completamente differente dalle altre esposizioni internazionali<sup>3</sup>: molte parti dell'E42/Eur dovranno avere carattere stabile<sup>4</sup>.

L'importanza dell'esposizione sarà perciò enorme: una volta finita essa non scomparirà e non lascerà nemmeno quelle poche cose come un ponte, delle strade, un teatro o simili, che tutte le grandi

<sup>1</sup> Le date precise (dal 21 aprile al 28 ottobre 1942) furono stabilite con R. D. L. 4 giugno 1938 n. 1033. In quegli anni era governatore di Roma Giuseppe Bottai (1895-1959) ed è probabile che la sua influenza fosse notevole: si ricordi che Bottai aveva partecipato ai movimenti di avanguardia romani dirigendo tra l'altro il giornale «Roma futurista» e che sarà il direttore di «Primato»; le ambizioni culturali di Bottai, specie nell'ambiente romano, erano notevoli. Bottai esercitò la sua funzione di governatore in modo alquanto strano: nominato il 24 gennaio 1935 partì il 7 ottobre 1935 volontario in Africa Orientale dove fu nominato governatore di Addis Abeba nel maggio del '36. Conservò la carica di governatore di Roma fino al 15 novembre dello stesso anno, quando fu nominato ministro dell'Educazione nazionale. Quattro giorni dopo la nomina di Bottai a governatore di Roma fu nominato segretario generale del governatorato Virgilio Testa (nota 16, cap. XII), che rimase in carica anche sotto i governatori successivi Colonna (nominato governatore nel '36) e Borghese (nominato governatore nel '39), fino alla caduta del fascismo nel 1943. Durante l'assenza africana di Bottai, Virgilio Testa fu la massima e unica autorità del governatorato.

<sup>2</sup> Cfr. cap. X.

<sup>3</sup> È evidente in ciò la polemica con la Francia (esposizione di Parigi del 1937) e con gli Stati Uniti (esposizione di New York del 1939).

<sup>4</sup> L'esposizione - come vedremo - non ebbe luogo, ma fu ribattezzata dopo la fine del fascismo «Esposizione Universale Roma Eur», da qui in avanti useremo le due sigle accoppiate: E42/Eur.

esposizioni piú o meno costruivano stabilmente. Sarà la struttura stessa dell'E42/Eur a rimanere come «cuore di un grande, futuro quartiere cittadino»<sup>5</sup>.

Nel giugno 1936 il Bureau International des Expositions accoglie la domanda dell'Italia e la macchina per la realizzazione dell'E42/Eur si mette in moto. I primi problemi da risolvere sono la scelta della località e la scelta delle persone.

Per la località varie idee circolano nella stampa: villa Borghe-se, le pendici di Monte Mario attorno al Foro Italico (allora Foro Mussolini e centro delle attività sportive del Pnf), le pendici del Gianicolo al posto del carcere di Regina Coeli la cui demolizione prevista da tutti i piani regolatori non è mai avvenuta. Ma il governatore di Roma Bottai aveva fin dall'anno prima indicato a Mussolini un'area di 200-250 ettari nella zona tra Roma e Ostia a cavallo dell'ansa del Tevere fra Tor di Valle e la Magliana, completata dalle adiacenti colline della zona portuense: l'indicazione è talmente precisata topograficamente da far supporre la presenza dietro a Bottai di qualche tecnico esperto, rappresentante discreto di interessi speculativi<sup>6</sup>. La proposta si inserisce comunque nella generica retorica mussoliniana sempre insistente sullo slogan «Roma al mare».

Il 20 ottobre 1936 Mussolini effettua un sopralluogo nella zona tra Roma e Ostia: lo accompagnano vari gerarchi, il segretario generale del governatorato Virgilio Testa e l'ingegner Salatino, capo dei servizi tecnici; Bottai è assente e la sua proposta comincia a perdere terreno. Mussolini in quei mesi sembra pensasse a zone piú vicine a Ostia, forse a Casal Palocco<sup>7</sup>; ma poi il 15 dicembre torna a visitare la zona e sceglie l'area definitiva delle Tre Fontane a cui dichiara, in un documento riservato, di non aver mai pensato prima. Oltre a Testa e a Salatino lo accompagnava questa volta

<sup>5</sup> Cfr. ARNALDO BRUSCHI, *L'E42/EUR*, in «La Casa», n. 6, Roma s. d., fascicolo dedicato a *L'architettura moderna in Italia*; ITALO INSOLERA e LUIGI DI MAJO, *L'Eur e Roma dagli anni Trenta al Duemila*, Laterza, Roma-Bari 1986; AA.VV., *E42/EUR, Utopia e scenario del regime*, Marsilio, Venezia 1987; PIERO e ROBERTO DELLA SETA, *I Suoli di Roma, Uso e abuso del territorio nei cento anni della capitale*, Editori Riuniti, Roma 1988.

<sup>6</sup> Su queste aree sorgeranno negli anni '50 l'ippodromo di Tor di Valle e negli anni '60 il gigantesco quartiere della Magliana, i cui piani inferiori sono interamente fuori legge essendo costruiti al di sotto della quota di piena del Tevere. Sarebbe interessante sapere se le premesse di queste speculazioni venivano poste proprio in quegli anni e se l'esposizione non doveva essere una prima occasione, del resto mancata.

<sup>7</sup> 3265 ettari a Ostia e 305 a Casal Palocco erano stati esclusi dall'estensione alla capitale delle leggi sulla liquidazione dei beni ecclesiastici (legge 7 luglio 1866 e precedente 29 maggio 1859) e nel 1936 erano proprietà della Mensa Vescovile di Ostia.

anche il nuovo governatore Piero Colonna<sup>8</sup>; Bottai era diventato un mese prima ministro dell'Educazione nazionale. Gli interessi sulle aree erano comunque molto forti: anche dopo la chiara decisione mussoliniana del dicembre 1936 non mancano i tentativi per affiancare alle Tre Fontane altre località: la Magliana, Ostia. Ma l'E42/Eur resterà tutta alle Tre Fontane: anzi l'area aumenterà fino a 436 ettari<sup>9</sup>.

È difficile allo stato attuale delle nostre conoscenze capire chi guidò la decisione di Mussolini. Sulla direttrice del mare molte erano le convergenze. Le grandi imprese costruttrici dovevano essere abbastanza indifferenti all'area, sicure di realizzare dovunque grossi affari costruendo milioni di metri cubi.

Quello che è certo è che ci furono persone che seppero trasformare quella decisione mussoliniana nella piú importante scelta urbanistica di Roma moderna: poco importa sapere se esse – o le forze che esse rappresentavano – avevano già interessi e programmi precedenti o se li costruirono poi sull'impianto legislativo e sui fondi dell'E42/Eur. È certo che nell'agosto 1937 (sette mesi dopo la scelta dell'area) i lavori avevano inizio nella zona adiacente all'Abbazia delle Tre Fontane, a grande distanza dai confini del piano regolatore del 1931<sup>10</sup>. Centinaia di ettari dentro al piano e decine di nuclei edilizi attendevano strade, fogne, servizi, edifici pubblici che ne avviassero o favorissero l'urbanizzazione: l'esposizione avrebbe potuto fungere da «cuore di un grande futuro quartiere cittadino» in tante parti della città dove sarebbe stata il «pilota» per la nascita di un settore della periferia, secondo un programma, secondo una direttrice razionale.

Invece l'esposizione ignorò il piano e ignorò anche quanto si an-

<sup>8</sup> Piero Colonna, governatore di Roma 1936-39, appartenente alla nobile antica famiglia (dal 1200) che aveva avuto tre papi: Giovanni XIII (965-72), Benedetto IX (1032-1048), Martino V (1417-31).

<sup>9</sup> I 436 ettari espropriati per l'E42/Eur appartenevano ai seguenti proprietari: Comunità dei Cistercensi Riformati (Trappisti) delle Tre Fontane, ettari 58,77,66 (di cui 48,24,96 della corrispondente società agricola); Emilia e Adriana Mancini, ettari 78,64,20; Maddalena, Domenico e Gioacchino Rocchi, ettari 89,39,50; Alberto Del Gallo di Roccagiovine, ettari 35,92,60; Dante Battisti, ettari 31,02,50; Ernesto e Giuseppe Giombini, ettari 29,08,30; Rosa Di Domenico, ettari 23,87,46; centotrentasei piccoli proprietari, ettari 43,58,38; il governatorato e il demanio dello Stato erano già proprietari di ettari 45,69,40. Sono noti i legami che dopo la guerra legheranno i Del Gallo di Roccagiovine, proprietari di enormi aree all'intorno di quelle espropriate, al sindaco democristiano Urbano Ciocchetti.

<sup>10</sup> Gli operai impiegati nei lavori erano quasi tutti immigrati senza famiglie; per essi furono costruite delle baracche entro un recinto oltre la via Laurentina che costituì nel 1945 il primo nucleo del villaggio formato dai profughi giuliano-dalmati.

dava facendo fuori piano: nessuna di quelle iniziative cosiddette «spontanee» che abbiamo visto nel capitolo precedente raggruppate sotto il nome di «nuclei edilizi», si era sviluppata nella direzione del mare. L'E42/Eur scelse il deserto, deserto di uomini, di case e di leggi.

In quegli anni dobbiamo sottolineare una data fondamentale per la storia di Roma: il 28 aprile 1937 Mussolini pianta il primo pino all'E42/Eur e dà il primo colpo di piccone per la demolizione di Borgo: si definisce con ciò non solo come sarà la Roma moderna ma come sarà tutta la Roma futura. Entrambe le opere (per cui vedi in questo capitolo e nei successivi) non esistevano nel piano del 1931, considerato da Mussolini come il piano della Roma fascista.

La scelta delle persone da porre alla testa dell'E42/Eur fu ratificata con R. D. 31 dicembre 1936 immediatamente successivo alla legge n. 2174 del 26 dicembre 1936 che istituiva l'Ente autonomo per l'esposizione universale e internazionale; le nomine però erano già state fatte precedentemente e comunicate assieme all'annuncio dell'esposizione il 9 ottobre<sup>11</sup>. In un primo momento Mussolini aveva designato come commissario per l'esposizione Pirelli<sup>12</sup>; ma il governatorato aveva avanzato le candidature di Cini o di Volpi, cioè dei due massimi industriali veneti<sup>13</sup>: fin dal 1883 le società di bonifica venete erano presenti nella zona tra Roma e il mare. Commissario fu quindi nominato il Cini e commissari aggiunti Oreste Bonomi e Cipriano Efisio Oppo<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Il Bureau International des Expositions aveva accolto la domanda italiana il 25 giugno 1936; tutta l'organizzazione - salvo come si è visto la scelta dell'area - fu predisposta nei tre mesi successivi durante i quali in Italia non fu data notizia della decisione del Bureau.

<sup>12</sup> Dai documenti in proposito sembrerebbe trattarsi del senatore Giovanni Battista Pirelli che aveva 88 anni e morirà poco dopo; è più probabile ci sia stata confusione col figlio Alberto che aveva 54 anni. Comunque la scelta era per un industriale milanese, specializzato in un settore moderno.

<sup>13</sup> Vittorio Cini (1885-1977), conte di Monselice, senatore dal 1934 al 1943; presidente della Società Porto Industriale di Venezia, di altre società industriali e di bonifica, commissario all'E42/Eur fino al 4 febbraio 1943, quando fu nominato ministro delle Comunicazioni nell'ultimo governo Mussolini. Tentò di conservare una certa autonomia rispetto allo sfacelo della guerra fascista e si dimise il 24 giugno; Mussolini non accettò le dimissioni. Cini rimase al suo posto e il suo ruolo nelle congiure prima del 25 luglio non è troppo chiaro. Giuseppe Volpi di Misurata (1877-1947), fondatore e maggior proprietario della Sade (Società Adriatica di Elettricità), e conseguentemente principale padrone di tutte le industrie meccaniche, siderurgiche, di navigazione, assicurative ecc. del Veneto; promotore della zona industriale di Marghera. Oltre a questa gigantesca attività industriale e finanziaria fu diplomatico in Medio Oriente dopo la guerra italo-turca, governatore della Tripolitania dove nel 1921-25 conquistò il Sahara, ministro delle Finanze (1926-28). Presiedette la Confindustria sotto il fascismo.

<sup>14</sup> Oreste Bonomi (1902) fu commissario aggiunto e vicepresidente dell'E42/Eur fi-

Nel gennaio 1937 i lavori per l'E42/Eur vengono dichiarati di pubblica utilità e l'ing. Salatino traccia il perimetro definitivo: dentro questo devono redigere il piano dell'E42/Eur gli architetti Giuseppe Pagano, Marcello Piacentini, Luigi Piccinato, Ettore Rossi e Luigi Vietti<sup>15</sup>. La composizione di questo gruppo era una conseguenza dei positivi risultati ottenuti alla Città Universitaria due anni prima.

Dopo oltre cinquant'anni da quando si era cominciato a parlare di una Città Universitaria a Roma si era dato finalmente corso ai lavori nel 1932 per completarli nel 1935: Marcello Piacentini aveva redatto il piano d'insieme e progettato i propilei e il rettorato<sup>16</sup>. La dimensione del complesso era abbastanza controllabile e consentì alla serietà professionale e al rigore tecnico di Pagano di prevalere sulle monumentali intenzioni di Piacentini: anche Foschini, che pochi anni più tardi progetterà con Del Debbio e Ballio-Morpurgo il monumentale palazzo del ministero degli Esteri, adotta nei padiglioni a lui assegnati un linguaggio che sembra accettare canoni e modi dell'architettura razionalista. Pur su uno schema classico, su una simmetria voluta ed esaltata, la Città Universitaria era risultata un insieme straordinariamente sobrio, privo di pacchianerie e volgarità: malgrado alcuni compromessi, il complesso indubbiamente migliore che si sia attuato a Roma, e forse in Italia, nel periodo fascista. Le cause di questa flessione del monumentalismo accademico, purtroppo momentanea e isolata, furono principalmente due: da una parte il momento politico-culturale, dall'altra la netta differenza di capacità tecnica tra Pagano e Piacentini, tra i razionalisti e gli accademici.

no all'8 marzo 1943, e ministro nell'ultimo brevissimo governo Mussolini (febbraio-luglio 1943). Cipriano Efisio Oppo (1890-1962), pittore, deputato e sindacalista fascista, fu commissario aggiunto all'E42/Eur fino all'autunno del 1943 ed ebbe ruoli importanti nell'impostazione e nelle prime realizzazioni.

<sup>15</sup> Giuseppe Pagano-Pogatschnig (Pareno 1896 - Mauthausen 1945) è la maggiore personalità italiana del Movimento moderno in architettura. Cfr. CARLO MELOGRANI, *Giuseppe Pagano*, Il Balcone, Milano 1955; GIANFRANCO CANIGGIA, *Il clima architettonico romano e la città universitaria* e A. BRUSCHI, *L'E42*, entrambi nel fascicolo di «La Casa» citato a p. 166, nota 5; AA.VV., *Giuseppe Pagano Pogatschnig*, Domus, Milano 1947; AA.VV., numero unico di «Parametro», aprile 1975; GIUSEPPE PAGANO, *Architettura e città durante il fascismo*, a cura di Cesare De Seta, Laterza, Roma-Bari 1976, con completa nota biobibliografica a cura di M. T. Perone. Ettore Rossi (1894-1968), architetto; Luigi Vietti (1903-98), architetto, lavorò in Costa Smeralda per l'Aga Khan e in Eritrea. Per Piacentini e Piccinato vedi cap. X.

<sup>16</sup> I progetti delle altre facoltà furono di Arnaldo Foschini per gli istituti d'igiene e d'ortopedia; Rapisardi per lettere, giurisprudenza, scienze politiche; Aschieri per chimica; Gio Ponti per matematica; Michelucci per mineralogia e fisiologia; Capponi per botanica e Giuseppe Pagano-Pogatschnig per fisica, mentre incarichi minori erano stati affidati ai più giovani Montuori, Gaetano Minnucci, Giorgio Calza Bini, Francesco Fariello, Saverio Muratori.

Quando nel 1932 furono dati gli incarichi per la Città Universitaria i rapporti tra il fascismo e gli architetti razionalisti, l'atteggiamento di Mussolini verso l'architettura moderna non erano molto chiari e definiti. Nel 1931 Alberto Calza Bini, come segretario del Sindacato nazionale fascista architetti, aveva pubblicamente e ufficialmente «deplorato» il Movimento italiano per l'architettura razionale<sup>17</sup>; ma quasi contemporaneamente la mostra della Rivoluzione fascista era stata allestita in gran parte proprio dagli architetti del Miar in un linguaggio stilistico nettamente razionalista. Sindacalmente e politicamente inoltre gli architetti razionalisti non erano facilmente attaccabili: non erano infatti antiaccademici perché antifascisti, ma al contrario diventarono antifascisti solo parecchi anni dopo perché razionalisti. Pagano in particolare aveva un curriculum di super decorato della Grande Guerra, squadrista e legionario fiumano che obbligava i suoi avversari ad attaccarlo direttamente solo sul piano dell'architettura: il che non era facile anche perché dal 1931 Pagano dirigeva, con Edoardo Persico, una delle maggiori riviste d'architettura: «Casabella»<sup>18</sup>.

Gli accademici e Piacentini sono meno decisi, meno sicuri tra il '30 e il '35, di quanto non lo saranno poi: temono ancora che certi settori dell'apparato fascista – come Bottai – possano confondere gli architetti razionalisti coi futuristi e possano appoggiarli e difenderli. Si consideri anche che in quegli anni non pesava ancora sul fascismo l'influenza tedesca, che spianerà la via agli accademici e a Piacentini<sup>19</sup>.

D'altra parte il contributo dato da Pagano alla Città Universitaria «condizionò l'opera degli altri più di quanto si creda»<sup>20</sup>. In poco tempo, Pagano presentò il progetto definitivo che non subì alcuna modifica nel corso dell'esecuzione; gli altri invece presentarono progetti incompleti, variati anche radicalmente durante i lavori. Il Rettorato di Piacentini doveva comprendere una torre di dieci piani: ma l'autore ci ripensò e l'abolì quando però erano già stati iniziati i pilastri del primo piano: «Si direbbe che gli altri

<sup>17</sup> Cfr. «Architettura e Arti Decorative», maggio 1931.

<sup>18</sup> Edoardo Persico (1900-36), critico, giornalista, redattore di «Casabella», esercitò una grandissima influenza sugli architetti, i pittori, gli artisti di Torino e di Milano tra il 1927 e il 1935. A Milano fondò la Galleria del Milione. A differenza di Pagano, Persico, che aveva vissuto a Parigi ed era stato operaio della Fiat, era antifascista e aveva collaborato a «Rivoluzione Liberale» di Gobetti.

<sup>19</sup> Cfr. a questo proposito il numero dell'agosto 1939 di «Architettura» dedicato al nazismo, con ampia entusiasta prefazione di Piacentini.

<sup>20</sup> Cfr. l'articolo di GIANFRANCO CANIGGIA in «La Casa» cit.

progettisti si adeguino al metro di Pagano, togliendo o attenuando le torri, i propilei, i marchinegni monumentali, le scalee e le magniloquenti sculture»<sup>21</sup>.

Due anni dopo all'E42/Eur la storia non si ripete. Pagano ingenuamente pensa che la situazione sia analoga alla Città Universitaria: è convinto di poter recuperare, con l'appoggio di Piccinato, Rossi e Vietti, il terreno guadagnato inizialmente da Piacentini. Pensa che verrà il tempo degli esecutivi e che allora l'architettura riscatterà l'urbanistica, e la serietà, la preparazione, la capacità degli architetti moderni, nuovamente, condizioneranno gli accademici.

Invece Piacentini questa volta è fortissimo: sa di avere dalla sua Cini e Oppo e dietro a loro Mussolini. Prima che giunga il momento dell'architettura, Piacentini è stato nominato soprintendente all'architettura, ai parchi e ai giardini; è entrato con funzioni di comando nella complessa organizzazione burocratica dell'Ente autonomo e vi ha fatto entrare direttamente o indirettamente i più giovani architetti romani, su cui la sua autorità e il suo prestigio sono assoluti. Il dialogo possibile con Pagano e gli altri è chiuso: assegnate loro consulenze generiche e su temi del tutto laterali, Piacentini può creare liberamente le condizioni perché il monumentalismo in parte implicito nell'impostazione urbanistica, divenga del tutto esplicito e sempre più potenziato nell'architettura dei singoli edifici<sup>22</sup>.

Pagano, dalle pagine di «Casabella», protesta: ma è troppo tardi. Di fronte alle sue parole sta il peso delle «gigantesche forniture di pietre pregiate, di colonne tornite e lucidate, di pavimenti, di rivestimenti: tonnellate e tonnellate, metri cubi e metri cubi».

<sup>21</sup> Vedi G. CANIGGIA cit.

<sup>22</sup> Gli edifici allora progettati furono i seguenti: palazzo della Civiltà italiana (G. Guerini, E. La Padula, M. Romano), palazzo degli Uffici (G. Minnucci), palazzi dell'Ina e Previdenza sociale (G. Muzio, G. Pediconi, M. Paniconi), palazzo dei Congressi (A. Libera), palazzi dell'Arte antica e moderna (F. Fariello, S. Muratori, L. Quaroni), palazzo della Civiltà romana (P. Aschieri, D. Bernardini, C. Pascoletti, E. Peressutti), museo delle Forze Armate (attuale archivio, M. De Renzi, G. Pollini), Cassa di Risparmio (G. Vaccaro), ufficio postale (G. Banfi, L. Belgioioso, E. Peressutti, E. Rogers), Istituto industriale (E. Del Debbio), palazzo delle Comunicazioni e Trasporti (M. De Renzi, G. Pollini, L. Figini), Istituto forestale (A. Brasini), Città di Roma (C. Valle), palazzo dell'Agricoltura (attuale scuola di polizia, P. Marconi, G. Samonà, G. Viola Innocenzo), teatro (L. Moretti), teatro all'aperto (G. Michelucci), ristorante (E. Rossi), Istituto di scienze della costituzione umana, poi Ospedale Sant'Eugenio (L. Lenzi, G. Lenzi, D. Ortensi), palazzo della Federazione fascista dei proprietari di fabbricati (P. Rossi de' Paoli), palazzo dell'Artigianato (R. Fagnoni, I. Gamberini), palazzo del ministero dei Lavori pubblici (A. Baccin, A. Cavallari-Murat, A. Capo, L. Vagnetti, L. Orestano), caserma dei pompieri (C. De Maria, C. Longo), chiesa (A. Foschini), arco trionfale in duralluminio (A. Libera).

Nei giorni in cui inevitabile appariva ormai la seconda guerra mondiale, i romani videro comparire all'orizzonte delle colline verso Ostia i primi colossali edifici di questa città tutta necessariamente «monumentale»: il palazzo della Civiltà italiana (il cosiddetto «Colosseo quadrato»), la chiesa, il palazzo dei Congressi («dentro cui c'entra tutto intero il Pantheon»), le esedre dell'Ina, le teorie di colonne della piazza Imperiale, il palazzo degli Uffici, cervello della complessa mole di interessi che intanto si sono andati concentrando intorno all'E42/Eur. Lo «stile» di quei primi edifici era molto variabile: dovevano però essere tutti dei «monumenti».

L'Ente autonomo per l'esposizione universale e internazionale è diventato tra il dicembre del 1936 e il luglio del 1938 un istituto potentissimo e ricchissimo. All'atto stesso della sua istituzione se ne definirono i poteri legali, dato che la legge sul piano regolatore del 1931 non comprendeva, come già abbiamo visto, quelle aree e la legislazione prevista per i «nuclei edilizi» sarebbe stata inadeguata<sup>23</sup>.

L'E42/Eur nascerà direttamente per piani particolareggiati, redatti secondo la legge del piano regolatore di Roma, svincolati però dal piano generale che si arrestava molti chilometri più a nord. Dato che il ministero dei Lavori pubblici si sarebbe trovato alquanto imbarazzato a dover approvare dei piani particolareggiati senza piano generale, con D. L. 7 marzo 1938, n. 465, si stabilì che i piani particolareggiati dell'E42/Eur sarebbero stati sottoposti unicamente all'esame e all'approvazione dell'apposita commissione per i piani particolareggiati stabilita dall'art. 3 della legge sul piano regolatore; il parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici è eliminato.

È pure eliminata la necessità per procedere agli espropri di aver redatto i piani particolareggiati esecutivi: basta averne stabiliti i confini, salvo a redigere i piani particolareggiati entro cinque anni: come vedremo in seguito la tendenza a far coincidere i piani con i perimetri divenne abitudine e quasi anche legge. Si utilizzarono

<sup>23</sup> L'Ente esposizione universale ed internazionale fu istituito con legge 26 dicembre 1936, n. 2174 (pubblicata nella «Gazzetta Ufficiale», n. 2, del 4 gennaio 1937); in vent'anni saranno emessi oltre cinquanta tra leggi e decreti. Ricordiamo qui solamente i provvedimenti sulle espropriazioni (R. D. L. 14 gennaio 1937, n. 1567, convertito nella legge 3 febbraio 1938, n. 126) e sul piano dell'Eur e i piani particolareggiati (R. D. L. 21 agosto 1937 n. 1615, convertito nella legge 30 dicembre 1937, n. 2408; R. D. L. 7 marzo 1938, n. 465, convertito nella legge 16 giugno 1938, n. 1074; R. D. 16 giugno 1938; R. D. 12 luglio 1938, n. 1225; R. D. 28 luglio 1939; legge 29 marzo 1940, n. 214; legge 16 settembre 1940 n. 1433; R. D. L. 6 gennaio 1941, n. 2; R. D. L. 28 maggio 1942).

cioè poteri speciali più ampi di quelli stabiliti a suo tempo per realizzare il piano regolatore, ma per operare senza alcun piano, cioè senza alcuna scelta. Questi criteri non furono adottati solo nell'area dell'esposizione vera e propria: i confini stabiliti inizialmente furono ampliati in considerazione che «nella zona riservata all'E42/Eur verranno costruiti edifici a carattere permanente che costituiranno l'ossatura di una futura città e l'inizio dell'espansione della città verso il mare»<sup>24</sup>. Con questa frase si è dato inizio a quella che per almeno un secolo sarà la Roma futura.

Si autorizza così a espropriare un'area molto più vasta di quella direttamente occupata dall'esposizione per redigere poi i piani particolareggiati relativi. In tutta la zona di «saldamento» tra la città e l'esposizione si investì il Comune di poteri straordinari, quali più volte sarebbe stato necessario avere per attuare i vari piani regolatori del 1873, del 1883, del 1909, del 1931, ma mai si ebbero. Con il D. L. 21 agosto 1937, n. 1615, si erano messi a disposizione del governatorato anche i mezzi finanziari straordinari per attuare espropri e costruzioni: precisamente 350 milioni in cinque anni a fondo perduto e mutui per 400 milioni con 5/8 degli interessi a carico dello Stato.

È nata così fuori del piano regolatore una forza molto superiore al piano stesso e che lo ignora e gli si contrappone: con strumenti legali ed economici quali il piano non ha mai avuto, questa forza penetra nei limiti di quello e si impone come la grande protagonista di tutta l'urbanistica romana, ormai per sempre.

A questo punto – siamo nel 1938 – i mezzi legali e finanziari per progettare e iniziare quel grande quartiere cittadino di cui l'E42/Eur doveva essere il «cuore» erano pronti. L'Ente autonomo dell'E42, con le enormi proprietà acquisite, si inserì nel caos legislativo e urbanistico della periferia romana.

Il governatorato era nato, ai tempi di Filippo Cremonesi, con l'impegno e lo scopo di sostituire all'urbanistica pianificata l'urbanistica decisa «caso per caso» dalla burocrazia governatoriale; di sostituire all'attività regolata da leggi note e precise l'arbitrio della «sottoamministrazione». All'E42/Eur questi principi furono applicati integralmente.

Le intenzioni del governatorato, dell'Ente autonomo dell'E42/

<sup>24</sup> I confini iniziali erano stati stabiliti dal D. L. 14 gennaio 1937, n. 1567 convertito nella legge 3 febbraio 1938, n. 126; gli ampliamenti sono decisi con R. D. 16 giugno 1938; R. D. 12 luglio 1938, n. 1225; R. D. 28 luglio 1939, legge 16 settembre 1940, n. 1433; R. D. L. 6 gennaio 1941, n. 2; R. D. L. 28 maggio 1942.

Eur, di quanti facevano corona a queste due massime autorità, erano probabilmente di concludere nel 1942 la parte monumentale e trionfale del loro programma: l'esposizione universale da una parte, lo sventramento di via della Conciliazione dall'altra. Poi, ammainate le bandiere, forti dell'autorità, del prestigio, della ricchezza acquisita, passare alla più capillare espansione residenziale della città, ai «saldamenti», allo sfruttamento delle aree fabbricabili.

Non a caso i cinque anni di tempo per giustificare gli espropri scadevano un anno dopo il 1942; non a caso sono quelli gli anni in cui le grandi imprese edilizie e le famiglie patrizie acquistano le ultime grandi proprietà agricole attorno alla città, costituendo i colossali complessi di aree di cui avremo occasione di parlare nei prossimi capitoli. Mentre la Società Generale Immobiliare acquista Monte Mario, il governatorato si propone di «promuovere, mediante apposite convenzioni con le imprese edilizie di elevata potenzialità finanziaria e mediante la concessione di congrue facilitazioni, le costruzioni, dove più urgente si ravvisa la necessità dell'intensificazione edilizia»<sup>25</sup>.

Ma nel 1941 la situazione cambia di colpo: l'illusione che per il 21 aprile 1942 – data prevista per l'inaugurazione dell'E42/Eur – la «guerra-lampo» possa essere vittoriosamente finita è scomparsa. L'esercito italiano è bloccato ai confini della Grecia: la crisi comincia a profilarsi in tutta la nazione. I cantieri si chiudono; si arrestano le demolizioni in via della Conciliazione, cessano i lavori all'E42/Eur. A quella data i contributi dello Stato versati all'E42/Eur erano stati di 370 milioni (pari a 850.000 lire circa per ettaro) per 453 ettari, oltre ai mutui agevolati e alle erogazioni per la metropolitana.

I terreni dell'esposizione vengono cintati e le opere incompiute, i materiali accumulati, le statue non innalzate sembrano un grande, immenso, spettrale rudere, divenuto tale prima di essere mai stato vivo.

<sup>25</sup> R. D. 16 giugno 1938.

## Capitolo sedicesimo

### Il «piano ombra» del 1942

L'incertezza dell'avvenire, l'urgenza delle scadenze per la destinazione delle aree espropriate, obbligano il governatorato a riesumare il piano del 1931 tante volte dichiarato superato dalle necessità di grandezza della Roma di Mussolini. Nel 1940 si delibera di ampliarne i confini annettendo le aree tra Roma e l'E42/Eur e dando disposizioni per la costruzione della monumentale via Imperiale (attuale Cristoforo Colombo)<sup>1</sup>. Successivamente, agli inizi del 1941, veniva emesso un decreto sul «Piano regolatore di massima per l'espansione della città di Roma verso il mare»<sup>2</sup>: all'art. 1 veniva senz'altro approvato il mai redatto suddetto piano regolatore «in base al perimetro risultante dalla planimetria firmata dall'ispettore generale dei Servizi Tecnici del governatorato di Roma dott. ing. Paolo Salatino» che abbiamo già trovato in questo ruolo di esperto in perimetri; al successivo art. 2 si dà incarico al governatorato di redigere i piani particolareggiati sulla base della legge del vecchio piano di Roma<sup>3</sup>. Il principio cioè in base a cui il piano regolatore è un semplice perimetro di zone da urbanizzare, dentro cui poi si deciderà cosa e quanto fare, è qui sancito definitivamente. Ma ancora più interessanti sono gli articoli successivi, che obbligano il governatorato a espropriare le aree non costruite all'interno di un enorme perimetro tracciato dalla Portuense all'Appia Antica, en-

<sup>1</sup> Legge 16 settembre 1940 n. 1433. All'art. 3 si legge: «I fabbricati che sorgeranno sulla via Imperiale ... dovranno avere un tutto organico [sic] ispirato alla medesima concezione architettonica, con carattere di particolare nobiltà sia per proporzioni sia per i materiali da costruzione impiegati». Notoriamente e fortunatamente questi fabbricati non sono mai stati costruiti. Con R. D. L. 28 maggio 1942 veniva approvato il piano particolareggiato dell'E42/Eur: sarà questo lo strumento urbanistico legale in vigore fino al 27 febbraio 1973 (decreto Regione Lazio di approvazione del piano particolareggiato n. 1 bis del piano di Roma).

<sup>2</sup> R. D. L. 6 gennaio 1941 n. 2 («Gazzetta Ufficiale» del 9 gennaio 1941) successivamente non convertito in legge e quindi decaduto dopo due anni.

<sup>3</sup> Legge 24 marzo 1932, n. 355.

tro il 31 dicembre 1950, al valore venale alla data del 1° gennaio 1930 con aumento dell'indennità di espropriazione in ragione del 4% per ogni anno; venivano per questo stanziati dallo Stato 100 milioni rimborsabili a rivendita avvenuta delle aree, senza scadenze, con l'interesse del 4% annuo<sup>4</sup>.

È difficile capire come questo decreto si inserisca nelle lotte politiche di quegli anni: potrebbe essere un colpo di forza dei gruppi di costruttori legati al governatorato e interessati a garantirgli un abbondante patrimonio di aree; ma potrebbe anche essere stato solo un decreto-minaccia per permettere invece proprio alle grandi proprietà che si stavano costituendo in quegli anni di acquistare a prezzi condizionati dalla spada di Damocle dell'esproprio. Comunque il decreto non fu convertito in legge e i proprietari rimasero per sempre padroni di aree senza alcun vincolo di piano, da tenere in serbo per l'espansione di Roma vent'anni dopo.

Successivamente fu deliberato un secondo ampliamento dei confini del piano del 1931 annettendo a nord alcune borgate, a est un'area per i mercati generali adiacente alla nuova zona industriale fuori piano, di cui parleremo tra poco.

Si tratta di una pura estensione di confini in modo da poter redigere nelle zone di nuova acquisizione direttamente dei piani particolareggiati – il che avverrà però in due soli casi –; il problema del loro aggancio al piano generale e delle necessarie modifiche di questo è rinviato ad altra occasione. Gli enormi «nuclei edilizi» che rappresentavano da quasi dieci anni una specie di limbo nell'amministrazione urbanistica romana, continuano a restare fuori del piano<sup>5</sup>.

Nella grande corsa all'accaparramento delle aree si inserisce anche la decisione di realizzare una zona industriale a est della città tra la via Tiburtina e la via Prenestina, anche per ovviare alla riduzione delle aree destinate all'industria nella zona oltre San Paolo<sup>6</sup>: la presenza dell'E42/Eur aveva infatti in gran parte trasformate le destinazioni previste dal piano del '31, che prevedeva la totale utilizzazione per le industrie delle due sponde del Tevere fino alla Magliana.

Nessuno stabilimento fu naturalmente costruito in quegli anni

di guerra, ma la situazione fondiaria fu ancora una volta compromessa da un provvedimento assolutamente isolato.

Tutto questo complicato affannarsi poteva rischiare di essere un fragile castello di carte; in quegli stessi giorni si inizia perciò una operazione di copertura. Nel gennaio 1941<sup>7</sup> il governatore principe Borghese, ricevute istruzioni da Mussolini, nominò un comitato per redigere il «Piano regolatore del Ventennale»: Mussolini stesso aveva designato Piacentini, Giovannoni, Oppo, ai quali il governatorato aveva affiancato i suoi funzionari Salatino, Folinea, Maccari, Testa. È presumibile che nel comitato Giovannoni non contasse niente, Piacentini pochissimo, anche se rappresentava la facciata ufficiale ed era la «firma» del piano, Oppo forse qualcosa; gli altri erano da decenni funzionari del governatorato e sapevano tutto di ogni metro quadrato e di ogni lira che si muoveva dietro le parole di Mussolini o dietro i disegni di Piacentini. A uno di essi, Virgilio Testa, toccherà poi – come vedremo – nella Roma post-fascista il compito di attuare proprio le indicazioni chiave del Piano del Ventennale, per cui non è avventato riconoscerlo come l'autore principale di questo documento<sup>8</sup>.

La «Variante generale» 1942 (o «Piano regolatore del Ventennale») ha come colonna vertebrale l'espansione di Roma verso il mare; riprendendo l'insistente slogan mussoliniano «Roma al mare» e «Roma si dilaterà sopra altri colli, lungo le rive del fiume sacro, fino alle spiagge del Tirreno». Queste frasi lapidarie riassumono le proposte più volte avanzate da anni da Virgilio Testa (dal 1935 al 1943 segretario generale del governatorato e dopo la guerra commissario all'Eur dal 1951 al 1973, dalla nascita alla ormai avvenuta assunzione del ruolo del nuovo centro)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Cioè contemporaneamente al già ricordato R. D. L. 6 gennaio 1941, che approvava come piano di massima il «perimetro Salatino».

<sup>8</sup> Meglio noto come «Variante generale 1941-42»: la relazione è stata pubblicata in «Urbanistica», n. 62, 1974, a cura di Alberto Mancini e Italo Insolera. Si veda inoltre *Il Piano Regolatore di Roma* in «Costruzione», annali dell'Uria, n. 2, 1949, con interventi di Virgilio Testa e di Plinio Marconi.

<sup>9</sup> Vedi cap. XII, nota 16.

<sup>10</sup> La «Variante generale» è divisa in dodici parti: I. Direttive del nuovo studio (Roma arriverà a tre milioni di abitanti; Eur e mare (salvo errore è questo il primo documento in cui non si parla più di E42 e si dice Eur); rispettare la città vecchia; borgate nell'Agro; ferrovie e strade in funzione dell'Eur; zonizzazione; aree per ministeri ecc.; classificazione delle strade; parchi; zone industriali; zona sportiva; circoscrizioni; nuovo regolamento edilizio). II. Piano regolatore del 1931 (Piano organico, ma poi è venuta l'E42/Eur). III. Basi statistiche e demografiche. IV. Piano territoriale (Non rientra nei compiti del governatorato della città di Roma). V. Schema e descrizione generale del nuovo piano regolatore (Quattro grandissime zone: Colli, Roma vecchia, nuove espansioni in atto, «coda del-

<sup>4</sup> Cfr. LANDO BORTOLOTTI, *Storia della politica edilizia in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1978; ID., *Roma fuori le mura*, Laterza, Roma-Bari 1988; P. e R. DELLA SETA, *I suoli di Roma* cit.

<sup>5</sup> Vedi cap. XV.

<sup>6</sup> Legge 6 febbraio 1941, n. 346.

Nella prolusione il governatore, principe Gian Giacomo Borghe- se, si indirizza al duce che gli diede «l'ordine di provvedere allo studio di un nuovo piano regolatore: studio che sarà indubbiamente continuato dopo la vittoria». La retorica dell'epoca cede però subito il posto al linguaggio burocratico; che si compiace solo di alcuni obbligatorî aggettivi: le «borgate» sono sempre «ridenti» e il centro è sempre chiamato «vecchio», mai antico.

Il piano generale e di massima si attuerà per piani particolareggiati secondo la legge 24 marzo 1932, n. 355, che diede vita in applicazione del piano del 1931 fino al 1965 a ben 167 piani particolareggiati e circa 250 varianti (vedi cap. xv): «Mettendoli insieme difficilmente si potrebbe riconoscere il piano del '31» (Aldo della Rocca, convegno Uria 1948).

Il 29 ottobre 1941 un grande plastico del piano veniva presentato a Mussolini nel Palazzo dell'Esposizione a via Nazionale: Mussolini dava ordine di «proseguire in silenzio per il cammino tracciato». Il plastico fu trasportato all'E42/Eur e fu istituita una sottocommissione per il perfezionamento e completamento del piano presieduta da un certo Uccelli e composta dai membri del comitato precedente e da rappresentanti dell'Atac, dell'Acea, dell'Ufficio di Igiene, delle Antichità e belle arti e dal professor La Branca. Intanto il 17 agosto 1942 veniva emanata la legge urbanistica n. 1150<sup>11</sup>; il «Piano del Ventennale» era pronto il 28 ottobre successivo.

Coerentemente con la politica avviata con l'E42/Eur il piano prevede l'ampliamento più colossale verso il mare: tra la Garbatella e l'E42/Eur, tra l'Ardeatina, l'E42/Eur e la Cecchignola, tra l'E42/Eur e il mare, sia lungo l'autostrada (in funzione dal 1928) sia lungo la progettata Cristoforo Colombo. Nelle altre direzioni anche la «macchia d'olio» si precisa verso le aree entrate in quel periodo nel patrimonio delle società immobiliari «di elevata potenzialità finanziaria» soprattutto verso ovest, nord-ovest ed est. La nuova Roma avrà la forma di una «cometa» composta da quattro zone:

la cometa»: salvo errore è questa la prima occasione in cui si parla di Roma come una «cometa» in cui naturalmente la coda è l'Eur e il mare). vi. La città vecchia (si riducono trasformazioni e sventramenti). vii. Comunicazioni (piano metropolitane A, B, C, D: radiali e circolari). viii. Rete stradale. ix. Centri e servizi pubblici. x. Esecuzione del piano regolatore (validità: trent'anni, divisi in tre fasi di dieci anni; la prima è destinata all'Eur). xi. Disciplina dell'attività edilizia (Comparti edificatori; tipi edilizi). xii. Conclusione (Piano generale e di massima; dovrebbe essere contemporaneo a un nuovo Regolamento edilizio).

<sup>11</sup> Le circostanze politiche in cui questa legge fu emanata non sono state finora oggetto di studi specifici che sarebbero invece estremamente interessanti.

- i. A nord e ovest, i colli da Monteverde ai Parioli, destinati a passeggiate panoramiche, zone sportive, ville signorili.
- ii. Al centro, la vecchia Roma adagiata nell'ansa formata dai colli.
- iii. Verso est e sud l'espansione fino all'E42/Eur che «come già la Roma antica e la Roma papale segnerà nei secoli futuri l'epoca fascista».
- iv. Infine la «coda della cometa» dall'Eur al mare, destinata a industrie, aeroporti, abitazioni semirurali, «quartieri più popolati della città che gradatamente si avanzerà».

Roma in totale dovrebbe arrivare a tre milioni di abitanti in trent'anni.

Le principali arterie di comunicazione seguono l'ubicazione dei medesimi interessi: la via Cristoforo Colombo collegherà direttamente piazza Venezia al mare passando per l'E42/Eur e da questa si staccheranno due arterie che passando una a ovest e l'altra a est della città raggiungeranno la Cassia e la Nomentana<sup>12</sup>. Inoltre l'espansione a nord viene collegata direttamente col centro attraverso tre grandi arterie che collegano i terreni della Società Generale Immobiliare lungo la Cassia (corso Francia e ponte Flaminio), i terreni della Società Generale Immobiliare oltre Monte Sacro (via delle Valli e viadotto in fondo a via Libia), i terreni della Società Generale Immobiliare a Pietralata (via dei Monti Tiburtini e viadotto in fondo a via Lanciani). Non sono queste del resto le sole radiali puntate sul vecchio centro in quanto a est è prevista un'autostrada per i Castelli lungo il tracciato degli antichi acquedotti.

L'E42/Eur obbligò a progettare oltre a un sistema stradale una nuova organizzazione del trasporto pubblico: quest'ultima basata su un mezzo allora inesistente a Roma, la metropolitana.

Fu progettata una linea dall'esposizione alla stazione Termini; ma i lavori furono interrotti dalla seconda guerra e i tunnel scavati furono usati come ricoveri antiaerei. Anche tram, filobus e autobus entrarono in crisi con la guerra e furono sostituiti dalle «camionette»: come dice la parola piccoli veicoli privati per il trasporto merci, adattati a trasportare persone in due panche laterali o al centro grazie alla struttura metallica di un telone che veniva teso per la pioggia o il troppo sole. Negli anni dal 1944 al

<sup>12</sup> La prima di queste strade verrà realizzata con qualche variante diciotto anni dopo per le Olimpiadi del 1960 e sarà appunto la via Olimpica; la seconda diventerà il mai realizzato «asse attrezzato» o «Sdo», Sistema direzionale orientale.

1948 furono quasi l'unico mezzo a circolare nelle strade deserte di auto private.

La metropolitana E42/Eur-Termini fu terminata e iniziò a funzionare nel 1955 per collegare la stazione Termini con l'E42/Eur, su un percorso sotterraneo fino a Porta San Paolo dove la metropolitana si affianca alla ferrovia Roma-Ostia. Nel 1955 questo unico, limitato tronco di metropolitana favoriva i proprietari dei terreni tra Roma e il mare dotandoli di un mezzo di comunicazione indubbiamente più efficace di quelli presenti a est, ovest, nord della città. La metropolitana faceva parte in realtà di tutta una serie di provvedimenti che si stavano adottando da qualche anno a vantaggio dell'E42/Eur.

Negli anni successivi sarà prolungata dalla stazione fino a ponte Mammolo, servendo i quartieri verso la Tiburtina e collegandosi al capolinea con le linee autobus extraurbane.

La seconda metropolitana sarà inaugurata molti anni dopo, nel 1980 e servirà da una parte il Tuscolano e dall'altra Prati e Boccea, passando per il centro. Oltre a queste due linee altre due sono state varie volte proposte e messe in cantiere, assieme a una biforcazione della linea E42/Eur - ponte Mammolo in direzione Nomentana-Salaria.

Il piano prevede contraddittoriamente di salvaguardare il centro storico ma di aprirvi ancora una cospicua serie di sventramenti (via Vittoria, arteria sotto il Pincio, parallela al Corso, diagonale SS. Apostoli - piazza Barberini, congiungente SS. Apostoli - Argentina, collegamento via Milano - via Cavour, demolizione del quartiere del Celio) o di facete ricostruzioni: all'imbocco del Corso da piazza Venezia si propone di costruire sulla destra un palazzo uguale e simmetrico al palazzo Bonaparte situato sulla sinistra.

«Roma diverrà una delle città più ricche di spazi verdi sia pubblici che privati»: a questa dichiarazione di principio segue un elenco dei parchi pubblici già esistenti a cui vengono aggiunti solamente villa Medici e villa Strohl-Fern che, essendo proprietà della Francia, erano state confiscate negli anni di guerra. Altrimenti l'equivoco provocato dall'unitarietà tra verde pubblico e privato rende impossibile leggere realmente il capitolo sulle zone verdi<sup>13</sup>. È prevista una vasta rete di metropolitane e di ferrovie foranee.

<sup>13</sup> Comunque l'approssimazione del Piano del Ventennale è dimostrata dal fatto che si prevedono 7000 ettari per tre milioni di abitanti e se ne deducono 35 mq per abitante: basta rifare la divisione per accorgersi che invece i mq per abitante sono 23,33.

Infine sul piano legislativo si prevede ovviamente di lasciare in vigore tutti i piani particolareggiati già approvati e di avviare procedure per l'espropriazione non solo rapide, ma anche e soprattutto autoritarie. Si propone di tenere in vigore a questo proposito quanto stabilito nella legge sul piano regolatore di Roma del 1931, indipendentemente dalla nuova legge urbanistica<sup>14</sup>.

Il «Piano regolatore del Ventennale» dunque metteva sostanzialmente insieme tutti i progetti e gli interessi accumulatisi dopo il 1931 e li affidava ai sempre più sbrigativi metodi governatoriali.

Alla fine del 1942 il piano era pronto e circolò in minuta tra i gerarchi interessati: ma non uscì mai dai loro uffici, anzi finì per scomparire dentro interessati cassetti e rimanervi per sempre. Ufficialmente l'avventura del Piano del Ventennale corrisponde alla descrizione data dallo Zocca. «Una parte notevole del tempo a disposizione venne impiegata per la costruzione di un grandioso plastico raffigurante l'aspetto della Roma futura; il plastico andò poi distrutto negli avvenimenti del 1943, così che oggi ben poco rimane del progetto dato che la relazione non fu mai pubblicata»<sup>15</sup>.

Se così nel grottesco finivano gli anni fascisti dell'urbanistica romana, il Piano del Ventennale restava come un «piano-ombra» che avrebbe pesato comunque sui decenni successivi dato che immutati restavano gli interessi che la politica fascista aveva favorito e potenziato: il piano studiato nel '42 è il piano per lo sfruttamento della situazione patrimoniale semimonopolistica determinatasi tra il '35 e il '40. Il programma di quel piano sarà ormai il programma definitivo per la città presente e futura. Le opere che abbiamo elencate verranno attuate puntualmente una dopo l'altra con una serie successiva di fatti apparentemente staccati, ma costituenti invece un ben preciso disegno che gli stessi uomini, o altri, porteranno a termine, chi consapevolmente e chi no. I piani particolareggiati, l'Anno Santo, le Olimpiadi ecc. faranno sì che nei decenni successivi la progettata «Variante generale» venga attuata e Roma divenga paradossalmente proprio come Mussolini la voleva, o meglio come la volevano le forze che in quegli anni si facevano rappresentare da Mussolini e continuarono a governare

<sup>14</sup> È particolarmente significativa la proposta che il collegio incaricato di fissare le indennità di esproprio sia composto di cinque membri, tra cui di volta in volta il presidente ne sceglie però solo tre.

<sup>15</sup> M. ZOCCA, *Roma capitale d'Italia*, parte IV di *Topografia e Urbanistica di Roma* cit. La relazione è stata pubblicata in «Urbanistica», n. 62, 1974.

in effetti la città anche dopo la sua caduta, guidate, sempre, da Virgilio Testa, il vero «urbanista» della Roma XX-XXI secolo (come de Mérode lo era stato della Roma seconda metà XIX secolo).

## Capitolo diciassettesimo

Roma e il Vaticano: il Concordato, la guerra, l'Anno Santo 1950

Nel 1929 era papa Pio XI (Achille Ratti, 1922-39). A lui Mussolini farà omaggio del progetto dello sventramento di Borgo nelle Logge di Raffaello, il 28 giugno 1936. Era ancora papa Pio XI quando i lavori iniziarono il 28 aprile 1937<sup>1</sup>.

Le demolizioni che iniziarono subito dopo erano state precedute da alcuni progetti e anche da alcuni lavori che «abbellirono» le testate laterali verso il lungotevere (arch. Luigi Poletti, 1856).

Tra i progetti ricordiamo il porticato progettato da Armando Brasini dalla piazza San Pietro al lungotevere (1915), e soprattutto il progetto dell'architetto americano Eric Gugler<sup>2</sup> a cui si ispirarono dichiaratamente Piacentini e Spaccarelli. Gugler progettò una piazza all'inizio di Borgo con obelisco e poi un grande viale alberato fino all'inizio della piazza Berniniana: i filari di alberi servivano a creare due quinte regolari davanti ai discontinui prospetti di Borgo Nuovo e Borgo Vecchio; tre laghetti tra i viali anticipavano le fontane di San Pietro. Se non andiamo errati è questa l'unica proposta – nei secoli – che prevede un uso essenziale delle alberature, analogo a quello che Bernini aveva affidato alle colonne dei porticati.

In una lettera a Bottai scritta il 23 giugno 1935 Mussolini aggiungeva un P. S.: «Bisogna per il 1942 avere terminato le due parallele al Corso Umberto I e l'allargamento dei Borghi sino a piazza Scossacavalli»<sup>3</sup>. È una proposta strana ed è l'unica volta nella

<sup>1</sup> Quello stesso giorno Mussolini piantò i primi pini all'E42/Eur (vedi cap. IV).

<sup>2</sup> Eric Gugler (1889-1979) disegnò questo progetto durante gli studi dell'Accademia Americana di Roma, nel 1915. Tornato negli Stati Uniti fu molto attivo e fu incaricato di ristrutturare l'ala ovest della Casa Bianca, dove costruì la famosa «Camera ovale», sala principale dei Presidenti.

<sup>3</sup> Nella lettera (probabilmente del 16 giugno 1935) Mussolini rispondeva alla lunga relazione in cui Bottai proponeva per la prima volta di fare l'Esposizione universale a Roma. La relazione-progetto indicava già una zona tra Roma e il mare lungo la via Ostiense e la via del Mare. Le due parallele al Corso non furono mai realizzate.

lunga storia della Spina che si parla di demolirla per metà: forse Mussolini pensava nella seconda metà (da piazza Scossacavalli a piazza Rusticucci) di demolire quello che c'era e costruire un «interrompimento» moderno?

Malgrado il Prg 1931, che non prevedeva la demolizione della Spina<sup>4</sup>, il Comune di Roma dava l'incarico a Marcello Piacentini e Attilio Spaccarelli<sup>5</sup>, e le demolizioni cominciarono nel 1937: furono abbattuti 729 alloggi per 142 proprietà. Ai lati della Spina quasi tutte le case e i palazzi tra il Corridore e Borgo Santo Spirito furono demoliti negli anni successivi. Gugler aveva chiamato la nuova via «via Salvationis» (della Purificazione); Mussolini con lettera autografa del 2 agosto 1937 decide che il nome sia «via della Conciliazione». Il significato ideologico della nuova via è ben chiaro a Spaccarelli, che interpreta la politica di Pio XI senza diplomazia:

Via della Conciliazione ha il compito di riavvicinare San Pietro alla città; corrisponde a una sorta di ritorno del potere temporale su Roma che si stava ristrutturando come capitale di uno Stato libero e indipendente.

L'obiettivo di Piacentini-Spaccarelli era duplice: vedere da lontano la cupola di Michelangelo (che invece si scopriva di sorpresa alla fine delle vie di Borgo) e far accedere a San Pietro le folle di pellegrini.

Ma i lavori furono interrotti dalla seconda guerra mondiale: per la Germania nazista iniziò il 1° settembre 1939 con l'invasione della Polonia; per la Francia e l'Inghilterra tre giorni dopo; per l'Italia il 10 giugno 1940.

Pio XI era morto all'inizio di quell'anno e il suo successore Pio XII era stato eletto papa il 3 marzo, sei mesi prima della guerra<sup>6</sup>. Toccò a lui uscire dalla «capitale» del Vaticano per portare la sua benedizione ai cittadini della «capitale» d'Italia colpiti dai bombardamenti<sup>7</sup>.

Il primo bombardamento aereo degli alleati avvenne il 19 luglio

<sup>4</sup> Vedi cap. IV.

<sup>5</sup> Vedi cap. XII.

<sup>6</sup> Pio XII, Eugenio Pacelli (Roma 1876-1958), sacerdote (1899), vescovo (1917), cardinale (1929), segretario di Stato (1930), pontefice (1939). Era da 215 anni che non era più stato eletto un papa romano: Innocenzo XIII Caetani (1721-24). Negli anni '20 era stato nunzio nei vari Stati tedeschi con cui aveva stipulato i vari «Concordati».

<sup>7</sup> Il ruolo del Vaticano durante la seconda guerra mondiale, e in particolare durante i mesi dell'occupazione nazista, è stato oggetto di differenti considerazioni: pro e contro. Una pubblicazione precisa e documentata dell'attività della Santa Sede (e delle 60 parrocchie) non ci risulta sia stata fatta.

1943 (sei giorni prima della caduta del fascismo) e colpì gli scali ferroviari di San Lorenzo e del Salario, la basilica di San Lorenzo e il vicino cimitero, i quartieri San Lorenzo, Tiburtino, Casalbertone, Porta Maggiore e adiacenti. Vi parteciparono 690 aerei che sganciarono 9125 bombe.

Un secondo bombardamento fu effettuato da 419 aerei che sganciarono 2031 bombe sugli stessi scali ferroviari, aeroporti, quartieri, il 13 agosto 1943 (venti giorni dopo la caduta del fascismo)<sup>8</sup>. Nel marzo 1944 qualche bomba era caduta vicino al Vaticano (e una forse all'interno); nella piazza San Pietro quando suonavano le sirene d'allarme si rifugiavano migliaia di cittadini. Un conto esatto e completo di tutti i morti non fu mai fatto: superarono comunque gli 8000<sup>9</sup>.

Pio XII accorse nei quartieri di San Lorenzo e San Giovanni (dove arrivò prima di qualsiasi re e duce) subito dopo i bombardamenti del 19 luglio e del 10 agosto: la sua fotografia tra i cittadini a braccia spalancate lo trasformò nella considerazione dei romani da ex «Mercante di Campagna», come il più importante e autorevole «primo cittadino di Roma», e il Vaticano confermò il suo ruolo di «centro direzionale» e ancora di più – almeno fino alla «liberazione» e al ritorno dei governanti italiani dal Sud – di «seconda capitale», pronta a diventare se necessario la «prima» e l'«unica».

Nove mesi durò l'occupazione nazista di Roma (dall'8 settembre 1943 al 4 giugno 1944): e anche al momento della ritirata dei nazisti fu ancora Pio XII il primo a salutare e benedire i romani. In piazza San Pietro, il pomeriggio del 4 giugno (poche ore dopo che il generale Clark, comandante degli Alleati, si era affacciato a bordo della sua jeep, al confine del Vaticano, senza attraversarlo), il papa tenne un discorso a una folla radunata dalle sessanta parrocchie di Roma. In queste avevano trovato asilo gli antifascisti e soprattutto i partigiani, protetti dalla compiacenza vaticana ancora più che dalla extraterritorialità. Soprattutto al Laterano avevano trovato rifugio i capi del Comitato di Liberazione Nazionale.

Per le strade di Roma la lotta antifascista (tra monarchia e comunisti) aveva dato vita a numerosi episodi: il più importante fu l'attentato del 23 marzo 1944 contro un battaglione di SS che

<sup>8</sup> Nel 1944 ci furono bombardamenti: 13, 19, 20, 27 gennaio; 10 febbraio; 3, 7, 14, 18 marzo, anche su Ciampino, Albano, Grottaferrata, Centocelle, Guidonia ecc.

<sup>9</sup> GASTONE MAZZANTI, *Roma violata*, Theos grafica, Roma 2006. Oltre a uno straordinario lavoro di ricerca negli archivi segreti degli Alleati, comprende una documentazione fotografica inedita ed eccezionale.

transitava in via Rasella: dei 156 militari nazisti ne furono uccisi 32. La vendetta fu durissima e immediata: 335 italiani prigionieri a Regina Coeli furono giustiziati alle Cave Ardeatine<sup>10</sup>.

Il Vaticano collaborò nelle trattative tra nazisti ed ebrei, nel tentativo di evitare la «shoa» (deportazione di 1259 ebrei il 16 ottobre 1943, quasi tutti morti nei campi di concentramento nazisti). Molti ebrei e antifascisti furono ospitati tra le mura della «seconda capitale», quando sfuggivano alle SS e alle milizie fasciste<sup>11</sup>.

È quindi in una situazione cittadina, politica e culturale molto diversa (per l'Italia e per il Vaticano) rispetto alla fine degli anni '30, che possono riprendere i lavori in Borgo per la via della Conciliazione: ripresi nel 1948 saranno terminati per l'Anno Santo 1950. Le distruzioni – come abbiamo accennato – non riguardarono solo la Spina, ma anche moltissimi altri edifici in tutto Borgo, comprese le due testate verso il Tevere che aveva costruito Poletti durante il papato di Pio IX. La via della Conciliazione, ai romani e ai pellegrini nell'Anno Santo 1950, offrì la visione di San Pietro attraverso due file di obelischi, che apparvero subito a molti come una monumentale sciocchezza<sup>12</sup>.

Alla costruzione dei nuovi edifici partecipò soprattutto la Società Generale Immobiliare, di cui il Vaticano possedeva il 32,2% delle azioni. Abbiamo visto<sup>13</sup> come questa società sia stata quasi sempre una delle principali protagoniste della costruzione di Roma moderna.

La «Società Generale Immobiliare di lavori di utilità pubblica ed agricola» era stata fondata a Torino il 1° settembre 1862 (il Regno d'Italia esisteva da meno di due anni, Roma ne sarebbe stata la capitale otto anni dopo).

Da Torino si trasferì nella capitale transitoria Firenze e poi nel

<sup>10</sup> Qui fu costruito subito dopo la Liberazione un mausoleo per accogliere le salme: architetti M. Fiorentino e G. Perugini. Nella sua rigida semplicità fu volutamente un «monumento» senza nulla di «monumentale»: indicò non solo la fine di un monumentalismo architettonico, ma anche l'avvento di un nuovo modo di guardare alla storia.

<sup>11</sup> Sul ruolo e l'attività dello Stato del Vaticano in quei mesi (e in tutto il conflitto) è stata sviluppata una ampia bibliografia. Vedi ENZO FORCELLA, *La resistenza in convento*, Einaudi, Torino 1999.

<sup>12</sup> Per il successivo Giubileo del 2000 furono attuate importanti opere riguardanti soprattutto l'accesso alla via della Conciliazione e a San Pietro: il giardino intorno a Castel Sant'Angelo e la deviazione del traffico dal lungotevere a monte del mausoleo; il sottopassaggio del lungotevere in corrispondenza di ponte Vittorio Emanuele II; il terminal automobilistico al Gianicolo con accessi pedonali in tunnel direttamente fino al porticato del Bernini. È inutile dire che soprattutto queste due ultime opere furono oggetto di molte critiche.

<sup>13</sup> Vedi capp. VI, VII, XV, XVI, XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV.

1880 definitivamente a Roma (in via Due Macelli, poi al Corso in palazzo Theodoli e infine – dopo qualche altro trasloco – all'E42/Eur).

È interessante vedere chi ne furono i fondatori: alcuni banchieri principalmente non italiani, due con sede a Parigi (Basilio Parent e Cahen), due belgi (G. E. G. De Lauroy e Oppenheim), due italiani (Bolmida, Torino e Meuricoffre, Napoli). Per raggiungere il numero necessario si aggiunsero alcuni soci della ditta Parent. Cahen e Meuricoffre erano tra i principali azionisti della società proprietaria delle aree del quartiere Prati, al di là del Tevere. Questi terreni erano vicini al Vaticano, ma più importante era la vicinanza con l'Obolo di San Pietro e il Banco di Roma.

Può essere curioso sapere che i primi terreni acquistati dalla Sgi furono poche decine di mq a Posillipo. Ma è ovviamente a Roma che la Sgi diventa una grande società: Esquilino, Prati e il primo grosso impegno per la trasformazione della bellissima villa Ludovisi nell'omonimo quartiere; un altro grosso lavoro fu a Napoli il «Rettifilo».

La grande crisi della fine del XIX secolo colpisce anche la Sgi che deve dichiarare fallimento il 30 maggio 1885. Rinasce il 26 giugno 1898; intanto nei ruoli direttivi sono entrati i più intraprendenti «Mercanti di Campagna»<sup>14</sup>. Romolo Tittoni, tra il 1891 e il 1929 presidente o vicepresidente o consigliere di amministrazione, assieme ai Tanlongo fa rinascere la nuova Sgi e la rilancia nelle costruzioni non solo a Roma: qui per l'esposizione del 1911 la Sgi costruisce il museo di Villa Giulia e la grande scalinata a terrazze antistante. Poi c'è la Birra Peroni, via Nomentana, via Salaria, l'Esquilino, Monte Mario, palazzo Torlonia in piazza Venezia, via Panama - via Lima, via Arno, piazza Dalmazia, via Nemorenze, viale Eritrea, viale XXI Aprile, viale Angelico, quartiere Flaminio: dalle *palazzine* si è passati a pesantissimi intensivi. E la Sgi lavora a Milano, Padova, Taranto, Cagliari, Piombino, Perugia, Pisa e Parigi, Montecarlo, Nairobi, Ginevra, New York.

Siamo arrivati ormai al secondo dopoguerra quando la Sgi genera la Sogene («Società generale per lavori e pubbliche utilità» già Savai) con il compito di «trasformare l'edilizia in un settore industriale da prodotto artigianale».

Intanto negli anni '20 sono entrati nella Sgi l'ex governatore

<sup>14</sup> MARIO SANFILIPPO, *Il «generone» nella società romana dei secoli XVIII-XX*, Edilazio, Roma 2005.

di Roma Filippo Cremonesi<sup>15</sup> e Volpi di Misurata<sup>16</sup>: accanto a loro (uomini dello Stato e del fascismo) Bernardino Nogara<sup>17</sup>, e nel 1942 Marcantonio Pacelli (nipote di Eugenio, Pio XII dal 1939)<sup>18</sup>.

Nella Sgi ci sono adesso anche dei «tecnici» che ne aiutano il sempre più ampio cammino: Lorenzo Gualdi, A. Samaritani, Emilio Pifferi ecc. La Sgi si impegna nelle sue più grosse realizzazioni, passando dall'edilizia popolare e borghese a quella di lusso: Casal Palocco (mq 2 165 000, mc 1 960 000, abitanti 14 000), Vigna Clara, Olgiata (mq 6 120 000 di cui 2 899 000 di verde e campo da golf, abitanti 9000), Balduina, Malafede, albergo *Cavaliere-Hilton*, Policlinico Gemelli (1 500 posti letto), facoltà di medicina dell'Università del Sacro Cuore (mc 630 000), via Bissolati (palazzo Fiat), via della Conciliazione (palazzo Pio e Auditorio, 2800 posti), aeroporto di Fiumicino, metropolitana A (Ponte sul Tevere), Tor Carbone ecc.

Nel 1940 si accorda con gli eredi di de Mérode per 630 000 mq sulla via Ardeatina, dove nel dopoguerra costruirà il quartiere Ardeatino.

Nel 1963 comincia ad acquistare azioni dalla Sgi Michele Sindona<sup>19</sup>; nel 1968-69 diventa un importante azionista e nel 1973 è

<sup>15</sup> Vedi nota 7, cap. XII.

<sup>16</sup> Giuseppe Volpi (1877-1947) nominato conte di Misurata in seguito al periodo in cui fu governatore della Tripolitania (1922-25); senatore dal 1922, ministro delle Finanze (1925-28), presidente di Confindustria (1934-43), industriale (1905 Sade, 1938 Assicurazioni Generali), presidente e manager della Biennale di Venezia e della Mostra del cinema.

<sup>17</sup> Bernardino Nogara (1870-1958), ingegnere. Dirigente della Banca Commerciale Italiana (1925-45). Dal 1929 al 1954 dirige l'«Amministrazione speciale per le opere di religione per la Santa Sede», che diventerà dal 27 giugno 1942 lo Ior (Istituto Opere di Religione). Nel 1929 pose al Vaticano alcune condizioni per assumere il ruolo di banchiere della Santa Sede: libero di fare investimenti in tutti i paesi del mondo e senza considerazioni religiose. Come dirigente dello Ior è vicepresidente della Società Generale Immobiliare, di cui il Vaticano possedeva il 32,2% delle azioni (nel 1968 passa sotto il controllo di Michele Sindona e nel 1987 fallisce). Negli anni '30 e seguenti riorganizzò l'industria tessile italiana. Francis Spellman, cardinale arcivescovo di New York, alto dirigente nella Santa Sede scrisse: «Dopo Gesù Cristo la cosa più grande che è capitata alla Chiesa cattolica è Bernardino Nogara».

<sup>18</sup> Vedi cap. IV, nota 16.

<sup>19</sup> Michele Sindona (1914-86) siciliano, collabora con gli Alleati durante lo sbarco nel 1943, e stabilisce relazioni con gli Stati Uniti che costituiranno la base delle sue attività internazionali. Nel 1946 si trasferisce a Milano dove sarà coinvolto nell'affare Calvi e più volte indagato come mafioso. Fonda la «Banca privata finanziaria» e partecipa a migliaia di società in tutto il mondo, tra cui la Società Generale Immobiliare e dal 1960 lo Ior. Arrestato e condannato per bancarotta fraudolenta negli Usa e poi in Italia. La procura di Milano incaricò l'avvocato Giorgio Ambrosoli (1933-79), come liquidatore, di ricostruire le complicatissime vicende bancarie di Sindona; ma un sicario venuto dagli Stati Uniti lo ammazzò in mezzo a una strada la sera prima del giorno in cui avrebbe dovuto consegnare il suo lavoro. Condannato all'ergastolo, Sindona muore nel carcere di Voghera bevendo un caffè al cianuro. Cfr. GIANNI SIMONI e GIULIANO TURONE, *Il caffè di Sindona*, Garzanti, Milano 2009.

praticamente il padrone della Sgi (assieme al Vaticano? o al posto del Vaticano?) Nel 1974 Sindona fa fallire la Sgi; per tutta la sua attività viene condannato in Usa e poi in Italia. Su tutti questi episodi c'è solo un gigantesco punto interrogativo, e la domanda: «come è possibile che una cosa come la Sgi fallisca di colpo?» «Nel breve periodo di un anno smisurate e disastrose operazioni in cambi causeranno una profonda crisi finanziaria da cui l'Immobiliare, che per oltre un secolo aveva superato qualsiasi avversità, non riuscirà a riprendersi»<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> LUCIANO GIANNINI, in AA. VV. *La società generale immobiliare - storia, archivio, testimonianze*, Ministero per i Beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, Palombi, Roma 2003. Questo volume racconta il faticoso lavoro fatto per raccogliere gli archivi della Sgi in modo da poterne ricavare con studi e confronti la storia di un secolo di edilizia di Roma, e non solo. *Società generale immobiliare di lavori di utilità pubblica e agricola: cento anni di edilizia 1862-1962*, scritti da AGNOLDOMENICO PICA, EMILIO PIFFERI, LEONARDO BENEVOLO e altri.

## Capitolo diciottesimo

## Gli anni del secondo dopoguerra

Il 19 luglio 1943 le prime bombe cadevano su Roma. Case d'abitazione furono distrutte a viale Scalo San Lorenzo, a piazza dei Sanniti e in tutto il vecchio complesso di case popolari di San Lorenzo; altre bombe caddero alla Città Universitaria, alla stazione Tiburtina, alla basilica di San Lorenzo<sup>1</sup>.

Un censimento esatto delle distruzioni provocate da quel bombardamento e dai successivi non è mai stato pubblicato.

Fino a quel giorno la presenza della guerra a Roma non aveva assunto ancora quegli aspetti tragici che già conoscevano altre zone d'Italia. C'erano le file per i viveri, ma i mezzi pubblici circolavano ancora; era stata portata via la statua di Marco Aurelio dal Campidoglio e le Colonne Traiana e Antonina erano protette da un muro di mattoni; il Traforo era chiuso e trasformato in ricovero, come pure le arcate inferiori del Colosseo. Malgrado gli avvenimenti c'era ancora la convinzione che la guerra avrebbe risparmiato Roma se non per merito delle ormai impensabili vittorie di Mussolini, per la presenza del papa e i privilegi che dalle zone extraterritoriali si estendevano naturalmente sul resto della città.

Tanta illusione fu scontata di colpo: la caduta del fascismo il 25 luglio, l'armistizio dell'8 settembre, lo sfortunato sbarco alleato ad Anzio ridussero in poche settimane la città nelle condizioni di un centro di retrovia, malgrado il riconoscimento ufficiale di «città aperta». Gli autobus, i filobus, i tram cessarono di funzionare uno dopo l'altro e comparvero le «camionette»; le file si spostarono dai negozi ai marciapiedi dove la «borsa nera», sempre più tollerata, si preparava a quella specie di monopolio del commercio che assunse dopo il 4 giugno 1944; giorno in cui gli Alleati liberarono Roma<sup>2</sup>.

Nei grandi alberghi di via Veneto ai comandi tedeschi succedevano quelli alleati: l'ufficiale americano Charles Poletti assumeva l'amministrazione militare e speciale della città e a Roma iniziava, lentamente, il dopoguerra, anche se il fronte era ancora a poche decine di chilometri.

Il passaggio dall'amministrazione alleata a quella italiana nell'autunno del 1944 pose un grosso problema: il governatorato, ossia la particolare struttura giuridica e amministrativa che il fascismo aveva dato a Roma<sup>3</sup> doveva essere soppresso per la sua assoluta incompatibilità con un sistema democratico di vita civica; ma col ripristino *sic et simpliciter* della legge comunale del 1915, in vigore prima del fascismo, non si correva il rischio di sostituire a una struttura sbagliata un'altra arretrata?

Il problema di una nuova legge comunale generale si presentava a Roma diversamente che nel resto d'Italia in quanto il governatorato era stato in effetti una «legge speciale»<sup>4</sup>. Bisognava sostituire a una «legge speciale» fascista una «legge speciale» improntata ad altro spirito o non doveva proprio questo nuovo orientamento consistere nell'abrogare ogni «specialità»?

Il governo Bonomi<sup>5</sup> subito dopo la Liberazione avviò lo studio di uno schema di ordinamento provvisorio della capitale che non ebbe però seguito<sup>6</sup>; invece il 17 novembre 1944 un decreto legislativo poneva fine alla gestione governatoriale assoggettando di nuovo Roma alla legge comunale generale.

Primo sindaco di Roma fu il principe Filippo Andrea Doria Pamphili, uno dei pochissimi antifascisti che fu possibile trovare tra i nobili romani<sup>7</sup>: rimase in carica dal 10 giugno 1944 fino alle prime elezioni nel dicembre 1946<sup>8</sup>.

Se in campo giuridico e amministrativo la Liberazione compor-

<sup>3</sup> Vedi cap. XII.

<sup>4</sup> Cfr. quanto accennato al cap. V.

<sup>5</sup> Ivano Bonomi (1873-1951), avvocato, socialista poi socialista riformista; tra il 1915 e il 1922 fu ministro dei Lavori pubblici, della Guerra, del Tesoro e presidente del Consiglio. Dopo il 1942 presidente del Consiglio (1944-45).

<sup>6</sup> Noto con il nome di schema Canevari, dal nome dell'allora sottosegretario agli Interni che ne fu il relatore.

<sup>7</sup> Il nome del principe Doria Pamphili è legato a un episodio che ebbe un certo scalpore: il 18 novembre 1935 la città fu imbandierata per fare ala ai cortei che si recavano in piazza Venezia a «donare» la Fede. A palazzo Doria, a pochi passi da palazzo Venezia, le bandiere non furono esposte. I fascisti si vendicarono cambiando nome all'adiacente vicolo Doria, ribattezzato «vicolo della Fede».

<sup>8</sup> Dal 4 al 10 giugno 1944 ricoprì la carica di commissario governativo straordinario il generale Roberto Bencivenga.

<sup>1</sup> Vedi cap. XVII.

<sup>2</sup> Per Roma durante l'occupazione nazista (8 settembre 1943 - 4 giugno 1944) e la preparazione politica della Liberazione, sia nel Regno del Sud sia nelle regioni della Repubblica Sociale, vedi: E. FORCELLA, *La Resistenza in convento* cit.

tava necessariamente la fine del governatorato, in campo urbanistico avrebbe dovuto significare la fine degli sventramenti e delle borgate e degli strumenti legali che li avevano generati.

Il piano del '31 si apriva con gli ordini di Mussolini e la relazione concludeva affidando al duce l'attuazione di un piano redatto per «imprimere a Roma l'orma indelebile della nuova civiltà fascista».

Era evidente l'assurdità di mantenere in vita uno strumento così impostato. Lo stesso dubbio coinvolgeva l'E42: che senso poteva avere sprecare dei soldi per finire un fabbricato creato come piedistallo per i discorsi di Mussolini o un altro innalzato per scolpirci sopra una sua frase?

A queste ragioni ideologiche se ne affiancavano altre: negli anni della guerra e della «borsa nera» i romani erano stati costretti a scoprire la loro città. La curiosità di vedere i vuoti delle bombe li aveva spinti a San Lorenzo, e oltre Porta Maggiore; spesso erano dovuti andare a prendere i treni alla Tiburtina, alla Tuscolana, a Trastevere. Nelle borgate si andava a cercare uova e cicoria; e dalle borgate gli abitanti venivano a Roma tutti i giorni, a Porta Portese o in piazza Vittorio Emanuele II, a Tor di Nona o in via del Gambero a fare la «borsa nera» o a guidare le «camionette». Gli sfollati abitavano nelle scuole e le baracche non sorgevano più nella lontana campagna, ma al Campo Parioli o al Campo Artiglio, nei quartieri alti e in quelli impiegatizi. Ognuno sapeva di poter avere bisogno del proprio vicino ricco o povero, sporco o pulito che fosse: le bombe degli Alleati, i rastrellamenti dei tedeschi, la fame non facevano molta distinzione.

Il regime sociale della città era stato messo completamente sottosopra e il bisogno aveva avvicinato tutti.

Roma nel 1945 era diversa dal 1940, ed era soprattutto diversamente conosciuta dai suoi abitanti?

È in questa situazione che si iniziava la revisione dei progetti

<sup>9</sup> Il contributo della letteratura alla conoscenza di Roma in quegli anni è stato notoriamente importante: ricordiamo soprattutto CESARE PAVESE, *Il compagno*, Einaudi, Torino 1947 (la città all'inizio della guerra), CARLO LEVI, *L'orologio*, Einaudi, Torino 1950 e *Roma fuggitiva*, Donzelli, Roma (la città all'inizio della Repubblica e la crisi del governo Parri), PIER PAOLO PASOLINI, *Una vita violenta*, Garzanti, Milano 1959 (la città nel primo decennio democristiano).

Il contributo del cinema è stato più ampio: quasi tutto il neorealismo italiano nel decennio '45-'55 potrebbe formare un lungo unico film intitolato *Roma*, e in questo senso è anche prezioso l'apporto di non poche opere altrimenti secondarie. Un elenco coinciderebbe con un intero capitolo della storia del cinema.

dell'amministrazione fascista a Roma, che se ne rivedeva la politica edilizia e se ne giudicavano le conseguenze: gli sventramenti, i quartieri intensivi, le borgate, i nuclei edilizi.

Il 25 novembre 1946 la Commissione urbanistica comunale esprimeva in una relazione i principi a cui si sarebbe ispirata la sua attività, dichiarando esplicitamente superata e abbandonata l'impostazione del piano del '31 e del successivo studio di variante. Al primo posto poneva per la prima volta esclusivamente il traffico<sup>10</sup>.

Per la zona interna della città è stato contemplato il quasi totale abbandono di tutte quelle sistemazioni rispondenti più a un concetto di falsa grandiosità che a una vera e propria esigenza di traffico, sistemazioni che portavano ad ampie demolizioni nel vivo dei più caratteristici quartieri della vecchia Roma.

Per la zona periferica di ampliamento è stato studiato il tracciato di una rete di strade rapide di scorrimento, destinate a convogliare sia il traffico di transito sia il traffico dei vari quartieri tra loro.

L'amministrazione comunale aveva dato poco prima incarico a un gruppo di liberi professionisti di studiare appunto un piano delle arterie di rapido scorrimento che non fu però mai adottato<sup>11</sup>. Esso conteneva un principio nuovo che rompeva decisamente con i piani del 1909 e del 1931 e che resterà alla base anche dei progetti successivi. La città non doveva essere circondata e racchiusa da una strada di circonvallazione più o meno ravvicinata alle ultime case, ma lambita tangenzialmente da due arterie, in parte esterne all'abitato, in parte penetranti nella sua periferia; la non anularità delle arterie progettate evitava di trasformarle in una nuova muraglia, di bloccare in un organismo chiuso e compatto l'espansione e l'evoluzione della città. Era il primo accenno a un «piano aperto» dopo tante accademiche chiusure.

<sup>10</sup> La «Commissione urbanistica» - trasformazione del «Comitato urbanistico» istituito con delibera governatoriale n. 2629 del 6 aprile 1933 - fu istituita con delibera n. 1109 del 1° dicembre 1944, sei mesi dopo la liberazione di Roma, e comprendeva l'assessore alla V Ripartizione comunale, l'ispettore generale e il direttore capo della stessa ripartizione, i direttori dei Servizi tecnologici e delle Antichità e belle arti, il sovrintendente ai monumenti e quattro membri esterni: Aldo Della Rocca, Luigi Piccinato, Enrico Calandra, Enrico Tedeschi.

<sup>11</sup> Aldo Della Rocca, Ignazio Guidi, Giulio Sterbini, Cherubino Malpeli, Luigi Piccinato, Mario De Renzi, Mario Ridolfi. Lo schema del piano è pubblicato in «Metron», nn. 23-24, 1948, e in «Urbanistica», nn. 28-29, 1959.

Se questo gruppo di urbanisti si preoccupava di accennare a quella che poteva essere l'impostazione formale di un nuovo piano, la sezione laziale dell'Istituto nazionale di urbanistica (Inu, organismo fondato fin dal 1929) denunciava l'assoluta inadeguatezza del piano del '31, dei 118 piani particolareggiati che erano stati fino allora compilati, e del regolamento edilizio<sup>12</sup>, nonché la mancanza di una politica economica delle aree<sup>13</sup>.

Con questo ultimo punto l'Inu toccava l'argomento chiave di ogni politica urbanistica; nasceva però contemporaneamente un equivoco che avrebbe generato una situazione opposta a quella che si auspicava. Riconosciuta l'estrema importanza della politica delle aree, della distribuzione e del valore della proprietà fondiaria, si era costretti ad ammettere che il diritto e la legislazione italiana non favorivano una soluzione urbanisticamente soddisfacente del problema<sup>14</sup>.

In fatto di espropri questa seconda legge per Roma era più favorevole della legge nazionale<sup>15</sup> per cui si pensò se non fosse più opportuno fare «una revisione del piano del '31 sulla base della legge che lo convalidò», anziché dichiarare decaduto il piano con la conseguenza che sarebbe decaduta anche la sua legge.

La via proposta dall'Inu richiedeva una machiavellica abilità. Occorreva infatti revisionare totalmente gli elaborati del piano, cambiare gran parte della regolamentazione, ma conservandone alcuni principi, anzi facendo leva su questi. Il difficile era stabilire il confine tra ciò che andava annullato e rifatto e ciò che andava conservato. Ma non toccava all'Inu o alla commissione di urbanisti decidere: la delibera spettava al Comune e su questo si esercitavano, ben più influenti, altre pressioni.

I proprietari di aree fabbricabili sono all'indomani del conflitto ancora più ricchi e più forti. La ricchezza deriva loro da vari

fattori che hanno fatto salire enormemente e senza alcuna fatica il valore dei suoli: la svalutazione monetaria con la conseguente rivalutazione di tutti i beni non monetari, la stasi edilizia del periodo bellico che aumenta a guerra finita la richiesta di case, la debolezza degli organi tutori comunali e centrali che la guerra ha terribilmente disorganizzato, e il fatto che le grandi proprietà sono più che mai concentrate in poche mani. Nel 1953 risultavano posseduti da Romolo Vaselli 10 450 000 mq, dalla famiglia Lanza 6615 000, dalla famiglia Talenti 2 700 000, da Antonio Scalera 8830 000, dai fratelli Lancellotti 7 200 000, dalla Società Generale Immobiliare 6 750 000, dai fratelli Gerini 8 500 000; 50 milioni di mq appartenevano a soli sette proprietari<sup>16</sup>.

Dopo la guerra 1914-18 i proprietari di aree si erano coalizzati contro il piano del 1909 che stabiliva valori differenti per le varie zone di espansione e contro le leggi Giolitti<sup>17</sup> che tassavano le aree (premessa necessaria perché qualsiasi zonizzazione sia efficiente, almeno in regime economico di libera concorrenza). Adesso si schierano a favore del piano del 1931 che permette con l'espansione a «macchia d'olio» di guadagnare su qualsiasi metro quadrato: ci sono, è vero, gli articoli che consentono l'esproprio, ma i proprietari sanno bene che il piano dovrebbe scadere il 1° settembre 1952 e che fino a quella data le finanze del Comune non saranno in grado di intraprendere neppure espropri modestissimi<sup>18</sup>. E sono soprattutto sicuri che al Comune non ci sono amministratori desiderosi di attuare una politica contraria agli interessi dei grandi proprietari di aree<sup>19</sup>.

La richiesta di conservare valide alcune clausole della legge del piano del '31 consente ai rappresentanti dei proprietari di esordi-

<sup>12</sup> Cfr. ALDO NATOLI, *Il sacco di Roma. La speculazione edilizia all'ombra del Campidoglio*, Roma 1954; «L'Espresso», 19 gennaio 1958, IV, n. 3.

<sup>13</sup> Vedi cap. x.

<sup>14</sup> Il piano del 1931 sarebbe dovuto restare in vigore fino al 1957, ma la legge urbanistica del 17 agosto 1942 ne limitava la validità a dieci anni. Con le leggi n. 504 del 20 aprile 1952, n. 1357 del 21 dicembre 1955, n. 1231 del 19 dicembre 1957 e n. 640 del 9 agosto 1954, la validità del piano del '31 fu poi prorogata al 1958.

<sup>15</sup> Le prime elezioni amministrative nel 1946 avevano dato la maggioranza relativa al blocco formato dai comunisti e dai socialisti (questi comprendevano anche i socialdemocratici) e il sindaco eletto, Salvatore Rebecchini (1891-1977), ingegnere, aveva subito rassegnato le dimissioni non disponendo della maggioranza per formare la giunta. Nel 1947, dopo vari mesi di regime commissariale, le nuove elezioni (con i socialdemocratici divisi dai socialisti) diedero alla democrazia cristiana e al «quadripartito» la maggioranza necessaria. Rebecchini fu rieletto sindaco anche quattro anni dopo e restò perciò in carica fino alla primavera del 1956.

<sup>12</sup> I limiti di altezza stabiliti dal regolamento edilizio erano stati innalzati con la delibera governatoriale n. 3279 del 23 ottobre 1941, col decreto legge 17 aprile 1948, n. 740, successiva delibera comunale 12 ottobre 1948 e decreto del ministero dei Lavori pubblici del 6 aprile 1949, n. 1231.

<sup>13</sup> Proposta avanzata dalla sezione romana dell'Inu al Comune in data 26 ottobre 1946. Il testo è riportato nell'articolo di LEONARDO BENEVOLO, *Le discussioni e gli studi preparatori al Nuovo Piano Regolatore*, in «Urbanistica», nn. 28-29, 1959, che contiene un'ampia documentazione sul periodo 1944-54.

<sup>14</sup> Si poteva fare affidamento solo sulla legislazione urbanistica rappresentata da due leggi: la legge urbanistica nazionale del 17 agosto 1942, n. 1150, e la legge per il piano di Roma del 24 marzo 1932, n. 355.

<sup>15</sup> Si confrontino gli articoli 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12 della legge per il piano di Roma con gli articoli 18, 19, 37, 38 della legge urbanistica.

re quasi come alleati delle richieste dell'Inu, in due riunioni alla sala Borromini dedicate dall'Unione romana ingegneri architetti (Uria) al piano regolatore di Roma, che chiudono praticamente il dibattito intorno alla sopravvivenza o meno del piano del '31<sup>20</sup>. Il primo oratore è Virgilio Testa, che nella stessa sala Borromini aveva lanciato vent'anni prima l'idea di espandere Roma verso il mare<sup>21</sup> e che pochi mesi dopo, ancora nella stessa sala, rilancerà la stessa idea proponendo di resuscitare l'E42, ribattezzata Eur (Esposizione Universale Roma), anche se nessuna esposizione universale sarà mai tenuta a Roma.

La tesi di Testa rappresenta il primo passo, logicamente il più difficile: occorre conservare tutte le norme contenute nella legge sul piano del '31. Testa evita qualsiasi argomento ideologico e in un discorso abilmente tecnico dimostra «che non sarebbe consigliabile procedere alla approvazione di un nuovo piano regolatore generale, la cui disciplina rientrerebbe sotto l'imperio della legge urbanistica del 1942». Il nuovo piano bisogna per ora solo studiarlo, ma intanto andare avanti per piani particolareggiati, anche se in quindici anni essi hanno dimostrato di essere assolutamente non idonei a qualsiasi coordinamento delle singole attività secondo il disegno generale.

Testa sostiene cioè il mantenimento dello status quo con in più una commissione di studio che preparerà «con la necessaria calma la nuova carta edilizia della capitale»<sup>22</sup>.

Il secondo relatore, Aldo Della Rocca<sup>23</sup>, centra le sue osservazioni sull'aspetto propriamente urbanistico, e concorda con Testa.

<sup>20</sup> Le due riunioni si svolsero il 9 dicembre 1948 e il 16 gennaio 1949 e il resoconto è pubblicato in «Costruzione», n. 2, febbraio 1949.

<sup>21</sup> Cfr. la fine del cap. XII.

<sup>22</sup> Come ai tempi della «variante generale 1942» la parola «piano» è ostentatamente sostituita da altri termini: Virgilio Testa ha sempre preferito l'allocuzione «carta edilizia della capitale» di gusto tra il corporativo e il gollista. A parte una questione formale, è sottinteso in questo atteggiamento il desiderio di una legislazione urbanistica sui generis per Roma da realizzarsi attraverso la famosa eventuale «legge speciale». Siamo evidentemente d'accordo con l'Aquarone (*Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna 1962): «Sarà bene vigilare, tuttavia, affinché l'eventuale presa in considerazione di un ordinamento metropolitano per Roma non serva a contrabbandare la creazione di un nuovo governatorato sul tipo di quello del periodo fascista, istituito al quale molti guardano oggi con malcelata nostalgia». Non a caso Testa proporrà nel 1956 («L'amministrazione locale», numero del febbraio-marzo) che il sindaco di Roma venga eletto direttamente dal corpo elettorale.

<sup>23</sup> Aldo Della Rocca (1906-53) negli anni precedenti e seguenti l'ultima guerra fu uno dei più attivi urbanisti romani. Dopo il 1944 fece parte di tutte le commissioni e i comitati comunali e ministeriali, che si occuparono del piano regolatore di Roma.

Il terzo relatore, Plinio Marconi<sup>24</sup>, a questo punto ha la strada sgombra per indicare nella grande «Variante» studiata nel 1942 le direttive generali per qualsiasi studio di nuovo piano. L'affermazione poteva sembrare allora incautamente anacronistica, ma i vent'anni successivi dimostrarono che la tesi di Marconi era l'unica realista.

Nella discussione solo Ludovico Quaroni<sup>25</sup> sostenne che per poter redigere un piano con nuovi criteri occorre innanzitutto fare delle nuove leggi che indicassero appunto quelle leggi.

Dal convegno dell'Uria uscì invece proprio l'invito a lasciare che tutto funzionasse come prima: la legge del 1931, i piani particolareggiati. Completamente dimenticata qualsiasi ragione ideologica, si fece solo una questione di tecnica amministrativa. La giustificazione addotta era che non si potevano e non si dovevano perdere i vantaggi della legge del 1931: gli unici vantaggi di quella legge erano nel campo degli espropri e dal 1948 alla scadenza del piano del 1931 (1958) non sono stati mai utilizzati.

Si è continuato invece a redigere e adottare valanghe di piani particolareggiati e di varianti ai piani particolareggiati e di varianti alle varianti: dai 118 piani che erano stati approvati fino al 1948 si è passati fino alla scadenza del piano nel dicembre 1965 a 167 piani particolareggiati e a circa 250 varianti. La redazione di ogni piano ha continuato a essere priva del necessario coordinamento generale e quelle gravi tendenze che ricorrevano nei piani particolareggiati anteguerra – aumento delle altezze, aumento della densità, riduzione delle zone verdi, rete stradale non differenziata – si ritrovano ugualmente nei piani redatti dopo la Liberazione.

L'amministrazione Rebecchini prosegue, del resto, l'attuazione del piano del '31 secondo le indicazioni della «Variante» del '42 anche nelle opere pubbliche: tra il 1947 e il 1950 vengono portate a termine varie opere di grande mole ed importanza.

I lavori di via della Conciliazione erano rimasti interrotti: dopo

<sup>24</sup> Plinio Marconi (1893-1974) è stato dal 1937 al 1963 professore di urbanistica alla facoltà di architettura di Roma. È autore dei piani di Valdagno, Bologna, Verona, Catanzaro, Salerno. Ha fatto più volte parte delle commissioni di studio per il piano regolatore di Roma.

<sup>25</sup> Ludovico Quaroni (1911-87) ha insegnato urbanistica nelle facoltà di architettura di Napoli, Roma e Firenze, ed è stato ordinario di composizione architettonica alla facoltà di architettura dell'Università di Roma. È autore dei piani regolatori di Ivrea, Cortona, Alberobello, Ravenna, Punta Ala, Tunisi, Bari; di importanti quartieri residenziali a Roma, Matera e Prato; di numerosissimi studi e indagini. È stato vicepresidente dell'Inu dal 1949 al 1951 e presidente sia della sezione laziale che di quella toscana; premio Olivetti per l'urbanistica. Tra i numerosi e più volte citati studi su Roma ricordiamo *Una città eterna: quattro lezioni da ventisette secoli*, in «Urbanistica», n. 27, 1959, ripubblicato con altri scritti precedenti (1954, inediti) in *Immagine di Roma*, Laterza, Bari 1969.

re quasi come alleati delle richieste dell'Inu, in due riunioni alla sala Borromini dedicate dall'Unione romana ingegneri architetti (Uria) al piano regolatore di Roma, che chiudono praticamente il dibattito intorno alla sopravvivenza o meno del piano del '31<sup>20</sup>. Il primo oratore è Virgilio Testa, che nella stessa sala Borromini aveva lanciato vent'anni prima l'idea di espandere Roma verso il mare<sup>21</sup> e che pochi mesi dopo, ancora nella stessa sala, rilancerà la stessa idea proponendo di resuscitare l'E42, ribattezzata Eur (Esposizione Universale Roma), anche se nessuna esposizione universale sarà mai tenuta a Roma.

La tesi di Testa rappresenta il primo passo, logicamente il più difficile: occorre conservare tutte le norme contenute nella legge sul piano del '31. Testa evita qualsiasi argomento ideologico e in un discorso abilmente tecnico dimostra «che non sarebbe consigliabile procedere alla approvazione di un nuovo piano regolatore generale, la cui disciplina rientrerebbe sotto l'imperio della legge urbanistica del 1942». Il nuovo piano bisogna per ora solo studiarlo, ma intanto andare avanti per piani particolareggiati, anche se in quindici anni essi hanno dimostrato di essere assolutamente non idonei a qualsiasi coordinamento delle singole attività secondo il disegno generale.

Testa sostiene cioè il mantenimento dello status quo con in più una commissione di studio che preparerà «con la necessaria calma la nuova carta edilizia della capitale»<sup>22</sup>.

Il secondo relatore, Aldo Della Rocca<sup>23</sup>, centra le sue osservazioni sull'aspetto propriamente urbanistico, e concorda con Testa.

<sup>20</sup> Le due riunioni si svolsero il 9 dicembre 1948 e il 16 gennaio 1949 e il resoconto è pubblicato in «Costruzione», n. 2, febbraio 1949.

<sup>21</sup> Cfr. la fine del cap. XII.

<sup>22</sup> Come ai tempi della «variante generale 1942» la parola «piano» è ostentatamente sostituita da altri termini: Virgilio Testa ha sempre preferito l'allocuzione «carta edilizia della capitale» di gusto tra il corporativo e il gollista. A parte una questione formale, è sottinteso in questo atteggiamento il desiderio di una legislazione urbanistica sui generis per Roma da realizzarsi attraverso la famosa eventuale «legge speciale». Siamo evidentemente d'accordo con l'Aquarone (*Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna 1962): «Sarà bene vigilare, tuttavia, affinché l'eventuale presa in considerazione di un ordinamento metropolitano per Roma non serva a contrabbandare la creazione di un nuovo governatorato sul tipo di quello del periodo fascista, istituito al quale molti guardano oggi con malcelata nostalgia». Non a caso Testa proporrà nel 1956 («L'amministrazione locale», numero del febbraio-marzo) che il sindaco di Roma venga eletto direttamente dal corpo elettorale.

<sup>23</sup> Aldo Della Rocca (1906-53) negli anni precedenti e seguenti l'ultima guerra fu uno dei più attivi urbanisti romani. Dopo il 1944 fece parte di tutte le commissioni e i comitati comunali e ministeriali, che si occuparono del piano regolatore di Roma.

Il terzo relatore, Plinio Marconi<sup>24</sup>, a questo punto ha la strada sgombra per indicare nella grande «Variante» studiata nel 1942 le direttive generali per qualsiasi studio di nuovo piano. L'affermazione poteva sembrare allora incautamente anacronistica, ma i vent'anni successivi dimostrarono che la tesi di Marconi era l'unica realista.

Nella discussione solo Ludovico Quaroni<sup>25</sup> sostenne che per poter redigere un piano con nuovi criteri occorre innanzitutto fare delle nuove leggi che indicassero appunto quelle leggi.

Dal convegno dell'Uria uscì invece proprio l'invito a lasciare che tutto funzionasse come prima: la legge del 1931, i piani particolareggiati. Completamente dimenticata qualsiasi ragione ideologica, si fece solo una questione di tecnica amministrativa. La giustificazione addotta era che non si potevano e non si dovevano perdere i vantaggi della legge del 1931: gli unici vantaggi di quella legge erano nel campo degli espropri e dal 1948 alla scadenza del piano del 1931 (1958) non sono stati mai utilizzati.

Si è continuato invece a redigere e adottare valanghe di piani particolareggiati e di varianti ai piani particolareggiati e di varianti alle varianti: dai 118 piani che erano stati approvati fino al 1948 si è passati fino alla scadenza del piano nel dicembre 1965 a 167 piani particolareggiati e a circa 250 varianti. La redazione di ogni piano ha continuato a essere priva del necessario coordinamento generale e quelle gravi tendenze che ricorrevano nei piani particolareggiati anteguerra – aumento delle altezze, aumento della densità, riduzione delle zone verdi, rete stradale non differenziata – si ritrovano ugualmente nei piani redatti dopo la Liberazione.

L'amministrazione Rebecchini prosegue, del resto, l'attuazione del piano del '31 secondo le indicazioni della «Variante» del '42 anche nelle opere pubbliche: tra il 1947 e il 1950 vengono portate a termine varie opere di grande mole ed importanza.

I lavori di via della Conciliazione erano rimasti interrotti: dopo

<sup>24</sup> Plinio Marconi (1893-1974) è stato dal 1937 al 1963 professore di urbanistica alla facoltà di architettura di Roma. È autore dei piani di Valdagno, Bologna, Verona, Catanzaro, Salerno. Ha fatto più volte parte delle commissioni di studio per il piano regolatore di Roma.

<sup>25</sup> Ludovico Quaroni (1911-87) ha insegnato urbanistica nelle facoltà di architettura di Napoli, Roma e Firenze, ed è stato ordinario di composizione architettonica alla facoltà di architettura dell'Università di Roma. È autore dei piani regolatori di Ivrea, Cortona, Alberobello, Ravenna, Punta Ala, Tunisi, Bari; di importanti quartieri residenziali a Roma, Matera e Prato; di numerosissimi studi e indagini. È stato vicepresidente dell'Inu dal 1949 al 1951 e presidente sia della sezione laziale che di quella toscana; premio Olivetti per l'urbanistica. Tra i numerosi e più volte citati studi su Roma ricordiamo *Una città eterna: quattro lezioni da ventisette secoli*, in «Urbanistica», n. 27, 1959, ripubblicato con altri scritti precedenti (1954, inediti) in *Immagine di Roma*, Laterza, Bari 1969.

la guerra molto restava ancora da demolire e quasi tutto doveva essere ricostruito. I primi palazzi che si era cominciato a costruire avevano suscitato dubbi: il terreno era pessimo e i pesantissimi edifici progettati richiedevano pali costosissimi profondi fino a 50 metri. Ma poco alla volta la macchina si rimise in moto e il progetto mussoliniano fu attuato dalla prima amministrazione democratica per l'Anno Santo 1950.

Il piano del '31 prevedeva di sostituire l'ingresso a Roma dalla via Aurelia con due viali passanti uno a sud e l'altro a nord del Vaticano: fu realizzato il viale a sud attraverso la valle del Gelsomino, in prosecuzione del traforo sotto il Gianicolo e del ponte Principe Amedeo già costruiti prima della guerra. Il nuovo viale, denominato viale Gregorio VII, avviò l'espansione della città in una direzione fino allora trascurata, riservata dal piano del 1931 a villini, salvo poche *palazzine*, ma trasformata dai piani particolareggiati in zona di *palazzine* con moltissimi intensivi e invece pochissimi villini.

Il viale Gregorio VII comportò l'attuazione di uno dei tanti sventramenti che la guerra aveva impedito: oltre il traforo gianicolense e il ponte Principe Amedeo si demolirono le case intorno a San Giovanni dei Fiorentini e si tagliò via Giulia, la meravigliosa strada aperta da papa Giulio II (1503-13).

Si continuava a sventrare e si gettavano le basi per l'espansione di Roma verso ovest di cui vedremo più avanti gli sviluppi. Non c'è da stupirsi: dato che erano rimasti uguali le leggi, gli strumenti d'attuazione, le persone e i regolamenti, non potevano essere diversi i risultati.

Dall'altra parte della città si costruiva intanto la nuova stazione. La possibilità di organizzare un centro direzionale moderno e funzionale nella direzione in cui il centro cittadino si andava ormai da decenni spostando<sup>26</sup> era legata all'arretramento della stazione Termini previsto dal Gruppo urbanisti romani nel 1929 e dal piano del 1931, ma respinto dall'amministrazione delle Ferrovie. Successivamente però si era deciso di demolire la vecchia stazione troppo piccola e antiquata: sarebbe stata l'occasione buona per rivedere tutta la sistemazione della rete ferroviaria. Proprio in quegli anni si costruivano la stazione di smistamento sulla via Salaria e la stazione Ostiense con funzioni di rappresentanza.

<sup>26</sup> Cfr. in proposito gli studi di LUDOVICO QUARONI, in *Atti del Convegno Nazionale di Urbanistica*, Napoli 1949, parzialmente riprodotti nei nn. 28-29 di «Urbanistica», 1959.

Termini invece non si spostò che di quel tanto necessario per crearle dinanzi una piazza monumentale; ma l'enorme edificio che l'architetto Mazzoni<sup>27</sup> aveva progettato rimase anch'esso interrotto dalla guerra. L'amministrazione ferroviaria decise di non completarlo per varie cause: innanzitutto era un edificio inutilmente pretenzioso e costosissimo e avrebbe suscitato molte polemiche; poi non rispondeva alle esigenze tecniche nel frattempo mutate, e infine l'amministrazione aveva bisogno di ricavare nel fabbricato di testa numerosi uffici. Ormai però le ali del nuovo edificio erano state costruite e nessuno ebbe il coraggio di proporre l'abbattimento per spostare la stazione oltre Porta Maggiore.

Bandito il concorso nel 1947, il nuovo fabbricato di testa fu costruito rapidamente e ultimato per il 1950, Anno Santo<sup>28</sup>.

Due anni prima Luigi Piccinato aveva rivolto un accorato appello perché non avvenisse proprio quello che pur sembrando assurdo nel 1948, era già compiuto nel 1950:

L'attuale fase di crisi, la stasi edilizia, può in un certo senso facilitare l'impostazione di un nuovo piano regolatore in quanto rende meno sensibile la pressione delle necessità e degli interessi particolari; il ritorno dell'amministrazione a forme democratiche è anch'esso un elemento che deve avere il suo valore nel ricondurre lo sviluppo della città ai veri interessi e al vero benessere della cittadinanza.

È questa l'ora di porre mano all'opera nuova; se si lascerà passare questa occasione, le nostre generazioni avranno fallito definitivamente il loro compito, lasciando in eredità ai loro successori la inevitabile soluzione del problema e Roma diverrà sempre più la città degli sventramenti, la città che secoli di amoroso lavoro avevano fatto fra le più belle del mondo, e che pochi anni di ignoranza e di avidità stanno trasformando in una delle peggiori, brutta e inumana<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Angiolo Mazzoni del Grande (1894-1979) costruì molte stazioni (Littoria, Siena, Roma Tiburtina ecc.) e uffici postali.

<sup>28</sup> L'edificio di testa fu costruito da Eugenio Montuori, Leo Calini, Annibale Vitellozzi.

<sup>29</sup> LUIGI PICCINATO, *Roma*, in «Metron», nn. 23-24, 1948. Si tratta di un lungo saggio, non firmato, fondamentale per la ricostruzione delle vicende urbanistiche e delle loro cause dal 1870 in poi.

## Capitolo diciannovesimo

## La grande espansione

Intanto l'attività edilizia era uscita dalla stasi; da una parte bisognava compensare il passato, dall'altra provvedere a un futuro che era facile prevedere estremamente impegnativo.

Calcolare quanti alloggi si sarebbero dovuti costruire per compensare le mancanze d'anteguerra è molto difficile. La popolazione residente era passata da 1 155 722 abitanti nel 1936 a 1 651 754 nel 1951.

L'immigrazione, dopo una lieve flessione nel 1944 e 1945, riprese subito: quasi 40 000 immigrati nel 1946 che andarono però scemando negli anni successivi. Complessivamente nei quindici anni dopo la guerra sono immigrate oltre 360 000 persone. La popolazione totale residente a Roma ha raggiunto i due milioni nel 1960.

Al censimento del 1951 risultava che il 6,6% delle abitazioni erano baracche, grotte, sottoscala; il 21,9% delle famiglie viveva in coabitazione; la differenza tra il numero delle famiglie e quello degli alloggi era di 106 497.

Aggiungendo a queste considerazioni di massima il maggior numero di abitazioni destinate a uffici e il normale invecchiamento di altre si avrà un quadro della gravità della situazione in quegli anni: i 106 497 alloggi mancanti secondo il censimento del 1951 sono probabilmente un dato ottimistico anche se corrispondeva già a un impegno superiore ai 250 miliardi di lire.

Nessun piano economico fu studiato per affrontare tale colossale esigenza: si procedette con la legislazione ordinaria, integrata solo qua e là da contributi irrisori o da più sostanziose garanzie di mutui. Questi ultimi, gravando con pesanti e lunghe passività sui bilanci, hanno finito per riversarsi dal campo dell'edilizia in altri settori e sono una delle cause da una parte del limitato potere d'acquisto medio della famiglia romana, dall'altra del crescente disavanzo economico del Comune.

Gli organi preposti all'edilizia sovvenzionata e statale nell'im-

mediato dopoguerra non erano in grado di affrontare il compito immane. L'Istituto autonomo case popolari (Iacp) si trovava di fronte a un enorme patrimonio le cui sole spese di manutenzione oltrepassavano di molto le entrate: solo nel 1952 fu deciso un consistente finanziamento di 600 milioni per l'Icp, che però rispetto alla cifra indicata precedentemente era ben poca cosa<sup>1</sup>. In condizioni analoghe era l'Incis.

Protagonista dell'edilizia statale fu perciò l'Ina-Casa istituita con la legge Fanfani del 28 febbraio 1949, n. 43, incaricata di attuare un piano d'incremento dell'occupazione della mano d'opera mediante la costruzione di case per lavoratori, utilizzando i fondi Erp (European Reconstruction Program), di provenienza internazionale, e fondi reperiti con trattenute percentuali da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché contributi diretti dello Stato. A differenza dell'Icp e dell'Incis, l'Ina-Casa si presentava come un organismo finanziariamente forte, in grado di avviare una politica edilizia su vasta scala e conseguentemente influenzando le altre istituzioni, tra cui soprattutto l'Istituto case popolari realizzatore di ben cinque complessi. La macchina dell'Ina-Casa si mosse nel 1949 e l'anno dopo le prime case del piano Fanfani facevano la loro comparsa nell'estrema periferia romana. In dieci anni a Roma vengono realizzati 54 433 vani che corrispondevano al 31 dicembre 1959 al 3,6% del totale dei vani abitabili allora a Roma<sup>2</sup> oltre ad alcuni edifici isolati.

I complessi realizzati dall'Ina-Casa furono in totale nove, di cui due a Ostia e Acilia; gli altri furono realizzati uno in direzione Ostiense (Valco San Paolo) e gli altri sei nella periferia est della città. In questa direzione i vani costruiti furono 47 769 e seguivano abbastanza le localizzazioni indicate dai piani allora vigenti, dando un contributo essenziale alle costruzioni degli altri enti e delle imprese private<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Legge n. 1058 del 25 luglio 1952, che prevede costruzioni dell'Icp nelle borgate di San Basilio, Trullo, Primavalle, Torre Gaia. Minori finanziamenti erano stati precedentemente decisi con D. L. del 9 giugno 1945, 22 settembre 1945, 12 aprile 1946, 8 maggio 1947, 2 luglio 1949, mentre con la legge n. 137 del 4 marzo 1952 si era incaricato l'Icp di costruire case ad Acilia per i profughi istriani.

<sup>2</sup> Occorre precisare che tutti i dati riportati possono servire solo ad indicare l'ordine di grandezza dei fenomeni. Essi sono infatti desunti da pubblicazioni diverse e sono stati quindi raccolti con differenti criteri, per cui non sono confrontabili. È per esempio impossibile confrontare il vano Ina-Casa con il generico alloggio dei censimenti, riportato più sopra.

<sup>3</sup> I quartieri realizzati dall'Ina-Casa a Roma furono i seguenti, in ordine cronologico: - Valco San Paolo (1949-52) architetti Mario De Renzi, Saverio Muratori, Mario Paniconi, Giulio Pediconi, Fernando Puccioni; 440 alloggi per 2602 vani e 3000 abitanti.

L'Ina-Casa sistemò complessivamente 55 523 persone (oltre a quelle negli interventi isolati) contribuendo in maniera decisiva alla formazione della città del secondo dopoguerra. L'Ina-Casa fu presieduta da Arnaldo Foschini<sup>4</sup>, che la guidò con grande capacità e seppe capire che il linguaggio architettonico anteguerra (di cui lui stesso era stato un protagonista) andava abbandonato e che quello, fino allora solo accennato, del razionalismo era il più adatto per un così massiccio programma di edilizia popolare. De Renzi e Muratori furono i progettisti di quattro tra i più importanti quartieri (vedi precedente nota) e soprattutto col quartiere Tuscolano diedero forme e vita a una intera zona periferica della città tra il Quadraro e Cinecittà, proponendo case a stella, torri e una «Unità d'Abitazione» (arch. Adalberto Libera). Al Tiburtino invece Foschini chiamò gli architetti dell'Apao<sup>5</sup>: Ridolfi e Quaroni come capigruppo, architetti della nuova generazione Fiorentino, Gorio, Lanza, Lugli, Valori e altri appena laureati: Aymonino, Chiarini, Lenci, Melograni, Menichetti.

- Tiburtino (1950-54), architetti Mario Ridolfi, Ludovico Quaroni, capigruppo con undici neolaureati o assistenti della facoltà di architettura; 771 alloggi per 4006 vani e 4000 abitanti.
- Tuscolano (1950-54), architetti Saverio Muratori, Adalberto Libera, Pietro Burrucci; complessivamente 17 000 vani per 3 150 alloggi e 18 000 abitanti: è l'insieme più grande realizzato dall'Ina-Casa.
- Villa Gordiani (1952-55), architetti Mario De Renzi, Saverio Muratori; 2000 alloggi per 10 000 vani e 12 000 abitanti.
- Ponte Mammolo (1957-62), architetti Luigi Vagnetti, Giuseppe Vaccaro; 562 alloggi per 3069 vani e 3000 abitanti.
- Colle di Mezzo (1958-60), architetto Guido Gigli; 2540 vani per 417 alloggi e 3000 abitanti.
- Torre Spaccata (1958-60), architetto Plinio Marconi, capogruppo; 11 154 vani per 2000 alloggi e 11 200 abitanti.

Inoltre l'Ina-Casa finanziò a:

- Ostia, quartiere Stella Polare (1949-54), architetti Mario De Renzi, Saverio Muratori (capigruppo); 1100 vani per 222 alloggi e 1120 abitanti.
- Acilia (1958-60), architetti Cesare Valle, Giuseppe Perugini; 2952 vani pari a 547 alloggi e 3200 abitanti.

<sup>4</sup> Vedi cap. XII, nota 14.

<sup>5</sup> L'Associazione per l'architettura organica (Apao) fu fondata a Roma nel 1945, per iniziativa soprattutto di Bruno Zevi, appena tornato dagli Usa ove era espatriato a causa delle leggi razziste. Negli Usa Zevi aveva studiato a Taliesin con Frank Lloyd Wright e, rientrato in Italia dopo la Liberazione, riteneva che il termine «organico» si adattasse meglio ai problemi dell'architettura italiana di fronte alla ricostruzione, del termine «razionalista» (di moda soprattutto a Milano: Miar, Movimento italiano per l'architettura razionalista). Con Zevi organizzarono l'Apao Luigi Piccinato, Ludovico Quaroni, Massimo Ridolfi, Adalberto Libera, Giuseppe Samonà e tanti architetti più giovani. L'Apao si muoveva culturalmente e professionalmente in parallelo con il movimento «Comunità» e con Adriano Olivetti, la cui opera in quei primi anni dopo il fascismo fu molto influente. Si sciolse nella seconda metà degli anni '50.

L'apporto delle altre leggi che nel periodo 1945-60 hanno disciplinato l'edilizia sovvenzionata è stato minimo: per le loro stesse finalità l'Unrra-Casas (piano di aiuti americani) e la legge Romita per l'eliminazione delle abitazioni malsane hanno avuto un piccolo campo di applicazione a Roma.

Molto più importanti sono state invece le leggi che hanno favorito una più capillare distribuzione dei finanziamenti statali, soprattutto a favore delle cooperative edilizie<sup>6</sup>. Questo tipo di finanziamento corrispondeva alle possibilità e alle esigenze del ceto medio che a Roma è il più numeroso. Il cartello «Edilizia statale e sovvenzionata - Cooperativa X - Costruzione di un fabbricato sociale» ha contraddistinto dal 1950 in poi moltissimi cantieri romani: sul complesso dei villini e delle *palazzine* quelle che hanno usufruito del finanziamento statale sono un'alta percentuale<sup>7</sup>.

Purtroppo il controllo che lo Stato, tramite il Genio Civile, esercita sulle cooperative edilizie, non è un controllo urbanistico. Se così fosse le cooperative sarebbero potute essere uno strumento pilota nell'espansione della città, dato che in moltissimi casi, specie nei primi tempi, il terreno era acquistato a condizioni di favore dal Comune<sup>8</sup> sarebbe bastato un collegamento tra gli organi del Comune e il Genio Civile per utilizzare ai fini di una corretta espansione della città una delle poche occasioni in cui poteva essere ridotta al minimo l'influenza della proprietà dei terreni. Invece avvenne il contrario: le cooperative sovvenzionate, disperse nell'insieme delle aree fabbricabili, facilitarono il compito agli imprenditori privati in quanto contribuirono alla valorizzazione dei terreni circostanti.

Per completare il quadro dell'attività pubblica nel settore dell'edilizia ci resta da esaminare l'attività del Comune: la legislazione italiana al riguardo è andata sempre più potenziando l'importan-

<sup>6</sup> In particolare la legge Tupini 2 luglio 1949, n. 408 e le disposizioni Ina-Casa per le cooperative.

<sup>7</sup> Nella relazione presentata il 25 gennaio 1954 dall'architetto Vincenzo Monaco durante i lavori per il nuovo piano regolatore sono riportati dei dati, frutto di un'indagine statistica diretta relativa a 626 cooperative che risultavano così distribuite: a ovest del Tevere, 16 a Monteverde, 26 sull'Aurelia, 185 a Monte Mario (Società Generale Immobiliare), 55 sulla Flaminia e Cassia; a nord, 48 nella zona di piazza Vescovio, 83 oltre Monte Sacro (Società Generale Immobiliare), 25 oltre piazza Bologna; nel settore verso l'E42/Eur, 38 fuori Porta Latina, 60 tra la Cristoforo Colombo e l'Appia Antica, 40 all'E42/Eur.

<sup>8</sup> Queste vendite ridussero in modo considerevole il demanio di aree fabbricabili del Comune che era prima della guerra cospicuo: la cosa è ammessa dalla relazione della giunta comunale approvata dal Consiglio comunale il 12 ottobre 1951. Lo smantellamento del demanio proprio nel momento in cui sarebbe stato necessario potenziarlo è stata cosa di estrema gravità.

za degli organi centrali rispetto a quelli locali. L'edilizia che in altri tempi rappresentava una delle più importanti voci dei bilanci comunali quasi completamente uscì dal campo delle attività degli enti locali.

Questa situazione si è verificata anche a Roma: il Comune ha attuato un unico grosso e diretto intervento col quartiere di Villa Gordiani mentre per il resto la sua attività è stata assorbita da enti più potenti, come l'Ina-Casa.

Se sommiamo l'opera di tutti gli enti statali, del Comune e delle cooperative, non arriviamo però a una percentuale molto alta sul complesso delle abitazioni costruite: l'iniziativa privata ha continuato a prevalere anche nel secondo dopoguerra.

Ne abbiamo indicato le cause principali nel capitolo precedente: in assenza di una politica urbanistica nuova che desse al Comune autorità e mezzi per essere effettivamente l'organo dirigente della ripresa edilizia è chiaro che l'efficienza e la prontezza del privato imprenditore avrebbero preso la mano all'incerta e pesante attività dello Stato.

L'iniziativa privata ha agito essenzialmente secondo due direttrici. Con la prima ha mirato a saturare i vuoti dei quartieri già iniziati precedentemente, a completare tessuti edilizi già impostati e avviati. Le nuove case sfruttavano però ovviamente le maggiori altezze consentite nel frattempo dalle varianti al regolamento edilizio, o erano costruite in base a varianti ai piani particolareggiati che consentivano *palazzine* in luogo di villini, o intensivi in luogo di *palazzine*.

Il completamento dei quartieri coincide perciò con una loro sostanziale trasformazione che poco alla volta investì anche le case preesistenti che sono state sopraelevate o rifatte. Rispetto alle previsioni iniziali si è avuto un forte aumento di densità, mentre sono rimasti immutati i servizi, le attrezzature, le sezioni stradali previste per un numero inferiore di abitanti<sup>9</sup>.

L'esempio più significativo è rappresentato dai Parioli, il quar-

<sup>9</sup> È interessante al riguardo una sentenza del tribunale di Roma del 21 aprile 1961 in cui si condanna il Comune a risarcire i presunti danni arrecati alla «Immobiliare Colli Sabini» in seguito a una variazione di densità tra il piano regolatore e il piano particolareggiato. Era uno dei pochi casi in cui la densità era diminuita, in quanto si era passati dai villini del piano generale a parco pubblico nel piano particolareggiato. Il giudice sentenziando che non si può derogare con atto amministrativo al piano regolatore che ha forza di legge ha implicitamente ammesso l'illegalità di tutte le variazioni di densità comprese quelle riduttive, almeno finché le varianti che le comportano non sono divenute a loro volta legge.

tiere «di lusso» di Roma che fino al 1950 offriva indubbiamente un ambiente discretamente confortevole, con molti giardini, case signorili, ville, strade tranquille. Poi la consueta ondata di *palazzine* ha sommerso tutto trasformando bellissimi panorami nella «facciata di fronte». Tenendo conto dei dislivelli del terreno, le *palazzine* arrivano a otto piani.

Passata la moda i Parioli hanno conservato il loro valore solo negli attici e superattici, in attesa di diventare – dopo gli anni '70 – un quartiere di uffici. Sono bastate pochissime iniziative serie e tecnicamente ben fatte per attirare in altre zone di Roma quanti negli anni '40 e '50 non avrebbero voluto abitare che ai Parioli.

L'assurda conclusione è che oggi i Parioli sono un'oasi semintensiva tra zone estensive, mentre sarebbero dovuti essere l'opposto: gli abitanti per ettaro ai Parioli sono tanti quanto nel vicino popolare quartiere Flaminio<sup>10</sup>.

La seconda direttrice dell'iniziativa privata è consistita invece nell'urbanizzare aree periferiche non ancora edificate e, nella maggior parte dei casi, non dotate dei necessari servizi come strade, acqua, luce, gas.

Se queste aree ricadono all'interno del piano regolatore, i servizi devono essere impiantati dal Comune, che è autorizzato a imporre ai proprietari dei terreni in tal modo avvantaggiati dei contributi di miglìoria per un valore corrispondente al massimo alla metà dell'aumento effettivo di valore generato dall'attuazione dei servizi stessi<sup>11</sup>. In realtà i contributi di miglìoria sono quasi inesistenti e i servizi vengono a gravare sulle finanze del Comune molto più di quanto dovrebbero<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. in proposito Roma. *Popolazione e territorio dal 1860 al 1960*, Comune di Roma 1960, tavv. 40-42.

<sup>11</sup> Cfr. art. 7 del D. L. 6 luglio 1931, n. 981, sul piano regolatore di Roma.

<sup>12</sup> Riportiamo al riguardo quanto dichiarato dall'allora assessore all'Urbanistica avvocato Enzo Storoni in Consiglio comunale il 22 dicembre 1953: «Nell'idea del legislatore le opere pubbliche dovevano arrivare prima delle case: nella realtà dei fatti il Comune arriva a collaudare i suoi lavori pubblici mesi ed anni dopo che le case sono state costruite. Ciò significa che il Comune trova di fronte a sé una miriade, una specie di Via Lattea, di contribuenti. Il proprietario originario o il costruttore è scomparso, ed i proprietari degli appartamenti sostengono di non essere tenuti a nessun pagamento in quanto nel prezzo da loro pagato per l'appartamento erano già scontati i pubblici servizi e si oppongono agli accertamenti. Ed allora cause; cause lunghe ed incerte: e così accade che alcuni anni passano per eseguire i lavori, altri anni passano per collaudarli, altri anni per l'accertamento ed altri, infine, per definire i giudizi. Finito tutto ciò cominciano i dieci anni nei quali vanno pagati i contributi; intanto la lira ha gradualmente o violentemente perduto il suo potere di acquisto. Noi riscuotiamo oggi i centesimi del 1938», riportato in LEONARDO BENEVOLO, *Le discussioni e gli studi preparatori al nuovo piano regolatore*, in «Urbanistica», nn. 28-29, 1959.

Le spese non sono inoltre le minime possibili, perché il meccanismo che potremmo chiamare dell'urbanizzazione privata è a Roma assai complesso. Comincia a mettersi in moto il giorno in cui il reddito prodotto da un terreno agricolo diventa inferiore a quello che produrrebbe se fosse edificato. La sorte di quel terreno è allora segnata: il suo proprietario mirerà a costruirvi il genere di case più redditizio. Ma difficilmente la cosa sarà possibile «in presa diretta». La città è ancora lontana, ci vuole un certo tempo per arrivarci in autobus o in automobile o a piedi. Ciò deprezza il terreno: converrebbe perciò aspettare che la città arrivasse fin lì. Ma occorrono certamente alcuni anni: come cercare di ridurre il «danno emergente» che deriva al proprietario dal doversi accontentare in quegli anni del reddito agricolo?

Il proprietario di una grande area comincia a cedere alla collettività un pezzo del suo terreno, di solito scelto in modo che strade, fogne, acqua, luce, gas, autobus, per arrivarvi debbano attraversare anche tutti gli altri pezzi non ceduti. È questa l'«utilizzazione provvisoria» che consente al proprietario di veder salire rapidamente al livello voluto il valore dei suoi terreni. È ovvio che il proprietario non cede in realtà un bel niente non solo perché cede 10 e conserva 90, ma perché con quel regalo i 90 varranno ben presto 180. Non si può inoltre considerare «regalo» una passività; e quella famosa cessione è per la collettività integralmente passiva. Basta pensare a due fatti:

1. Le strade, le fogne, la luce, il gas, l'acqua, l'autobus devono fare un lungo percorso per allacciare alla città il terreno ceduto. L'enorme passivo che grava cronicamente sulle gestioni municipali romane è conseguenza diretta e immediata della caotica e non pianificata espansione.
2. Su questi terreni la collettività (Comune o Stato) non costruisce case di lucro, ma case popolari a bassissimo reddito: un reddito che non consente di coprire le maggiori spese di urbanizzazione che abbiamo visto sopra.

I grandi interventi dell'edilizia statale hanno finito per servire proprio a questo: il quartiere Ina-Casa al Valco San Paolo iniziato nel 1949 ha avviato lo sfruttamento della zona di viale Marconi; quello a sud della via Tuscolana iniziato nel 1950 su terreni acquistati dai marchesi Gerini a poco più di 1000 lire al mq ha portato all'enorme urbanizzazione dell'area tra il Quadraro e Cinecittà dove gli stessi Gerini hanno rivenduto 170 ettari a 20 000-25 000 lire

al mq; il quartiere del Comune a Villa Gordiani su terreni venduti dai principi Lancellotti a 331 lire al mq ha dato inizio alla trasformazione della zona Prenestina, dove gli stessi Lancellotti hanno poi venduto un centinaio di ettari a 10 000-15 000 lire al mq.

Questi quartieri di enti statali sorgono in zone indicate dai piani particolareggiati come *palazzine*, mentre tutti i terreni intorno, di privati, sono costantemente intensivi.

Viale Marconi, via Tuscolana, via Prenestina e le zone adiacenti sono l'ingigantita ripetizione dopo la guerra degli «alveari di cemento» costruiti prima della guerra a viale Eritrea, o al quartiere San Giovanni: una successione di «canyon» tra case di otto, dieci, dodici piani, senza neppure un metro quadrato sottratto alla legge del massimo sfruttamento.

Tra il 1951 e il 1958 (ultima scadenza del Prg 1931) le superfici urbanizzate sono aumentate del 293%; la popolazione è aumentata di 266 647 abitanti. Per ognuno di essi è come se si fossero urbanizzati mq 56 (mq 46 per gli abitanti del centro, mq 38 per i quartieri intorno al centro, mq 39 per la periferia).

Con la ripresa dell'attività cittadina nel dopoguerra si fa sempre più pesante l'inadeguatezza dei trasporti pubblici, soprattutto in periferia, nelle borgate dove tre diverse aziende si dividevano le responsabilità. La prima è l'Atac (Azienda tramvie autobus comunali): per l'Atac le borgate sono delle appendici della città che un autobus collega a un nodo urbano di traffico. In genere non c'è scelta: un solo autobus serve la borgata, bisogna prenderlo e andare fino al capolinea opposto dove convergono anche gli autobus di altre borgate. Lì, al Portonaccio o a piazzale Prenestino, si trasborda sul tram: le linee tramviarie che servono i centri di affluenza dalle borgate si innestano sul percorso delle «circolari». Col primo tram o autobus perciò si arriva all'incrocio con altri tram o autobus o filobus che raramente congiungono al centro il resto della città.

La seconda azienda di trasporto la usano gli abitanti delle borgate che gravitano sulla Casilina, la Tuscolana e l'Appia, dove l'Atac è sostituita dalla Stefer (Società tramvie e ferrovie elettriche romane) che utilizza treni, tram, e autobus, servendo contemporaneamente con mezzi antichissimi gli abitanti della periferia di Roma, quelli dei Castelli Romani e della Ciociaria. La Stefer è amministrata dal Comune, ha il materiale certamente ammortizzato, i suoi mezzi sono sempre affollati all'inverosimile, ma è ugualmente ancora più in deficit dell'Atac.

La terza ditta potremmo definirla «ufficiosa». Si trattava di una società privata che gestiva venticinque linee circa che servivano esclusivamente le borgate, collegandole tra loro, percorrendo strade di campagna, a volte pessime. Quando diciamo che queste linee «servono» le borgate intendiamo non solo che le collegavano con criteri più razionali e attuali, ma anche che le percorrevano e giravano tra le varie vie. Questa società privata aveva capito che l'enorme quantità di abitanti accumulatisi alla periferia est garantiva la riuscita di un esperimento non più legato agli schemi dell'Atac o della Stefer; a una concezione cioè della città monocentrica, con la periferia vincolata alla città dell'Ottocento anziché indipendente ed autonoma.

La sua esistenza finì negli anni '70, ma dimostrò che il passivo dei trasporti pubblici è in gran parte dovuto alla loro arretrata struttura e alla fatica necessaria per mantenere una rete di trasporti senza più legami con i due milioni di abitanti di Roma nel 1960.

Negli anni '90 e 2000 Roma è governata dal centrosinistra<sup>13</sup> che si pone come obiettivo preciso e irrinunciabile la «cura del ferro». Malgrado tante avversità molto fu fatto<sup>14</sup>. Da Casaleto a piazza Risorgimento rinacque un lungo tratto della vecchia Circolare esterna, ampliata nella zona ovest della città (linea 3) e da Casaleto un'altra linea fu costruita fino al centro (linea 8, Argentina), mentre si continua a parlare di prolungarla fino alla stazione Termini. Qui sono arrivati tram che provengono dal Prenestino, mentre altri servono il Flaminio con coincidenze verso la periferia al capolinea di piazza Mancini (inaugurato nel 1953) che serve al di là del Tevere la zona sportiva dello stadio Olimpico, e collegamento col Vaticano a piazza Risorgimento<sup>15</sup>.

Al di là dei confini del piano regolatore grandi cose erano state avviate già prima della guerra; oltre all'E42 e alle borgate del Trullo, di Primavalle, del Quarticciolo costruite dall'Istituto case popolari, numerose lottizzazioni erano state iniziate da grandi e piccoli imprenditori. Dopo la guerra anche queste iniziative si in-

<sup>13</sup> Sindaco Francesco Rutelli, 8 dicembre 1993 - 8 gennaio 2001; Walter Tocci, assessore alla Mobilità. Sindaco Walter Veltroni, 27 maggio 2001 - 13 febbraio 2008.

<sup>14</sup> Da molte parti si contestò che il tram è rumoroso: ma fu dimostrato che il rumore di un traffico auto + autobus è molto superiore. Altri contestarono che i fili rovinano il paesaggio: ma dove ciò avviene il tram può abbassare il trolley e viaggiare con gli accumulatori (è il modello in funzione in molte città francesi).

<sup>15</sup> Per il problema dell'«accessibilità» della «mobilità» si veda: WALTER TOCCI, *La città del tram*, in *Avanti c'è posto* di WALTER TOCCI, ITALO INSOLERA e DOMITILLA MORANDI, Donzelli, Roma 2008. A p. 59 Tocci inventa la parola «trampedone».

gigantiscono. Nel 1953 l'assessore all'Urbanistica Storoni così si esprimeva al riguardo<sup>16</sup>:

A norma dell'art. 14 della legge 1931 sul piano regolatore di Roma, è vietato procedere a lottizzazioni di terreni a scopo edilizio fuori dei limiti del piano regolatore senza il permesso dell'Autorità Comunale che avrà facoltà, non obbligo, di concederlo, solo nel caso in cui il piano sottoposto non ostacoli il futuro sviluppo della città, e solo quando l'impresa assuma, con serie garanzie, l'obbligo di procedere a proprie spese all'impianto dei servizi pubblici.

Dal 1930 al 1953 sono state sottoposte all'approvazione del Comune, n. 60 domande di lottizzazione. Dal 1930 al 1953 ne sono state stipulate cinque ... Era un dovere preciso dell'amministrazione comunale ... accertare che i lottizzatori offrirono serie garanzie di attenersi agli obblighi precisi che la legge prescrive, di procedere cioè a loro spese all'impianto dei pubblici servizi.

Di fronte a queste precise categoriche richieste del Comune, i vari proponenti, salvo i cinque casi citati, sono sfuggiti in vari modi: o abbandonando il progetto, o insistendo per ottenere condizioni più favorevoli, o eseguendolo senza curarsi di avere preventivamente firmato la prescritta convenzione e assunti i relativi obblighi.

... Alcuni di questi intraprendenti lottizzatori, che avevano acquistato il terreno agricolo a pochi soldi, sono riusciti a venderlo a prezzi elevati ingannando la buona fede dei compratori con l'assicurazione che la convenzione stava per essere firmata, mentre, in realtà, nella sede dell'Amministrazione Comunale essi o non avevano presentato alcuna domanda o si rifiutavano di accettare le giuste condizioni imposte dal Comune.

E in queste condizioni che tutto intorno a Roma sta nascendo un vero e proprio quartiere coloniale: 31 borgate abusive con quasi 3000 case esistono oggi nella immediata periferia di Roma e crescono ogni giorno per effetto di sempre nuove costruzioni.

Nel 1957 l'ufficio statistico del Comune rilevava che in grotte, baracche, accantonamenti vivevano 13 703 famiglie con 54 576 persone, suddivise in 28 accantonamenti, 24 borghetti, 356 nuclei e agglomerati di baracche vere e proprie<sup>17</sup>.

È difficile descrivere questa poverissima periferia di Roma in cui sarebbe eccessivo ottimismo sperare che vivessero effettivamente solo le 54 000 persone ufficialmente censite<sup>18</sup>. Alcuni grup-

<sup>16</sup> Nella stessa seduta del Consiglio comunale citata alla nota 12.

<sup>17</sup> Le differenze che portano a classificare diversamente baracche, accantonamenti, agglomerati, borghetti, campi ecc., sia allora sia sempre in tutti i documenti successivi, non sono mai state precisate.

<sup>18</sup> Anche il libro di G. BERLINGUER e P. DELLA SETA, *Borgate di Roma* cit., non tenta un censimento delle borgate, dei borghetti, dei campi, degli accantonamenti, ecc., ma si limita a una ricerca storica e sociale. Di particolare interesse il capitolo sulla cultura dei baraccati, curato da Tullio Aymone. Da un'inchiesta condotta nell'estate 1961 dalle Consulte popolari risultavano abitanti in accantonamenti e baracche circa 60 000 persone: si tratta però di un'inchiesta chiaramente incompleta. Cfr. F. FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia* cit.; PIETRENZO PIAZZO, *Roma, La crescita metropolitana abusiva*, Officina, Roma 1982.

pi di baracche sono noti e famosi sia perché in prossimità delle linee ferroviarie o delle vie consolari, sia perché spesso alla ribalta della cronaca: la lunga sfilata di baracche che dalla via Nomentana arriva fino al vicolo del Fosso di Sant'Agnesa lungo la ferrovia Roma-Firenze è a tutti nota per essere adiacente al popolosissimo «quartiere africano», per essere stata lo sfondo del film *Il tetto*<sup>19</sup> e per le frequenti disgrazie che avvengono lungo la linea ferroviaria che una parte degli abitanti deve attraversare per uscire di casa. Nella stessa zona dobbiamo ricordare due altri baraccamenti: quello ai Prati Fiscali e quello tra il ponte Nomentano e il ponte Tazio, sulle pendici di Monte Sacro in riva all'Aniene.

In tutta la zona est di Roma le borgate anteguerra sono state il centro d'attrazione per una costellazione di borghetti e di baraccamenti: attorno a Pietralata e a Santa Maria del Soccorso troviamo il borghetto di Vigna Mangani, le baracche del forte di Pietralata, di via delle Messi d'Oro, delle Cave di Pietralata e tante altre a cui non sappiamo dare un nome. Ma è forse intorno alle vie Prenestina e Casilina che è possibile riscontrare la miseria più angosciata: dagli anni '30 ci sono le baracche ufficiali delle borgate Prenestina e Gordiani e negli anni '50 sono cresciuti tutt'intorno i baraccamenti nel cosiddetto Borghetto delle Terme Gordiane, lungo i ruderi che fiancheggiano la via Prenestina, a via Teano, al Borghetto degli Orti di Malabarba (incassato tra i rilevati di tre linee ferroviarie che lo segregano dal sole e dalla città, raggiungibili solo attraverso un maleodorante sottopassaggio).

Più a sud cominciano gli «acquedotti»: i famosi acquedotti romani, che tutti i turisti ammirano e contemplano quando giganteggiano nella campagna, hanno una ben diversa funzione in quella parte del loro percorso ormai interna alla città. Per quattro chilometri, da via Alcamo alla Tor Fiscale, le arcate sono chiuse da muricci e trasformate in grotte abitabili, e altre baracche si addossano all'esterno dall'una e dall'altra parte ai piloni: senza alcun servizio igienico e senz'altra acqua che quella delle fontanelle pubbliche si susseguono una dopo l'altra le baracche del Mandrione (che esistono dall'inizio del secolo), del vicolo degli Angeli, di Porta Furba, di via Frascati, dell'Acquedotto Felice. Intorno alle baracche anidate negli archi altre sono sorte in via Assisi, alla Marana, all'acquedotto Alessandrino. Potremmo continuare l'elenco a lungo girando tutt'intorno alla città e ancora a venti e più chilometri dal

<sup>19</sup> *Il tetto* di Vittorio De Sica, 1956, soggetto di Cesare Zavattini.

Campidoglio troveremmo dei baraccamenti fino ai piedi dei Castelli Romani, a Finocchio, a Gregna, a Santa Maria della Mole.

Il problema delle baracche, alla luce di quanto è stato tentato per risolverlo, sembra privo di soluzioni e si può dire infatti che dal 1870 le baracche a Roma ci sono sempre. Enormemente al di sotto del livello edilizio, del livello igienico, del livello sociale, del livello economico che caratterizzano l'aspetto, l'organizzazione e la vita di una moderna città, vive dunque cronicamente a Roma una massa più o meno grande di persone, a seconda dei vari periodi: l'unica soluzione valida è rappresentata dall'innalzamento del livello economico del singolo baraccato, che comporta la possibilità di innalzamento del livello sociale e quindi di quello igienico ed edilizio, con la conseguente possibilità di integrazione nella città.

Ma spontaneamente quest'integrazione capillare è cosa difficilissima e quindi rara, e immediatamente compensata dall'arrivo di nuovi baraccati. È certo che gli strumenti legislativi, urbanistici e amministrativi di cui disponiamo sono realmente operativi solo quando sono raggiunte certe condizioni sociali ed edilizie, o per lo meno quando vi sono le condizioni economiche per raggiungerle.

È un fatto che questo strato sottocittadino dei baraccati e simili non è mai stato oggetto di studi completi e prima ancora di censimenti: andiamo avanti per impressioni e per deduzioni, ma in fondo nulla ne sappiamo e, riconosciuta l'inefficienza degli atteggiamenti paternalistici, in un secolo e mezzo non abbiamo trovato nessuna soluzione definitiva.

Le baracche continuano a scomparire ancora e sempre solo per cedere il posto a case in cui non vanno comunque ad abitare i baraccati: e le baracche ricompaiono qualche chilometro più in là<sup>20</sup>. Uno degli aspetti più singolari che è andata assumendo la periferia di Roma degli anni '50 è proprio il suo presentarsi come una compatta muraglia di cemento: dai campi coltivati e dalle baracche schiacciate sul terreno si passa di colpo allo schieramento continuo degli intensivi di otto, dieci piani.

Così la città è avanzata sulla Nomentana, sulla Tiburtina, sulla Prenestina, sulla Casilina, sulla Tuscolana, sull'Appia, sull'Ostienese, cioè in tutta la zona al di qua del Tevere.

<sup>20</sup> Un esperimento interessante è quello tentato dalla gestione Ina-Casa a Tor Marancia, che era nell'immediato dopoguerra una delle borgate più squallide. Il tentativo di insediare nel nuovo quartiere costruito sui ruderi delle baracche gli stessi abitanti pare riuscito solo in parte: comunque la cosa è stata seguita dall'Egss (Ente gestione servizio sociale case per lavoratori) ma i dati relativi non sono stati pubblicati.

I villini di Monte Sacro<sup>21</sup> già minacciati prima della guerra dalle borgate del Tufello e di Val Melaina, sono ormai completamente circondati dalle case della Società Generale Immobiliare tra Monte Sacro e l'Aniene e dai vasti quartieri, per lo più di cooperative, costruiti lungo la Nomentana. Anche il saldamento con Roma è stato completato negli anni '50 e '60 e l'innalzamento della densità edilizia a Monte Sacro ne è stata la logica conseguenza: dai villini alle palazzine, da una densità di 92 abitanti per ettaro a una densità di 180 nella parte nord e da una densità di 65 a una di 80 in quella sud, meno trasformata: tutt'attorno alla vecchia città-giardino il salto è stato ancora più forte e precisamente da densità tra 21 e 50 a densità tra 101 e 300. Nel «saldamento», naturalmente, siamo ancora più su, intorno ai 400 abitanti per ettaro.

Ma l'espansione più massiccia è quella avvenuta nel settore tra la Prenestina e l'Appia Nuova, promossa dai grandi insediamenti Ina-Casa sulla via Tuscolana e a Torre Spaccata, al di là di Cinecittà.

E questa la direzione delle maggiori espansioni avvenute a Roma dopo il 1870: il quartiere attorno a piazza Vittorio Emanuele II, il quartiere San Giovanni, le maggiori borgate. Si tratta di quasi otto chilometri di ininterrotte case intensive, con uniche interruzioni le trincee delle linee ferroviarie: ogni tanto qualche giardino privato (non più di una mezza dozzina) e qualche aiuola spartitraffico, unici surrogati di giardini, parchi pubblici e campi sportivi, totalmente assenti. Per otto chilometri la densità non scende mai sotto ai 200 abitanti per ettaro: in vastissime zone attorno e oltre piazza Vittorio Emanuele II, fuori Porta San Giovanni, all'Alberone la densità oltrepassa i 500 abitanti per ettaro ed è di 1219,5 attorno a via Santa Maria Ausiliatrice<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Cfr. cap. IX.

<sup>22</sup> In tutta Roma nel 1960 la densità oltrepassava i 1000 abitanti per ettaro in tre zone: in via Santa Maria Ausiliatrice (1219,5), via dei Volsci (1653,9), via Ottaviano (1065). Nel settore di Roma attorno alla via Appia Nuova segnaliamo alcune punte massime: attorno a piazza Re di Roma la densità arriva a 731,5 abitanti per ettaro, a Porta Metronia è di 470,5, a piazza Tuscolo varia tra 599 e 678, all'Alberone arriva a 858. Nei quartieri più vecchi la densità negli anni '50 è diminuita, ma attorno a piazza Vittorio Emanuele II si avvicina ancora agli 800 abitanti per ettaro. Nelle aree più recentemente urbanizzate le zone statistiche corrispondono ancora a divisioni di carattere rurale e i dati non corrispondono ai nuovi insediamenti. Ciò nonostante è indicativo che l'aggiunta alla vecchia borgata del Quadraro di metà del quartiere Ina-Casa Tuscolano (l'altra metà è stata censita in un'altra zona statistica) ha fatto salire la densità da 88,2 a 217 con un incremento di 128,8 abitanti per ettaro. Cfr. ancora: *Roma. Popolazione e Territorio dal 1860 al 1960*, Comune di Roma, 1960, tav. 57.

Nei manuali di tecnica urbanistica si considerano estensive le zone con densità tra 20 e 150 abitanti per ettaro, semintensive tra 150 e 300, intensive fra 300 e 500, limite che si

Occorre osservare che nei primi quartieri costruiti in questo settore è possibile ritrovare la struttura geometrica in piazza Vittorio Emanuele II o in piazza Re di Roma: l'unica conseguenza derivata dalla raggiera di strade convergenti in queste piazze è stata una differenziazione delle sezioni stradali e del traffico. Nei quartieri più recenti anche questa insufficiente strutturazione è assente: le strade servono solo a dividere i lotti edificabili e questi a far guadagnare il più possibile.

Questo enorme addensamento finì per ovviare alle mancanze strutturali iniziali e di fondo: «la quantità» della gente sopperfì alla «qualità» del quartiere. Infatti l'enorme affollamento garantì a tutti gli imprenditori la possibilità di avere una clientela sufficiente per aprire negozi, officine, cinema ecc.

Vediamo così quartieri e vie affollatissime in cui il rumore, il traffico, l'addensamento rendono fastidiosissimo l'abitare, scarsi il sole e gli spazi verdi, forniti però di un soddisfacente comfort cittadino: si pensi per esempio in questa zona di via Appia Nuova e via Tuscolana e altrove in via Cola di Rienzo, in viale Eritrea - viale Libia. Queste vie sono nate in varie epoche come assi di quartieri d'espansione: poco alla volta su di esse hanno gravitato molti più abitanti di quanti non se ne prevedessero inizialmente e hanno finito per diventare «centri» di vasti settori cittadini. Chi vi abita non ha ripari contro i rumori continui, non ha giardini dove portare a spasso i bambini: ma non gli mancano negozi di tutti i generi, bar, cinema di ogni categoria. Vive male, ma vive in città, o almeno in ciò che si può chiamare città in un contesto totalmente consumistico.

La legge del massimo sfruttamento, della massima densità finisce quindi per contrabbandare delle trasformazioni sociali: le peggiori condizioni igieniche, edilizie e urbanistiche rappresentano il vero volto dell'inurbamento con la soddisfazione esteriore della partecipazione alla cultura della città, che esige però il sacrificio del benessere personale, fisico e psichico.

Dopo il 1950 Roma ha cominciato a espandersi in maniera massiccia anche oltre Monte Mario e il Gianicolo in una direzione in cui, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, fino ad allora le iniziative erano state ridotte.

A sud del Gianicolo c'erano due nuclei prevalentemente di villini:

ritiene il massimo consigliabile, salvo sempre fare in modo che accanto alle zone intensive ve ne siano di estensive o addirittura prevalgano i grandi parchi.

Monteverde Vecchio e Monteverde Nuovo. Tra di loro sorgevano isolati in fondo a una valle i casoni popolari di Donna Olimpia. In dieci anni tutta la zona tra il vecchio e il nuovo Monteverde è stata riempita di *palazzine* che, sfruttando come al solito i dislivelli del terreno, riescono a superare notevolmente il numero dei piani regolamentari. Al di là di Monteverde Nuovo l'edilizia negli anni '60 raggiunge e poi scavalca i Colli Portuensi. Se si tolgono i piccoli giardini di largo Ravizza sarà inutile anche qui cercare degli spazi liberi, dei giardini pubblici, dei campi sportivi.

A nord del Gianicolo la via Gregorio VII tracciata nel 1950 dall'amministrazione Rebecchini ha aperto alla speculazione la Valle del Gelsomino, il monte del Gallo, i monti della Creta.

Al di là del popolosissimo quartiere Trionfale, dove la densità oltrepassa gli 800 abitanti per ettaro, è stato costruito un vastissimo quartiere intensivo lungo la Valle dell'Inferno in cui gli edifici quasi colmano fisicamente il dislivello tra le alture circostanti.

A Monte Mario invece, e più a nord alla Camilluccia, ai monti della Farnesina, a Vigna Clara, sulla via Cassia si è diretta l'espansione signorile della città, principalmente per opera della Società Generale Immobiliare a cui si devono quasi tutte le costruzioni tra la Madonna del Rosario, in vetta a Monte Mario, e la campagna, molto oltre la linea ferroviaria Roma-Viterbo, sulle pendici del colle, degradanti verso ovest; più a nord la stessa società ha costruito altri gruppi di abitazioni ai Due Pini, a Vigna Clara.

Da Monte Mario ai colli della Farnesina le *palazzine* si affacciano dilagando verso Roma ed hanno alterato il profilo di quella serie continua di colli che dalla Camilluccia a Monteverde costituiva il panorama classico di Roma verso ovest ed è oggi scomparso ovunque salvo, in parte, al Gianicolo.

Per questi quartieri si può ripetere il discorso fatto per i Parioli: sono infatti i nuovi «quartieri alti», ma il comfort che offrono è limitato al bagno di marmo, al caminetto in soggiorno, a una stampa fotograficamente ingrandita nell'androne, alle numerose digradanti terrazze degli attici e dei superattici abusivi, a qualche privatissima piscina. Il comfort urbanistico, il comfort collettivo, quello che veramente fa ricco o povero un quartiere, che vi rende la vita piacevole o ostica, è completamente assente o si riduce a messinscena e réclame.

Questi erano del resto i presupposti del piano del '31: la sua attuazione dal 1947 al 1960, li ha confermati *in corpore vili*.

## Capitolo ventesimo

Cultura, politica, urbanistica negli anni '50

Dopo il 1945 l'attività edilizia restava dunque legata alla legislazione e agli strumenti amministrativi fascisti: questo settore della vita romana sembrava aver superato senza mutamenti né traumi il passaggio dal fascismo alla Repubblica.

Viceversa molte cose erano cambiate e una serie di fatti – di importanza sempre crescente – ha dimostrato come nello svolgimento dell'attività urbanistica occorre adesso tener conto di alcune forze che prima della guerra erano inesistenti o inesprimibili.

Il primo episodio è localizzabile tra l'autunno del 1951 e l'estate successiva e si intitola via Vittoria. Via Vittoria è una strada del centro di Roma, parallela a via Condotti: il piano del 1931 prevedeva un radicale sventramento di tutta la zona. Nel 1951 gli uffici comunali redigono il relativo piano particolareggiato che, pur riducendo le demolizioni proposte vent'anni prima, è un piano di sventramento dall'Augusteo a via Veneto, con tunnel tra la salita di San Sebastianello e via Sant'Isidoro<sup>1</sup>.

Ma se è facile attuare il piano del '31 in periferia, non è facile farlo in centro: il principio che il centro va conservato integralmente è ormai entrato nella cultura generale. Lo sventramento di via Vittoria provoca la reazione della stampa<sup>2</sup>. Il 19 luglio 1952 un gruppo di intellettuali chiede al Consiglio superiore dei Lavori

<sup>1</sup> Il piano è pubblicato nei nn. 1-2 di «Capitolium», 1951, in un articolo di Arturo Bianchi. La polemica sul piano è riassunta da L. BENEVOLO, in *Le discussioni e gli studi preparatori al nuovo piano regolatore* cit.

<sup>2</sup> Compaiono in quest'occasione i primi articoli su «Il Mondo» di ANTONIO CEDERNA (1921-96) che collaborerà poi a «Il Corriere della Sera», «L'Espresso», «la Repubblica». Antonio Cederna, intellettuale e ambientalista, nel 1955 fu tra i fondatori di Italia Nostra. Consigliere comunale a Roma nel 1958-61 e nel 1989-93, fu eletto alla Camera dei deputati nelle liste della Sinistra indipendente nel 1987-92. Nel 1993 fu eletto presidente del Parco dell'Appia antica. I suoi articoli sono raccolti nei volumi *I vandali in casa*, Laterza, Bari 1956; *Mirabilia urbis*, Einaudi, Torino 1965; *La distruzione della natura in Italia*, Einaudi, Torino 1975; *Mussolini urbanista*, Laterza, Roma-Bari 1979; *Brandelli d'Italia*, Newton Compton editori, Roma 1991.

pubblici di respingere il piano di sventramento di via Vittoria<sup>3</sup>. Il 2 agosto il Consiglio superiore decide di sospendere il piano di sventramento, rinviando l'argomento al nuovo futuro piano regolatore.

Via Vittoria era salva: il pericolo che uno sventramento potesse avvenire per ordinaria amministrazione, come era successo due anni prima per lo sventramento di via Giulia a San Giovanni dei Fiorentini, era scongiurato<sup>4</sup>.

Il secondo episodio ha inizio nell'autunno del 1953 e si chiama via Appia Antica. Il piano del 1931 prevedeva intorno all'Appia una vasta zona di rispetto generico che in pratica era stato inteso come due fasce di inedificabilità di 150 metri per lato lungo tutta la *Regina Viarum* e al di là edifici di due piani. Si trattava però di limitazioni molto generiche: la fama di una diva dello schermo o le pressioni di un istituto religioso erano sufficienti a violarle. Il vincolo venne esteso il 20 dicembre 1952 dai singoli resti archeologici all'intero panorama dell'Appia dalla Commissione provinciale per la tutela delle bellezze naturali e non incontrò opposizioni. Ma non avendo valore retroattivo non comportò la demolizione degli abusi già perpetrati. Comincia una interminabile storia di proposte per demolizioni, per indennizzi o per semplici vincoli. Ogni amministrazione propone vincoli diversi o piani particolareggiati. Tra cui quello del 27 dicembre 1953, n. 141, che prevede «la completa trasformazione della zona del "Domine Quo Vadis"».

Intanto è intervenuta la stampa: Cederna ha incominciato a parlare dell'Appia su «Il Mondo» fin dall'8 settembre 1953, e «Il Giornale d'Italia» pubblica una serie di interviste tra il 21 ottobre e il 19 dicembre dell'anno successivo.

Il 2 aprile 1954 il ministro della Pubblica istruzione insedia una commissione per lo studio di un piano paesistico presieduta dal senatore Umberto Zanotti-Bianco<sup>5</sup>. Poco dopo il nuovo assessore comunale all'Urbanistica avvocato Storoni si fa promotore di una

<sup>3</sup> Tra i firmatari ci sono Alvaro, Antoni, Argan, Alessandrini, Bartoli, Bianchi Bandinelli, Cambellotti, Cecchi, Calosso, Contini, Chiarini, Cederna, D'Amico, De Feo, De Renzi, Flajano, Fabbri, Guttuso, Gorresio, Lugli, Libonati, Anna Magnani, Melloni, Marino, Muratori, Musatti, Nicolosi, Pannunzio, Pratolini, Quaroni, Ridolfi, Toesca, Valori, Vinciguerra.

<sup>4</sup> Vedi capitolo XVIII.

<sup>5</sup> Umberto Zanotti Bianco (1889-1963), archeologo, antifascista; fu inviato al confino a Paestum; dal 1952 senatore a vita, liberale; fondatore di «Italia Nostra» e primo presidente 1955.

variante al piano particolareggiato 141 che verrà approvata, dopo lunga lotta, il 9 novembre del '54.

Nella primavera precedente il Comune aveva organizzato nella sala della Protomoteca una mostra sull'Appia Antica: due anni dopo una seconda mostra viene organizzata a palazzo Venezia dal ministero della Pubblica istruzione al termine della pubblicazione del piano paesistico che impiegherà ancora parecchio tempo, subendo molte radicali trasformazioni, per diventare definitivamente legge<sup>6</sup>. Il piano vincola e tutela incredibilmente meno di quanto avrebbe dovuto.

A differenza di quella per via Vittoria la battaglia per l'Appia non portò a nessuna vittoria: si tratta soprattutto di una lotta che si riaccenderà ogni momento. Quello che conta è l'impegno di tante forze, l'orizzonte vastissimo in cui l'argomento viene dibattuto e le ripercussioni che ne derivano<sup>7</sup>.

Il terzo episodio ha inizio nel gennaio 1956 e ha una risonanza ancora maggiore; è il processo Immobiliare-«Espresso».

Nel n. 2, 1956, del settimanale diretto da Arrigo Benedetti, Manlio Cancogni pubblicava un articolo intitolato: *Capitale corrotta - nazione infetta*. Due numeri dopo seguiva un altro articolo: *Cicivov in Campidoglio*. Il primo titolo diventava lo slogan di tutta una serie di articoli, la cui tesi verrà così riassunta dal direttore dell'«Espresso»:

Avevamo incolpato l'ingegner Salvatore Rebecchini, sindaco di Roma, di gravissime responsabilità amministrative, avevamo indicato in lui il rappresentante (diretto o indiretto è difficile dirlo senza un dibattito pubblico) di una clamorosa corruzione, avevamo descritto in che modo, nell'amministrazione municipale romana, l'interesse particolare abbia avuto sempre il sopravvento su quello generale.

Il primo articolo non lasciava presagire gli sviluppi successivi: gli argomenti non erano nuovi non solo per la stampa, ma neanche per l'aula consiliare in Campidoglio dove per esempio il capogruppo comunista Natoli e il radicale Cattani<sup>8</sup> ne avevano fatto più volte

<sup>6</sup> Cfr. il catalogo edito da Nardini, Roma: *Mostra della via Appia Antica - Roma - Palazzo Venezia 18 aprile - 20 maggio 1956*. Una serie di pannelli illustravano con fotomontaggi delle proposte di sistemazione che consistevano per lo più nello spostamento di pali e di fili, abbassamento di muri e fabbricati rurali, disposizione di schermature d'alberi. La situazione è peggiorata negli anni successivi.

<sup>7</sup> Una completa bibliografia sull'argomento è nel citato volume di A. CEDERNA, *I vandali in casa*. La guerra per l'Appia Antica è ancora in pieno svolgimento mentre scriviamo questa nuova edizione, sessant'anni dopo quei primi provvedimenti, cfr. cap. V.

<sup>8</sup> Aldo Natoli (1913-2010), esponente del Partito comunista fin dagli anni '30; poi del

oggetto dei loro interventi. Ogni volta che qualcuno aveva gridato allo scandalo, l'eco si era però spenta rapidamente.

Cancogni capì due cose: che la speculazione edilizia a Roma poteva essere un buon «colpo» giornalistico, e che l'inizio del 1956 era il momento adatto in quanto nel maggio ci sarebbero state le elezioni amministrative.

Cancogni trovò gli elementi per la sua campagna negli stessi verbali del Consiglio comunale. L'assessore all'Urbanistica in carica avvocato Storoni aveva detto:

La nostra impotenza, unita alla pressione incontenibile dell'interesse privato, spinto dal bisogno di case e dal desiderio di sfruttare fino all'estremo l'altissimo valore delle aree fabbricabili, ha fatto sì che, effettivamente, l'abusivo e l'irregolare siano a Roma dilagati. Riconosco che c'è di che scandalizzarsi<sup>9</sup>.

Per un giornalista d'opposizione ciò poteva bastare, ma lo stesso Storoni era andato oltre denunciando che il Comune non aveva avuto nessun beneficio nell'enorme incremento di valore delle aree fabbricabili: mentre questo valore era aumentato a Milano del 300%, a Genova del 500%, a Roma rasentava addirittura il 1000%.

La colpa, se vi è una colpa, non è dei proprietari, ma delle autorità statali o comunali che non hanno trovato il mezzo adatto per frenare le enormi ricchezze che si sono create comprando e rivendendo terreni<sup>10</sup>.

Pochi giorni dopo il consigliere comunale Cattani dichiarava: «Esisteva della gente che aveva i bolli degli uffici, gente estranea all'amministrazione, e che fabbricava regolari licenze». Le dimissioni stesse del Cattani da assessore all'Urbanistica erano state motivate, tra l'altro, dalla mancata sospensione di costruzioni abusive a via della Camilluccia, interessanti direttamente il partito della Democrazia cristiana.

Erano passati due anni da quando questi e altri fatti erano stati resi noti: per due anni la tradizionale scorza di cinismo e di pigrizia che caratterizza quanti abitano nel «clima» di Roma aveva permesso all'opportunismo qualunqueggiante di minimizzare e lasciar correre. Il Cancogni invece, obbligato dalla sua professione a un certo «fanatismo» e libero da legami politici, insistette ti-

<sup>9</sup> «Manifesto». Leone Cattani (1904-80), liberale, ministro dei Lavori pubblici 1945-46; assessore all'Urbanistica al Comune di Roma, 1956, 1962.

<sup>9</sup> Relazione dell'avvocato Storoni pronunciata il 22 dicembre 1953.

<sup>10</sup> Dal processo risultò indirettamente che la Società Generale Immobiliare aveva già acquistato tutte le aree a Monte Mario e oltre, dove costruirà tra il 1945 e il 1970 anteriormente al 1941 e che in quell'anno già rivendeva al prezzo di 28 lire al metro quadrato.

rando in ballo sempre nuove accuse e accusati e riuscì ad andare al di là di quella scorza.

Il principale accusato a latere di Salvatore Rebecchini era il presunto «gran costruttore»: la Società Generale Immobiliare. Questa non andava considerata come una benefattrice per aver costruito case, ma come una lucratrice a danno della collettività: nella zona di Monte Mario il regolamento edilizio era stato interpretato allegremente, il piano particolareggiato variato più volte sempre a vantaggio dell'Immobiliare, l'autorizzazione ai lavori era arrivata spesso quando i lavori stessi erano già finiti e inaugurati.

La conseguenza – secondo «L'Espresso» – era che Monte Mario da proprietà dell'Immobiliare si era trasformato in un feudo amministrato dalla stessa società.

Questa querelò Cancogni e Benedetti: la speculazione edilizia, la politica urbanistica entravano in tribunale. Alla fine di un processo fiume che durò trenta udienze e che impegnò la prima pagina della maggior parte dei quotidiani, gli imputati venivano assolti per insufficienza di prove: la sentenza non veniva però confermata in appello e i due giornalisti venivano condannati per diffamazione.

Comunque, era stato affermato nella prima sentenza che l'Immobiliare «è stata enormemente beneficiata dall'approvazione della variante al piano particolareggiato di Monte Mario che trasformò aree di sua proprietà destinate a fabbricazione estensiva, a strade e piazze in aree a fabbricazione intensiva» e «che la società possa aver guadagnato in tal modo dei miliardi».

Fu riconosciuto che nel corso dei lavori al piazzale di Belsito delle opere erano state eseguite senza alcuna autorizzazione e ciò fu definito «di enorme gravità ... Appare certo che la Immobiliare ottenne delle agevolazioni e usufruì di atti di favoritismo da parte di funzionari del Comune di Roma purtroppo rimasti ignoti».

Il clima in cui si era svolta tutta la grande espansione del primo decennio dopo la guerra è riassunto in quest'altra frase della prima sentenza: «Tra i funzionari del Comune di Roma esisteva una certa acquiescenza e soggezione di fronte a grandi enti o ad altri personaggi interessati ad essi»<sup>11</sup>.

Salvatore Rebecchini che nelle intenzioni dell'«Espresso» sarebbe dovuto essere l'imputato principale, comparve invece solo

<sup>11</sup> Rimandiamo il lettore ai numeri dell'«Espresso», dal n. 2 del 1956 al n. 1 del 1957. Il processo e le sue cause sono stati riassunti da MARIO MANIERI-ELIA, in «Urbanistica», nn. 28-29, 1959, pp. 141 e 142.

come testimone. Il processo contro il primo sindaco democristiano di Roma si era però tacitamente celebrato altrove e la sentenza, all'interno dello stesso partito della Democrazia cristiana, non era stata assolutoria: alle elezioni del 1956 Rebecchini non si presentava. Il posto di capolista della Democrazia cristiana fu preso da Umberto Tupini<sup>12</sup>.

Rebecchini era stato sindaco per otto anni: alle amministrazioni da lui presiedute – soprattutto alla prima – va addossata la responsabilità di non aver voluto dare una guida alla più grossa espansione che Roma abbia mai visto. Da una parte per un malinteso liberismo economico, e dall'altra per l'impotenza a resistere alle pressioni private, si accettò il permanere degli strumenti legali e amministrativi fascisti ritardando la compilazione del nuovo piano regolatore e prorogando la scadenza del piano del '31; e si trattò il problema di edificare la struttura di questa sempre più grande città come ordinaria amministrazione, caso per caso. Nella migliore delle ipotesi gli uffici comunali si sono limitati a un'opera di controllo: ma per l'enorme mole di questa e lo scarso numero dei funzionari e per l'influenza dei grandi enti, imprese e costruttori, anche questo controllo – come abbiamo visto – risultò inefficiente proprio in quei casi in cui sarebbe stato più importante.

La fine della carriera di sindaco di Salvatore Rebecchini coincide con la comparsa all'orizzonte di Roma della sagoma dell'albergo *Hilton*.

Mr Hilton, proprietario dell'omonima grande catena internazionale di alberghi di lusso, aveva stipulato fin dal 4 dicembre 1954 un accordo con la Società Generale Immobiliare costituendo la Iana (Italo-americana nuovi alberghi) con lo scopo di costruire un albergo del costo di 6 miliardi di lire a Monte Mario, in terreni della Immobiliare a sud della chiesa di Santa Maria del Rosario, su un'area di mq 51 700 comprendente quattrocento stanze su undici piani di cui otto fuori terra. Il progetto fu realizzato da Ugo Luccichenti, Emilio Pifferi, Alberto Ressa.

Mentre il progetto seguiva il suo iter, la sezione romana dell'Istituto di urbanistica faceva presente la sua opposizione e chiedeva che l'albergo *Hilton* venisse costruito altrove. A Monte Mario avrebbe alterato i rapporti paesistici della zona, interrompendo la collana di alture verdi che da villa Sciarra alla Farnesina rappre-

<sup>12</sup> Umberto Tupini (1889-1973), Democrazia cristiana, sindaco di Roma (1956-58); ministro di Grazia e Giustizia, dei Lavori pubblici, del Turismo e Spettacolo.

senta un elemento peculiare e caratteristico del paesaggio della città; inoltre l'albergo pregiudicava le future soluzioni urbanistiche della zona e, sorgendo in luogo di un piazzale panoramico, sostituisce un elemento di interesse pubblico con un impianto privato.

Il progetto dell'albergo *Hilton* fu portato davanti al Consiglio comunale il 6 febbraio 1956, durante l'ultima seduta della seconda amministrazione Rebecchini, mentre la campagna dell'«Espresso» era in pieno svolgimento: in questa situazione, il modo precipitoso con cui la questione dell'*Hilton* fu sottoposta al Consiglio si rivelò un grossolano errore tattico che, a giudizio di molti, costò appunto la poltrona di sindaco a Rebecchini.

Era impensabile che un argomento di tanta importanza riguardante l'Immobiliare, che già aveva querelato «L'Espresso», potesse passare senza scatenare una battaglia. La giunta comunale sosteneva di trovarsi di fronte a una specie di ultimatum: l'albergo *Hilton* doveva sorgere lì e occorreva deciderlo subito, perché la Iana non poteva più attendere e non voleva comunque cercare un'altra località.

La fretta poteva essere considerata come un indizio sospetto e il consigliere comunista Claudio Cianca lo disse apertamente: «La Società Generale Immobiliare paga bene l'approvazione di questa deliberazione». Rebecchini sdegnato sospese la seduta; inevitabilmente l'ultima della sua seconda amministrazione<sup>13</sup>.

Dell'albergo *Hilton* si riparlò due anni dopo, quando la Corte d'appello avrà già condannato i giornalisti dell'«Espresso», responsabili principali dell'atmosfera che portò alla caduta di Rebecchini e alla sospensione della discussione sull'*Hilton*. Il nuovo assessore all'Urbanistica, Ugo D'Andrea<sup>14</sup>, lo ripresenta in Consiglio comunale il 27 giugno del '58 e la discussione termina il 23 settembre successivo. I lavori per la conseguente trasformazione di Monte Mario hanno avuto inizio nell'estate 1960, durante le Olimpiadi<sup>15</sup>. La mole dell'albergo si è dimostrata nella realtà forse peggiore di quanto si poteva prevedere.

<sup>13</sup> Cfr. al riguardo i quotidiani romani del 7 febbraio 1956 e «L'Espresso» del 15 aprile 1956, n. 16.

<sup>14</sup> Ugo D'Andrea è stato dal 1925 al 1943 redattore di «Il Giornale d'Italia», e, durante il fascismo, del Giornale radio. Dal 1944 ha collaborato a «Il Tempo» e a «Il Borgheese». Consigliere comunale di Roma per il Partito liberale dal 1953, è stato assessore all'Urbanistica dal 1956 al 1960. È autore di alcuni libri tra cui *Mussolini, motore del secolo* e *La rivoluzione si chiama America*.

<sup>15</sup> I termini della convenzione e l'opinione della giunta comunale sono riportati in UGO D'ANDREA, *Urbanistica, diritto ed economia nel dibattito capitolino per l'albergo Cavalieri Hilton*, Roma s.d.

Il quinto episodio che dobbiamo ricordare, a testimonianza delle trasformazioni del clima culturale, si chiama Tor di Nona e ha inizio nel 1957. Siamo di nuovo nel centro di Roma, come in via Vittoria: questa volta nel centro rinascimentale, tra la via dei Coronari e il Tevere. Il piano del '31 prevedeva demolizione e ricostruzione: la scomparsa comunque dell'ambiente antico.

Nel 1955 il Comune bandisce un concorso per la realizzazione delle disposizioni del piano: gli ordini professionali protestano contro questo nuovo tentativo di riprendere in centro la nefasta abitudine di risanare sventrando.

La questione non uscì però allora dall'ambito delle associazioni architettoniche e urbanistiche. Due anni dopo invece è la stampa a lanciare l'allarme: nel mese di febbraio del 1957 cominciano gli sfratti che, per la resistenza degli abitanti, sembrano rinnovare gli sfratti forzosi dei tempi del fascismo. Allora interveniva la Mvsn: adesso la «Celere». Allora gli abitanti venivano deportati da via del Mare ad Acilia: adesso si parla di nuovo delle «linde case» approntate ad Acilia per gli sfrattati dalle vecchie, brutte, «fatiscenti» case di Tor di Nona.

Con un provvedimento di carattere igienico si vuole avallare una sbagliata operazione sociale, dietro cui stanno gli interessi speculativi del Comune, che è proprietario delle case di Tor di Nona.

Come nel caso di via Vittoria la reazione della stampa impedisce la demolizione: il sindaco di Roma, Umberto Tupini, insedia una commissione composta da Piacentini, Ortensi e Mandolesi (vincitore del concorso del 1955) per lo studio dell'intero quartiere, mentre la Sovrintendenza ai Monumenti e la sezione romana dell'Inu redigono una precisa proposta per il gruppo di case di Tor di Nona che non avrà seguito<sup>16</sup>.

È la prima volta che il problema del risanamento del quartiere del Rinascimento non viene posto solo sul piano teorico, in cui aveva operato il Giovannoni, ma anche su quello pratico e attuativo: si tratta di fare giuridicamente, urbanisticamente e architettonicamente un «progetto pilota», un progetto che serva da guida e da esempio per tutta la vecchia città.

<sup>16</sup> Il piano di risanamento di Tor di Nona fu redatto per la Sovrintendenza da Ceschi e Calvani, per l'Inu da Benevolo, Di Gioia, Fiorentino, Nicolosi, Quaroni e dall'avvocato Delli Santi. Il piano fu inviato al sindaco il 29 giugno 1957 e presentato ufficialmente al convegno dell'Inu a Lucca nell'autunno successivo. Cfr. *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*, Inu, Roma 1958, p. 61.

Importanti sono le indicazioni di metodo avanzate: innanzitutto si stabiliscono i criteri con cui procedere a un rilevamento esatto, poi quelli in base a cui classificare i vari edifici (edifici monumentali assolutamente intangibili; edifici di non rilevante interesse architettonico, ma con struttura muraria o elementi parziali di interesse architettonico o storico – scale, corti ecc. – trasformabili nell'interno senza alterazione degli elementi suddetti; edifici di non rilevante interesse architettonico, ma la cui esistenza è essenziale alla determinazione dell'ambiente, completamente trasformabili all'interno; infine tutte le superfetazioni che hanno deformato volumetria e armonia ambientale degli edifici e che vanno demolite); si sottolinea l'importanza delle pavimentazioni, dell'illuminazione, dell'arredo stradale, si danno infine precise indicazioni su come realizzare finanziariamente il piano.

A questo proposito il Comune può provvedere direttamente alla sistemazione e rivendere i singoli alloggi, oppure rivendere globalmente o separatamente a enti che provvedano alla sistemazione secondo vincoli e limiti chiaramente posti dal piano.

Tolto il settore sociale, drasticamente risolto a priori, e quello finanziario, semplificato dalla proprietà comunale dell'intera zona, il piano di Tor di Nona potrebbe essere finalmente un esempio di piano di risanamento. Se ne era parlato per quarant'anni, adesso non resterebbe che attuarlo, ma invece il progetto viene accantonato e solo alla fine degli anni '70 si inizieranno modesti lavori di restauro che non sono ancora terminati mezzo secolo dopo.

Il sesto episodio è villa Ada e ha inizio nel giugno 1957.

Villa Ada (ex Savoia) si trova nella stessa situazione in cui si trovava villa Borghese nel 1885: è una grande villa privata al margine dell'espansione nord di Roma. Villa Borghese divenne allora pubblica e da allora ha servito come parco dei molti quartieri all'intorno.

Villa Ada è ai limiti dei quartieri Parioli e Salario, quest'ultimo soprattutto affollatissimo. Si estende per 150 ettari circa, estremamente vari; vi sono ben quattro colli: Monte Antenne, Monte Finanziere, Colle Roccolo e il Colle delle Cavalle Madri con vegetazione straordinariamente ricca che ne copre i quattro quinti.

Il piano del '31 la vincolava a parco privato, come residenza della famiglia reale. Con decreto del presidente della Repubblica in data 30 giugno 1954 fu destinata a parco pubblico: ma solo la porzione di eredità che sarebbe toccata all'unico figlio maschio di Vittorio Emanuele III è passata al demanio e da questo al Comune, che ne

ha aperto al pubblico una parte. Si tratta purtroppo della parte piú lontana dalla città, comprendente 32 ettari della villa e 34 ettari della zona adiacente di Monte Antenne. Gli altri 84 ettari sono proprietà degli eredi di sesso femminile dell'ultimo re, che hanno presentato ricorso al Consiglio di Stato contro la destinazione a parco pubblico. Sarebbe intenzione degli eredi Savoia lottizzare la villa e costruirvi su un ventesimo dell'area, come consentito dal regolamento edilizio nei cosiddetti parchi privati. Villa Ada si trasformerebbe cioè in un quartiere estensivo. Villa Ada minaccia di essere il piú clamoroso rovescio urbanistico subito da Roma negli anni '50: si è rinunciato a uno splendido parco che avrebbe risolto il problema del verde non solo in quell'affollato settore della città, ma, per le sue dimensioni, avrebbe potuto assorbire parte della necessità di spazi verdi e di impianti pubblici dell'intera città.

Con villa Ada viene portato dinanzi all'opinione pubblica il problema delle zone verdi. Così, al citato Convegno di Lucca indetto dall'Inu nel novembre 1957, si esprimeva il sovrintendente ai Monumenti per il Lazio, Ceschi<sup>17</sup>:

L'insufficienza di zone verdi di uso collettivo allo stato attuale si è resa piú acuta in rapporto alla ipertrofica espansione edilizia della città verificatasi nell'ultimo decennio e tuttora in pieno svolgimento. Infatti i 500 ettari circa di zone verdi pubbliche esistenti a Roma nel 1940, non hanno beneficiato di alcun incremento veramente apprezzabile, mentre dalla stessa epoca la superficie urbanata e la popolazione hanno subito un aumento del 50%. In conseguenza, la dotazione di superficie verde per abitante si è ridotta da mq 4,2 a mq 2,8 allontanandosi ancor di piú dal limite di mq 6 che è da considerarsi come un minimo per un agglomerato urbano di grandi dimensioni e con elevata densità di fabbricazione, quale è quello di Roma<sup>18</sup>.

Villa Savoia fu alla fine aperta tutta col nome di villa Ada; anche questo episodio si concluse quindi bene.

Ciò nonostante, pochi giorni dopo, un nuovo episodio – il settimo di questa nostra cronaca – aveva ancora come argomento la distruzione del verde: si trattava di villa Chigi.

<sup>17</sup> Carlo Ceschi (1904-73), sovrintendente ai Monumenti del Lazio, autore di *Teoria e storia del restauro*.

<sup>18</sup> Su villa Ada fu preparata dai professori Ceschi, Baccin e Fariello per conto della Sezione laziale dell'Inu una prima proposta di sistemazione. La relazione è in *Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale* cit., p. 57. Una seconda proposta redatta dagli «Architetti e urbanisti associati» fu presentata da Manfredo Tafuri e Vieri Quilici al convegno di Italia Nostra su villa Ada, il 28 maggio 1961. Cfr. il n. 23 del bollettino di Italia Nostra.

Il parco di villa Chigi, situato nella zona nord di Roma, esteso per 7 ettari, era vincolato a parco privato nel piano regolatore del 1931: allora sorgeva in aperta campagna e le costruzioni tutt'attorno erano solo previste. Cominciarono negli anni intorno al 1940, ma assunsero un ritmo vertiginoso solo dopo il '50, raggiungendo ben presto la totale saturazione.

Villa Chigi rimase l'unica area verde in tutto il quartiere e ci si attendeva che fosse deliberata la sua trasformazione in parco pubblico e il Comune l'acquistasse a tale scopo. Invece il proprietario principe Chigi presenta la richiesta di costruire, in base a una convenzione che prevede di lottizzare a palazzine e villini mq 32 316, di destinare a parco pubblico e scuola mq 26 757, rimanendo parco privato dei principi Chigi gli 11 000 mq rimanenti.

Malgrado il vincolo ambientale posto dal ministero della Pubblica Istruzione in data 15 giugno 1955 e malgrado un voto unanime espresso dal citato Convegno dell'Inu a Lucca, le previsioni peggiori minacciarono di avverarsi. Il 10 dicembre 1957, dopo accesa discussione al Consiglio comunale, la maggioranza (Democrazia cristiana ed estrema destra) approvava il progetto presentato dal principe Chigi.

Dalla discussione del Consiglio comunale riteniamo necessario riportare due episodi.

Il consigliere democristiano Lupinacci, interpellato sul suo modo di vedere la questione come assessore ai Giardini, così si esprime: «La difesa della proprietà privata viene prima della difesa del verde».

Il consigliere radicale Leone Cattani presentò un emendamento al progetto che illustrò con questi dati, partendo da un'insignificante variante alle richieste del principe Chigi:

La vostra variante è inconcepibile: il piccolo parco pubblico che essa risparmiava non è che un'appendice del nuovo quartiere di palazzine e villini che essa autorizza. 23 000 mq destinati a uso pubblico, valutati alla media tra il loro valore venale e quello legale, cioè a circa 8000 lire, piú un centinaio di milioni per «soprassuoli», danno un totale di 357 milioni; gli altri due terzi, destinati alla fabbricazione, calcolati ad una media di 50 mila lire al mq danno al proprietario un utile di un miliardo e 610 milioni: se noi approvassimo una variante del genere i cittadini che ci hanno eletto potrebbero pensare a ragione che noi siamo o sciocchi o interessati.

Il progetto, approvato dalla maggioranza consigliere, fu poi respinto senza riserve dal Consiglio superiore delle Antichità e belle arti, incaricato della tutela sulla protezione delle bellezze naturali in base al vincolo posto il 15 giugno 1955; e successivamente si è

arenato anche al Consiglio superiore dei Lavori pubblici. Ma l'argomento non è chiuso: i sette ettari restarono proprietà privata dei Chigi, o di chi per loro che stabiliranno anche che per entrare nel parco si deve pagare un biglietto d'ingresso<sup>19</sup>.

Poi dopo molti anni tutto il parco sarà aperto anche perché nel frattempo un'altra forza è entrata in gioco con energia: sono i proprietari frontisti.

Essi formano un comitato di opposizione alla lottizzazione di villa Chigi che si documenta, si organizza e invia lettere e memorie a tutte le autorità e alla stampa<sup>20</sup>.

Essi sanno bene ciò che vogliono poiché hanno comprato dal principe Chigi il suolo a prezzo elevato proprio in quanto prospettava sul parco, e per loro tutta la manovra assume un inequivocabile sapore di truffa. Essi sono privati che difendono la loro proprietà: parlano quindi lo stesso linguaggio del principe Chigi.

Tra il 1951 e il 1957, attraverso i sette episodi di cui sopra e altri minori, l'urbanistica è diventata una delle grandi protagoniste della cronaca cittadina, della vita civica, un argomento di massimo impegno per l'amministrazione comunale, i partiti politici, le associazioni culturali, la stampa.

Nelle elezioni amministrative del 1948 i problemi urbanistici, il piano regolatore erano inseriti nei programmi elettorali per la necessità di mettervi dentro tutto: ma si trattava per lo più di un accenno platonico fatto con pochissima convinzione. Dodici anni dopo, nelle elezioni amministrative del 1960 il piano regolatore, l'espansione della città, i problemi del traffico sono l'argomento principale di tutti i programmi, di tutti i comizi. L'opposizione comunista, socialista, radicale, repubblicana, socialdemocratica pone come sua prima richiesta alla maggioranza democristiana e liberale la revisione del piano regolatore nel frattempo compilato (come vedremo nel capitolo seguente), e la Democrazia cristiana dal canto suo riconosce che l'assessorato all'Urbanistica è l'assessorato-chiave.

Nel 1960 la coscienza urbanistica era ormai un fatto acquisito: pareva che tutti avessero capito che la vita di ogni giorno nei successivi vent'anni sarebbe derivata dal nuovo piano regolatore e dalla nuova struttura che la città intanto andava assumendo.

<sup>19</sup> Cfr. «Paese Sera» del 4-5 luglio 1962 e i quotidiani di tutta Italia dei giorni successivi.

<sup>20</sup> Composto dal dottor Bruculeri, ingegner Rusca, ingegner Crocetta, ingegner Bultrini, generale Pecorelli, ingegner Marsili, ingegner Albanese, dottor Floris.

## Capitolo ventunesimo

### Verso un piano regolatore: gli anni '50

Non sono i singoli episodi che fanno una città, che ne determinano la forma, l'organizzazione, la vita. Una città di due milioni d'abitanti è un problema di struttura ed è su questa che si deve agire: sono i grandi insediamenti residenziali promossi dall'intervento dello Stato e del Comune o delle maggiori imprese edilizie, le grandi vie di comunicazione, l'ubicazione delle industrie, dei parchi, dei luoghi per il tempo libero che costituiscono la struttura di una città.

Tutte queste cose dovrebbero essere decise dal piano regolatore, che a Roma è sempre stato invece un'Araba Fenice. 1883, 1909, 1931: delle date a cui solo la ricerca storica riesce a dare un interesse e un significato. Aggiungiamone un'altra: il 1° settembre 1958; a tale data improrogabilmente scadeva il già prolungatissimo piano del 1931 e veniamo alle speranze, o alle illusioni, che un nuovo piano reca sempre con sé<sup>1</sup>.

La storia del nuovo piano di Roma è più lunga e più complessa di quelle dei piani precedenti<sup>2</sup>: ufficialmente la macchina del nuovo

<sup>1</sup> Il piano regolatore del 1931, approvato con legge nel 1932 sarebbe dovuto scadere venticinque anni dopo, nel 1957. Ma l'intervenuta legge urbanistica - 17 agosto 1942, n. 1150 - stabiliva che tutti i piani precedentemente approvati sarebbero scaduti entro dieci anni e cioè il 1° settembre 1952. Con legge 20 aprile 1952, n. 504, tale termine fu portato al 31 dicembre 1955. Con legge 21 dicembre 1955, n. 1357, si stabilì che per le città come Roma i vecchi piani continuassero ad avere efficacia fino all'entrata in vigore del nuovo piano obbligatorio, che per legge dell'11 maggio 1954 doveva essere approvato entro l'11 maggio 1959. La legge del 9 agosto 1954, n. 640, riduceva però tale termine a due anni dalla sua entrata in vigore (1° settembre 1954), prorogabili al massimo per altri due anni fino cioè al 1° settembre 1958.

<sup>2</sup> La prima parte (1950-59) della lunga storia del nuovo piano di Roma - di cui ci occupiamo in questo capitolo - è raccontata in oltre 100 pagine dei nn. 28-29 di «Urbanistica», ottobre 1959. L'hanno tracciata essenzialmente LEONARDO BENEVOLO (nato a Orta nel 1923), già docente di storia dell'architettura nelle facoltà di architettura di Roma, Firenze, Venezia e Palermo, membro dell'«Unione cattolica italiana tecnici», autore di numerosi libri tra cui *Storia dell'architettura moderna*, Laterza, Bari 1960, *Storia dell'architettura del Rinascimento*, Laterza, Bari 1968, *Introduzione all'architettura*, Laterza, Bari 1960,

piano si è mossa il 20 marzo 1953 con la costituzione di un apposito Ufficio speciale per il nuovo piano regolatore<sup>3</sup>, ma già dal 12 ottobre 1951 il Consiglio comunale aveva approvato i criteri a cui il piano avrebbe dovuto attenersi: però non se ne era poi fatto nulla.

In quella prima relazione si affermava che il carattere di Roma è quello di una «città amministrativa» e ci si augurava di poter approfondire meglio il significato di questo fatto con indagini statistiche ed economiche. Scopo del piano è realizzare delle migliori condizioni nelle abitazioni e nei complessi residenziali: niente «macchia d'olio», niente «borgate», ma una densità media più umana e quartieri compenetrati nella campagna circostante, lungo le due principali direttrici del mare e dei colli Albani.

Il vecchio centro va conservato in maniera integrale: per salvarlo dagli sventramenti occorre creare altrove opportune «zone direzionali». In centro resta da risolvere un grosso problema di traffico: una politica di sensi unici e divieti di sosta non sarà probabilmente sufficiente e occorrerà qualche via sotterranea per automobili o mezzi collettivi come la metropolitana.

Infine, si auspicava una più sollecita attuazione della zona industriale tra la Tiburtina e la Prenestina, l'incremento delle zone verdi e degli impianti sportivi per ogni quartiere residenziale e per l'intera città. Per quanto concerne la regolamentazione edilizia il Consiglio comunale indicava una serie di provvedimenti sostanzialmente tendenti a limitare le densità.

I principi generali espressi in quel documento si ritrovano in quasi tutti quelli successivi fino a quando nell'estate del 1954 vengono insediati gli organismi incaricati di fare il nuovo piano: una grande commissione di 79 membri con funzioni direttive e un Comitato

*Le origini dell'Urbanistica moderna*, Laterza, Bari 1963, *L'architettura delle città nell'Italia contemporanea*, Laterza, Bari 1968; e MICHELE VALORI (1923-79), già docente di urbanistica nella facoltà di architettura di Cagliari, candidato alle elezioni comunali del 1956 nella lista della Democrazia cristiana. Nei quattro articoli da essi scritti sono riportati i testi originali di tutti i più importanti documenti relativi alla lunga vicenda del piano. Tolte due precisazioni richieste dall'avvocato Leone Cattani e dall'architetto Vincenzo Monaco («Urbanistica», n. 30, pp. 113 sgg.) nessuna smentita è stata mossa a questo lungo racconto in cui sono implicate tante diverse persone.

<sup>3</sup> Per la costituzione e i lavori dell'Usnpr cfr. MARIO MANIERI-ELIA, *L'attività dell'Ufficio speciale per il nuovo piano regolatore*, in «Urbanistica», nn. 28-29, ottobre 1959, pp. 164 sgg. La direzione dell'Usnpr fu tenuta dalla sua costituzione fino al 1966 dall'architetto Ignazio Guidi, autore di numerosi piani regolatori tra cui Bologna, Carbonia, Cuneo, Verbania e Addis Abeba. In effetti l'Usnpr è stato sempre diretto, sia pure con vari successivi ruoli, dall'ingegner Pietro Samperi (nato a Roma nel 1930) che ne ha tenuto infine la direzione dal 1967 al 1977.

di elaborazione tecnica (Cet) incaricato di sviluppare le direttive della grande commissione<sup>4</sup>.

Pensare che 86 persone possano fare una cosa chiamata piano regolatore è una pura follia. Oltretutto erano persone con culture e responsabilità totalmente diverse. Ovviamente quelle 86 persone rappresentano tutti: la giunta comunale (cioè il potere esecutivo locale) con sette membri tra sindaco e assessori; il Consiglio comunale (cioè il potere legislativo locale) con 14 membri; gli uffici comunali (cioè il potere amministrativo locale) con nove membri; i ministeri (cioè il potere esecutivo centrale) con rappresentanti sia degli organi centrali che dei vari provveditorati, sovrintendenze, ecc.; gli enti e istituti statali o parastatali (Icp, Incis, Eur) corrispondenti agli operatori economici pubblici, gli istituti di cultura e la stampa; i membri esterni delle commissioni edilizia e urbanistica.

I fatti hanno dimostrato che si commise uno sbaglio: non si trattava di un collegio di competenze e responsabilità tecniche, ma di responsabili politici e di funzionari da loro dipendenti. La grande commissione doveva provvedere a un piano «da sottoporre all'approvazione del Consiglio comunale»<sup>5</sup>, ma era composta per metà da persone a cui il Consiglio comunale stesso avrebbe dovuto poi rimettere il piano per l'approvazione globale o l'attuazione delle sue parti. Poteva giovare la coincidenza degli autori di un piano con i suoi futuri giudici, ed era ancor prima cosa lecita e legittima?

La confusione dei poteri comportava quella delle responsabilità: per esempio il presidente della sezione urbanistica del Consiglio superiore dei Lavori pubblici era responsabile di fronte al ministro o di fronte agli ottanta consiglieri comunali di Roma che lo avevano incaricato della «redazione» del piano? Il rappresentante del ministero dell'Aeronautica, tenente-colonnello Amici, assunse un ruolo di primo piano ed è firmato da lui l'ordine del giorno del 13 dicembre 1957, in cui si decide da che parte deve espandersi Roma: il ministero dell'Aeronautica non avrebbe dovuto essere competente solo per i problemi dell'aviazione civile e militare?

In questa confusione la grande commissione finì per non avere nessun potere e nessuna responsabilità: dopo aver nominato sot-

<sup>4</sup> Il Cet era costituito da due rappresentanti dell'Ordine degli ingegneri (Enrico Lenti e Roberto Marino), due dell'Ordine degli architetti (Luigi Piccinato e Vincenzo Monaco), due dell'Istituto nazionale di urbanistica (Ludovico Quaroni e Saverio Muratori), due delle facoltà d'ingegneria e architettura (Giuseppe Nicolosi e Enrico Del Debbio): presiedeva l'assessore all'Urbanistica (dapprima Enzo Storoni, poi Ugo D'Andrea).

<sup>5</sup> Delibera costitutiva n. 1343 del 25 giugno 1954.

tocommissioni e sottocomitati che ripetevano nella loro formazione gli stessi equivoci<sup>6</sup> si sciolse nella primavera del '58 senza aver assolto il compito per cui era stata creata, ma rimettendo al Consiglio comunale quanto in quei quattro anni era stato fatto, senza alcun giudizio, né alcuna scelta.

Il Comitato esecutivo tecnico aveva intanto redatto assieme all'Ufficio speciale per il nuovo piano regolatore il progetto di piano che porta la data del 15 novembre 1957 e sul cui giudizio la grande commissione aveva preferito sciogliersi anziché pronunciarsi.

Il Cet aveva portato a termine il suo compito: tra infinite difficoltà aveva redatto un piano.

Tre principi fondamentali erano alla sua base:

- espansione della città in modo da arrestare la « macchia d'olio »;
- creazione di un « asse attrezzato » a est per avviare il decentramento e assicurare la tutela del centro storico;
- differenziazione delle densità edilizie.

La realizzazione di questi principi era affidata a una serie di provvedimenti su cui dobbiamo soffermarci perché, frammentari e avulsi dall'insieme, ritorneranno però nelle successive vicende del piano<sup>7</sup>.

Il piano del Cet-Usnpr non era un piano perfetto come non lo erano mai stati i vari progetti precedenti ma era un piano: era il frutto di decisioni e di scelte responsabili che avrebbero permesso di togliere al caso il compito e l'onere di fare questa nuova città che avrebbe dovuto avere tre milioni di abitanti.

Non era certamente un piano rivoluzionario, anche se era un

<sup>6</sup> Ricordiamo per esempio che nel « Comitato dei nove », creato per controllare la rispondenza del piano del Cet ai criteri iniziali, c'era il tenente-colonnello Amici, che tre mesi prima aveva accusato il piano del Cet di non rispondere a quei criteri. L'accusatore si trasformava così in giudice.

<sup>7</sup> Nessuna trasformazione è consentita nel centro storico. Nei quartieri intorno vari provvedimenti di ristrutturazione viaria hanno lo scopo di risolvere singoli problemi di traffico: così si proponeva una strada veloce parzialmente sotterranea da viale Tiziano a Porta Pinciana, Porta Pia, Porta Maggiore, la cui attuazione completa non è mai avvenuta.

Più all'esterno, al limite praticamente dei quartieri già costruiti, era proposta l'organizzazione di una grande circonvallazione divisa nettamente in due tronchi: a est l'« asse attrezzato », a ovest la « via Olimpica ». Il primo con due grandi rettifili - e il rettilineo non era certamente la forma migliore - collegava Monte Sacro con l'E42/Eur proseguendo fino al mare e veniva a costituire così la spina dorsale delle due espansioni principali decise dal Consiglio comunale fin dal 1951: a est verso i colli e a sud verso il mare.

L'espansione più massiccia era quella verso sud, nel quadrante tra il Tevere e l'Ardeatina, gravitante intorno all'E42/Eur; poi veniva l'espansione a est, in gran parte consistente nel completamento di zone in cui già l'urbanizzazione era cominciata.

piano nuovo: i grandi operatori economici, i grandi proprietari di aree fabbricabili non ne erano danneggiati, o non lo erano molto. Tutta la zona di Pietralata, della Società Generale Immobiliare, era valorizzata dall'asse attrezzato; l'Eur - su cui torneremo più avanti - era il centro direzionale più grande e più importante e lì attorno gravitava l'espansione principale: l'« asse attrezzato » dall'E42/Eur al mare, corrispondeva agli antichi piani di Virgilio Testa e di Benito Mussolini fin dagli anni '30.

Gli avversari del piano del Cet mossero essenzialmente due critiche:

- Il piano non era inserito in una visione urbanistica dell'intero territorio; era prevista una sola zona industriale; era eccessiva la disparità della densità tra le varie aree; andavano ridotti gli insediamenti a est e aumentati nella zona E42/Eur.
- Pur essendo accettabile la densità media generale di 300 abitanti per ettaro, fu criticata la densità di alcune zone, ritenuta troppo bassa; si voleva inoltre che i vari nuclei d'espansione fossero ravvicinati nella zona dell'E42/Eur, in modo da ridurre le aree inedificate, e al contrario diradati nella zona est.

Queste critiche furono mosse nella grande commissione e in Consiglio comunale. Dietro l'argomento dell'inserimento in un piano territoriale stavano ben più precise la vecchia volontà di non creare nella capitale una zona industriale vera e propria, l'insaziabile desiderio di sfruttare i terreni edificabili al massimo, il prevalere delle forze interessate all'espansione verso il mare che volevano vedere ancor più concentrato in quella zona l'ampliamento di Roma. I sostenitori di queste tesi avevano automaticamente alleati tutti coloro che non volevano e non vogliono nessun piano: che nella mancanza di scelte, nella possibilità di edificare ovunque e comunque vedono la condizione indispensabile per abbondanti guadagni. Anche i proprietari e le imprese edilizie che non erano direttamente danneggiate dal piano del Cet-Usnpr preferivano in fondo non appoggiarlo, perché il costume urbanistico che inevitabilmente sarebbe derivato dall'adozione di quel piano era indirettamente contrario agli usi e alle abitudini acquisiti nei trent'anni precedenti e che resteranno gli stessi ben oltre i decenni successivi.

La Democrazia cristiana e i suoi alleati di destra respinsero così il piano del Cet-Usnpr. La giunta comunale avocò a sé la responsabilità del nuovo piano che compilò nel 1958 con l'Usnpr, in sostituzione di quello del Cet.

I principali cambiamenti riscontrabili in questo nuovo piano della giunta-Usnpr erano i seguenti:

- l'«asse attrezzato» non è più un elemento direzionale e la «via Olimpica» dalla parte opposta ha assunto lo stesso peso;
- è stata accentuata la struttura concentrica di tante altre strade;
- l'E42/Eur e la via Cristoforo Colombo sono rimaste l'unica zona direzionale;
- le zone di espansione sono state aumentate verso l'E42/Eur e il mare;
- resta indeterminato il quadro delle espansioni nell'Agro Romano<sup>8</sup>.

Il piano promuoveva un riavvicinamento tra il progetto del Cet-Usnpr e la «Variante» del 1942, sempre considerata dalla parte più potente delle società immobiliari romane come il piano ideale, come il vero «piano-ombra».

Il piano della giunta-Usnpr fu approvato dal Consiglio comunale il 24 giugno 1959, alla fine di un ultimo dibattito protrattosi per cinque mesi, ma iniziato in realtà otto anni prima, nel 1951. La maggioranza aveva già fatto la sua scelta alcuni mesi prima quando aveva bocciato il piano del Cet-Usnpr. La minoranza sperava nella presenza tra i consiglieri socialisti di Luigi Piccinato e che gli emendamenti da lui studiati obbligassero il dibattito entro limiti di obiettiva aderenza alla realtà del piano.

Il dibattito invece fu tenuto su un piano di «caccia alle streghe»: per il capogruppo democristiano Lombardi la prova della rispondenza del piano della giunta-Usnpr ai veri interessi di Roma era costituita dalla «mobilitazione di tutte le forze atee ed anticattoliche contro il piano»<sup>9</sup>.

Una posizione del genere era talmente anacronistica e apertamente preconcepita che «Il Messaggero», l'autorevole quotidiano romano di indirizzo filogovernativo, dedicò al piano di Roma un suo fondo in cui non esitava a condannare l'atteggiamento del sindaco e della giunta democristiana, concludendo che l'amministra-

<sup>8</sup> Gli organi preposti alla redazione del piano intercomunale che comprende una quarantina di Comuni hanno iniziato i lavori nel 1959 e hanno approntato dopo un anno e mezzo un primo schema di progetto. In realtà è nel vero l'Aquarone (*Grandi città e aree metropolitane in Italia* cit.) quando sostiene: «Ben scarsa relazione con l'effettiva area metropolitana di Roma presenta il comprensorio fissato dal ministero dei Lavori pubblici per il piano intercomunale». Comunque di piano intercomunale non si è mai più sentito parlare.

<sup>9</sup> «Il Popolo», 25 giugno 1959, p. 6.

zione comunale «si è dimostrata impari al delicatissimo compito» di dare a Roma un piano regolatore<sup>10</sup>.

Gli sconfitti erano molti, forse uno dopo l'altro paradossalmente tutti coloro che avevano preso parte alla recita: come ha scritto Michele Valori, il dramma del piano regolatore ha avuto «il finale più crudele: quello in cui non solo i personaggi muoiono, ma il teatro addirittura crolla nel polverone, sommergendo tutti i presenti sotto un cumulo di calcinacci»<sup>11</sup>.

Sconfitti gli ordini degli architetti e degli ingegneri, l'Istituto di urbanistica, le facoltà universitarie di ingegneria e architettura che avevano nominato i membri del Cet il cui piano era stato respinto e contraddetto; ma sconfitti anche i loro avversari più accaniti. Le dimensioni a cui la polemica sul piano è arrivata hanno fatto sì che l'opinione pubblica consideri ormai il piano regolatore come l'argomento principale e fondamentale dell'amministrazione urbana. Nelle elezioni amministrative del 1960 i programmi di tutti i partiti vedevano al primo posto il piano regolatore: comunisti, socialisti, radicali, socialdemocratici e repubblicani ne chiedevano la revisione. La Democrazia cristiana ne ammise la possibilità: le correnti di sinistra della Dc non avevano infatti condiviso la posizione del sindaco Ciocchetti e i mutati rapporti di forza nell'organizzazione nazionale della Dc portarono all'allontanamento del Lombardi che, come capogruppo consiliare della Democrazia cristiana, si era compromesso irreparabilmente<sup>12</sup>.

La verginità sul piano regolatore diventava dopo le elezioni del 1960, in una situazione consiliare incerta, un requisito fondamentale per ricoprire i posti-chiave dell'amministrazione.

Per trovare d'altra parte i veri vincitori della «battaglia del piano» dobbiamo considerare che nei suoi dieci anni di gestazione, la città non era rimasta immobile: non solo aveva continuato a crescere, ma anche la sua struttura aveva subito importanti trasformazioni.

<sup>10</sup> *Difesa di Roma*, in «Il Messaggero», 29 giugno 1959, p. 1.

<sup>11</sup> MICHELE VALORI, *I lavori per il Piano Regolatore di Roma - Quattro anni difficili*, in «Urbanistica», nn. 28-29, ottobre 1959, p. 127. Si vedano in particolare gli articoli apparsi su «Tecnica e Uomo», rivista dell'Unione cattolica italiana tecnici nel gennaio-febbraio 1958 e aprile 1959; e quelli dell'ingegner Mario D'Erme su «Rinnovamento», II, n. 1, e l'ordine del giorno del comitato romano della Dc pubblicato su «Il Popolo» del 16 febbraio 1958.

<sup>12</sup> Nelle elezioni amministrative del 1960 gli 80 seggi furono così assegnati: Democrazia cristiana 28, Partito comunista italiano 19, Movimento sociale italiano 12, Partito socialista italiano e Partito radicale 11, Partito socialista democratico italiano 3, Partito liberale italiano 3, Partito democratico italiano di unità monarchica 3, Partito repubblicano italiano 1. Dopo un breve periodo in cui il Dc Urbano Ciocchetti presiedette un'amministrazione minoritaria, il Consiglio comunale fu sciolto e fu nominato commissario straordinario il prefetto Diana.

## Capitolo ventiduesimo

## L'E42/Eur e il «piano delle Olimpiadi»

Nel decennio 1950-60 la grande espansione ha fatto raggiungere soprattutto a quattro grossi problemi proporzioni di estrema gravità: il traffico, il verde pubblico, le scuole, i trasporti pubblici. In questi settori l'aumento della popolazione non ha influito solo direttamente, ma si è fatto risentire moltiplicato.

Per quanto riguarda il traffico, gli anni tra il '50 e il '60 segnano un forte aumento dell'indice di motorizzazione: anche se la popolazione fosse rimasta la stessa il numero delle automobili sarebbe di molto aumentato.

I provvedimenti adottati per fronteggiare l'aumento della circolazione sono stati fino al 1960 esclusivamente settoriali e localizzati.

Si è agito caso per caso, empiricamente, quasi sempre scegliendo i punti dove agire in base ai maggiori ingorghi: gli unici provvedimenti adottati sono stati inevitabilmente i vari divieti, sensi unici ecc. Ricordiamo nel 1954 l'adozione dei sensi unici nella zona centrale, il cosiddetto «quadrilatero di scorrimento»; nello stesso periodo furono aperti i sottopassaggi pedonali al Tritone, in largo Chigi, in largo Argentina, alla stazione. Anche se, presi uno per uno, questi provvedimenti potevano risolvere il singolo problema – il che si è verificato molto di rado. Ciò è avvenuto spesso a danno di altre zone, di altri incroci e sempre comunque su un'impostazione sbagliata: quella di far passare un volume di traffico sempre crescente dentro a una città fatta non per risolvere un problema di circolazione, ma per esigenze di residenza e di commercio, dove lo «stare» è spesso più importante dell'«andare». Per il problema del parcheggio invece non è stato trovato altro palliativo che la limitazione del tempo di sosta, del tutto insufficiente anche solo a lenirlo.

I problemi del verde e della scuola sono simili e hanno la stessa origine: all'aumento globale della popolazione si aggiunge il progressivo arrivo all'età scolastica dei nati negli anni dopo la guerra,

notoriamente di grande incremento demografico. La crisi scolastica si fa sentire prima nelle elementari, poi nelle medie e infine all'università: è un problema di quantità di aule e di loro ubicazione rispetto alle nuove zone di espansione, ai nuovi quartieri.

La popolazione in età scolastica e infantile costituisce la percentuale più importante tra le categorie di cittadini che usufruiscono dei benefici dei parchi pubblici, con le loro varie attrezzature. Le stesse cause che hanno aggravato la crisi delle scuole hanno influito perciò sulla deficienza di verde: l'unico nuovo parco creato a Roma negli anni '50 è costituito dai 66 ettari di villa Ada, alla estremità nord della città<sup>1</sup>. Il verde pubblico per abitante è paurosamente diminuito con l'aumentare della popolazione: Roma è la capitale più povera di verde con solo due metri quadrati per abitante, contro 7,5 a Parigi, 10,5 a Londra, 25 a Stoccolma, 30 ad Amsterdam, 45 a Washington.

Scuole e verde pubblico sono – secondo la sociologia moderna – gli elementi essenziali dell'attrezzatura di un quartiere, di un nucleo abitato: sono tra i primi fondamentali servizi grazie a cui un insieme di persone si trasforma in una comunità, non solo per il casuale luogo dell'abitazione, ma per una serie di interessi collettivi e per il contemporaneo sviluppo degli organismi comuni. La mancanza di scuole, la loro ubicazione secondo criteri che prescindono dalla formazione organica dei singoli quartieri, l'assenza di verde pubblico sono perciò non solo quantitativamente delle gravi mancanze, delle insostituibili tare nell'organizzazione residenziale.

Anche nel settore dei trasporti è evidente il rapporto tra la mancanza della pianificazione urbanistica e il loro progressivo peggiorare, il loro essere sempre più inadatti a soddisfare le esigenze di fine xx secolo, tanto diverse da quelle dei decenni precedenti. È maggiore la massa di gente che si sposta sui mezzi pubblici dato che Roma, a differenza di tante città dell'Italia settentrionale, è povera di biciclette, e il motoscooter o la 600 non sono accessibili a tutti, specie nella categoria dei muratori, la più numerosa a Roma e la più soggetta a spostamenti, per le caratteristiche stesse del tipo di lavoro.

Caduto il fascismo, l'Ente esposizione universale e internazio-

<sup>1</sup> Non si possono considerare infatti come parchi il Roseto comunale a Valle Murcia e le poche aiuole sottratte all'edilizia a villa Balestra, che non ammontano complessivamente a tre ettari.

nale che, presieduto da Cini, avrebbe dovuto curare l'esposizione celebrativa del Ventennale, fu posto sotto l'amministrazione di vari commissari straordinari finché nel 1951 la carica fu affidata a Virgilio Testa, all'unica persona cioè che, da vent'anni, aveva le idee chiarissime su cosa l'E42/Eur dovesse diventare e che l'aveva creata dal nulla quando era segretario generale del governatorato<sup>2</sup>.

Per Testa l'E42/Eur è il futuro centro di Roma, il protagonista dell'espansione della città, come era stato affermato nel «piano-ombra» del 1942.

Grazie ai provvedimenti presi e attuati a suo favore tra il '37 e il '41 l'E42/Eur aveva una forza molto superiore a qualsiasi altro protagonista operante nel campo dell'urbanistica romana. L'E42/Eur è proprietaria di grandissime quantità di terreni espropriati prima della guerra e il cui valore potenziale è ora enorme. Ai 370 milioni stanziati dallo Stato dal 1936 al 1941 altri se ne sono aggiunti fino al 1951 raggiungendo la cifra totale di 773 milioni pari a 1 773 000 per ettaro: queste somme sono servite per le espropriazioni, le urbanizzazioni primarie, i danni di guerra e presumibilmente per qualche altra opera. A esse vanno aggiunte inoltre i mutui a interesse agevolato o parzialmente a carico dello Stato e la costruzione della metropolitana, finanziata interamente con apposite leggi.

Dalla vendita delle aree così espropriate negli anni successivi (fino al 1973) si ricaveranno 26 miliardi di lire e resteranno ancora nel patrimonio dell'E42/Eur circa sette ettari di aree edificabili. In queste cifre è racchiusa la ricchezza di cui il Testa è stato l'eccezionale amministratore.

Ma non basta: oltre alla ricchezza, Testa gode di mezzi straordinari per fare dell'E42/Eur ciò che ha sempre pensato. Fuori dal piano regolatore, soggetta a un regime commissariale, l'E42/Eur è

<sup>2</sup> Cfr. I. INSOLERA e L. DI MAJO, *L'Eur e Roma* cit. Con R. D. 4 febbraio 1943 Cini era stato sostituito dal governatore di Roma Gian Giacomo Borghese; il commissario aggiunto Bonomi fu sostituito poco dopo dal prefetto Carlo Manno (R. D. 8 marzo 1943). Durante il periodo badogliano (R. D. L. 21 agosto 1943, n. 739, e R. D. 6 settembre 1943) è nominato commissario al governatorato e quindi all'Eur Carlo Motta. Il 6 ottobre 1943 Mussolini come «Duce dello Stato Nazionale Repubblicano d'Italia» nomina commissario straordinario Michele Mugoni. Il 26 novembre 1944, con decreto luogotenenziale, viene nominato commissario Leonardo Severi, già ministro nel periodo badogliano, e vicecommissario Silvio Pironti. Il 29 gennaio 1951, con decreto presidenziale, Testa sostituisce Severi; il 7 luglio 1952, con decreto presidenziale, Remo Orseri sostituisce Pironti come vicecommissario. Infine, nel giugno 1973, Virgilio Testa all'età di 84 anni per contrasti sindacali interni rassegna le dimissioni e viene sostituito da Eduardo Greco.

praticamente un organismo a sé e, nei limiti del codice civile e penale, ha sue leggi e suoi regolamenti assoluti, mediante i quali riesce a far gravare su altri enti e istituti gli oneri, tenendo per sé i guadagni.

Le varie tappe della ripresa dell'E42/Eur documentano questo suo particolare *status* economico e legale, ma soprattutto documentano la tenacia di Virgilio Testa, la sua assoluta certezza del fine da raggiungere.

La prima amministrazione Rebecchini nel 1950 aveva prolungato fino alle porte dell'E42/Eur la via Cristoforo Colombo - che la guerra aveva lasciata interrotta alle Mura Ardeatine -: è un provvedimento apparentemente diretto a favorire le borgate della Garbatella e di Tor Marancio e insieme a collegare a Roma le nuove case popolari costruite come alberghi di massa per l'Anno Santo 1950 al piazzale dei Navigatori e alla Garbatella.

La seconda amministrazione Rebecchini nel 1953 trasporta la modesta «Fiera di Roma» da piazzale Clodio, dove si era fino ad allora tenuta, all'E42/Eur: i padiglioni provvisori vengono allestiti tra gli incompiuti palazzi fascisti.

Per l'occasione l'acqua cominciò a zampillare dalle fontane, furono completate le fogne e l'illuminazione.

I romani che andavano alla Fiera vedevano per la prima volta i terreni al di là del palazzo della Civiltà, pronti per costruire un quartiere residenziale a cui gli alberi fatti piantare da Mussolini offrivano il verde tanto desiderato e tanto difficile altrove a Roma.

Negli anni successivi l'Anas inaugura la nuova strada Pontina da Roma a Napoli e la Cristoforo Colombo viene prolungata fino al mare: i romani cominciano a passare per l'E42/Eur a ogni weekend e ad abituarsi alla presenza dei suoi metafisici monumenti.

Con la metropolitana nel 1955 arrivano i primi uffici: uffici staccati del Comune, poi intere ripartizioni, enti parastatali, poi ministeri. Con gli impiegati arrivano i primi bar e i primi negozi e intanto le case costruite nelle zone residenziali cominciano a essere numerose. Il palazzo dei Congressi ospita con sempre maggiore frequenza assemblee e convegni di associazioni e partiti politici: il museo della Romanità, poi quello Etnografico e del Costume trovano la loro sede all'E42/Eur.

Quando la ripartizione urbanistica del Comune e l'Ufficio speciale nuovo piano regolatore si trasferiscono all'E42/Eur, il ruolo di protagonista dell'espansione di Roma le è ormai riconosciuto *de facto*; i tempi in cui qualcuno proponeva di lasciare l'E42/Eur incompiuta e in rovina com'era nel 1945, sono lontanissimi.

L'ultima tappa porta la data del 1960 e consiste, molto più che nel completamento interno di certe zone dell'E42/Eur, nel suo inserimento nella nuova struttura che Roma assume per i quindici giorni della XVII Olimpiade.

Occorreva costruire per questa occasione una imponente serie di impianti sportivi: a nord della città il triangolo compreso tra il Foro Italico, lo stadio Flaminio, i campi dell'Acqua Acetosa comprendeva tutte le maggiori e più importanti attrezzature sportive della capitale. Si potevano concentrare nella stessa zona anche quelle nuove creando una intera «città sportiva» come è quasi sempre avvenuto nelle città che hanno di volta in volta ospitato le Olimpiadi.

Oppure si poteva, con criterio più rispondente alle esigenze di Roma, dove mancano soprattutto le attrezzature di quartiere, dislocare in varie zone della città gli impianti che, finite le Olimpiadi, avrebbero funzionato come centri sportivi di quartiere: ciò sarebbe stato soprattutto necessario nella periferia est, la più popolosa e, contemporaneamente, la più distante dai campi sportivi esistenti.

Invece, si decise di costruire la maggior parte dei nuovi campi occorrenti all'E42/Eur: qui sono stati costruiti il palazzo dello Sport, il velodromo<sup>3</sup>, la piscina delle Rose e i campi dedicati a numerosi sport nella zona delle Tre Fontane. Per l'occasione sono state completate le varie sistemazioni dell'E42/Eur con la costruzione, tra l'altro, di un lago artificiale.

Ma la ragione per cui gli impianti olimpionici sono stati così stranamente ubicati non è da ricercarsi soltanto nell'amministrazione interna dell'E42/Eur, e nel desiderio di scaricare sullo Stato e sul Coni la spesa di alcuni grossi lavori: e nemmeno nel riconoscimento, ormai sul piano internazionale, delle funzioni di zona direttiva assunte dall'E42/Eur.

All'avvicinarsi delle Olimpiadi la classe dirigente romana ha avuto nuovamente la possibilità di manovrare poteri finanziari straordinari come era successo in previsione dell'E42: allora con le leggi n. 2174 del 26 dicembre 1936, n. 2408 del 30 dicembre 1937 e n. 214 del 29 marzo 1940, adesso con la legge Pella n. 103 del 28 febbraio 1953 intitolata «Provvedimenti a favore della città di Roma»<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Demolito quarant'anni dopo.

<sup>4</sup> Giuseppe Pella (1902-81), professore universitario, deputato e senatore Dc, presidente del Consiglio dei ministri (1953-54), ministro del Tesoro.

La legge Pella si inserisce nella lunga storia delle leggi speciali per la capitale sotto due aspetti: uno teorico e uno pratico<sup>5</sup>.

In teoria viene stabilito il principio del concorso del pubblico tesoro agli oneri che la capitale sopporta a causa della sua stessa funzione e soltanto a questo titolo: tale somma è valutata dalla detta legge in tre miliardi annui di lire<sup>6</sup>.

Il lato pratico è costituito, oltre che dai tre suddetti miliardi, dai mutui autorizzati dall'articolo 2: «La cassa depositi e prestiti e gli istituti previdenziali e di assicurazione sono autorizzati a concedere al Comune di Roma, per il finanziamento di opere pubbliche di sua competenza, mutui per un ammontare complessivo di 55 miliardi, in ragione di 11 miliardi all'anno a partire dal 1° gennaio 1953».

Fino alla legge Pella i provvedimenti legislativi per la capitale potevano raggrupparsi in quattro categorie: leggi per il finanziamento dei piani regolatori<sup>7</sup>, per il finanziamento di opere specifiche<sup>8</sup>, per sanare i bilanci comunali<sup>9</sup>, per creare degli strumenti finanziari permanenti<sup>10</sup>. La legge Pella non rientra in nessuna di queste categorie: è una legge assolutamente generica che consente di impiegare con provvedimenti di ordinaria amministrazione mezzi finanziari eccezionali. È vero che di fronte a un disavanzo di 270 miliardi quale era allora quello del Comune di Roma e di fronte alle moltissime opere urgenti arretrate, anche quei miliardi finivano per non essere molti: ma bastavano per attuare alcune grosse opere strutturali. Perfino la legge del 1881 vincolava i contributi al primo piano regolatore di Roma; la legge Sonnino

<sup>5</sup> La legge n. 103 del 28 febbraio 1953 è pubblicata nella «Gazzetta Ufficiale» del 18 marzo 1953, n. 65.

<sup>6</sup> Art. 1 della legge Pella: «È autorizzata la concessione a favore del Comune di Roma di un contributo annuo di lire 3 000 000 000 per gli anni 1952, 1953, 1954, quale concorso dello Stato per gli oneri che detto Comune sostiene in relazione alle esigenze derivanti dall'essere la città di Roma sede della capitale della Repubblica...» Inizialmente il contributo avrebbe dovuto essere permanente, essendo permanente la funzione di capitale. Alla legge Pella fa seguito la legge 21 dicembre 1955, n. 1310, che proroga tale contributo per il 1955 portandolo a 4 miliardi; successivamente le leggi n. 1055 del 1957, n. 258 del 1958, n. 201 del 1959, n. 91 del 1960, n. 401 del 1961 contemplarono ulteriori contributi dello Stato per gli stessi titoli.

<sup>7</sup> Leggi del 14 maggio 1881, 8 luglio 1883, 15 luglio 1911, 24 marzo 1932 e n. 214 del 29 marzo 1940 per l'E42 e l'«accelerazione» del piano regolatore.

<sup>8</sup> Legge del giugno 1874 per via Nazionale; leggi del 6 luglio 1875 e 30 giugno 1876 per il Tevere; dell'11 dicembre 1879 e 8 luglio 1883 per l'Agro Romano; del 1° dicembre 1946 per opere stradali; oltre alle numerose per l'Istituto case popolari.

<sup>9</sup> Leggi del 20 luglio 1890, 28 giugno 1892, 6 agosto 1893, dicembre 1898, 7 luglio 1902.

<sup>10</sup> Leggi Giolitti dell'8 luglio 1904 e dell'11 luglio 1907.

del luglio 1911 collegava le celebrazioni del cinquantennio all'attuazione del secondo piano regolatore ed ancora nella legge del 29 marzo 1940 l'E42/Eur è vincolata contemporaneamente al piano del '31. Dal 1942 la legge urbanistica nazionale sancisce il ruolo dell'attività urbanistica rispetto all'amministrazione civica; nel 1953 invece la legge Pella si ripercuote nel settore urbanistico come strumento legislativo arretratissimo anche rispetto alla nostra già di per sé arretrata legislazione.

Se, come nel 1881, all'art. 2 della legge Pella fosse stata comunque inserita la frase «piano regolatore», se si fosse cioè riconosciuto, undici anni dopo la legge urbanistica, che non di opere pubbliche generiche si deve parlare, ma di opere di piano regolatore a servizio della collettività, Roma avrebbe avuto il nuovo piano regolatore con quasi dieci anni di anticipo e ci saremmo risparmiata quella tragicommedia che è stata la gestazione del piano; le Olimpiadi sarebbero state allora l'occasione per realizzare le attrezzature sportive previste dal piano per Roma e i suoi abitanti.

Il Comune con i mezzi fornitigli dalla legge Pella, il Coni, lo Stato hanno invece improvvisato un «piano delle Olimpiadi» attuato rapidamente, e spesso malamente, con interventi non coordinati tra loro e tanto meno rispetto al disegno futuro della città. A parte gli impianti sportivi le opere principali sono state le seguenti:

- Un quartiere Incis di 1348 appartamenti, è stato costruito come «Villaggio olimpico» al Flaminio, al posto dei baraccamenti del «Campo Parioli» sorti quindici anni prima sulla ex piazza d'Armi. La zona era destinata a parco pubblico fino al piano particolareggiato approvato il 9 dicembre 1950 che la destinò a palazzine. Fu fatto allora un concorso vinto dall'architetto Claudio Longo, ma non se ne fece nulla fino alla vigilia delle Olimpiadi: nel 1958 il quartiere attuale fu progettato da Vittorio Cafiero, Adalberto Libera, Vincenzo Monaco e Amedeo Luccichenti, Luigi Moretti. Il costo del quartiere è stato di circa 6 miliardi e mezzo<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. «Urbanistica», n. 3, gennaio-marzo 1950, p. 40 (FEDERICO GORIO, *Progetto definitivo per la sistemazione della zona ex piazza d'Armi a Roma*), «Urbanistica», n. 32, dicembre 1960, p. 106 (MARIO MANIERI-ELIA, *Olimpiadi e miliardi*), «Costruire», n. 7, gennaio-aprile 1961, p. 23 (GIUSEPPE VINDIGNI, *Il Villaggio Olimpico*), «Casabella-Continuità», n. 246, dicembre 1960, p. 20 (*Il viadotto di corso Francia a Roma*). Infine ricordiamo il volume edito dal ministero del Turismo e dello spettacolo, *Lo Stato Italiano e le Olimpiadi di Roma*, con prefazione di Umberto Tupini.

- È stata creata la «via Olimpica» ossia lo scorrimento ovest proposto dal «piano-ombra» del 1942 per collegare l'E42/Eur con i nuovi quartieri eleganti del nord-ovest e che il piano regolatore prevedeva subordinato e successivo a quello est. Le Olimpiadi hanno sovvertito i tempi di attuazione del piano e quindi il piano stesso<sup>12</sup>.

I tracciati previsti dal piano non sono stati quasi mai rispettati: ciò è costato tra l'altro la demolizione della chiesetta barocca del Bel Respiro, l'abolizione dell'incrocio a più livelli con la via Gregorio VII, e infine la presenza in soli 3 km di percorso di ben due curve ad angolo retto che obbligano a limitare la velocità su una strada creata invece come scorrimento veloce. La «via Olimpica» spezza in due il parco di villa Doria Pamphili ed è chiaramente progettata per favorire l'espansione della città a ovest, nella direzione cioè opposta a quelle indicate come principali dal piano.

La via Olimpica prosegue oltre il Foro Italico fino alla via Salaria con lo «scorrimento nord» realizzato ex novo, salvo la utilizzazione di due vecchi tunnel ferroviari abbandonati<sup>13</sup>.

Dello «scorrimento nord» vennero attuati i primi quattro chilometri e mezzo: solo alla fine degli anni '80 sarà realizzato il tratto oltre la Salaria fino alla Tiburtina, alla Prenestina, all'Appia.

- La via Olimpica e lo «scorrimento nord», sono comunque, pur con i loro errori d'impostazione e di attuazione, il primo tentativo per organizzare le maggiori correnti di traffico secondo direttrici tangenti alla città, in modo da dirottare dal centro storico tutti gli attraversamenti non strettamente necessari.

Contemporaneamente però si sono attuate, o messe in cantiere, o progettate altre strade ispirate al concetto opposto: alla vecchia abitudine cioè di collegare direttamente col centro ogni nuova zona di espansione innestandola su una delle vie consolari e creando appositamente nuovi «raggi» di penetrazione attraverso quartieri già prima incapaci di sopportare il traffico convogliatovi da analoghi errori urbanistici del passato.

<sup>12</sup> Lo scorrimento ovest non è stato costruito però integralmente ma si sono realizzati alcuni tratti dello scorrimento esterno (circa 3 km da via Cipro alla circonvallazione gianicolense) e alcuni tratti di una circonvallazione più interna (circa 1 km dalla circonvallazione gianicolense a via Grimaldi), collegandoli tra di loro con vie già esistenti.

<sup>13</sup> Furono raddoppiati negli anni successivi.

A nord è stato costruito il viadotto di corso Francia che sovrappassa il «Villaggio Olimpico» e costituisce insieme il nuovo ingresso a Roma dalle vie Cassia e Flaminia e il collegamento dei quartieri della Società Generale Immobiliare a Vigna Clara. L'opera, lunga 640 metri su due carreggiate, è stata progettata da Pier Luigi Nervi: si tratta praticamente di un'autostrada veloce che sostituisce la vecchia via Flaminia e il mai ultimato viale Tiziano, convogliando verso piazza del Popolo e il Corso il traffico proveniente da nord secondo un tracciato accennato nel «piano-ombra» del 1942.

A nord-est, nel tratto in cui non si è costruito lo «scorrimento nord», sono stati invece realizzati due ponti: uno in prosecuzione di viale Libia per collegare i quartieri della Società Generale Immobiliare al di là dell'Aniene, l'altro in prosecuzione di via Lanciani per collegare i terreni della Società Generale Immobiliare al di là della ferrovia, a Pietralata. Anche qui le due nuove arterie, attraverso quartieri già saturi, convogliano il traffico su via Nomentana e via XX Settembre, in direzione del centro; anche queste opere erano nel «piano-ombra» del 1942.

A ovest fu allora progettato di collegare i quartieri della Società Generale Immobiliare a Monte Mario e l'albergo *Hilton* con un'autostrada veloce a due carreggiate che non solo finirà per annullare quel pochissimo verde ancora attuabile nella zona, ma convoglierà un'altra corrente di traffico sul viale Mazzini, attraverso uno dei pochi quartieri di Roma che ancora godevano di un certo equilibrio, anche se pesanti iniziative direzionali (la Città giudiziaria, la Corte dei conti, la Rai) minacciavano di mutarne funzioni ed aspetto. La realizzazione di quest'opera fu attuata negli anni '70.

In centro fu realizzato per il 1960 il sottopassaggio veicolare di Porta Pinciana: il primo pezzo cioè dell'arteria di scorrimento Flaminio-Castro Pretorio prevista allora tangente alla zona cittadina occupata da uffici. Quando con vari anni di ritardo questa opera fu completata nel 1965, almeno in quel tratto, le zone di uffici avevano già invaso anche i quartieri più esterni. La deformazione subita in questo caso dalle idee urbanistiche iniziali è evidente. L'arteria unitaria è frammentata in una serie di interventi a ridosso del nucleo storico e pericolosissimi per esso: infatti attrezzare le zone più prossime al centro significa attirare su di esso il grande traffico. Gli sventramen-

ti promuovono nuovi sventramenti<sup>14</sup>. Inoltre realizzare dentro una rete stradale lenta e stretta un unico punto veloce e scorrevole, significa solo aggiungere nuovi motivi d'ingorgo.

- Un altro esempio di alterazione di un progetto iniziale e della sua ragion d'essere si ha nei sottovia automobilistici realizzati ai lungotevere, altro frammento di arteria veloce che ha finito per obbligare a una pesante disciplina di sensi unici in tutte le zone circostanti. In questo caso l'opera totale, la trasformazione dei lungotevere in un'arteria veloce, sarebbe stata comunque sbagliata in quanto arteria veloce di penetrazione vicinissima al centro storico e che ne avrebbe aggravato ancora la situazione<sup>15</sup>.

I sottovia di Porta Pinciana e dei lungotevere sono stati accompagnati da una strage di alberature secolari, messa in atto senza eccessivi scrupoli e che provocò sorpresa e ostilità nell'opinione pubblica<sup>16</sup>.

- Infine nel «piano delle Olimpiadi» rientra anche l'aeroporto intercontinentale Leonardo da Vinci a Fiumicino: una lunga storia di decine di miliardi, di decine di commissioni, di piste che cedono e di nebbia, di monopoli petroliferi e di terreni paludosi, di concorsi appalto stranamente risolti e di tutti i consueti ingredienti della speculazione attorno alle opere pubbliche, ingigantiti in proporzione alle somme erogate. Non a caso una parte di primo piano in questa vicenda toccò al tenente-colonnello Amici, che contemporaneamente nella grande commissione per il piano regolatore fungeva da «comando» contro il piano del Cet.

Qui vogliamo solo ricordare come l'aeroporto sia un nuovo esempio di intervento settoriale e frammentario: assieme alle piste si costruì allora solo un tratto di strada tra l'aeroporto e l'autostra-

<sup>14</sup> Cfr. il n. 14 del bollettino dell'associazione Italia Nostra del luglio-ottobre 1959.

<sup>15</sup> Oltre alle opere già citate si veda la conferenza tenuta da Salvatore Rebecchini alla sala Borromini il 3 marzo 1958, pubblicata in «Studi Romani», VI, n. 3, maggio-giugno 1958 col titolo *Il traffico cittadino e la soluzione dei suoi problemi più urgenti*.

<sup>16</sup> Dal capocronaca de «Il Messaggero» del 28 settembre 1959: «In attesa dei miracoli postelezionali del decimo mese, non ci rimane che rilevare l'eccessiva disinvoltura con la quale l'assemblea capitolina ha dato il via all'esecuzione dei progetti. Non vi è stata infatti discussione alcuna in aula; nessun esame preliminare»; infatti secondo la prassi in uso per le decisioni che la giunta preferisce non discutere, la questione è stata portata al Consiglio alla vigilia delle ferie estive: il programma di massima è stato approvato il 10 luglio 1959 e gli atti (di competenza consiliare) relativi all'attuazione delle opere, sono stati delegati alla giunta. Questa ha conferito gli appalti durante la stessa estate.

da Roma-Ostia in modo da aggiungere il traffico dell'aeroporto a quello tra la città e il mare: solo otto anni dopo sarà costruita l'autostrada e addirittura trent'anni dopo la ferrovia metropolitana.

In compenso pochissimi mesi prima dell'inaugurazione del nuovo aeroporto si finiva l'allargamento dell'Appia Nuova, della strada cioè per il vecchio aeroporto di Ciampino che era così finalmente collegato con una meravigliosa strada di accesso, quale sarebbe stata necessaria nei dieci anni precedenti.

Le contraddizioni sono la logica conseguenza dell'assoluta mancanza di pianificazione.

Le opere delle Olimpiadi, sia le piccole che le grandi, sembrano realizzate nell'assenza di qualsiasi pianificazione. Ma se le esaminiamo meglio dobbiamo notare che invece un'idea conduttrice c'è stata: utilizzare i soldi della legge Pella, del Coni, dello Stato per creare una serie di opere che obbligheranno qualsiasi successivo piano regolatore a riprendere le linee essenziali del piano-ombra del '42, ad accettare cioè la dislocazione dei grandi patrimoni fondiari come ragione e guida per l'espansione della città.

Con il «piano delle Olimpiadi» si precluse qualsiasi altra scelta o alternativa. La responsabilità fu enorme: si posero le premesse perché ormai per sempre la politica urbanistica continuasse a essere quella che era stata in passato: la politica dei grandi proprietari e degli enti immobiliari. Non una «politica» quindi, ma un costume, anzi un malcostume.

Il malcostume dei cent'anni di Roma capitale d'Italia: l'unica vera, radicata tradizione che questa città, in cui la tradizione è invocata ogni momento, sembra essere stata capace di darsi è una tradizione di «presunzione e pigrizia retorica e provincialismo, ignoranza e scetticismo»<sup>17</sup>.

## Capitolo ventitreesimo

Roma negli anni '60

Quando nell'estate del 1960 veniva ammainata la bandiera olimpica, gli elaborati costituenti il piano della giunta-Usnpr si trovavano già da sei mesi al ministero dei Lavori pubblici<sup>1</sup>: da più di un anno, dal 24 giugno 1959, sulle disposizioni di tale piano erano entrate in vigore le cosiddette «misure di salvaguardia»<sup>2</sup> che danno al sindaco, o a chi per lui, la facoltà di sospendere ogni licenza di costruzione in contrasto col piano adottato, in attesa della emanazione del relativo decreto di approvazione, per un periodo massimo di tre anni<sup>3</sup>.

Il lungo cammino burocratico del piano aveva perciò come scadenza fissa il 24 giugno 1962: quel giorno Roma avrebbe potuto diventare – anche ufficialmente – una città senza piano<sup>4</sup>.

Non riteniamo necessario seguire il cammino di questo elaborato tra Comune, ministero dei Lavori pubblici, «grandi commissio-

<sup>1</sup> Erano stati consegnati il 27 gennaio 1960 senza alcuna discussione in Consiglio comunale sulle osservazioni presentate ai sensi della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150: le osservazioni erano state 2766 ed erano state esaminate da una commissione nominata dal sindaco il 25 settembre 1959, composta da cinque funzionari del Comune presieduti da Virgilio Testa sebbene questi come commissario dell'Eur fosse tra i presentatori di osservazioni (precisamente la lunga osservazione n. 1545).

<sup>2</sup> Legge 3 novembre 1952, n. 1902, e legge 21 dicembre 1955, n. 1357, art. 4.

<sup>3</sup> La seconda parte (1960-63) della lunga storia di questo piano di Roma occupa oltre 80 pagine del n. 40 di «Urbanistica», marzo 1964. L'hanno tracciata essenzialmente Mario Coppa (1923-2000), ordinario di urbanistica alla facoltà di architettura dell'Università di Roma; Mario Manieri-Elia (nato a Roma nel 1929), ordinario di storia dell'architettura alle facoltà di architettura di Venezia e Roma; Italo Insolera.

<sup>4</sup> L'iter di un piano regolatore secondo la legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, è il seguente: adozione del piano regolatore da parte del Consiglio comunale; approvazione dell'adozione da parte della giunta provinciale amministrativa; pubblicazione per 30 giorni; altri 30 giorni di tempo per raccogliere le osservazioni di enti e di privati; controdeduzioni alle osservazioni da parte del Comune; inoltro del piano, delle osservazioni, delle controdeduzioni al ministero dei Lavori pubblici tramite la sezione urbanistica compartimentale; approvazione (o richieste di varianti o bocciatura) da parte del Consiglio superiore dei Lavori pubblici; parere delle altre amministrazioni interessate; parere del Consiglio di Stato; registrazione alla Corte dei conti; firma del presidente della Repubblica.

<sup>17</sup> MICHELE VALORI, *Fare del proprio peggio*, in «Urbanistica», nn. 28-29, ottobre 1959.

ni», «commissioni tecniche», consulenti, partiti politici, istituzioni culturali ecc. Gli argomenti sono gli stessi che abbiamo visto tra la «Grande variante 1942» e il piano consegnato il 27 gennaio 1960 dal Comune al ministero<sup>5</sup>.

Nel decennio '60 cambiano i ministri dei Lavori pubblici (Giuseppe Togni, Benigno Zaccagnini, Fiorentino Sullo); il sindaco di Roma Urbano Ciocchetti<sup>6</sup> si trova a capo di un'amministrazione minoritaria e si dimette; lo sostituisce come commissario straordinario il prefetto Francesco Diana<sup>7</sup>. In Italia (e anche a Roma) si stanno attuando le prime amministrazioni di centrosinistra: Fanfani è presidente del Consiglio (monocolore e poi con repubblicani e socialdemocratici e infine socialisti).

In questa situazione quando il 23 novembre 1961 il Consiglio superiore termina l'esame del piano ed emette al riguardo un lungo voto, nessuno più pensa che il piano della giunta-Usnpr possa essere approvato e magari elogiato, come invece sarebbe avvenuto un anno e mezzo prima<sup>8</sup>. Anzi la reazione principale al voto del Consiglio superiore è che non condanni abbastanza esplicitamente e completamente il piano: il voto muove infatti una lunga serie di critiche, alcune generali, altre specifiche, ma in complesso appare più come una serie di argomenti da discutere, che come un elenco preciso di modifiche e di varianti. È possibile interpretarlo cioè ottimisticamente e apportare al piano modesti ritocchi, oppure seguire un'interpretazione più severa e rifare quasi interamente il piano.

La sezione laziale dell'Istituto nazionale di urbanistica, la sezione romana di «Italia Nostra», la stampa si impegnarono subito onde far prevalere questa seconda interpretazione più drastica<sup>9</sup>.

Le previsioni per il 1962 si basavano sui seguenti avvenimenti sicuri:

<sup>5</sup> Vedi cap. XVI e XVIII.

<sup>6</sup> Urbano Ciocchetti (1905-78), Cameriere di cappa e spada, Democrazia cristiana, sindaco (1958-60 e 1960-61, maggioranza di democratici cristiani e neofascisti).

<sup>7</sup> Francesco Diana (1898-1969), prefetto, commissario straordinario al Comune di Roma (1961-62).

<sup>8</sup> Il voto del Consiglio superiore è pubblicato in «Informazioni urbanistiche», nn. 9-12, settembre-dicembre 1961, pp. 3-68; «Urbanistica», n. 40, pp. 44-46, stralci.

<sup>9</sup> Cfr. i documenti dell'Inu in data 25 e 31 gennaio 1962, pubblicati sul bollettino straordinario della sezione laziale dell'Inu del 12 febbraio 1962, n. 6; le osservazioni dell'associazione Italia Nostra del febbraio dello stesso anno pubblicate in apposito fascicolo e riasunte a cura di Mario Manieri-Elia nel bollettino di Italia Nostra, n. 26; gli articoli di Giulio Tirincanti su «Il Messaggero» del 10, 16, 17, 19, 20 gennaio 1962.

1. Ci sarebbero state le elezioni amministrative e successivamente la prima amministrazione di centrosinistra. Il regime commissariale era chiaramente l'atto finale delle amministrazioni di centrodestra che avevano governato per quindici anni; ed era una battuta d'arresto prima delle amministrazioni del centrosinistra romano.
2. Ci sarebbe stato il nuovo piano regolatore vincolato dalla data del 24 giugno 1962 e gli elementi per farlo erano il piano della giunta-Usnpr e il voto del Consiglio superiore dei Lavori pubblici del novembre 1961<sup>10</sup>.

In questo quadro fu decisa nel febbraio 1962 quella che venne chiamata «l'operazione Sullo»<sup>11</sup> dal nome del nuovo ministro dei Lavori pubblici: trasformare il piano della giunta-Usnpr attraverso il voto del Consiglio superiore in un nuovo piano. Si cominciò a discutere su cosa in tre mesi (entro la scadenza del 24 giugno 1962, vedi inizio di questo capitolo) si sarebbe potuto fare. Si pensò che in tre mesi e con procedure straordinarie si potesse fare ciò che un secolo di Roma capitale e un decennio di storia recentissima non erano riusciti a fare.

Nelle discussioni si contrapposero, per esempio, le argomentazioni da una parte di Giuseppe Furitano e Luigi Piccinato che sostenevano che il piano doveva essere «un piano regolatore vero e proprio che garantisca lo sviluppo della città in senso moderno»; dall'altra parte invece Bruno Zevi affermava che «il piano doveva essere solo un piano di vincoli». Per farlo nel poco tempo disponibile il ministro e poi il commissario straordinario nominarono ancora una volta una commissione di cinque esperti legati ai vari partiti del centrosinistra<sup>12</sup> che lavorarono nella più assoluta segretezza. Il piano fu finito e firmato<sup>13</sup> il 9 giugno 1962 (due giorni prima delle

<sup>10</sup> In campo nazionale il 1962 fu l'anno della nazionalizzazione dell'energia elettrica (decisa dal Consiglio dei ministri il 19 giugno) e del tentativo di Sullo di formulare una nuova legge urbanistica.

<sup>11</sup> Fiorentino Sullo (1921-2000), esponente della sinistra democristiana, membro della Costituente, parlamentare per sei legislature, ministro (1960-63 e 1968). Fu l'uomo politico più impegnato nell'eterna storia delle leggi urbanistiche e dei piani regolatori. Firmò la legge 167/1962 sull'edilizia economica e popolare.

<sup>12</sup> Luigi Piccinato, Partito socialista italiano; Michele Valori e Vincenzo Passarelli, vicini a correnti della Democrazia cristiana; Piero Lugli, repubblicano; Mario Fiorentino, indipendente.

<sup>13</sup> Il progetto di piano regolatore in data 9 giugno 1962 reca le firme di Cesare Valle, presidente VI sezione Consiglio superiore dei Lavori pubblici; Spanò, direttore generale dell'Urbanistica del ministero dei Lavori pubblici; A. Bianchi, sottocommissario all'Urba-

elezioni amministrative). A questo punto però l'atmosfera di misteriosa «suspense» si risolve in una conclusione non prevista da nessuno: il commissario Diana non firma<sup>14</sup>.

Con questo finale, ancora una volta, non si sa se la storia del piano è una tragedia o una commedia<sup>15</sup>. Riassumiamo in nota le

nistica e segretario generale del Consiglio superiore dei Lavori pubblici; G. Furitano, direttore XV ripartizione del Comune di Roma; Ignazio Guidi, dirigente Usnpr; Fiorentino, Lugli, Passarelli, Piccinato, Valori, consulenti.

<sup>14</sup> Il motivo è che il piano prevede numerosi espropri senza essere corredato da un piano finanziario (vedi art. 18 e 30 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150).

<sup>15</sup> La sezione romana di Italia Nostra inviò immediatamente un telegramma (pubblicato da tutta la stampa l'11 giugno) in cui si ribadiva la totale responsabilità del ministero dei Lavori pubblici e la necessità di prendere all'ultimo momento quei provvedimenti sempre richiesti. L'Inu si unì il 14 giugno ad altre associazioni in un comunicato che per voler essere plebiscitario era mediocre, generico, tardivo e sanciva comunque il fallimento della politica dell'Inu stesso.

Riportiamo il testo del decreto 19 giugno 1962, n. 473, *Misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma*:

Il Presidente della Repubblica (*omissis*)

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare, in mancanza di altre norme, disposizioni speciali di salvaguardia per il Comune di Roma, in pendenza dell'adozione ed approvazione del nuovo Piano regolatore generale.

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposta del Ministro per i Lavori Pubblici, di concerto con il Ministro per l'Interno;

DECRETA

Art. 1. Con Decreto del Ministro per i lavori pubblici, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sarà pubblicato il progetto di piano regolatore generale, in data 9 giugno 1962, redatto dall'Ufficio speciale del nuovo piano regolatore di Roma in relazione al voto n. 1903 del 23 novembre 1961 del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Fino alla data di pubblicazione del decreto di cui al precedente comma, è sospeso il rilascio di licenze di costruzione di cui all'art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Art. 2. In deroga alle disposizioni vigenti, sino a quando il Comune di Roma non avrà adottato il nuovo piano regolatore generale del proprio territorio, e comunque non oltre 6 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i competenti organi del Comune di Roma non potranno concedere licenze di costruzione di cui all'art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, o comunque autorizzare utilizzazioni edilizie che siano in contrasto con il progetto di piano regolatore generale pubblicato ai sensi dell'art. 1.

Art. 3. Dalla data della deliberazione del Comune di Roma di adozione del nuovo piano regolatore generale, si applicheranno le norme di cui alla legge 21 dicembre 1955, n. 1357 ed alla legge 30 luglio 1950, n. 615.

Art. 4. Il presente decreto entrerà in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, e sarà presentato alle Camere per la sua conversione in legge (*omissis*).

F. to Segni - Fanfani - Sullo - Taviani.

Nella successiva ratifica della Camera dei deputati il 17 luglio, l'art. 2 veniva modificato restituendo al sindaco la facoltà (invece dell'obbligo) di non concedere licenze in contrasto con il piano. Il Senato ratificava il decreto il 26 luglio.

Il «progetto di piano» è stato pubblicato dal 2 al 17 luglio: esso comprende una serie di tavole in scala 1:10000 interessanti l'intero territorio comunale, uno schema della rete metropolitana, le norme tecniche di attuazione, una relazione ufficiale, una seconda relazione redatta dai consulenti. Le norme tecniche sono state pubblicate sul «Giornale del Genio Civile», pubblicazione speciale, Roma 1962; tutte le relazioni e le norme su «Palatino», IV, n. 56,

date degli atti legali successivi<sup>16</sup>; vedremo poi la successione delle infinite commissioni e degli infiniti progetti che si accumuleranno negli anni successivi.

I vari uffici e commissioni che si affannarono a lavorare in quei mesi si occuparono soprattutto di

- abolire alcuni tracciati stradali che creavano nuovi attraversamenti in prossimità del centro o proponevano nuovi anelli di circonvallazione;
- aumentare il verde: villa Ada, villa Chigi, villa Doria-Pamphili, Castel Fusano, la parte più esterna dell'Appia Antica, Castel Porziano (salvo parte di Capocotta), Veio, varie zone lungo la valle dell'Aniene;
- il centro storico è tutelato da un complesso di vincoli che sperano che gli sventramenti già attuati possano servire come valvole di sicurezza.

Per quanto riguarda la normativa è importante l'obbligatorietà dell'espansione per comprensori convenzionati con perimetro, dimensioni, servizi stabiliti dal piano<sup>17</sup>: ciò vale non solo per l'edilizia economica e popolare, ma anche per gli operatori privati al di fuori delle zone già urbanizzate per il cui completamento vale invece la consueta normativa lotto per lotto. Il «progetto di piano» favoriva quindi inevitabilmente le società immobiliari «di elevata potenzialità finanziaria»<sup>18</sup> mentre aveva invece accaniti avversari nelle medie e piccole società immobiliari e imprese edili. Le prime del resto si erano già parzialmente orientate verso la realizzazione di complessi unitari. Così la Società Generale Immobiliare aveva realizzato intorno al 1960 alcune iniziative che hanno un posto a sé rispetto alla massa della speculazione edilizia: Vigna Clara, Due Pini, villa nel Parco, Casal Palocco offrono – sia pur diversamente – un comfort differente da quello che la stessa Immo-

maggio-giugno 1962 (ma uscito in settembre) e su «Informazioni urbanistiche», nn. 4-8, aprile-agosto 1962 (ma uscito in settembre); l'intero piano è pubblicato su «Urbanistica», n. 40.

<sup>16</sup> Consiglio dei ministri, 19 giugno 1962, n. 473, Misure speciali di salvaguardia.

- 2-17 luglio 1962, pubblicazione del «progetto di piano».

- 18 dicembre 1962, il Consiglio comunale vota il «progetto di piano».

- 16 dicembre 1965, il presidente della Repubblica firma il decreto di approvazione del piano.

- 17 ottobre 1967, il Consiglio comunale adotta la «Variante generale».

<sup>17</sup> In questo campo il «progetto di piano» rappresenta un'importante premessa alla legge ponte (6 agosto 1967, n. 765) che istituzionalizzerà le lottizzazioni convenzionate.

<sup>18</sup> Questa espressione è contenuta per la prima volta nel decreto legge 16 giugno 1938 (ampliamento del perimetro dell'E42).

biliare e tutte le altre società impongono altrove ai propri inquilini e compratori.

È evidente che questi complessi realizzano quei presupposti di signorilità che sono del tutto inesistenti in quartieri come i Parioli, costruiti lotto per lotto. L'operazione finanziaria è largamente positiva: se un nucleo residenziale di tal genere comporta un totale di metri cubi inferiore al massimo desiderato, è però vero che ogni metro cubo viene venduto a un prezzo logicamente più alto, data l'esistenza di quei servizi che altrimenti la città non è in grado di offrire.

È chiaro che il valore del verde privato è tanto maggiore quanto più povera di verde pubblico è la città: il valore della piscina e del tennis è determinato dalla carenza di impianti sportivi collettivi. Le possibilità di guadagno da parte degli operatori immobiliari derivano proprio dalla cronica povertà della collettività, anche a prescindere dal fatto che tali nuclei valorizzino le zone circostanti su cui le stesse società applicano poi i criteri della più gretta speculazione rifacendosi di ogni eventuale rischio.

L'intenzione del nuovo «progetto di piano» di rendere obbligatoria l'espansione per nuclei serviti rappresenta una fondamentale misura urbanistica, ma realisticamente l'ubicazione dei vari nuclei non può essere dettata da considerazioni urbanistiche: il Comune riuscirà ad attuare infatti una normativa in questo senso solo là dove esistono i costituiti interessi di società di «elevata potenzialità finanziaria», le uniche in grado di attuare un'espansione non lotto per lotto.

Le principali direzioni di espansione della città devono coincidere perciò con le direzioni in cui si sono concentrati i grandi patrimoni fondiari, con le stesse direzioni cioè che erano alla base del «piano-ombra» del 1942, basato appunto sui patrimoni immobiliari costituitisi negli anni precedenti.

Il centro direzionale più importante, quasi l'unico, è sempre l'E42/Eur: l'unico ente pubblico che è insieme di proprietà pubblica e di «elevata potenzialità finanziaria». E che è collegato al centro, a est, a ovest da un sistema di grandi arterie («asse attrezzato», Cristoforo Colombo, via Olimpica). L'«asse attrezzato» è una lunga serie di rettilinei con zone direzionali a Centocelle, Pietralata, Gordiani, Prenestina (borgate da bonificare); dovrà «dare un volto e una fisionomia a una notevole pagina edilizia del nostro tempo, amplificando un aspetto della Roma di oggi»<sup>19</sup>.

La procedura che si propone è molto influenzata (almeno a paro-

<sup>19</sup> Dalla «Relazione di progetto di piano» presentata dal Comitato di consulenza.

le) dalle nuove tendenze che stanno maturando in alcune facoltà di architettura: concorsi di idee «al fine di individuare le dimensioni e le proporzioni dell'insieme e dei singoli punti focali», poi planivolumetriche, quindi piani particolareggiati o convenzionati. Dall'architettura alla pianificazione, dall'aspetto figurativo alla sostanza sociale: contemporaneamente queste zone sono sottoposte a un particolare trattamento normativo che consente di arrivare all'elevata densità di otto metri cubi per metro quadrato. Ma soprattutto le norme si preoccupano di stabilire chi dovrà godere di tanti metri cubi e di questo selezionato fior fiore di architetture «qualificate»: uffici pubblici e privati, grandi società, grandi alberghi, edifici per attività culturali, edifici per spettacoli, autostazioni, eliporti.

L'«asse attrezzato» cambia nome: Sistema direzionale orientale, Sdo. Questa sigla cirolerà per qualche tempo, poi anche lei scomparirà.

Nulla comunque («asse attrezzato» o Sdo) fu mai costruito<sup>20</sup>. Dopo il «grande rifiuto» del commissario Diana<sup>21</sup> e le elezioni amministrative del giorno dopo<sup>22</sup> fu eletto sindaco Glauco Della Porta e assessore all'Urbanistica Amerigo Petrucci, democristiani<sup>23</sup>.

Sono queste due persone che cercheranno di condurre in porto quella cosa che si continua a chiamare piano regolatore generale. Senza la consueta noiosa commissione di consulenti esterni, con il lavoro dei dirigenti comunali Giuseppe Furitano<sup>24</sup> e Pietro Samperi, il «piano» è pronto e votato da 41 consiglieri comunale di maggioranza il 18 dicembre 1962.

Troppe volte nelle relazioni ufficiali e negli interventi della maggioranza capitolina si disse che il piano del dicembre era sostanzialmente uguale a quello del giugno, perché non sorgesse, anche nell'ascoltatore più sprovveduto, il dubbio che fosse vero il contrario<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Il Consiglio comunale cominciò a discutere dei criteri da adottare per la realizzazione dell'«asse attrezzato» nel 1968, e proseguì per decenni.

<sup>21</sup> Vedi nota 7.

<sup>22</sup> La nuova maggioranza di centrosinistra era composta da 24 democristiani, 10 socialisti, cinque socialdemocratici, un repubblicano; totale 40 consiglieri su 80, per cui in tutte le valutazioni importanti era necessario il voto del monarchico Patrissi.

<sup>23</sup> Glauco Della Porta (1920-76), economista, sindaco (1962-64). Amerigo Petrucci (1922-1983), laureato in filosofia, segretario del comitato romano della Dc, sindaco (1964-67).

<sup>24</sup> Giuseppe Furitano (Palermo 1913-96), direttore Ripartizione urbanistica Comune di Roma (1954-66, direttore Ripartizione Antichità e belle arti).

<sup>25</sup> Cfr. l'articolo di Mario Coppa e le osservazioni dell'Inu al piano, in «Urbanistica», n. 40, marzo 1964.

Su almeno cinque importanti argomenti il piano era diverso dal «progetto di piano» del 9 giugno precedente.

- L'E42-Eur è potenziata e resta praticamente l'unica zona direzionale<sup>26</sup>.
- Vengono previste nuove zone industriali presso l'aeroporto di Fiumicino, presso i Castelli Romani e soprattutto al confine di Roma verso Pomezia dove opera la Cassa per il Mezzogiorno: quest'area e quella nuova di Roma formano il più grande nucleo industriale del Lazio.
- Nell'Agro Romano vengono previsti addirittura 130 nuovi nuclei per 150.000 abitanti, prevalentemente a ovest e a nord, mentre il «progetto di piano» indicava come direzione principale dell'espansione l'est.
- Una serie di modifiche capillari satura tutti i quartieri in cui c'erano ancora delle aree libere.
- Lo stesso avviene per il centro storico dove basta «il mantenimento dell'aspetto esterno» e del «colore locale»<sup>27</sup>.

Al dibattito politico-amministrativo, sempre più confuso, dovrebbe adesso affiancarsi una precisa indicazione culturale: di fronte al piano della classe dirigente - economica e politica - si avverte l'inesistenza di una cultura popolare che dia sostanza e argomento alla lotta politica, che indichi nuovi obiettivi al di là dell'ottica borghese e radicale, che dimostri le contraddizioni della società romana. Al momento in cui i politici avrebbero dovuto passare la mano agli urbanisti, agli architetti, ci si accorse che non erano questi gli intellettuali elaboratori di una nuova cultura della città; anzi ci si accorse che non esistevano nemmeno, e quei pochi a cui in passato era toccato il compito di affiancare i politici, si chiudono adesso, a scanso di equivoci, nei loro studi professionali da cui usciranno solo, tra qualche anno, per mostrare meravigliosi plastici di lussuose utopie<sup>28</sup>.

Ancora una volta un pacco di carte prende la via per il ministero dei Lavori pubblici, dove il ministro è Giacomo Mancini<sup>29</sup>. Nel

<sup>26</sup> Malgrado i voti del Consiglio comunale del 3 agosto 1950 e del 29 aprile 1959, l'Eur è sempre un ente autonomo, e fino al giugno 1973 è stato retto dal commissario Virgilio Testa.

<sup>27</sup> A Roma forse il «colore locale» è fatto da secoli di architettura, di arte, di storia.

<sup>28</sup> In questo clima va inquadrato lo scioglimento, avvenuto in quei giorni, della Società di architettura e urbanistica, effimera associazione formata da comunisti, socialisti e indipendenti che aveva avuto però un sia pur piccolo peso tra il piano della giunta-Usnpr e l'«operazione Sullo».

<sup>29</sup> Giacomo Mancini (Cosenza 1916-2002), socialista, ministro della Sanità, dei Lavori pubblici, del Mezzogiorno; sindaco di Cosenza, firmò la «legge Ponte» n. 765/1967.

dicembre le carte, opportunamente accompagnate da richieste varie, vanno dal ministero al presidente della Repubblica che firma il piano il 16 dicembre 1965, con due giorni di anticipo sulla scadenza delle misure di salvaguardia.

Il decreto introduce sul piano molte aree archeologiche ed estende l'area destinata a parco pubblico sull'Appia Antica con una motivazione di straordinaria importanza: «La tutela del comprensorio dell'Appia Antica riguarda interessi preminenti dello Stato e quindi le modifiche conseguenti alla estensione del vincolo di parco pubblico vengono introdotte d'ufficio nel piano».

Così finalmente il 16 dicembre 1965 la storia del piano sembrerebbe conclusa: Roma ha il suo quarto piano regolatore da quando è diventata capitale<sup>30</sup>. Per redigere quello del 1883 erano occorsi tredici anni; per quello del 1909 tre anni; per quello del 1931 un anno e tre mesi; adesso ce ne sono voluti quindici. Ma il piano del 1965 batte anche un altro record: il piano del 1883 era stato operante per ventisette anni, quello del 1909 legalmente per ventidue anni, praticamente al massimo per tredici; quello del 1931 fu dichiarato quasi subito superato, ma restò invece in funzione per trentun anni (dodici di fascismo, uno di Badoglio e Repubblica di Salò, due di luogotenenza, sedici di Repubblica). Il piano del dicembre 1965 sta in piedi meno di due anni: il 17 ottobre 1967 il Consiglio comunale avrà già adottato una «Variante generale»<sup>31</sup>.

Perché? C'è una risposta formale e una sostanziale.

Quella formale è offerta dallo stesso decreto del 16 dicembre 1965 con cui il piano veniva approvato. Il decreto richiedeva infatti una lunga serie di varianti che - data la complessità della legge - si configuravano in parte come varianti d'ufficio, in parte come

<sup>30</sup> Il primo portava la data dell'8 marzo 1883; il secondo del 29 agosto 1909; il terzo del 6 luglio 1931. Il decreto 16 dicembre 1965 è pubblicato in «Urbanistica», nn. 46-47, maggio 1966: un elaborato grafico comprendente le varianti del decreto al piano «dicembre 1962» non è mai stato pubblicato.

<sup>31</sup> Paradossalmente il piano del dicembre 1965 è invece il primo piano che ha validità a tempo indeterminato; è infatti il primo piano di Roma che si adegua alla legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942. Una prima variante relativa alle norme tecniche fu approvata con decreto del presidente della Repubblica il 10 luglio 1969. La «Variante generale» fu adottata dal Consiglio comunale il 17 ottobre 1967 ed esposta al pubblico dal 12 febbraio al 14 marzo 1968; l'iter ministeriale della «Variante generale» si sovrapporrà all'istituzione delle circoscrizioni (delibera n. 968 del C.C., 5 aprile 1968) e al passaggio alle Regioni delle competenze in materia urbanistica avvenuto nel 1971, anno in cui si tengono a Roma le elezioni amministrative che confermano la maggioranza di centrosinistra. Per tutte le vicende amministrative del Prg negli anni '70 si veda: STEFANO GARANO, ANNA MARIA LEONE, RINALDO SEBASTI e PAOLO VISENTINI, *Roma - Cronache urbanistiche degli anni settanta*, Edizioni delle Autonomie, Roma 1979.

stralci per ognuno dei quali il Comune avrebbe dovuto ancora una volta ricominciare il lungo iter. Inoltre era nel frattempo diventata operante la legge n. 167 del 18 aprile 1962 per l'edilizia economica e popolare. Occorreva perciò inserire negli elaborati del piano le varianti del decreto e quanto conseguiva dall'applicazione della legge 167. Poteva essere un'operazione rapida e pedissequa: in questo caso la risposta formale al perché di questa variante sarebbe stata anche la risposta sostanziale. Questa invece è introdotta dalla stessa relazione alla «Variante».

L'esame dell'intera materia si presentò subito lungo e complesso, anche perché tutte le modifiche dovevano essere sottoposte al parere della Commissione consiliare per l'urbanistica e quindi del Consiglio comunale ... Nell'affrontare il tema generale, si posero immediatamente alcuni problemi relativi, anzitutto, alla impossibilità, in molti casi, di circoscrivere le nuove soluzioni delle zone stralciate entro il perimetro degli stessi stralci ... Un'ultima considerazione di carattere generale riguarda l'opportunità di utilizzare questa fase ... per inserire nel piano stesso quelle altre modifiche che potremmo definire di aggiornamento derivanti dalle esperienze e dalla considerazione di fatti nuovi emersi nei cinque anni che hanno seguito l'originaria adozione del piano nel dicembre 1962<sup>32</sup>.

La «Variante generale» è l'occasione per completare il lavoro iniziato nel luglio 1962 e concluso in fretta entro il dicembre: Amerigo Petrucci adesso è sindaco<sup>33</sup>, Pietro Samperi è direttore dell'Ufficio del piano<sup>34</sup>, non ci sono più consulenti esterni, i partiti politici faticosamente riescono a seguire l'intricatissimo lavoro della Commissione consiliare per l'urbanistica in cui nel piccolo cabotaggio delle infinite «pratiche» si cerca di far naufragare i problemi di fondo.

Il decreto ministeriale non ha messo in crisi le linee fondamentali del piano «dicembre 1962», e ormai la struttura di Roma è definita e chi guida il Campidoglio è abbastanza intelligente per non rimettere in discussione i problemi generali, le questioni di principio. Queste possono essere rinviate nel tempo – come l'«asse attrezzato», come il parco dell'Appia Antica – e intanto si può

<sup>32</sup> Il tono possibilista, vago, preoccupato e sfuggente ricorda la relazione Camporesi del 1871 (cfr. p. 32). La relazione e le norme della «Variante generale» sono pubblicate in «Palatino», n. 4, 1967; i grafici non sono ancora stati pubblicati.

<sup>33</sup> Petrucci fu eletto sindaco il 12 marzo 1964 e si dimise il 14 novembre 1967, un mese dopo l'adozione della «Variante generale». Furitano restò alla direzione della Ripartizione urbanistica fino al 27 marzo 1966, solo tre mesi dopo l'ennesimo decreto di approvazione del piano regolatore generale.

<sup>34</sup> Ignazio Guidi lasciò la direzione nel 1967. Di Pietro Samperi vedi *Mezzo secolo di urbanistica romana*, Marsilio, Venezia 2008.

rivedere il resto lotto per lotto, casa per casa, pratica per pratica: solo gli uffici comunali sono in grado di seguire questo capillare lavoro e la burocrazia urbanistica diventa sempre più mastodontica e complicata<sup>35</sup>. Abbiamo visto a proposito del piano del 1931 come i piani particolareggiati, con un capillare lavoro di logorio del piano regolatore generale, finirono per trasformarlo completamente. La stessa storia si ripete adesso tra varianti, piani particolareggiati, «piani quadro».

Nel 1959 così teorizzava al riguardo Virgilio Testa:

Si crede comunque opportuno ricordare che il piano regolatore generale non vincola le singole proprietà in modo definitivo, né per quanto riguarda le future espropriazioni necessarie per rendere possibile la creazione o trasformazione degli impianti pubblici, né per quanto attiene alle destinazioni edilizie, i cui perimetri potranno al pari della collocazione e della estensione degli impianti, essere precisati e subire modificazioni, quando, procedendosi alla formazione dei piani regolatori particolareggiati, si avrà cura di adottare le varie sistemazioni alle esigenze accertate zona per zona nella loro qualità e consistenza. Compito questo senza dubbio assai complesso e delicato, ma che gli uffici municipali sapranno, sotto la guida degli amministratori, affrontare lodevolmente, forti dell'esperienza fatta e delle conoscenze acquisite nell'aspra fatica finora sostenuta per la preparazione della Carta edilizia comunale<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Le competenze urbanistiche nel 1967 erano così divise: assessorato al Nuovo piano regolatore generale (cui competono inoltre le lottizzazioni convenzionate e i progetti esecutivi della grande viabilità), assessorato all'Urbanistica ed edilizia privata (cui competono inoltre i piani particolareggiati delle zone di ristrutturazione urbanistica – zone F – e il servizio affissioni?!), assessorato al Patrimonio (coordinamento della legge 167 per l'edilizia economica e popolare), assessorato alla Programmazione, assessorato ai Giardini, assessorato alle Antichità e belle arti, assessorato ai Lavori pubblici, assessorato all'Edilizia scolastica, assessorato al Traffico e alla viabilità, assessorato allo Sport e al turismo.

L'iter di una licenza edilizia era il seguente (dal bollettino dell'Ordine degli architetti, aprile 1967; non sono compresi gli esami esterni per vincoli paesaggistici e aeronautici): 1) sportello dazio, 2) denuncia legge 246, 3) esame tecnico, 4) conteggio reversale, 5) cassa e verifica reversale, 6) protocollo generale, 7) protocollo divisione urbanistica, 8) capo divisione urbanistica, 9) protocollo sezione urbanistica, 10) tecnico per esame urbanistico, 11) capo sezione urbanistica, 12) protocollo sezione urbanistica, 13) capo divisione urbanistica, 14) protocollo divisione urbanistica, 15) controllo «167», 16) protocollo sezione verde, 17) capo sezione verde, 18) protocollo generale, 19) firma capo ispettorato edilizia, 20) protocollo sezione I. E., 21) visto capo sezione, 22) tecnico per relazione, 23) capo sezione I. E., 24) sottocommissione edilizia, 25) commissione edilizia, 26) nota approvazione sindaco, 27) affari generali, 28) capo divisione I. E., 29) protocollo generale, 30) spedizione, 31) esame vigili del fuoco, 32) protocollo Campidoglio, 33) protocollo generale, 34) firma capo divisione I. E., 35) affari generali, 36) protocollo generale, 37) ufficio d'igiene, 38) protocollo generale, 39) affari generali, 40) capo divisione I. E., 41) protocollo generale, 42) capo sezione III ammin., 43) protocollo III ammin., 44) invito per adempimenti, 45) adempimenti, 46) esame adempimenti, 47) capo sezione III ammin., 48) per licenza, 49) firma capo I. E., 50) firma onorevole assessore, 51) consegna licenza.

In totale per questi 51 passaggi occorre da un minimo di 226 giorni a un massimo di 514.

<sup>36</sup> Relazione sulle controdeduzioni alle osservazioni sul piano regolatore, 30 dicembre

La relazione della «Variante generale» 1967 riprende puntualmente:

In proposito si ripropone il problema di fondo dell'attuazione di un piano regolatore generale nel caso in cui, come per Roma, tale piano è veramente generale, cioè di massima, pur essendo redatto attraverso un disegno definito nei dettagli, compatibilmente con la scala di rappresentazione 1:10000, per garantirne soprattutto il rispetto anche in attesa dei nuovi piani particolareggiati.

Nel momento in cui si passa alla redazione di questi ultimi sorge il problema della interpretazione delle previsioni di massima del P.R.G. e della loro specificazione e traduzione in grafici in scala 1:2000 o 1:1000, con i necessari adattamenti che tale operazione comporta. Fino a che punto tali adattamenti rientrano nei limiti di una semplice interpretazione e da che punto in poi devono essere considerati varianti di P.R.G.?

L'esperienza di questi cinque anni trascorsi dall'adozione del P.R.G. avvenuta nel 1962 dimostra che un piano come quello di Roma, per una città come Roma, deve essere inteso rigido nella sua impostazione fondamentale, maturata in lunghi anni di studi e di dibattiti, ma flessibile nelle sue soluzioni particolari in relazione alla dinamica della città, allo sviluppo economico e sociale, al progresso della cultura e della tecnica urbanistica.

Ancora varianti dunque, per ritornare al piano «dicembre 1962». Le grosse variazioni riguardano l'aumento dell'espansione a nord lungo la Cassia, che viene completamente saturata, e a Prima Porta; un analogo più massiccio aumento verso il mare soprattutto a Ostia Antica, Acilia, Casal Palocco; nuclei residenziali compaiono lungo la costa a nord di Fregene, intorno a Passo Oscuro; aumentano le aree petrolifere a Pantano di Grano e un nuovo complesso di depositi di idrocarburi viene previsto addirittura all'Isola Sacra in prossimità della costa (con l'obbligo grottesco di «opportuni schermi arborei»); aumentano le zone per servizi lungo il Tevere sia verso ponte Galeria che verso Acilia; vengono inserite delle nuove zone residenziali lungo la Cristoforo Colombo all'incrocio con viale Marconi; Cinecittà diventa zona direzionale, mentre le zone direzionali lungo l'«asse attrezzato» vengono ridotte per inserirvi un ospedale (Pietralata) e la facoltà di ingegneria (Centocelle); infine le ville lungo la Nomentana sono parco privato e dal parco pubblico di Villa Chigi vengono sottratte alcune aree in cui una o forse due palazzine potranno essere costruite<sup>37</sup>.

bre 1959. Si noti come Testa non ha molta voglia di parlare di «piano» e inventa la «Carta edilizia comunale».

<sup>37</sup> Su «L'Espresso» n. 5, 4 febbraio 1968, Sandro Viola e Giampaolo Bultrini tracciano un panorama dell'amministrazione romana dal 1946 al 1968 e così concludono sul quadriennio di Amerigo Petrucci: «Non sono più fatti clamorosi come la costruzione dell'albergo Hilton, la lottizzazione di Villa Savoia o il sacco di Monte Mario. Al loro posto suben-

La «Variante generale» 1967 non è il vecchio piano della giunta Usnpr; ma non è neppure lontanamente quello che allora le forze politiche e culturali auspicavano. Delle grandi battaglie di allora una sola ha fatto dei passi in avanti, almeno teoricamente: quella per il verde. Ma non si parla più di unicità della zona industriale, di priorità dell'espansione verso est, del contenimento dell'espansione verso il mare, della priorità dell'«asse attrezzato» rispetto all'E42/Eur e alla via Cristoforo Colombo. Anzi la direttrice Eur-mare è diventata anche la principale direttrice industriale<sup>38</sup>.

Sul palazzo che ospita all'Eur gli uffici del commissariato è scolpita una frase di Mussolini: «La terza Roma si dilaterà sopra altri colli lungo le rive del fiume sacro sino alle spiagge del Tirreno». Forse delle tante profezie mussoliniane questa è l'unica che si è realizzata.

trano traffici meno appariscenti, ma più intensi, continui, capillari. La corruzione dilaga a tutti i livelli, la spirale del deficit cresce sino a raggiungere dimensioni da incubo, il piano regolatore resta lettera morta, la «167» è inoperante, il prezzo dei terreni continua a salire, Roma si allarga come una piaga, disordinatamente, orribilmente, tale e quale come si allargò con Rebecchini, Tupini e Ciocchetti. *Mirabilia urbis!* È interessante notare che solo Rebecchini replicò al pesante giudizio de «L'Espresso» («Il Popolo», 7 febbraio 1968).

<sup>38</sup> Occorre considerare che i 2500 ettari di zona industriale nel territorio del Comune di Roma confinano con il comprensorio industriale della pianura pontina.

## Capitolo ventiquattresimo

Il decennio del disimpegno: cultura, politica, urbanistica negli anni '60

Fatti molto meno importanti di quelli avvenuti dopo il 1962 – sia nella vita della città, sia nelle vicende urbanistiche – avrebbero provocato negli anni precedenti l'immediata reazione dell'opinione pubblica, delle forze politiche, della stampa, delle associazioni. Adesso sembra subentrare invece un senso di diffusa tranquillità in cui sarebbe difficile distinguere quanto vi sia di fiducia e quanto di scoraggiamento, quanto di ottimismo – sincero o forzato – e quanto di cinico qualunquismo.

Le battaglie per il piano regolatore e per il centrosinistra sembrano concludere: prive di obiettivi immediati, di slogan precisi, le forze che erano state protagoniste di quelle battaglie si sbandano. Perfino certi ambienti sensibilissimi in altri settori della vita nazionale si chiudono nel silenzio e nell'agnosticismo su quanto riguarda Roma, su quanto riguarda le vicende urbanistiche: occorre l'arresto di un ex sindaco perché, per esempio, «L'Espresso» dedichi un supplemento a Roma<sup>1</sup>. Siamo ben lontani dai tempi del processo Immobiliare-«Espresso», quando quest'ultimo non aspettava certo di trovare sui tavoli dei commissariati le notizie sugli scandali – urbanistici e no – di Roma.

Negli anni '50 i padroni della città sapevano che ogni loro mossa era immediatamente registrata: comunisti, socialisti, cattolici di sinistra, Istituto nazionale di urbanistica, Italia Nostra, stampa

<sup>1</sup> «L'Espresso-colore», n. 5, 4 febbraio 1968. Gli articoli di Sandro Viola, Giampaolo Bultrini, Bruno Zevi sono preceduti dal titolo *Il sacco di Roma* e da questa premessa: «Questa è la cronaca degli scandali avvenuti nella città di Roma dall'immediato dopoguerra ad oggi, dal regno di Salvatore Rebecchini a quello di Amerigo Petrucci. Ventidue anni che hanno lasciato sulla capitale d'Italia una traccia indelebile: un periodo in cui il malgoverno ha assunto dimensioni storiche». Gli articoli non contenevano però fatti nuovi: non conseguivano cioè da un'iniziativa del giornale. In particolare una «mappa degli scandali» risultava parziale, non priva di errori, forzata dai giudizi personali dell'autore e comunque ripresa per la parte del centro storico da una precedente pubblicazione dell'associazione Italia Nostra: ben altra sarebbe la vera «mappa degli scandali».

d'informazione, decine di «uomini di cultura» e di «influenti personalità» erano pronti a scendere in campo, a sottoscrivere appelli e petizioni, a intervenire ai dibattiti, ai convegni. Negli anni '60 i padroni della città sanno che le loro mosse troveranno a stento e raramente spazio in cronaca.

Eppure i problemi si sono ingigantiti e tutti i cittadini toccano con mano, sperimentano quotidianamente su se stessi la disfunzione di questa città.

Il clima culturale degli anni '60 è conseguenza di varie cause che rivelano un deterioramento di certe posizioni di fondo: finisce – nel mondo e non solo a Roma – la generazione del dopoguerra e la sua crisi, dopo una lenta illusione, si rivelerà nel '68.

A Roma una prima causa è l'entrata dei socialisti nella maggioranza capitolina. Questo fatto dovrebbe aprire loro una nuova via per raggiungere gli obiettivi indicati negli anni precedenti dai banchi dell'opposizione. Ma i socialisti sopravvalutarono nel 1962 la propria forza: pensarono di essere in grado da soli di superare molti ostacoli, di aggirarne altri e imboccando la nuova via abbandonarono ogni possibilità di ripercorrere altre strade, di usare altri mezzi. Né trovarono quegli alleati che forse pensavano esistessero – e non erano i soli – nel mondo della cultura e della tecnica: un mondo oltretutto frustrato dal decennio precedente e che avrebbe dovuto essere ansioso di assumere in proprio le responsabilità che andava dicendo gli spettassero. Ma questa alleanza mancò o fu un fallimento. I socialisti avrebbero potuto promuovere un rinnovamento culturale, ma preferirono invece utilizzare le forze esistenti: l'incapacità dimostrata da queste finì per giustificare la mancata assunzione di un ruolo culturale da parte delle forze nuove del Campidoglio.

I socialisti ebbero relativamente via libera nel campo dell'edilizia economica e popolare e in quello del traffico. Ma abbiamo visto che l'attuazione della legge 167 restò completamente bloccata e che fino al 1968 la motorizzazione privata fu considerata non solo prioritaria, ma esclusiva<sup>2</sup>.

Sono in crisi le associazioni culturali.

Alcune tacciono definitivamente (Unione cattolica italiana tecnici, Centro tecnici socialisti); per altre la crisi è più complessa, il

<sup>2</sup> Cfr. cap. xxv. Nell'amministrazione Darida a partire dal luglio 1969 entrambi gli assessorati all'Edilizia popolare e al Traffico tornarono ai democristiani.

silenzio è a tratti interrotto. Il caso piú importante è quello della sezione laziale dell'Istituto nazionale di urbanistica.

Nella decennale vicenda del piano di Roma, l'Inu, salvo una breve fase iniziale, aveva tenuto una politica d'opposizione nei confronti dell'amministrazione comunale ed era stato spesso al centro della lotta contro la politica urbanistica del Campidoglio; nel 1962, come si è visto, l'Inu appoggia l'«operazione Sullo» e la posizione dei socialisti, aprendo la battaglia per l'attuazione del piano, per la creazione degli strumenti di pianificazione. L'Inu iniziava così nel 1963 quello che fu allora definito «un dialogo assai utile con l'amministrazione»<sup>3</sup>, anche se tre anni dopo facendo il bilancio di tale dialogo esso appariva essere stato del tutto inutile. Da organo di pressione – e di opposizione – l'Inu diventa organo di collaborazione e i risultati della sua politica culturale sono legati al risultato di questa collaborazione. Ma contemporaneamente l'Inu deve restare organo di pressione perché non dispone di altri mezzi per far valere la propria collaborazione: quando si accorge che non è possibile giocare i due ruoli contemporaneamente tenta di porsi su un altro livello, di qualificare questa collaborazione. Il 24 settembre 1964 vengono consegnati al sindaco Petrucci i documenti conclusivi di una serie di commissioni istituite dall'Inu e che dovrebbero essere la base per avviare l'attuazione del piano nei modi desiderati dall'Inu<sup>4</sup>. Ma Amerigo Petrucci mette tutto in fondo al cassetto. Allora l'Inu fa un altro tentativo per ritornare alla pressione-opposizione e vota ordini del giorno contro la mancata istituzione dell'Istituto permanente per la pianificazione territoriale, contro il disinteresse per l'Appia Antica, per l'«asse attrezzato», per il centro storico<sup>5</sup>; non a caso sono gli stessi argo-

<sup>3</sup> MARIO FIORENTINO, *L'attività della sezione laziale nel biennio 1964-65*, in «Urbanistica», nn. 46-47, maggio 1966.

<sup>4</sup> Si tratta di criteri generali e proposte relative a un bando tipo di concorso per le opere del Prg; di un bando di concorso per le opere di viabilità e traffico con annesso elenco dei concorsi da bandire e classificazioni dettagliate delle strade del Prg; di proposte per un programma di ricerca orientata alla definizione e soluzione di alcuni problemi della città (conservazione, evoluzione e sviluppo dei valori architettonici e ambientali; tempi di attuazione, fabbisogni e organizzazione delle attrezzature; traffico urbano; parco archeologico dell'Appia Antica); criteri e proposte per i problemi della nuova città universitaria, per i piani della legge 167, per il verde e i parchi attrezzati; infine in collaborazione con l'Inarch e l'Ordine degli architetti di Roma e del Lazio era stata redatta una bozza di statuto per l'Istituto permanente di pianificazione territoriale che rimane l'obiettivo principale sia per l'Inu, sia per i socialisti.

<sup>5</sup> Nell'Assemblea del 17 dicembre 1954 e nella risoluzione del Consiglio direttivo dell'11 febbraio 1965.

menti degli ordini del giorno votati dal Consiglio comunale il 18 dicembre 1962 e a cui erano legate le ultime speranze dei socialisti e di chi aveva realizzato l'«operazione Sullo»<sup>6</sup>.

Per Italia Nostra la situazione nel decennio '60 è diversa<sup>7</sup>: l'obiettivo di Italia Nostra non è generico e universale, ma preciso e circoscritto. Italia Nostra è una «fondazione nazionale per la tutela del patrimonio storico artistico e naturale della nazione»<sup>8</sup> e le singole battaglie – politiche o urbanistiche, grandi o piccole – hanno sempre prevalso a Roma.

Soprattutto però mentre la cultura urbanistica entra in una spirale discendente, quella che potremmo chiamare la cultura di Italia Nostra si rivela sempre di piú come l'istanza prioritaria: il 1970 sarà l'anno mondiale della natura. Snobbata dagli architetti che nei suoi primi tempi ne costituivano invece una parte fondamentale, Italia Nostra si è trovata naturalmente aperta ad altre discipline, ad altri interessi, ad altre forze, venendo a ricoprire un ruolo che difficilmente potevano prevedere i suoi fondatori quindici anni prima.

La lotta per il verde condotta da Italia Nostra è uno degli impegni piú civili che si sia verificato a Roma negli anni successivi all'approvazione del piano «dicembre 1962».

Infine dobbiamo parlare della crisi dell'urbanistica e del disimpegno degli architetti.

Da via Vittoria alle Olimpiadi – dal 1951 al 1960 – nei convegni, nelle inchieste giornalistiche, nelle petizioni si ritrovava sempre una

<sup>6</sup> La sezione laziale dell'Inu è stata presieduta fino al novembre 1963 da Paolo Rossi de' Paoli; dal 1963 all'aprile 1968 da Mario Fiorentino. Facevano parte del direttivo della sezione laziale in quegli anni anche due altri consulenti dell'«operazione Sullo»: Vincenzo Passarelli e Michele Valori. Il Comune era presente con vari suoi «consulenti» e con Piero Samperi. La crisi laziale si inquadra inoltre nella crisi nazionale dell'Inu che esploderà nel congresso di Napoli, il 14 novembre 1968. Come il fallito dialogo con il Comune di Roma fu la causa principale della crisi romana, così il fallito dialogo con il ministero dei Lavori pubblici per la nuova legge urbanistica fu la causa della crisi nazionale. La difficile rinascita dell'Istituto fu affidata in sede nazionale a Edoardo Detti (presidente dal 1969, dopo una breve «reggenza» dell'avvocato Paolo Barile) e in sede laziale a Vincenzo Cabianca (presidente della sezione laziale dal 1968 al 1972).

<sup>7</sup> L'associazione Italia Nostra fu fondata il 18 novembre 1955 da Umberto Zanotti-Bianco, P. P. Trompeo, G. Bassani, D. Pasolini dall'Onda, E. Croce, L. Magnani, H. Howard. La sezione di Roma fu costituita nel 1958; presidente dal 1960 al 1963 fu Leonardo Benevolo; dal 1963 al 1973 Tito Staderini (1905-79, assessore al Comune di Roma nella prima amministrazione dopo la liberazione della città, premio Inarch 1968 per la diffusione della cultura); dal 1973 al 1980 Giorgio Luciani; dal 1980 Antonio Cederna.

<sup>8</sup> Così è definita nell'atto istitutivo, pubblicato in *Dieci anni di attività 1955-1965*, numero speciale del bollettino dell'associazione.

larga maggioranza di persone concordi che si schieravano contro la politica urbanistica delle amministrazioni capitoline. Poche voci isolate di architetti si levavano da «Il Tempo», «Il Globo», «Il Borghese». Una scelta morale corrispondeva a un rifiuto politico e civile ed era tutt'uno con una posizione culturale: non esisteva nessuna organizzazione, «fronte», associazione e anzi il vizio romantico del «distinguo» era sempre presente, ma sostanzialmente gli «architetti impegnati» andavano d'accordo.

Il clima culturale degli architetti negli anni '50 e '60 può essere testimoniato dalla loro totale partecipazione ai problemi edilizi del dopoguerra. Anche gli architetti che avevano progettato «in stile» o che avevano dato vita a un monumentalismo «moderno», partecipano alla nuova cultura generale o addirittura la rendono possibile, come Arnaldo Foschini che assume la presidenza dell'Ina-Casa per attuare il piano Fanfani<sup>9</sup>, in cui gli architetti italiani progettano e costruiscono i migliori quartieri popolari (Marcello Piacentini invece non lavorerà mai per l'Ina-Casa).

Nel 1955 alla facoltà di architettura di Roma un assistente di Foschini prende il suo posto quando questi va in pensione: Saverio Muratori<sup>10</sup>. Ripropone la progettazione «in stile»; sebbene isolato continuò a insegnare secondo le sue convinzioni. Il suo insegnamento (o la sua filosofia) trovarono dei seguaci, e nella progressiva mancanza nei decenni successivi di una cultura «socio-urbanistica» vincente, diventarono sempre più arroganti e sempre più sostenitori dell'architettura come «pezzi unici» e dell'urbanistica come conseguenza dell'architettura. Le grandi «archistar» che metteranno il loro «segno» (sempre arrogante) in qualsiasi punto del mondo, hanno avuto forse in Muratori un punto di riferimento.

A reagire in modo più determinante, a trasformare il distacco in rifiuto e in lotta non furono gli altri professori e gli altri architetti, ma gli studenti, che dopo una lunga opposizione interna – e forse dopo aver atteso invano che altri prendesse l'iniziativa – occuparono la facoltà di architettura a Valle Giulia dal marzo al maggio del 1963<sup>11</sup>. Muratori rimase al suo posto, ma in alternativa al suo

<sup>9</sup> Vedi cap. XIX.

<sup>10</sup> Saverio Muratori (1910-73) aveva fatto parte del Cet (vedi cap. XVIII) e costruito il palazzo della Democrazia cristiana all'E42/Eur. «Una specie di assorto accademico della swiftiana isola di Laputa: egli insegna agli allievi a costruire battisteri bizantini»: così A. CEDERNA, *Mirabilia Urbis* cit., p. 83.

<sup>11</sup> Con questa lunga occupazione ebbe inizio in Italia il risveglio degli studenti universitari che culminerà negli anni 1967-68. Cfr. «Comunità», n. 123, ottobre 1964.

insegnamento furono chiamati all'Università di Roma Luigi Piccinato, Ludovico Quaroni, Bruno Zevi.

Ma è proprio in questi anni che gli architetti «impegnati» del decennio precedente promuovono un profondo ripensamento delle proprie posizioni<sup>12</sup>: rivalutano la priorità dell'architettura sull'urbanistica, rivendicano il valore della figuratività assoluta e astratta, respingono la presenza di qualsiasi interferenza sociale, proclamano il diritto dell'architetto a costruire dovunque comunque, in qualsiasi stile, affidando solo ai critici interni alla disciplina il giudizio in un quadro di eclettismo formale che rivela un più profondo agnosticismo<sup>13</sup>. La differenza con le opere e l'insegnamento di Muratori è a questo punto una questione di gusto: un'infinitesima differenza stilistica che solo i critici iniziati riusciranno a percepire.

Non si crede più nei valori della società e della storia; non si crede che a tutti spetti il diritto di crearla questa società e questa storia. Non è una novità tentare allora di isolare per se stessi questo diritto: è quanto le classi dirigenti hanno sempre fatto ed è in fondo coerente allora concentrarsi sulla teorizzazione del proprio mestiere, attribuendogli un crisma categoriale. Ma a questo punto bisogna operare una scelta e decidere che alla «categoria» appartiene ciò che fa comodo alla teoria di cui si vuol dimostrare la validità: «Architettura» sono allora le due o tre case che piacciono ai «critici» e non le centinaia di migliaia di case in cui vive il resto dell'umanità.

È questa divisione di qualità all'esterno e a priori la vera scelta: qualsiasi tentativo successivo sarà comunque solo una questione di linguaggio<sup>14</sup>.

Anzi, siccome quelle due o tre case non ci sono, si decide che sono «Architettura» i progetti e i plastici: il critico lavorerà su questi, la storia dell'architettura non sarà costituita dal confronto dell'edificio con la vita, ma dal confronto di raffinati plastici.

Vogliamo ricordarne due. Il primo accompagna la definitiva

<sup>12</sup> Dobbiamo rendere atto a Luigi Piccinato – che abbiamo visto più volte in questo libro protagonista delle battaglie urbanistiche romane fin dal 1929 – di essere stato il solo che continuò a svolgere l'insegnamento e il mestiere di urbanista, anche a costo di venir considerato «superato» dai suoi colleghi «à la page».

<sup>13</sup> Tra i molti scritti, interventi, relazioni che vengono pubblicati dopo il 1965 riassumo questa posizione: ALDO ROSSI, *L'architettura della città*, Marsilio, Padova 1966 e LUDOVICO QUARONI, *La torre di Babele*, Marsilio, Padova 1967.

<sup>14</sup> *Teorie e storia dell'architettura* di MANFREDO TAFURI, Bari 1968, è stato il testo più rappresentativo di questa corrente architettonica. Si veda la recensione in «The architectural review», n. 877, marzo 1970.

scomparsa dell'«Asse attrezzato», o Sistema direzionale orientale Sdo, dal piano regolatore di Roma, e quindi dalla città futura dove sarebbe dovuto essere uno dei più importanti avvenimenti della nuova città. Alcuni dei più preparati e accaniti protagonisti delle varie commissioni nella storia che abbiamo narrato per il piano di Roma tentarono clamorosamente la via dell'architettura per ritrovare l'urbanistica e il piano. Con lo Sdo scompare anche la trasformazione della via Cristoforo Colombo in una monumentale «Via direzionale» e sono gli ingegneri e architetti Enrico Mandolesi, Vincenzo Monaco, Michele Valori a fare il plastico per la sistemazione planivolumetrica per questo centro direzionale. Il progetto è molto modesto e comunque scomparirà.

Altri ci provano per un'unità direzionale ai margini dell'asse attrezzato nella zona Prenestina (Mario Fiorentino, con la collaborazione di Fabrizio Capolei e Tommaso Valle). Al posto di una delle prime borgate sulla via Prenestina, viene proposto un gigantesco insieme di edifici in linea dentro cui possono andare abitazioni di vario tipo, alberghi, residence, uffici<sup>15</sup>.

Sono dei tentativi di uscire dal «clima caotico e diletteristico in cui si abbatte drammaticamente l'urbanistica romana ... Ma, all'odierno stato degli studi lo stesso concetto di edilizia qualificata si rivela incapace di assumere il compito di catalizzatore dei nuovi sviluppi cittadini». (Manfredo Tafuri). Infine nasce lo Studio Asse<sup>16</sup> (1968): ossia uno studio professionale in cui alcuni degli architetti e ingegneri membri delle molte svariate commissioni di consulenza, decidono di far da soli<sup>17</sup>. È stato forse questo il maggiore esempio di un tentativo di «fare solo architettura» e sfondare con questa tutte le resistenze, non solo culturali. Ma anche culturalmente il pesante lavoro dello Studio Asse, finì nel nulla.

Il secondo episodio è il confronto di plastici che ebbe luogo a Roma in occasione del concorso per i nuovi uffici della Camera dei

deputati<sup>18</sup>. Il 17 maggio 1966 la «Gazzetta Ufficiale» pubblicava il bando di concorso predisposto dalla Camera dei deputati per costruire un edificio in un terreno di 3300 metri quadrati di proprietà della Camera in piazza del Parlamento. Il bando chiedeva di sistemare nel nuovo fabbricato la biblioteca comprendente un milione di volumi, i servizi studi, legislazione e inchieste, l'autorimessa per 800 auto, il ristorante per 250 coperti, le sale di ricevimento, l'archivio, il centro elettronico, il centro microfilmatura e riproduzione, le sale di scrittura per tutti i 540 deputati, gli uffici degli ex presidenti, due appartamenti di rappresentanza, l'ambulatorio, la banca, l'ufficio postale, il tabaccaio, il barbiere. Tutta questa roba non poteva entrare nella ristretta area a disposizione e lo dimostreranno, a posteriori, i vari progetti che sacrificheranno drasticamente l'una o l'altra delle funzioni richieste o tutte quante. Ma non era questo certo il difetto principale del concorso: una discreta dose di follia doveva aver presieduto alla sua redazione se si chiedeva di costruire un'autorimessa per 800 auto nel pieno centro di una città congestionatissima.

La sola idea di costruire un edificio di questa mole nel centro storico avrebbe provocato dieci anni prima la sollevazione unanime di tutti: associazioni, professionisti, giornali. Dai tempi dello sventramento di piazza Augusto Imperatore non era più avvenuto nel centro di Roma nulla di così importante: e adesso proprio il parlamento proponeva di costruire un singolo edificio, di riempire uno dei pochi vuoti casualmente superstiti, senza piano particolareggiato delle zone circostanti (se non altro per sapere in quali incroci sarebbero andate a finire quelle 800 macchine), senza «piano quadro» del centro storico (sarebbe dovuto essere già pronto da due anni) approfittando di un'eccezione appositamente inserita nel piano regolatore generale. Italia Nostra iniziò una serie di contatti con il parlamento e il Senato perché – almeno – il concorso fosse coordinato con un vasto studio-piano per la parte più interessata del centro. Ma non approdò a nulla, ancora una volta perché si ritrovò sola. I premi erano altissimi e il concorso sembrava fatto su misura per gli architetti del «disimpegno». Ancora una volta gli architetti romani cadono nel tranello della presunzione di riscat-

<sup>15</sup> Vedi «Casabella-continuità», n. 264, giugno 1962 (mentre – come abbiamo visto – il Prg è in piena gestazione). Articoli di Ernesto N. Rogers, Carlo Aymonino, Manfredo Tafuri.

<sup>16</sup> Nel 1968 fu costituito uno studio professionale – denominato Studio Asse – con lo scopo di procedere alla progettazione architettonica dell'«asse attrezzato». Era composto da Vincio Delleani, Mario Fiorentino, Riccardo Morandi, Fausto Lucio e Vincenzo Passarelli, Ludovico Quaroni, Gabriele Scimemi, Bruno Zevi consulente. Vedi *Rome, plan for a new centre* di J. M. RICHARDS, in «The Architectural Review», n. 886, dicembre 1970, pp. 367-68. Richards riassume le varie ipotesi della lunga storia del piano illustrata solo da una planimetria generale di Roma.

<sup>17</sup> Il lavoro del gruppo fu pubblicato in *Ricerche per l'Asse Attrezzato e il Nuovo Sistema Direzionale di Roma*, ed. privata. Lo Studio Asse si è sciolto nel 1971.

<sup>18</sup> Le vicende del concorso e la maggior parte dei progetti sono ampiamente documentati in MANFREDO TAFURI, *Il concorso per i nuovi uffici della Camera dei deputati – un bilancio dell'architettura italiana*, Vicenza 1968; si veda inoltre: *Sesta biennale romana*, Roma 1968; «Op. cit.», n. 12, maggio 1968; «Abitare», n. 65, maggio 1968; «La fiera letteraria», n. 50, 12 dicembre 1968.

tare con la bravura personale, con l'«Arte», i problemi politici e urbanistici; «sanno benissimo che costruire un edificio nel centro di Roma con le caratteristiche richieste dal bando è un assurdo e basta»<sup>19</sup>; pensano però che su premesse urbanistiche completamente sbalate si possa fare dell'architettura di pezzi unici<sup>20</sup>.

È forse per questo che gli autori non si limitarono a redigere i progetti, ma li accompagnarono con relazioni che erano l'apologia critica del progetto, anzi l'«ideologia» e la «mistica» del loro operato. Non si parla mai del centro storico, del traffico o dell'effettivo funzionamento di queste migliaia di metri cubi: con assoluta sicurezza si colloca invece il proprio plastico nella Storia e si esclude qualsiasi dubbio che questa possa anche non coincidere esattamente con i propri desideri. Si proclama a ogni riga la propria superiorità senza rendersi conto che questa *excusatio non petita* rivela in realtà quanto fragile fosse in quel frangente la «Cultura Architettonica»<sup>21</sup>.

Nessuno vinse: i politici avevano bandito con indifferente tran-

<sup>19</sup> CESARE DE SETA, in «Op. cit.», n. 12, maggio 1968.

<sup>20</sup> Al concorso parteciparono tutti: i comunisti (Carlo Aymonino, Nicola Di Cagno, Vittorio De Feo, Maurizio Sacripanti), i socialisti (Baldo De' Rossi, Sara Rossi, Piero Moroni), i democristiani (Lucio, Fausto, Vincenzo Passarelli), i «maestri» (Vincenzo Fasolo, Paolo Portoghesi, Ludovico Quaroni, Giuseppe Samonà), i «muratoriani» (Renato e Sergio Bollati, Guido Figus, Gianfranco Caniggia), i «kahniani» (Costantino Dardi, Mario Manieri-Elia, Gianugo Polesello), gli ex protagonisti delle battaglie universitarie (Paolo Angeletti, il gruppo Grau, Marcello Pazzagliani), i vecchi notabili (Vittorio Cafiero, Pasquale Carbonara, Luigi Vagnetti), gli *winners* (Giuseppe Vaccaro, Gilberto e Tommaso Valle, Annibale Vitellozzi). Complessivamente 64 gruppi con oltre 200 progettisti. È interessante rilevare cheolti cinque o sei progetti, tutti gli altri erano opera di romani e di veneziani: il resto d'Italia disertò in massa il concorso.

<sup>21</sup> «L'unico modo possibile di progettare nel centro storico, per il centro storico, è quello che può derivare dalla scoperta di tutte le relazioni interne alla sua configurazione fisica... I fatti figurativi non sono soltanto *formali* ma sono permeati di valori permanenti di forme che qualificano in senso preciso la figurabilità dei momenti e delle loro strutture come istanza profonda e costante degli aspetti celebrativi, associativi e definitivi della vita sociale dell'uomo» (Samonà). «Il centro storico è divenuto *l'ambiente* come categoria, di cui si è venuto precisando in questi anni solo uno dei due termini del problema: quello conservativo e, raramente, di restauro. L'ambiente non esiste in sé, esistono invece, come strumenti di analisi e premesse di un giudizio, la storia dell'architettura e la scienza urbana» (Aymonino). «All'esterno le fasce digradanti, le torri cilindriche, la cupola e le aggettivazioni costituite dai prismi di cemento che fuoriescono dal volume sono gli elementi costitutivi di un'architettura che vuole affrontare la crisi semantica inventando uno spazio architettonico, o forse solo ripercorrendo criticamente il filo invisibile che va da Ledoux fino a Wright» (Dardi). «Anche se la dimensione e la forma dell'area messa a disposizione non sono le più adatte a sviluppare soluzioni spaziali quali la qualità della cultura architettonica italiana di oggi potrebbe raggiungere, il tentativo di inserire un edificio moderno nel cuore della Roma storica, e di inserirlo legato ai contenuti dell'Italia d'oggi, è di per se stesso un'operazione positiva» (Quaroni).

quillità questo concorso, gli architetti avevano accettato di portarlo in fondo, ma a questo punto, l'eterogenea combinazione delle alleanze portò alla contemporanea elisione dei progetti presumibilmente vincenti e a nessuno toccò l'ingrato ruolo di diventare corifeo di una nuova mistica dell'architettura<sup>22</sup>.

Il centro di Roma aveva corso un brutto rischio: ma il finale, tipicamente all'italiana, aveva dimostrato che la soluzione migliore era ancora una volta il niente<sup>23</sup>.

Quindici giorni prima della pubblicazione del bando per il concorso del parlamento il 30 aprile 1966 alla Città Universitaria di Roma si erano svolti i funerali di Paolo Rossi, studente di architettura, ucciso due giorni prima durante un'aggressione fascista alla facoltà di lettere. Tutta l'università fu occupata, un'enorme scritta copriva il rettorato: «Paolo vive», il piazzale della Minerva era scomparso sotto un tappeto di corone. Il rettore Giuseppe Ugo Papi si dimise e qualcuno cominciò allora a sperare che l'università sarebbe cambiata.

Il decennio '60 chiudeva il primo secolo dalla fine del potere temporale, dall'inizio della storia della nuova capitale del Regno d'Italia: era stato – nel male o nel bene – un decennio di mutamen-

<sup>22</sup> Il concorso terminò con l'assegnazione a diciotto progetti di un rimborso spese di 1 500 000 lire.

<sup>23</sup> Quarantasette progetti furono esposti alla sesta Biennale romana al Palazzo delle esposizioni dal febbraio al marzo 1968. Sei gruppi (Dardi, Quaroni, Manieri-Elia, Aymonino, Samonà, Polesello) presentarono invece i loro progetti dal 14 al 23 marzo alla Galleria Marlborough accompagnandoli con la seguente amletica dichiarazione:

«I progetti esposti sono stati elaborati per il concorso per i nuovi uffici della Camera dei deputati a piazza Montecitorio [*sic*: si trattava in realtà di piazza del Parlamento, dalla parte opposta], conclusosi con un giudizio che, notoriamente non ha portato a quel necessario chiarimento che l'occasione implicava.

Poiché anche l'attuale iniziativa di una mostra generale dei progetti di concorso, promossa dal Comune di Roma nell'ambito della rassegna d'Arti figurative di Roma e del Lazio, non sembra perseguire finalità costruttivamente critiche ma consente la persistenza della confusione generata dal giudizio sul concorso, i gruppi autori dei sei progetti presentati hanno ritenuto di non partecipare alla manifestazione ufficiale e di esporre autonomamente, nell'intento di proporre ad un più vivo dibattito critico le proprie linee di ricerca architettonica».

Per completare il quadro del concorso per gli uffici del parlamento occorre dire che uno dei sessantaquattro progetti – messo fuori concorso dalla giuria – «contestava radicalmente l'assurdità del bando» e avanzava una proposta di ristrutturazione urbana affatto differente, proponendo di utilizzare quell'unico grande sventramento che era stato attuato negli anni '30 nel centro storico: piazza Augusto Imperatore. L'espansione degli uffici del parlamento ha occupato progressivamente tutte le zone circostanti, dalla Maddalena a piazza San Silvestro, alla Galleria Alberto Sordi ecc.

L'autore di quel progetto è l'autore di questo libro, che si scusa per questa nota personale e rimanda chi fosse interessato all'argomento alla bibliografia riportata alla precedente nota 18.

ti: il decennio del disimpegno. Ma contemporaneamente il decennio durante cui si era adottato il piano regolatore.

Adottato il piano, tutto sarebbe dovuto essere piú semplice, piú spedito, piú veloce, soprattutto piú sicuro: ma non era questa la volontà o la capacità della burocrazia capitolina.

Non si avviano le opere fondamentali, quelle che permetterebbero di creare cinque, dieci anni dopo una Roma diversa almeno dove questo è ancora possibile. Non si avvia l'«asse attrezzato» né in sede di piani particolareggiati né in sede di strutture amministrative e finanziarie, ma si decide invece di prolungare la validità dei piani particolareggiati del piano del 1931<sup>24</sup>.

Eppure il piano offriva ai politici e agli amministratori almeno un argomento in cui le prescrizioni erano chiare e il prestigio popolare a portata di mano: il verde pubblico. Amministrativamente l'acquisizione dei grandi parchi è abbastanza facile: basta redigere il piano particolareggiato che consiste in una semplice linea di confine del parco e ottenere la dichiarazione di pubblica utilità con il decreto di esproprio. Si può obiettare che a questo punto occorrono i soldi per pagare gli espropri e il Comune di Roma non ce li ha. Ma è anche vero che il Comune aveva già allora mille cinquecento miliardi di deficit e le poche decine di miliardi all'anno occorrenti per il verde sarebbero state un'inezia. Non crediamo che sia però questo l'argomento che dovrebbe guidare la politica comunale del verde: quanto costa a tutti i romani la mancanza del verde? Perché il Comune continua a svolgere una politica urbanistica in cui gli interessi dei proprietari di aree e dei costruttori prevalgono sugli interessi della cittadinanza e applica il meno possibile gli strumenti legislativi esistenti per l'acquisizione delle aree pubbliche<sup>25</sup>? Perché l'espansione di Roma continua a far affluire miliardi nelle casse dei privati invece che nelle casse comunali?

Il parco dell'Appia Antica, il parco archeologico di Veio, la parte privata di villa Ada, villa Chigi, villa Albani, villa Torlonia, le pendici di Monte Mario, le pendici del Gianicolo, il porto di Traiano a Fiumicino, il parco dell'Aniene, i parchi lungo la via Prenestina;

<sup>24</sup> Ordine del giorno votato il 10 marzo 1966: i piani particolareggiati del piano del '31 sono prorogati dove non siano in contrasto con il piano del '62. Ma abbiamo visto nel capitolo precedente come l'elasticità di questo confronto lo renda praticamente platonico.

<sup>25</sup> Tra tutte le grandi città italiane Roma è certamente una di quelle che hanno meno utilizzato lo strumento della lottizzazione convenzionata istituzionalizzato dalla «legge ponte» n. 765 del 6 agosto 1967.

queste grandi aree verdi potrebbero essere già state acquisite nella seconda metà degli anni '60.

Si è aperta villa Doria Pamphili: nel 1966 è stata aperta al pubblico parte della zona al di là della via Olimpica, il 1° maggio 1970 è stato aperto il giardino all'italiana intorno alla Palazzina dell'Alghardi e nell'aprile 1971 la parte restante<sup>26</sup>. Ma il piano particolareggiato ha incontrato – incredibilmente – delle difficoltà tecniche e sono occorsi sei anni per adottarlo.

E cosa si è fatto per gli altri parchi? Nella «Variante generale» del 1967 si è sottratto qualche centinaio di metri quadrati al parco di villa Chigi<sup>27</sup>. Nel 1970 il principe Torlonia propone al Comune un baratto: regalerà i tre quarti della sua villa sulla via Nomentana purché gli si conceda l'edificabilità sul restante quarto. Ma tutta la villa è destinata a parco pubblico dal piano regolatore e i cittadini del quartiere si oppongono all'accoglimento delle richieste del principe. Nel 1969 un istituto religioso rivendica tredici ettari del parco di Monte Mario nel frattempo espropriati e per metà aperti al pubblico; alla fine di un'intricata vicenda per fortuna una decisione del ministero dei Lavori pubblici, correggendo gli errori precedenti, confermava la pubblicità del parco<sup>28</sup>.

Sull'Appia Antica non si è quasi piú costruito, ma si è continuato ad accumulare cartelloni pubblicitari – all'inizio – e immondizie – alla fine<sup>29</sup>. Italia Nostra ha fornito fin dal gennaio 1966 al Comune e alle Soprintendenze un dettagliato programma per l'attuazione, l'organizzazione, la gestione del parco e ha proposto che per il centenario di Roma capitale invece di spendere milioni in cerimonie inutili, si creasse appunto il parco dell'Appia. Una proposta di legge fu presentata al parlamento, ma decadde senza alcuna discussione<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Nel 1963 l'associazione Italia Nostra aveva promosso una pubblica sottoscrizione per l'acquisizione della palazzina: questa è stata invece acquistata dallo Stato. Cfr. BRUNO CUSSINO, *La villa Doria Pamphili*, in «Urbanistica», nn. 46-47, 1966.

<sup>27</sup> Cfr. cap. xx.

<sup>28</sup> Decisiva per questa questione è stata la mobilitazione della pubblica opinione e in particolare dell'associazione «Amici di Monte Mario». Cfr. «Monte Mario», I, n. 2; II, nn. 2, 4, 5; ANTONIO CEDERNA, *Verde pubblico: un secolo di distruzioni*, in «Italia Nostra», numero speciale per il centenario di Roma capitale, 1971.

<sup>29</sup> Due strade consolari romane conservano il tracciato e la pavimentazione originarie intatti per molti chilometri nella campagna: l'Appia Antica da Fiorano a Frattocchie e la Prenestina da Gabii a Palestrina. Questi due eccezionali complessi sono completamente abbandonati, privi della benché minima pulizia e manutenzione, esposti a qualsiasi furto e saccheggio e perennemente usati come scarico di immondizie di ogni genere.

<sup>30</sup> Il programma di Italia Nostra per l'Appia Antica è pubblicato nel bollettino di Ita-

Se l'Appia Antica sta male, la Prenestina sta peggio: nel 1950 questa strada era intatta nel suo percorso e nei suoi monumenti per molti chilometri in mezzo alla campagna romana. Negli anni '60 è cominciata la sua distruzione in parte per mancanza di manutenzione e restauro - crollano gli acquedotti e i ponti -, in parte perché le ruspe la demoliscono per aprire cave di pietrisco, per tracciare acquedotti, per fare lottizzazioni abusive. È questo forse il danno maggiore commesso contro il patrimonio storico romano<sup>31</sup>.

Le responsabilità sono gravissime. Infatti non si tratta della rovina di un monumento lontano, sconosciuto e di cui nessuno si accorge, salvo il distruttore: la rovina della Prenestina è denunciata giorno per giorno, pietra per pietra, e tutti lo sanno, ma nessuna delle autorità cui è affidato il patrimonio archeologico italiano si preoccupa di intervenire<sup>32</sup>.

Un altro complesso di eccezionale valore è l'insieme delle pinete costiere a sud del lido di Ostia: Castel Fusano, Castel Porziano, Capocotta. La prima fu venduta dal principe Chigi al Comune negli anni '30 ed è parco pubblico; la seconda faceva parte dei beni della Corona ed è passata alla presidenza della Repubblica; la terza è proprietà di una società denominata Marina Reale. Il piano del dicembre 1962 accoglieva il piano di lottizzazione della società Marina Reale che prevedeva la totale privatizzazione della pineta, la costruzione di 1700 ville di lusso per complessivi 2 200 000 mc; il Consiglio superiore dei Lavori pubblici ha bloccato la lottizzazione, ma molte strade erano state abusivamente tracciate nella pineta e alcune ville costruite. Oltre trent'anni passeranno prima che Capocotta venga annessa alla confinante tenuta della presidenza della Repubblica, sottraendola alla distruzione e alle speculazioni, ma non aprendola però al pubblico. È rimasto ugualmente senza seguito l'annuncio dato nel 1970 dall'allora presidente del-

lia Nostra, n. 47, 1966; per la proposta di legge Giolitti, La Malfa, Orlandi, cfr. i bollettini n. 57, 1968; n. 64, 1969; nn. 67-68, 1970.

<sup>31</sup> La via Prenestina viene distrutta durante i governi di centrosinistra presieduti da Moro, da Rumor, da Colombo; mentre sono ministri della Pubblica Istruzione Gui, Ferrari Aggradi, Misasi; direttori generali delle Antichità e belle arti Bruno Molajoli e Vito Agresti; sindaci di Roma Petrucci, Santini, Darida, tutti a capo di amministrazioni di centrosinistra.

<sup>32</sup> L'11 gennaio 1967 si è inaugurata a palazzo Venezia una mostra organizzata da Italia Nostra sulle distruzioni della Prenestina. Cfr. *La via Prenestina*, catalogo della mostra, Roma 1967. Tutto il patrimonio archeologico e le sue distruzioni sono illustrati da Lorenzo Quilici sui bollettini di Italia Nostra, n. 45, 1965; n. 46, 1965; n. 48, 1966; n. 52, 1967; n. 54, 1967. Cfr. inoltre «Urbanistica», nn. 54-55.

la Repubblica Giuseppe Saragat dell'apertura di Castel Porziano. Si tratta della parte più grande e più bella delle pinete costiere romane, ricca di zone archeologiche (la pineta è attraversata dalla via Severiana che seguiva l'antica linea di costa), di aree di eccezionale interesse ecologico. Oltre alla pineta la tenuta contiene l'antica Selva Laurentina con frassini, olmi, lecci, querce secolari. Castel Porziano e Capocotta costituiscono un complesso unitario di 6000 ettari. Si tratta di una zona speciale e delicatissima: una volta erano così tutte le nostre coste, ma oggi foreste costiere mediterranee intatte restano solo qui, a San Rossore - Migliarino, in qualche tratto della Maremma, alla Mesola e nei relitti superstiti della Selva di Terracina, del bosco di Policoro, della pineta di San Vitale. Ma anche Castel Porziano corre gravi pericoli: il piano regolatore prevede la costruzione alle spalle della Selva Laurentina di industrie di qualunque tipo per due milioni di metri cubi, industrie leggere per 1 600 000 mc, servizi pubblici e privati per 2 400 000 mc. Altri servizi pubblici e privati (tra cui un deposito di autobus) per 1 480 000 mc confinano in altre tre parti della tenuta. Gli scarichi inquinati dei primi stabilimenti costruiti in località Castel Romano si riversano nei fossi di Castel Porziano, lungo i quali le leccete hanno cominciato a morire<sup>33</sup>. Nell'area di influenza di Castel Porziano e Capocotta infine i circa 80 000 abitanti attuali dovranno raggiungere secondo il piano regolatore il mezzo milione: una nuova città più grande di Bologna. È chiaro che se Castel Porziano e Capocotta devono rimanere una riserva naturale a servizio dei romani le previsioni di insediamenti industriali e residenziali tutt'intorno devono essere radicalmente diverse. Se il mare deve essere riservato al tempo libero e se devono essere tutelate le ultime zone naturali superstiti, altre devono essere le aree per la residenza e l'industria.

Un altro settore in cui Roma resta in questi anni incredibilmente indietro rispetto alle altre grandi città italiane è quello dell'edilizia economica e popolare. 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<sup>34</sup>. Il piano prevedeva di destinare a ta-

<sup>33</sup> Cfr. «Paese Sera», 23 settembre 1970. La Federazione nazionale pro-natura, la sezione laziale dell'Inu, la sezione romana di Italia Nostra hanno elaborato una proposta per il sistema di parchi Tevere sud-Litorale, presentata in una conferenza stampa il 9 dicembre 1970: cfr. in proposito i quotidiani romani del 10 dicembre.

<sup>34</sup> Per i rapporti tra questo piano e il Prg cfr. cap. xxiii. Per il piano per l'edilizia economica e popolare cfr. «Urbanistica», n. 40, 1964.

le scopo 72 zone nel territorio comunale per complessivi 5169,15 ettari e 711909 vani. Le aree più vicine all'abitato attuale sono quelle del Pineto (ettari 16,50) a ovest del Vaticano, di Casal Bertone (ettari 18,83) di Pietra Papa (ettari 5,41); gli interventi più massicci sono invece periferici e in alcuni casi arrivano ai confini del Comune<sup>35</sup>.

Secondo le indicazioni generali del piano l'espansione a est sarebbe dovuta essere complessivamente (edilizia economica e popolare e di ogni altro tipo) il 50% e a sud il 20%. Con l'applicazione della legge n. 167 si sovvertono totalmente le previsioni di espansione della città, quasi dimezzando l'espansione a est e più che raddoppiando quella a sud. Né è pensabile che possa essere l'altra attività edilizia - quella privata, quella di lusso - a invertire la situazione: questa è anzi notoriamente la parte meno controllabile della produzione edile ed è alla parte pubblica o semipubblica che spetta il ruolo di raddrizzare le eventuali deviazioni degli altri settori. Nelle previsioni per il quadriennio 1969-72 l'amministrazione comunale prevedeva di convenzionare con i privati proprietari 198000 vani di cui 14000 a nord pari al 7%, 16000 a est pari all'8%, 32000 a ovest pari al 16,5% e ben 136000 a sud pari al 68,5%. Come non bastasse altri insediamenti economici e popolari si erano già diretti proprio nel settore sud. L'Incis aveva realizzato a partire dal 1961 due quartieri: il primo al bivio della via Ostiense per Decima su progetto di Luigi Moretti comprendente 1890 alloggi su 22 ettari per circa 7500 abitanti, il secondo a Torre Massimi sulla via della Pisana comprendente 500 alloggi per circa 2000 abitanti. Alla Magliana inoltre è ubicato un quartiere Cep (Coordinamento edilizia popolare).

In questo quadro il primo grande quartiere popolare realizzato è nel quadrante sud, tra l'E42/Eur e le aree industriali a ridosso di Castel Porziano: Spinaceto per complessivi 25970 abitanti su un'estensione di 185 ettari di proprietà comunale<sup>36</sup>. Come sempre quando si tratta di un'iniziativa unitaria e non di speculazione, c'è

<sup>35</sup> I complessi più importanti a nord sono quelli di Castel Giubileo-Fidene (18790 abitanti), della Serpentara - Val Melaina (39475); a est quelli di Nomentano - Casal dei Pazzi - Rebibbia (30175), di Tiburtino (44935), di Ponte di Nona - Borghesiana (33990), Tor Bella Monaca (33445); a sud quelli di Ferratella-Laurentino (43040), Grottaperfetta - Vigna Murata (47330), Falcognana (95165), Spinaceto-Tor de' Cenci (98610). Complessivamente nel quadrante nord sono previsti 134423 abitanti ossia il 21%, nell'est 197205 cioè il 26%, nel sud 325140 cioè il 45% e nell'ovest 65141 cioè l'8%.

<sup>36</sup> Il piano urbanistico di Spinaceto è di Piero Moroni, Nicola Di Cagno, Lucio Barbera, Fausto Battimelli, Dino Di Virgilio Francione.

un'aria diversa che nella restante periferia della città. C'è spazio per le attrezzature pubbliche, per le scuole, gli asili, il verde: c'è spazio per respirare e per vivere. Ma Spinaceto è lontano, lontanissimo: fa niente se chi va ad abitare a Spinaceto si ritrova in esilio rispetto ai luoghi di lavoro, ai luoghi di svago, ai luoghi dove la città è tale nel completo senso culturale del termine. Fa niente se gli abitanti di questo quartiere urbanisticamente moderno sono collegati alla città da un unico autobus che li porta a un unico capolinea esterno di un altro unico mezzo pubblico: come quarant'anni prima gli abitanti delle borgate.

La politica che si segue, almeno fino al 1968, è unicamente volta a favorire la motorizzazione privata e a complicare sempre di più l'esistenza e il funzionamento dei mezzi pubblici. Il codice della strada obbliga a spostare tutte le fermate rendendo più complicati i traghetti e attese; i sensi unici impongono allungamenti di percorsi e molto spesso allontanano gli autobus dal punto dove gli utenti ne avrebbero bisogno; i capolinea devono essere spesso sistemati dove il traffico lascia casualmente un'area libera; alle fermate le auto private posteggiano indisturbate e indifferenti al fatto che l'autobus dovrà fermare in mezzo alla strada; infine autobus, filobus e tram viaggiano in mezzo all'altro traffico, alla velocità ridottissima di questo<sup>37</sup>. Ne consegue una cronica irregolarità del servizio tanto maggiore proprio nelle ore di punta quando invece sarebbe richiesta la maggiore efficienza.

L'anno peggiore per i mezzi pubblici è stato il 1960: con il pretesto delle Olimpiadi si elimina - chissà perché - ogni differenziazione tra la circolazione delle auto private e dei mezzi pubblici. Scompaiono le ultime sedi tramviarie separate, i sensi unici e i divieti vengono decisi indipendentemente da tram e autobus, che sono considerati come un ingombro alla circolazione privata.

Nel dicembre 1963 l'assessore al Traffico Antonio Pala insedia una commissione per l'indagine sul traffico che nel maggio 1965 pubblica un voluminoso rapporto, centrato essenzialmente su una indagine origine-destinazione<sup>38</sup>. Si sa finalmente qualcosa

<sup>37</sup> Dalle numerose indagini fatte non sistematicamente si può comunque dedurre che la velocità media del traffico in condizioni normali oscilla da minimi intorno a 4 km/ora a massimi intorno a 12 km/ora. Le medie corrispondenti di Parigi e Londra si aggirano intorno a 20 km/ora. Anche in questi casi si tratta di dati raccolti empiricamente e il confronto è solo indicativo.

<sup>38</sup> La commissione era presieduta dal sindaco Petrucci con vicepresidente l'assessore al Traffico Pala. Dalla commissione dipendevano un comitato scientifico (Petrucci, Pala, Adone, Barbieri, Benini, Faedo, Gagliani-Caputo, Giammei, Guidi, Guzzanti, Moretti,

del traffico a Roma: gli spostamenti quotidiani sono 3 375 000 di cui il 45,9% su mezzi pubblici, il 36,6% su mezzi privati, il 17,5% a piedi<sup>39</sup>.

Dall'indagine dovrebbe discendere un «piano del traffico» che non vedrà mai la luce.

Il 1° agosto 1968 in più di metà del centro viene vietata la sosta dalle ore 7 alle 10 e dalle 15 alle 17<sup>40</sup>: il provvedimento, analogo a quelli presi già precedentemente in altre città, ha come scopo di evitare che si servano della propria auto le persone che lavorano in centro e che lasciano l'auto posteggiata nelle vie centrali per tutta la durata dell'orario di lavoro. Queste persone si devono servire degli autobus, lasciando il parcheggio disponibile per le brevi soste nelle altre ore. Contemporaneamente entrano in funzione i primi itinerari preferenziali per i mezzi pubblici<sup>41</sup>. Le corsie preferenziali corrispondono – sia come tracciati che come tecnica – alle sedi tramviarie separate, abolite dieci anni prima per favorire la motorizzazione privata: l'agosto 1968 segna quindi indiscutibilmente una sia pur modesta inversione di tendenza, i cui benefici dureranno però ben poco.

Nello stesso mese di agosto 1968 veniva istituita la prima «isola

Piccinato, Pompili, Portoghesi) e un comitato esecutivo (Barbieri, Adone, Barillà, Cuzzer, Figà-Talamanca, Giammei, Pallottini, Rizzo, Sagona, Sturni, Villani).

<sup>39</sup> Nel maggio 1965 le auto circolanti a Roma erano circa 500 000: erano più che raddoppiate in cinque anni dato che nel 1960 erano valutate intorno a 200 000.

Può essere interessante sapere che la prima automobile comparve a Roma il 3 ottobre 1895 ed era una Benz-Roger modello Landaulet guidata dal signor Cleto Brena. L'auto targata ROMA 1 sarà però una Fiat 501 il 15 marzo 1927; la targa ROMA 100 000 verrà assegnata il 20 marzo 1947, dopo vent'anni; ROMA 200 000 il 6 maggio 1954, dopo sette anni e due mesi; ROMA 300 000 il 24 ottobre 1957, dopo tre anni e cinque mesi; ROMA 400 000 l'11 giugno 1960, dopo due anni e sette mesi; ROMA 500 000 il 4 gennaio 1962, dopo un anno e sette mesi; ROMA 600 000 il 14 novembre 1966. Per le prime 500 000 auto immatricolate a Roma sono occorsi trentaquattro anni e nove mesi, per le successive 500 000 solo quattro anni e dieci mesi.

<sup>40</sup> Precisamente queste limitazioni entrano in vigore in 422 strade per complessivi 68 km.

<sup>41</sup> Il 1° agosto entrò in funzione l'itinerario «A» da via Gregorio VII alla stazione attraverso corso Vittorio Emanuele II e via Nazionale; il 3 agosto l'itinerario «B» da via Salaria alla stazione. Successivamente sono entrati in funzione molti altri tratti preferenziali per lo più però di limitata lunghezza: alcuni hanno come scopo di permettere agli autobus agli incroci e nei sensi unici una certa indipendenza rispetto al traffico privato. L'itinerario preferenziale più efficiente è quello realizzato nell'autunno 1968 lungo il viale di Trastevere e la circonvallazione Gianicolense.

Nell'autunno 1970 itinerari preferenziali vengono attuati in tutto il centro storico tra piazza Venezia, piazza del Popolo, piazza Barberini e in via Nazionale: questi itinerari comportano una totale revisione della circolazione e della sosta delle auto private. La dimensione di questi provvedimenti è ben diversa da quella degli itinerari adottati negli anni precedenti: anche i risultati furono nettamente migliori.

pedonale» in piazza Navona e via dei Coronari; negli anni successivi altre microscopiche «isole» verranno istituite in piazza Santa Maria in Trastevere, piazza di Trevi, piazza Margana, via Margutta, piazza Farnese. Infine nell'autunno 1970 si sono ampliati gli itinerari preferenziali per i mezzi pubblici nel centro e si è pedonalizzata la commercialissima via Frattina. Questa era stata cinque anni prima al centro di un più consistente esperimento che aveva portato per alcuni giorni all'esclusione del traffico privato da tutte le zone commerciali del quartiere barocco, tra piazza di Spagna e via del Corso<sup>42</sup>. Sebbene l'esperimento fosse stato deciso dalla giunta comunale, l'assessore Della Torre, che era anche presidente dell'Unione commercianti, si pose alla testa di questi e organizzò assemblee nei caffè della zona definendo «nefasta» l'«isola pedonale», chiedendone l'abolizione immediata anziché alla scadenza prevista.

Anche in piazza Navona i commercianti protestarono, ma smisero presto appena si accorsero che la pedonalizzazione favoriva i loro affari; in via dei Coronari non protestarono affatto e nelle «isole» istituite negli anni successivi le proteste apparvero sempre più come frutto di una assoluta miopia. In definitiva anche le limitate esperienze romane hanno confermato che il commercio ha tutto da guadagnare dalle pedonalizzazioni.

In piazza Navona, in piazza Santa Maria in Trastevere, in piazza Farnese i romani e i turisti scoprono una nuova città: senza automobili le piazze si riempiono di bambini (dove stavano fino al giorno prima, dove stanno negli altri quartieri?), senza rumore diventa suono il parlare della gente, musica il getto d'acqua della fontana. Tra Roma e i romani torna a esistere un rapporto diretto.

Negli stessi anni un altro problema diventa sempre più preoccupante: quello dei parcheggi. Dopo vari piani e proposte, nel 1968 verrà dato il via a un parcheggio per 2000 auto sotto al galoppatoio di villa Borghese e a un altro per 500 auto in piazza Adriana, accanto a Castel Sant'Angelo. I lavori per il primo dureranno dal '69 al '71 mentre alla costruzione del secondo si rinuncerà definitivamente<sup>43</sup>. In questi stessi anni non si è fatto nulla in periferia;

<sup>42</sup> L'isola pedonale sperimentale era stata inaugurata il 27 dicembre 1965, ridotta in seguito alle proteste dei commercianti il 30 dicembre, e chiusa definitivamente il 5 gennaio 1966. Si trattava in realtà di un provvedimento tecnicamente affrettato, il che non giustifica affatto la reazione che provocò e che era totalmente preconcetta.

<sup>43</sup> Si è costruito invece un parcheggio privato di 500 posti all'interno delle Mura Auree.

qui è solo cresciuta la città casa dopo casa, metro cubo dopo metro cubo. Se fossero esistiti veramente dei programmi di attuazione del piano si sarebbero coordinati gli interventi nei vari settori in modo da evitare almeno che agli errori del passato si aggiungessero quotidianamente gli errori del presente. Bisognerebbe cominciare a fare bene questa nostra città invece di continuare a farla male e pretendere poi che qualche opera pubblica, qualche parcheggio, qualche «isola pedonale» in centro possa risolvere tutto.

La politica delle grandi opere pubbliche che aveva raggiunto il vertice con le Olimpiadi andò avanti per tenace inerzia: il 16 gennaio 1963 il sindaco Della Porta inaugura il viadotto di via delle Valli - oltre viale Libia - iniziato nel '60, e tra il '63 e il '65 viene completata la trasformazione di corso d'Italia in arteria di scorrimento dal Castro Pretorio, via Morgagni e via Nomentana fino a Porta Pinciana, già attrezzata cinque anni prima<sup>44</sup>. Completata così una politica di opere pubbliche sbagliate, si dovrebbero cominciare a realizzare le principali infrastrutture del piano. Queste invece vengono rimandate continuamente e da altre parti si riaffacciano proprio quelle opere che il piano aveva escluso o rimandato o subordinato ad altre. Così tra il 1968 e il 1970 l'Anas completa il raccordo anulare nel settore ovest, tra la via Aurelia e la Flaminia in maniera da dotare questa parte di Roma - l'ultima nelle intenzioni del piano - di quella rete viaria veloce che invece manca dalla parte opposta, in attesa dell'«asse attrezzato». L'Anas raddoppia l'Anagnina, invece di costruire la cosiddetta «autostrada degli acquedotti»; raddoppia la Pontina dall'EA2/Eur a Latina invece di costruire la cosiddetta «pedemontana»; progetta e negli anni '70 costruirà la «Cassia bis» compromettendo il parco di Veio.

Nel 1970 si dà il via a una delle opere che erano rimaste sulla carta negli anni '60: l'autostrada a due carreggiate da piazzale Clodio all'Hilton e ai quartieri passati e futuri dell'Immobiliare a Monte Mario. Una strada fatta per spostare gli ingorghi da un punto all'altro della città dando il colpo di grazia al panorama di

liane, all'angolo di via Francesco Crispi con via Ludovisi: siamo in pieno centro, cioè dove fare un parcheggio significa attirare nuovo traffico attraverso strade e incroci che non sono in grado di assorbire una sola automobile in più. Il parcheggio, non previsto dal piano regolatore, sorge sotto il giardino adiacente alla chiesa di Sant'Isidoro, uno degli ultimi avanzi della vecchia villa Ludovisi. La Soprintendenza autorizzando i lavori li aveva vincolati alla conservazione delle alberature: il grande pino che da oltre cento anni faceva parte del panorama di via Francesco Crispi sullo sfondo del Quirinale naturalmente è morto.

<sup>44</sup> Cfr. cap. XVIII.

Monte Mario e al parco pubblico che dovrebbe occuparne le pendici<sup>45</sup>. Ma una strada fatta anche per collegare la zona direzionale creata poco alla volta a viale Mazzini con i quartieri della grande speculazione della Società Generale Immobiliare: si sta attuando con precisione il disegno di una nuova gigantesca espansione a ovest del centro, opposta e contraria alle direttrici principali del piano regolatore<sup>46</sup>.

In quella stessa zona sarebbe dovuta sorgere la nuova «Città Giudiziaria»: ossia due edifici disposti in maniera del tutto casuale nelle aree rimaste libere tra alcune decine di palazzine. La decisione di far sorgere lì la «Città Giudiziaria» era anteriore al piano regolatore ed era stata presa senza eccessive preoccupazioni urbanistiche, in una zona caratterizzata dai sempre più numerosi fabbricati direttivi e di produzione della Rai-tv, tra il popolare quartiere di Trionfale da una parte e quello borghese di Monte Mario dall'altra. Fu costruito solo l'edificio delle Preture, che cominciò a funzionare nel 1968.

Anche il problema dell'università interessa in quegli anni la zona ovest di Roma, oltre Monte Mario. Il piano regolatore destinava alla nuova università un'area adiacente all'autostrada per Napoli a Tor Vergata: malgrado l'estrema urgenza, borgate abusive, baracche e cavilli agroeconomici hanno ritardato anche l'esproprio dell'area<sup>47</sup>. Questa seconda università statale romana inizierà la sua esistenza negli anni '80.

Ma c'è chi è pronto a riempire i vuoti dello Stato e del Comune. Dalla parte opposta rispetto alla Città Universitaria esistente e alla futura, a Tor Vergata, tra Monte Mario e Torvecchia, in mezzo ai terreni della Società Generale Immobiliare, è sorta già

<sup>45</sup> Si veda «Monte Mario», n. 1, 1969; bollettino di Italia Nostra, nn. 67-68, 1970. Nel giugno 1970 i lavori per questa strada portarono alla luce interessantissimi e sconosciuti avanzi archeologici.

<sup>46</sup> Un altro provvedimento che conferma la politica di sacrificare ogni valore urbano al traffico automobilistico privato è l'abolizione dei viali pedonali lungo la via Nomentana, per crearvi nuove corsie automobilistiche: i lavori iniziati nell'autunno 1970 hanno suscitato raccolte popolari di firme. Ma anche questa volta l'opinione dei cittadini è rimasta inascoltata.

<sup>47</sup> L'area universitaria di Tor Vergata era in parte occupata da vigneti protetti come «vini tipici». A parte il dubbio avanzato da varie parti che le viti siano state piantate nelle lunghe more del piano per far salire i prezzi dell'esproprio, è per lo meno sospetto che il Comune di Roma sia stato tanto pronto in sede di osservazioni al piano ad accogliere le richieste dei viticoltori e che sia dovuto intervenire anche questa volta il ministero dei Lavori pubblici per ripristinare l'università nelle aree destinate. Comunque su parte dei 670 ettari destinati all'università insistono le lottizzazioni abusive di Tor Vergata, Caracicola, Passo Lombardo e Giardinetti: i terreni per queste lottizzazioni vengono venduti a prezzi tra 3000 e 5000 lire al metro quadrato.

da parecchi anni la sede romana dell'Università cattolica del Sacro Cuore con la facoltà di medicina intitolata ad Agostino Gemelli.

Nei cento anni passati dalla fine del potere temporale, Roma capitale è stato probabilmente uno dei migliori affari della finanza vaticana<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Vedi capp. IV e XVII.

## Capitolo venticinquesimo

Roma, dalla città abusiva alla metropoli condonata

Alla fine degli anni '60 del xx secolo emergono con sempre maggior forza quattro fenomeni che condizioneranno nei decenni successivi l'assetto urbano e sociale di Roma.

Un profondo mutamento della struttura industriale che porterà alla progressiva dismissione del già debole tessuto produttivo; la terziarizzazione della prima periferia storica in cui inizia il processo di spopolamento che aveva già investito il centro storico; la riduzione degli ancora numerosi nuclei di baracche ottenuta attraverso l'incremento della costruzione di quartieri di alloggi popolari. E infine, la città è investita da un imponente fenomeno di abusivismo che non ha uguali in ogni altra parte d'Italia.

In quegli anni le fabbriche allineate sulla Salaria, sulla Tiburtina, sulla Prenestina, sulla Casilina, sulla Pontina non erano solo un elemento diverso del paesaggio da guardare – chiuse – uscendo di città per il weekend. Le tute degli operai sono comparse in città in lunghi e frequenti cortei che hanno portato nel paesaggio impiegatizio le parole «sciopero», «occupazione». Nomi di prodotti industriali – Fatme, Autovox – sono diventati nomi di problemi che la città ignorava. La lunga occupazione dell'Apollon ha reso familiari ai romani azioni e reazioni che si ritenevano esclusive delle città industriali del Nord<sup>1</sup>. Infine il 28 novembre 1969 i metalmeccanici di tutta Italia sfilarono per Roma e conclusero con un comizio a piazza del Popolo le grandi agitazioni nazionali per il rinnovo dei contratti.

Sono attenzioni e sensibilità che non muteranno il corso del declino della produzione industriale romana. Fenomeni di decentramento verso le vicine aree della Cassa del Mezzogiorno dell'area

<sup>1</sup> Gli stabilimenti tipografici Apollon sulla via Tiburtina furono occupati dagli operai dal 4 giugno 1968 al 23 luglio 1969: 414 giorni.

pontina; fenomeni di dismissione produttiva in attesa di poter mettere a reddito la posizione urbana del sito produttivo, come nel caso della storica industria chimica della Serono a due passi da Porta Maggiore<sup>2</sup>; fenomeni piú generali che investono in quegli stessi anni la struttura produttiva italiana, riducono sostanzialmente al solo comparto edilizio la forza del settore industriale romano<sup>3</sup>.

La produzione industriale diventa ancor piú marginale se messa in rapporto con l'impetuoso aumento del settore terziario. Il fenomeno aveva avuto un peso sempre crescente in conseguenza della crescita economica del secondo dopoguerra e, in assenza di indirizzi urbanistici finalizzati alla creazione di zone direzionali in cui localizzare la domanda, aveva investito il centro storico provocandone la progressiva terziarizzazione. Nasce da questo fenomeno di terziarizzazione diffusa una delle maggiori voci della domanda edilizia.

I clienti della nuova metropoli provengono infatti in grande maggioranza dalla vecchia Roma, costruita non solo nei secoli ma anche nei decenni precedenti: è dal centro storico, dai quartieri ottocenteschi, da quelli tra le due guerre, da quelli addirittura dei decenni '50 e '60 che la popolazione si sposta. È la città stessa che genera e rinnova le condizioni della rendita fondiaria contemporaneamente nei quartieri che si abbandonano e in quelli nuovi di cui si ha bisogno.

Nei vent'anni tra il 1951 e il 1971 il centro storico di Roma ha visto piú che dimezzata la sua popolazione; inoltre anche una gran parte di quella ancora residente è cambiata con la trasformazione di abitazioni povere e medie in residenze di prestigio<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Un esempio paradigmatico è rappresentato dall'Istituto farmacologico Serono. Alla morte di Cesare Serono, nel 1952 il Vaticano ottiene il controllo dell'Istituto farmacologico. La fabbrica Serono fu chiusa negli anni '80. La posizione centrale ha indotto la trasformazione in un albergo di prestigio che aprirà l'attività nel 2011. I settori ricerca e produzione, oggi sotto l'egida della Merck, sono da anni stati trasferiti a Guidonia, comune dell'hinterland romano.

<sup>3</sup> L'analisi dell'evoluzione del sistema produttivo romano è contenuta in GRAZIA PAGNOTTA, *Roma industriale, tra dopoguerra e miracolo economico* cit.

<sup>4</sup> Nel 1951 gli abitanti del centro storico di Roma erano 370617. Solo nel decennio 1951-61 la popolazione diminuisce di circa 129000 unità. Nel 1971 restano 167071 abitanti. Il fenomeno va avanti anche nei decenni successivi, anche se con minore intensità. Nel 2001 i residenti erano 111229. Le rilevazioni toponomastiche comunali fanno prevedere che al 2011 i residenti si attestino su un valore intorno a 90000 abitanti.

Dopo il '70 il fenomeno si è esteso alla cerchia dei quartieri fuori le mura, a macchia d'olio: questi quartieri si erano formati dal 1870 al 1960 per alloggiare la popolazione della città in crescita; adesso si trasformano in uffici, che ugualmente si diffondono a macchia d'olio; in certi casi demolendo e ricostruendo, ma piú spesso cambiando l'uso all'interno degli stessi fabbricati.

Le dimensioni che la città degli uffici è andata assumendo erano del tutto inimmaginabili negli anni '60, quando si redigeva il piano regolatore.

Una delle scelte peggiori del piano del dicembre 1962 riguardava proprio i quartieri ottocenteschi. Il piano regolatore ne classifica alcuni come zona B2, cioè conservazione dei volumi e delle superfici esistenti, ma aumentate del 30%; altri come zona C, cioè ridimensionamento viario ed edilizio<sup>5</sup>. Applicando queste norme si sarebbe potuto distruggere tutta la città costruita dopo il 1870 e rifare una nuova Roma.

Queste zone infatti circondano il centro storico e sono la cerniera tra il centro e le zone esterne, un anello fondamentale per il funzionamento di Roma. Nelle intenzioni del Cet, nelle intenzioni dei consulenti del piano del '62, nei documenti dell'Inu queste zone avrebbero dovuto essere «saltate»: cioè si sarebbe dovuto creare al di fuori di esse l'«asse attrezzato» e quegli altri centri propulsori di un nuovo organismo urbano non radiocentrico. Con ciò si sarebbero decongestionate le zone ottocentesche e si sarebbe potuto in un secondo momento avviare una ristrutturazione secondo le esigenze della città storica e delle periferie.

In un primo tempo le norme del piano favoriscono la demolizione e la ricostruzione dello stesso volume (o di un volume poco superiore, legalmente o abusivamente) con una migliore utilizzazione di spazi e altezze interne: dove c'erano cinque piani spaziosi se ne potevano ricavare almeno sei con le altezze minime consentite, e dove c'erano le soffitte sottotetto si potevano progettare preziosi attici. Poi hanno prevalso le trasformazioni interne: esse costano di meno, non rischiano opposizioni e ricorsi di associazioni e dirimpettai.

Sono ancora le motivazioni di rendita edilizia e posizionale a

<sup>5</sup> Sono zona B2 i quartieri Prati, Trionfale, Mazzini, Flaminio, parte dei quartieri Ludovisi, Salaria, Parioli, Nomentano, piazza Bologna, il quartiere San Giovanni, Testaccio, Ostiense, Monteverde. Sono zona C il quartiere di via Nizza - via Alessandria, via Goito, piazza Indipendenza - Castro Pretorio, San Lorenzo, piazza Vittorio Emanuele, Santa Croce, Porta Maggiore, Porta Portese, San Paolo.

prevalere: allargandosi l'area interessata nei quartieri costruiti tra le due guerre e dopo, oggetto della trasformazione diventano le *palazzine* che già erano state costruite secondo i criteri del massimo sfruttamento, interno ed esterno. I valori offerti dal mercato degli uffici sono talmente più elevati di quelli residenziali che la velocità di trasformazione non è spesso compatibile con i tempi lunghi della burocrazia per ottenere la licenza edilizia e di un cantiere: vanno bene i tempi dell'abusivismo.

Restano quindi quasi uguali i quartieri della Roma del XIX e XX secolo: identici nella rete viaria, poco mutati nelle facciate. Ma completamente diversi nel loro ruolo urbano: quelle funzioni direzionali che non dovevano trasferirsi qui dal centro, ma «saltare» nei nuovi centri più esterni, trovano invece proprio nell'edilizia di questi vecchi quartieri la loro sede e continuano a soffocare la città con energia rinnovata.

Da essi nasce la domanda di altri quartieri per la residenza degli abitanti sfrattati: di nuove case in periferia, che potrebbero anche essere legali, ma abbiamo visto invece che è più facile e più probabile che siano abusive. Perché a cento anni di distanza dal 1870 è ancora la stessa – dalla periferia al centro – la vera legge urbanistica di Roma: il massimo profitto attraverso ogni possibile rendita parassitaria.

In quegli stessi anni i romani hanno anche appreso che la loro è una città ricca di baracche<sup>6</sup>. Non si tratta quindi di quelle poche baracche cronicamente abbarbicate sui rilevati ferroviari o infilate negli archi di un acquedotto, ma di intere bidonville in cui vivevano più persone di dieci anni prima: lungi dall'essere un problema in via di riduzione o di estinzione, quello delle baracche era dunque un problema in aumento.

Nei vari baraccamenti e borghetti risultavano abitare nel 1968 62 351 persone in 16 506 nuclei familiari. Baracche e baraccati erano dunque aumentati dato che nel 1957 ne risultavano 54 576

<sup>6</sup> Manca un dato statistico completo. La cifra di 70 000 è fornita dal «Times» del 17 ottobre 1969 ed è la più verosimile dato che i baraccati censiti erano 62 351 in 16 506 baracche e quelli non rilevati e non rilevabili erano certamente più di un decimo del totale. Nel 1971 Roma aveva 2 781 993 abitanti, cioè 595 000 in più del precedente censimento del 1961; di questi 350 000 erano immigrati: L'incremento di Roma tra il '61 e il '71 è stato uguale agli incrementi di Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Napoli e Palermo sommati insieme. Molti anni dopo uscirà il testo più completo sull'argomento: P. PIAZZO, *Roma, La crescita metropolitana abusiva* cit. Si veda anche AA.VV., *La metropoli «spontanea»*. Il caso di Roma, Dedalo, Bari 1983.

in 13 703 nuclei familiari. In tutti e due i casi si tratta di cifre inferiori alla realtà<sup>7</sup>.

Dall'estate del '69 i baraccati hanno occupato metodicamente palazzi in demolizione in vari quartieri della città e nuovi edifici ancora disabitati nella periferia, dando contemporaneamente fuoco alle baracche per sottolineare la volontà di rottura con il passato<sup>8</sup>. Poi sono stati sloggiati dalla polizia – in genere all'alba, quando non solo dormono i baraccati, ma anche i cittadini «per bene», i fotografi, i giornalisti, e i camion targati PS, con sopra le povere masserizie, non rischiano di intralciare il traffico – e altre baracche sono sorte. Forse non vi abitano più i baraccati di prima: per essi c'è adesso qualche dormitorio, qualche albergo di massa o nel-

<sup>7</sup> Nel 1968 il Centro cittadino delle Consulte popolari registrava l'esistenza di 57 baraccamenti disposti lungo tutta la periferia:

Zona Prenestina: 1, via del Torrione (240 famiglie circa); 2, Borghetto Malabarba (200 circa); 3, Borgata Prenestina (230 circa); 4, Borghetto Prenestino (400 circa); 5-6-7 e 8, via Terracina, via Formia, via Teano, Borghetto Gordiani (500 circa); 9, via Moffetta (320); 10, Borghetto Alessandrino (150).

Zona Casilina: 11, via Casilina Vecchia (50); 12, via del Mandrione (270); 13, via dell'Acquedotto Alessandrino (280); 14, via Orazio Pierozzi (35); 15, Fosso di Centocelle (15); 16, Centro Sant'Antonio (75); 17, via Norma (155).

Zona Tuscolana-Appia: 18, Borghetto Latino (470); 19, via Latina (320); 20, via dei Cessati Spiriti (260); 21, via Nemi (120); 22, via Genzano (60); 23, via Anzio (200); 24, via Lausio (70); 25, via Arco di Travertino (250); 26, Acquedotto Claudio (70); 27, Acquedotto Felice (760); 28, via Rapolla (240).

Zona Cristoforo Colombo: 29, via della Vasca Navale (13); 30, via Pico della Mirandola (230); 31, Cecchignola (35); 32, via Vedana (17); 33, Borghetto delle Statue (27).

Zona Portuense-Ostiense: 34, San Pantaleo Campano (42); 35, Borghetto del Trullo (45); 36, vicolo Imbrecciato (45); 37, Ponte Galeria (76); 38, Fiumicino (1000); 39, Ostia Lido (560 famiglie in via Vasco de Gama, via dell'Appagliatore, via della Corazzata, Stella Rossa).

Zona Aurelia: 40-41, Fregene e Focene (570).

Zona Trionfale: 42, Valle Aurelia (160); 43, Casette Primavalle (230); 44-45, Parco Mellini e Forte Trionfale (270).

Zona Nomentana-Salaria: 46, circonvallazione Salaria (470); 47, Fosso Santa Agnese (220); 48, Vigna Mangani (250); 49, Borghetto Nomentano (160); 50, Borghetto degli Angeli (130); 41, viale Etiopia (220); 52, Prato Rotondo (430).

Zona Tiburtina: 53, Casette del Tiburtino III (860); 54, Casette di Pietralata (270); 55, via Grotte di Gregna (45); 56, via Aristeo (15); 57, via Collatina Vecchia (220).

<sup>8</sup> Le principali occupazioni sono state le seguenti: luglio 1969, 25 appartamenti al Tufello; agosto 1969, 220 appartamenti al Celio e 100 al Tufello; settembre 1969, 150 a via Pigafetta; novembre 1969, 300 in via Poliziano, al Colosseo, all'Esquilino e 400 in via Cavour, piazza Vittorio, via Prati di Papa; marzo 1970, 200 in via della Serpentara; ottobre 1970, un ex convento a via Cavour. Si tratta di vecchi edifici ottocenteschi svuotati per essere demoliti e ricostruiti da società private oppure di nuovi edifici (Tufello, Prati di Papa, Serpentara) non ancora assegnati o venduti. Dopo l'occupazione del convento abbandonato in via Cavour gli occupanti – cacciati dalla polizia – si accamparono sui marciapiedi della via dove rimasero per circa due mesi fino a Natale 1970. L'incendio più clamoroso delle baracche avvenne il 18 ottobre 1969 al Borghetto Latino. Cfr. FRANCO FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Bari 1970.

la migliore delle ipotesi qualche casa popolare. Ma la popolazione dei baraccati si rinnova senza interruzioni, malgrado la spinta di alcune esemplari rivendicazioni sociali<sup>9</sup>.

In questi anni furono completati numerosi piani di edilizia residenziale pubblica programmati nella prima fase di applicazione della legge 167 del 1962<sup>10</sup> e ci fu disponibilità di alloggi per le famiglie dei baraccati. Verso la fine del decennio, inoltre, il colpo di grazia alle baracche romane fu dato dalla realizzazione in tre anni di un grande quartiere pubblico, Tor Bella Monaca, che ospitò nelle sue abitazioni molte famiglie che vivevano negli ultimi borghetti.

La riduzione delle baracche non durò per molto tempo. Forse un solo decennio, perché i fenomeni di globalizzazione che si affermarono a partire dagli anni '90 provocarono una nuova fase di vitalità degli alloggi precari abitati stavolta da immigrati dai paesi poveri. La differenza è che queste baracche di nuova generazione sono molto diffuse sul territorio, ben nascoste e lontane dalle vie di maggior transito e, soprattutto, senza quei minimi requisiti di socialità che avevano comunque caratterizzato l'esperienza delle baracche romane<sup>11</sup>.

Sbaglierebbe però chi credesse che le baracche esauriscono la Roma abusiva. Al contrario tutto, dagli anni '60 in poi, sembra poter essere abusivo. Perfino le aziende municipali costruiscono abusivamente nella zona archeologica degli acquedotti<sup>12</sup>. Ed è pro-

<sup>9</sup> Nel settembre 1969 un gruppo di ragazzi dell'Acquedotto Felice, riuniti in una scuola volontaria, guidati dal sacerdote don Roberto Sardelli, inviavano una lettera aperta al sindaco (cfr. «Paese sera», 16 settembre 1969). Il modello è chiaramente il don Milani di *Lettera a una professoressa*, LEF, Firenze 1967, e il tono rispecchia la voce «subalterna» della gioventù urbana invece che rurale. Così commenta questa lettera F. Ferrarotti in *Roma da capitale a periferia* cit.: «Non fa meraviglia ... che sia talvolta la parrocchia locale a vivere un momento di maggior democrazia, cioè di più intensa sintonia con la popolazione, piuttosto che i partiti politici ... Verso la fine del 1969 Paolo VI è intervenuto ben tre volte in favore dei baraccati ... Chi ricorda il memorabile processo che mise a confronto "L'Espresso" e la Società Generale Immobiliare, notoriamente legata al Vaticano, sa che l'intervento del papa è contro se stesso. Nella sola Roma gli enti religiosi controllano oltre 5000 ettari di suolo edificabile: *de te fabula narratur*». L'iniziativa non ebbe che pallide ripercussioni anche all'interno della sinistra ecumenica romana. Infine il 6 gennaio 1971 il Comune ordinò la demolizione di un laboratorio abusivo che i ragazzi di don Sardelli avevano costruito accanto alla scuola-baracca.

<sup>10</sup> Cfr. AA.VV. *Edilizia residenziale pubblica a Roma*. Roma 1992.

<sup>11</sup> Vedi cap. *Conclusioni: Roma multi-etnica*.

<sup>12</sup> Nel 1970 la Stefer comincia a costruire dei depositi per gli autobus per un importo di tre miliardi a Tor Fiscale in zona inedificabile, senza piano particolareggiato e vincolata dalle Soprintendenze alle antichità e ai monumenti. Queste infatti in data 3 e 10 aprile 1970 negarono l'autorizzazione a costruire; ma poi il soprintendente Riccardo Pacini la concesse l'11 maggio e il soprintendente Gianfilippo Carettoni il 22 maggio. I lavori so-

prio l'abusivismo nella sua forma più violenta, e cioè attraverso la costruzione di interi quartieri abitativi, che rappresenta il fenomeno più importante di quegli anni.

Come si forma questa città abusiva?

I lottizzatori cominciano in genere a tracciare le strade e spianare il terreno, distruggendo quasi sempre un patrimonio archeologico ancora sconosciuto e quindi inestimabile. Poi cercano di avere l'acqua e la luce: e ci riescono dato che sia l'Accea che l'Enel non erano tenute allora a verificare il rispetto del piano regolatore. A questo punto il più è fatto: cioè il terreno può essere venduto a prezzi di aree fabbricabili, il lottizzatore si mette i soldi in tasca e scompare.

Cosa costruiscono gli acquirenti? Per prima cosa un pozzo nero: molte lottizzazioni sorgono su zone di captazione degli acquedotti che riforniscono la città. Poi i più poveri cominciano a costruirsi da soli una casa a due piani, che impiegheranno molti anni a completare. Chi ha un po' più soldi troverà facilmente dopo il lottizzatore abusivo anche il costruttore abusivo che gli proporrà un villino, una *palazzina*, un condominio.

L'abusivismo è uno dei più colossali misfatti in atto da quegli anni a Roma. Nella periferia, nelle borgate, tra i baraccati e gli immigrati esiste tutto un «giro» di trafficanti di aree e di immobili che offrono di organizzare e costruire in economia condomini a tariffe differenziate secondo un'abile scelta dei termini: «senza piano regolatore», «col piano regolatore», «col vincolo archeologico». Che ne sa la gente di piano e di vincolo? È forse capace di andare il mercoledì e il venerdì mattina in un ufficio comunale che si chiama XV ripartizione, situato nella lontanissima E42/Eur, e una volta lì di capirci qualcosa tra piano, variante, piano particolareggiato ecc.? Rendere difficile, impossibile la conoscenza delle leggi è condizione indispensabile per il prosperare dell'illegalità. D'altronde l'immigrato, il baraccato, l'inquilino che paga fitti altissimi sanno che quell'affarista che gli propone di rinunciare ai loro risparmi e firmare cambiali per vent'anni è l'unica possibilità che gli si offre: sanno che forse è un imbrogliatore, ma considerano un imbroglio anche la trattenuta sul salario per la Gescal o simili enti per l'edilizia popolare, dato che chissà quando un funziona-

no stati sospesi nel gennaio 1971; pare comunque che dietro questo incredibile episodio ci fosse una grossa speculazione sui terreni del vecchio deposito della Stefer in via Appia Nuova. Cfr. i quotidiani romani dal 10 gennaio 1971 in poi e in particolare gli articoli di Carlo Benedetti su «Paese sera».

rio di questi enti andrà a consegnare loro le chiavi della casa a cui hanno diritto<sup>13</sup>.

Quante sono le case abusive sorte a Roma? Un numero esatto non si sa, dato che non si conosce nemmeno al Comune di Roma quante licenze edilizie sono state rilasciate<sup>14</sup>.

In mancanza di statistiche ufficiali i numeri più svariati sono stati di volta in volta diffusi, ora minimizzando, ora drammatizzando un fenomeno comunque vastissimo e complesso che andrà sempre più complicandosi con la nascita di varianti generali, varianti circoscrizionali, nuove zone di piano, leggi regionali, leggi nazionali ecc.

Nel 1962, in sede di redazione del piano regolatore, vengono individuati 44 nuclei abusivi su 3800 ettari per una popolazione residente di 200 000 abitanti: sono le zone che verranno inserite all'interno del nuovo Prg con la zonizzazione «F», «Zone di ristrutturazione urbanistica». Nel 1968 se ne registrano altre 22 che occupano 396 ettari; nel 1970 altre 46 su circa 1300 ettari; nel 1976 si parla complessivamente di 11 500 ettari abusivamente lottizzati con circa 415 000 vani, non solo residenziali<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> La Gescal aveva inutilizzati per case popolari a Roma 450 miliardi di lire.

<sup>14</sup> In un promemoria in data 21 dicembre 1966 l'allora assessore all'Urbanistica Santini dichiarava: «Circa il numero delle licenze rilasciate... si fa presente che la Ripartizione XV (Urbanistica) non è attrezzata per le ricerche statistiche del genere...». Nel settembre 1969 i rappresentanti dell'Inu nelle Commissioni urbanistica, edilizia e per i vecchi rioni del Comune si dimettevano denunciando l'«approvazione di progetti divergenti od in aperto contrasto con il piano regolatore ed i programmi di attuazione».

<sup>15</sup> Cfr. sedute del Consiglio comunale dal 13 dicembre 1968 al 24 gennaio 1969; PIERO DELLA SETA, *La capitale abusiva*, in «Rinascita», n. 47, 27 novembre 1970; P. e R. DELLA SETA, *I suoli di Roma* cit.; STEFANO GARANO, ANNA MARIA LEONE, RINALDO SEBASTI e PAOLO VISENTINI, *Roma - Cronache urbanistiche degli anni settanta* cit.

Il Centro Cittadino delle Consulte Popolari e l'Unione lottisti pubblicarono documenti da cui si deduce il seguente elenco di 46 lottizzazioni abusive per oltre 1300 ettari.

Zona Prenestina: 1. Via Prenestina km 13,000 (proprietà fratelli Gianni, ettari 14, zona archeologica e vincolo di falde idriche, prezzo al mq L. 3000); 2. Via Prenestina km 13,000 (Calfapietra, ex proprietà Talenti o Vaselli, ettari 18, destinati a parco e legge 167 con vincolo di falde idriche); 3. Via Prenestina km 13,600-14,500 (società Raylight, ex proprietà Talenti, ettari 12, prezzo al mq L. 3500); 4. Via Prenestina km 14,500 (U. Brannetti, zona destinata a servizi e legge 167); 5. Via Prenestina km 19,200 (Tenuta Ferrara lottizzata da E. Gianni, ettari 35); 6. Via Prenestina km 22,000 (L. De Amicis, ettari 85, prezzo al mq L. 2000-3000); 7. Lago di Castiglione (E. Gianni, ettari 30, prezzo al mq L. 2500); 8. Lago di Castiglione (cava di ghiaia dell'Osa, ettari 15); 9. Località Borghesiana (Società agricola Borghesiana lottizzata da C. Francisci, ettari 36, vincolo di falde idriche, prezzo al mq L. 4500); 10. Località Borghesiana (proprietà V. Ronca, lottizzata da A. Ciofi, ettari 6, destinati a parco pubblico); 11. Località Borghesiana (sconosciuto, ettari 12); 12. Pratolungo (società Prato Fiorito, ettari 40, vincolo di falde idriche, prezzo al mq L. 3000); 13. Pratolungo (U. Brannetti, ettari 38); 14. Salone (fratelli Gianni, ettari 16, è stato demolito un tratto di acquedotto romano, prezzo al mq L. 3000); 15. Tor Forame

Ogni volta che qualche studio fu approfondito su una singola zona abusiva, si constatò che i dati noti erano largamente ottimisti.

Comunque tutti i dati dimostrano che c'è stato un cambiamento enorme nell'ordine di grandezza della produzione edilizia abusiva. Fino al 1960 si trattava di 7000-8000 vani all'anno; agli inizi del decennio '60 si passa a costruire in media 15 500 vani abusivi all'anno; agli inizi del decennio '70 la media annua è salita a 54 000<sup>16</sup>. Tra il '72 e il '78 altre 40 lottizzazioni abusive saranno poste in essere<sup>17</sup>.

In questo inseguimento incredibile di numeri si collocano i dati ufficiali. Nell'aprile 1976 il Consiglio comunale «perimetra» nuclei abusivi per 3150 ettari e 219 000 abitanti; nel luglio 1977 i nuclei vengono portati a 82 per 4430 ettari e 289 000 abitanti; infine il 28 luglio '78 viene approvata un'apposita variante al piano regolatore che porta a 84 il numero dei nuclei: 4700 ettari con 252 000

(A. Ciofi, ettari 6, destinati a parco, prezzo al mq L. 3500); 16. Tor Forame (U. Abbaile, ettari 6, prezzo al mq L. 3500).

Zona Casilina: 17. Torre Gaia (F. e G. Zanardi, ettari 8, prezzo al mq L. 2800); 18. Torre Gaia (C. Francisci, ettari 20, prezzo al mq L. 2800); 19. Tor Bella Monaca (F. Altarocca, ettari 7, prezzo al mq L. 2500); 20. Tor Bella Monaca (proprietà M. G. Balestra, lottizzata da A. Ciofi, ettari 9, prezzo al mq L. 2500); 21. Tor Bella Monaca (M. Brighenti, ettari 10, prezzo al mq L. 2500); 22. Torrenova (E. Parmeggiani, ettari 16, destinati all'università); 23. Finocchio (C. Francisci, ex proprietà Fonseca, ettari 70); 24. Fontana Candida (Conte Giordani e altri, oltre 20 ettari); 25. Via Rocca Cencia (C. Francisci, ettari 30-45, destinati a parco e con vincolo di falde idriche, prezzo al mq L. 2000); 26. Tor Angela (P. e G. Costantini, ettari 6, destinati a parco e legge 167, prezzo al mq L. 3500); 27. Fosso Santa Maura (D. Pinci, ettari 6, destinati all'università, prezzo al mq L. 2000); 28. Fosso Santa Maura (società Santa Maria di Giardinetti, lottizzata da P. Agolini, ettari 6, destinati a parco, prezzo al mq L. 2000-3000); 29. Via Selva Scura (s.p.a. Gestione Imprese Agricole, ettari 50-80, prezzo al mq L. 3000); 31. Massa Mistica (E. e A. Sbardella, ettari 20, prezzo al mq L. 2000-3500).

Zona Tuscolana: 32. Tor di Mezzavia (F. Micara, amministratore della Società Agricola Anagnina: i cartelli pubblicitari di questa lottizzazione abusiva precisavano nel 1968 che il terreno è «edificabile previa convenzione del Comune di Roma»; frase ineffabile per far credere che la convenzione ci sia); 33. Morena (F. Romalli, ettari 30, destinati a parco e servizi, prezzo al mq L. 3500); 34. Casalotti (E. Manzolini, ettari 50).

Zona Ardeatina: 35. Castel di Leva (Montanari, ettari 32); 36. Castel di Leva (proprietari diversi, ettari 40).

Zona Ostiense: 37. Acilia (società Italterra, lottizzata da E. Miccone, ettari 16, prezzo al mq L. 3000); 38. Acilia (G. Aquili, ettari 15); 39. Acilia (Iacolucci, ettari 12); 40. Dragona (Corsetti, ettari 20).

Zona Fiumicino: 41. Focene (Barone Nannini, ettari 45).

Zona Flaminia: 42. Prima Porta (Di Girolamo, ettari 108); 43. Prima Porta (E. Gianni, ettari 85); 44. Poggiolo (Gianni e Bacchini, ettari 80).

Zona Tiburtina: 45. Settecamini (fratelli Gianni, ettari 30); 46. Lunghezza (Di Cosimo, ettari 10).

<sup>16</sup> Cfr. P. PIAZZO, *Roma. La crescita metropolitana abusiva* cit.

<sup>17</sup> Cfr. S. GARANO, A. M. LEONE, R. SEBASTI e P. VISENTINI, *Roma. Cronache urbanistiche degli anni settanta* cit.

abitanti circa già insediati e 130 000 circa di nuovo insediamento mediante completamenti<sup>18</sup>.

L'abusivismo intanto ha scavalcato i confini comunali: la periferia di Roma arriva ad Aprilia, a Pomezia<sup>19</sup> ad Albano, a Grottaferrata, a Frascati, a Zagarolo. Qui, attaccata ai confini del comune di Roma, è sorta una lottizzazione gigantesca che ospita circa

<sup>18</sup> Delibere n. 1663, 20 aprile 1976; n. 2985, 30 luglio 1977; n. 3372, 31 luglio 1978. Oltre ai nuclei perimetrati come zone «O» con le delibere di cui sopra esistono altri casi di abusivismo sia dentro altre zone di piano regolatore, sia all'esterno; lotte, dibattiti, delibere, decreti continueranno ben oltre questa «perimetrazione».

Le zone «O» riguardano i nuclei edilizi «spontaneamente sorti» e già perimetrati. Il regime urbanistico previsto è inteso a raggiungere il recupero urbanistico attraverso una struttura organizzativa, la dotazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici necessari. Tale recupero sarà effettuato attraverso piani particolareggiati o altri strumenti attuativi... La lunghezza minima delle strade è fissata in m 8,00. Nelle zone «O» non delimitate da apposito perimetro è consentito il rilascio di concessioni edilizie anche in assenza di piani particolareggiati.

Riportiamo l'elenco degli 84 nuclei perimetrati con la numerazione e la denominazione ufficiale:

1. Cesano (ettari 62); 2. Osteria Nuova (14); 3. Torrione - Cerquetta - V. della Storta - Braccianese km 1 (70); 4. Santa Cornelia (9); 5. Sacrofanes km 5 (69); 6. Sacrofanes km 3 (42); 7. Veientana Vetere (9); 8. Villa Spada - Fidene (17); 9. Cinquina (9); 10. Selva Nera - Palmarola - Podere Buccari (211); 11. Passoscuro (67); 12. Casalotti - Mazzalupo - Forno Saraceno (45); 13. Montespaccato (17); 14. Aurelia kmm 8-9 (6); 15. Colle Mentuccia - Pedica di Tor Angela (35); 16. Ponte di Nona (13); 17. Prato Fiorito - Prato Lungo (52); 18. Castel Verde - Osa S. Eligio (279); 19. Giardini di Corcolle (74); 20A. Massimina - Massimilla A (69); 20B. Massimina - Massimilla B (30); 21. Monte delle Capre (29); 22. Tor Fiscale (32); 23. Valle della Piscina - Via Atlante - Via Coribanti (92); 24. Valle Fiorita - Capanna Murata (89); 25. Borghesiana - Biancavilla (136); 26. Due Torri - Villa Verde (48); 27. Finocchio (48); 28. Focene (19); 29. Monti San Paolo (8); 30. Centro Giano - Casaletto di Giano (47); 31. Valleranello (6); 32. Mulino - S. Felicola (7); 33. Lucrezia Romana (30); 34. Gregna - Osteria del Curato (57); 35. Ponte Linari - Campo Romano (91); 36A. Fosso S. Andrea (33); 36B. Centrone (85); 37. Vermicino (78); 38. Fiumicino - Pesce Luna (84); 39. Isola Sacra (224); 40. Collettore Primario - Saline (122); 41. Via Pernier - Longarina (10); 42. Dragona - Quartaccio (228); 43. Via Melano - Valle Porcina - Prato Cornelio (142); 44. Macchia Saponara - Madonnetta (63); 45. La Punta - Malafede - Bernocchi (31); 46. Selcetta - Trigorina (89); 47. Poggetto (39); 48. Porta Medaglia (8); 49. Castel di Leva - Castelluccia San Paolo (27); 50A. Falcognana A (7); 50B. Falcognana B (5); 51. Infernetto - Macchione (483); 52. Monte Migliore (9); 53. Fosso dell'Olmo (industrie); 54. Oasi di S. Maria - Giardinetti (15); 55. Carcaricola (8); 56. Casal Boccone (24); 57. Case Rosse (109); 58. Corcolle Est (46); 59. Tor Vergata - Passo Lombardo (38); 60A. La Romanina A (9); 60B. La Romanina B (n); 61. Maccarese (2); 62. Ara Nova (119); 63. Torripietra (121); 64. Via della Pisana (14); 65. Portuense - Spallete (41); 66. Casal Selce (23); 67. Boccea kmm 10-11-12 (10); 68. San Giusto - Podere Zara (46); 69. Colle Giustiniano (altrimenti recuperata); 70A. Cava Pace (22); 70B. Grottone (3); 71. Schizzanello (9); 72. Monte Michelangelo (5); 73. S. Colomba (industrie); 74. Mare Nostrum (13); 75. Villaggio Pescatori (7); 76. Monte delle Picche (altrimenti recuperata); 77. Casali della Muratella (industrie); 78. Idrovere della Magliana (industrie); 79. Valle Bagnata (industrie); 80. Divino Amore (3); 81. La Selvotta (36); 82. Sprecomore (19); 83. Piazza Casati (28); 84. Via degli Estensi (5).

<sup>19</sup> A Pomezia la Società Generale Immobiliare è proprietaria di aree edificabili per 370 ettari, quando tutto il piano regolatore prevede in totale 570 ettari di aree edificabili.

50 000 persone, in parte abusiva, in parte no, in parte di baracche, in parte di modeste abitazioni. È inutile ricordare che non c'è nessun piano intercomunale o provinciale o regionale, e che nessun organismo esiste per coordinare l'attività urbanistica della capitale con il suo hinterland.

L'abusivismo non è più a questo punto uno dei fenomeni di Roma: è il modo stesso di essere della città<sup>20</sup>. È con l'abusivismo che Roma è arrivata alla dimensione e all'estensione di una metropoli, proprio nei decenni in cui la crescita demografica è diminuita<sup>21</sup>.

Nonostante la grande variante urbanistica del 1978 che sembra almeno preludere alla conclusione del fenomeno, anche perché erano via via esaurite le cause sociali che avevano generato quello storico «di necessità»<sup>22</sup>, l'abusivismo continuò senza alcun argine anche nei due successivi decenni, anche se con dimensioni più contenute a causa delle mutate dinamiche demografiche.

Nel 1997, con la deliberazione n. 92, il Consiglio comunale individua altri 55 «Nuclei di costruzioni abusive residenziali sanate o in corso di sanatoria ai sensi della legge 662/1996»: ulteriori 30 000 abitanti insediati e un territorio compromesso di circa 2000 ettari. Questi nuclei vennero sanati urbanisticamente inserendoli all'interno della Variante delle certezze<sup>23</sup>; tre anni dopo con la Deliberazione n. 176 del 2000 vengono inseriti nella citata variante altri 41 nuclei<sup>24</sup>. Per nessuno di essi stavolta fu eseguita una qual-

<sup>20</sup> L'abusivismo edilizio non si è limitato alla realizzazione di nuovi edifici e nuovi agglomerati. Anche i quartieri storici sono stati infatti investiti dal modello della «sopraelevazione» di cui si parlerà nel cap. XXIX.

<sup>21</sup> Al censimento del 1951 Roma aveva 1 652 000 abitanti; nel 1961, 2 168 000; nel 1971, 2 752 000; nel 1981, 2 840 259 abitanti: solo 48 000 in più del censimento di dieci anni prima.

<sup>22</sup> PAOLO BERDINI, Introduzione al dossier *L'abusivismo a Roma dopo gli anni settanta*. «Urbanistica informazioni», n. 108, novembre-dicembre 1989, e *Dieci anni di lotte dell'Unione borgate*, Roma 1985.

<sup>23</sup> Per la Variante delle certezze vedi capitolo XXVII.

<sup>24</sup> Riportiamo l'elenco delle 76 zone di nuovo abusivismo inserite all'interno della Variante delle certezze (tra parentesi la popolazione al 1994; non viene riportata la superficie delle aree compromesse):

1. Cinquina - Colle della Francesca (267); 2. Casal Boccone Gra, km 27 (43); 3. Casal Monastero - via Dante da Maiano (378); 4. Casalone-Castelverde (1327); 5. Castelverde - Fosso dell'Osa - Via Polense, km 18 (269); 6. Castiglione - Via Polense, km 19 (241); 7. Fosso San Giuliano - Via Polense, km 20 (377); 8. Consorzi valle della Borghesiana (2200); 9. Finocchio - Via di Vermicino (2200); 10. Colle della Lite (1100); 11. San Vittorino (436); 12. Finocchio - Valle della Morte (920); 13. Via di Casal Morena - Colle Tappi (1022); 14. Via delle vigne di Passolombardo (224); 15. Trigorina - via Trandafilo (462); 16. Frigoria-Torretta (195); 17. Via Castel di Leva (1302); 18. Radicelli - Consorzio Colle dei Pini (548); 19. Monte Migliore (56); 20. Falcognana (23); 21. Vitinia - Via Castel d'Aiano (360); 22.

sivoglia perimetrazione: si scelse di indicare la località in cui si era manifestato il fenomeno, «il toponimo», lasciando ai consorzi degli stessi abusivi la predisposizione delle perimetrazioni e delle varianti urbanistiche. Agli stessi responsabili della trasgressione di legge si affida dunque il futuro della città.

La Deliberazione comunale n. 92 del 1997 fornisce anche la chiave per comprendere il principale motivo: auspica infatti la possibilità di sanatoria di quelle abitazioni abusive attraverso la seconda legge di sanatoria edilizia approvata dal parlamento nel 1994<sup>25</sup>. Oltre alle conseguenze sul territorio in termini di costi e di mancanza di razionalità dell'assetto, la «cultura» abusiva romana ha anche contribuito in modo decisivo all'approvazione di una lunga serie di leggi dedicate a rincorrere un fenomeno che non si sapeva o voleva governare.

Nel 1985, dietro alla forte spinta delle borgate romane, il parlamento approva la prima delle leggi di condono che, insieme alla grande variante urbanistica avviata proprio negli anni '70, renderà legale ciò che era nato sotto il segno dell'illegalità, compromettendo definitivamente la possibilità di governo del territorio romano.

La copiosa produzione legislativa in favore dell'abusivismo ha

Cimitero di Longarina (46); 23. Stagni di Ostia (1810); 24. La Lingua - Aurora (1077); 25. Infernetto - Ponte Olivella (686); 26. Palocco - via di Macchia Saponara (1190); 27. Palocco - via di Macchia Saponara (562); 28. Dragona - via di Bagnoletto (362); 29. Infernetto - via Lotti (241); 30. Malafede - via di Ponte Ladrone (255); 31. Monti San Paolo - Monte Cugno (593); 32. Via del Casaleto di Giano (195); 33. Piana del Sole - via Piscina Gagliarda (1699); 34. Ponte Galeria - via Portuense km 14 (221); 35. Casali della Muratella - Consorzio Collina Azzurra (309); 36. Monte delle Capre - via Coreglia Antelminelli (975); 37. Santa Cecilia (251); 38. Massimina - Villa Paradiso (465); 39. Torre Massimi - via della Vignaccia (250); 40. Casalotti - via del Forno Saraceno (1920); 41. Podere Zara - via Franconalto (660); 42. Palmarola - via Ponderano (397); 43. Palmarola - via Lizzena (272); 44. Colle Fiorito - Via della Storta (608); 45. Via Rivoli A - via della Storta (154); 46. Via Rivoli B - via della Storta (526); 47. Tragliatella (828); 48. Pian del Marmo (194); 49. via di Boccea, km. 12 (111); 50. Santarelli - via Anguillarese (80); 51. Colle Giustiniana (462); 52. S. Cornelia - via Monte del Gatto (189); 53. La Sorta - via Riserva Campetti (127); 54. Cesano paese (143); 55. Cesano - via Colle Febraro (323). Il totale dei residenti insediati è di 32 171 abitanti.

Con la Deliberazione di Consiglio comunale n. 176/2000 il precedente elenco veniva integrato *ad abundantiam* con ulteriori 21 toponimi senza che si sentisse la necessità di precisare la dimensione delle superfici compromesse o del numero degli abitanti coinvolti:

56. Colli della Valentina; 57. Selvotta-Casilina; 58. Villa Senni - Valle Marciana; 59. Via della Falcognana; 60. Via di Monte Stallonara - San Cosimato; 61. Consorzio Nuova Marani; 62. Fosso Pietrosio; 63. Cerquette grandi - Colle Selvotta; 64. Via Morsasco; 65. Santarelli - via Anguillarese; 66. Via del Torraccio; 67. Cava Pace; 68. Fosso della Castelluccia; 69. Santa Fumia A e B - villa Balbetti - Palazzo Morgana - Fosso di Santa Palomba; 70. Tor Vergata - Passolombardo; 71. Pantanelle - via Montagnana; 72. Palmarolina; 73. Via Brozolo; 74. Pian Saccoccia; 75. Tenuta Piccirilli - via Tiberina, km 2,3; 76. Sant'Isidoro.

<sup>25</sup> PAOLO BERDINI, *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia*, Donzelli, Roma 2010.

però inizio quasi dieci anni prima, nel 1974, quando la Regione Lazio aveva approvato la legge n. 34 che definiva le lottizzazioni a scopo edilizio per tentare di reprimere quelle abusive. Sono anni di grandi manifestazioni degli abitanti delle periferie per chiedere servizi. Il 28 luglio 1977 la Regione approva la prima legge di sanatoria edilizia della storia d'Italia. La legge viene però «osservata» dal Commissario di governo e non viene promulgata, dando così inizio a una più forte pressione per ottenere una legge nazionale.

In attesa di quel provvedimento, la Regione Lazio approva ancora nel 1980 una legge per il recupero degli insediamenti abusivi<sup>26</sup>. L'accertamento delle trasgressioni viene affidato ai Comuni, e nel tempo di quindici mesi dall'entrata in vigore, essi avrebbero dovuto individuare le aree costruite abusivamente e procedere poi al loro recupero urbanistico attraverso specifiche varianti urbanistiche.

In quegli stessi anni la competente commissione della Camera dei deputati lavora a tempo pieno per emanare la prima legge di sanatoria edilizia della storia italiana che tanto interessava le forze politiche e sociali del Comune di Roma. Il clima era talmente favorevole all'adozione della legge di sanatoria che quando la Regione Lazio approva nel 1983 una variante alla legge di sanatoria, il Consiglio dei ministri la impugna perché «erano in fase di approvazione da parte del parlamento norme generali cui le Regioni dovranno attenersi».

E in effetti, all'inizio del 1980, il ministro dei Lavori pubblici Francesco Compagna aveva già presentato un primo disegno legge. Dopo aver rinviato alla Corte costituzionale la legge di variazione del condono del Lazio, il Consiglio dei ministri nell'ottobre 1983 approva il primo decreto legge in materia. Ma nella discussione parlamentare, il 13 ottobre, il decreto viene bocciato in commissione per vizi di incostituzionalità. Nel marzo del 1985, presidente Bettino Craxi e ministro ai Lavori pubblici il democristiano Franco Nicolazzi, viene approvata la legge n. 47/85 che rendeva possibile condonare gli edifici realizzati fino alla data del 1° ottobre 1983<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Legge n. 28 del 2 maggio 1980, «Norme concernenti l'abusivismo edilizio ed il recupero dei nuclei edili sorti spontaneamente».

<sup>27</sup> Dopo la legge Craxi-Nicolazzi il 23 dicembre 1994 viene approvata, ministro dei Lavori pubblici Roberto Radice, presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, la legge 724 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» che converte il decreto legge 551 del 27 settembre. Al suo interno ci sono le norme che riaprono i termini temporali di presentazione delle domande di condono. Il primo governo Berlusconi era entrato in carica pochi mesi prima, il 10 maggio 1994. Infine, il decreto legge 269, «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici» del 30 settembre 2003, introduce una nuova scadenza per le sanatorie edilizie.

Una domanda viene a questo punto spontanea dinanzi alle cifre dell'abusivismo: da dove viene questa immensa domanda di nuove case? chi sono i cittadini che alimentano il mercato abusivo?

Certamente ci sono i baraccati e gli immigrati di primo arrivo: ma sono pochi rispetto alle quantità messe in moto dall'abusivismo e sono soprattutto poveri; sono i clienti tipici dell'edilizia pubblica, non dello speculatore abusivo che ha la sua clientela dal cittadino medio in su, tra chi è in grado di onorare mutui e cambiali.

Un vero e proprio mercato edilizio che non viene risolto né dalla scarsa produzione edilizia pubblica, né dall'edilizia privata. Esso provocò di conseguenza la necessità di rendere «legittime» queste imponenti realizzazioni di interi quartieri. Si tratta dunque di far rientrare gli ettari e metri cubi comunque abusivi dentro un perimetro e una norma: comincia l'era dei «recuperi urbanistici» e dei «condoni»; con lo Stato, la Regione Lazio, il Comune di Roma che si inseguono, si rincorrono, si sorpassano; con gli abitanti, i proprietari, gli speculatori che giocano al rinvio e alla proroga fino a fare dell'«abusivo condonato» uno stato giuridico permanente, un tipo edilizio riconoscibile e rispettato<sup>28</sup>: il tipo edilizio della immensa metropoli, come la *palazzina* era stata sessant'anni prima il tipo edilizio della grande espansione.

Allo stesso modo in cui la *palazzina* aveva vanificato il piano regolatore del 1909 e il piano del 1931, adesso l'«abusivo condonato» annulla la già scarsa e confusa pianificazione degli anni '60: nata del resto insieme alla grande crescita dell'abusivismo in un intreccio di interessi non certo casuale.

Un altro aspetto del problema è quello urbanistico. Questa enorme massa edilizia distesasi dappertutto nulla ha di ciò che eravamo abituati a chiamare «città», eppure è questa la città. Niente cambia sotto questo aspetto se si cambiano i nomi: zone «O» invece di zone abusive, pratica per il condono invece che domanda di licenza edilizia. E niente cambia se nelle tavole chiamate «piano regolatore» queste zone invece di non essere indicate, sono indicate appunto con un termine che significa «costruite fuori piano regolatore», fuori Regolamento edilizio, fuori di qualsiasi preoccupazione sociale, fuori di ogni calcolo sui costi conseguenti alla comunità per i benefici della rendita fondiaria.

<sup>28</sup> Ricordiamo la legge regionale n. 84 del 22 luglio 1974 e le delibere del Consiglio comunale n. 1665/1977, n. 3372, 3373, 3374, 3375, 3376, 3377/1978; n. 4404/1981.

Se scorriamo gli elenchi delle migliaia di ettari via via urbanizzati abusivamente vediamo che essi sono distribuiti a pioggia in quella che sarebbe dovuta essere la grande periferia pianificata dagli anni '60 in poi. Precedendola e sostituendola, l'abusivismo l'ha condizionata e ha obbligato anzi l'iniziativa pubblica ad adattarsi e a porsi al servizio della gigantesca operazione «condono».

Se fiscalmente siamo passati dalla città «abusiva» alla città «condonata», urbanisticamente non siamo passati alla città «recuperata».

Questo termine – anche se abusato – si è applicato in realtà per episodi: il recupero, il riscatto, la riqualificazione della periferia metropolitana dovrebbero venire dai quartieri di edilizia pubblica, dai centri commerciali e di servizio, da interventi del settore produttivo – soprattutto terziario –, da quartieri convenzionati di prestigio.

A oggi sono ancora rari gli esempi di positivo recupero. La metropoli condonata si presenta come una massa continua, compatta, indifferente (come si presentava del resto cinquant'anni prima la città delle *palazzine*): gli episodi cui è affidato il recupero e il riscatto si staccano e si impongono con grandi masse geometriche disegnate a una scala differente rispetto ai tessuti preesistenti. È anche troppo facile rilevare che questi interventi, ponendosi come «diversi» e anzi accentuando all'estremo proprio la contrapposizione, non avviano certo quella integrazione con la città intorno che è invece tanto invocata.

Che l'architettura possa riscattare la società è cosa da dimostrare: soprattutto quando è solo disegno di forme e non contemporanea ricerca dei valori di cui le forme possono essere l'espressione<sup>29</sup>. Se percorriamo gli anni passati da Roma come capitale del Regno d'Italia vediamo in tante occasioni case e quartieri sorti nella presunzione e nell'illusione di essere e poter rimanere oggetti singoli, distinti e caratteristici: tali furono invece solo nelle fotografie che accompagnarono l'inaugurazione, poi la loro espressione fu condizionata e trasformata dal formarsi della città intorno, cioè dal diventare essi stessi «città» da volumi e architetture come erano stati pensati.

Si ripete quanto avvenne dopo il piano del '31: si continua a

<sup>29</sup> Si comincia a usare in questi anni tra gli architetti la parola «contenitore», che codifica appunto la rinuncia a un'architettura organicamente collegata alla sua ragione e alla sua storia.

tenere in piedi un piano che non è più riconoscibile come quadro unitario di sviluppo e di razionalizzazione della città e che attraverso infinite varianti perde sempre più qualsiasi parvenza di unitario riferimento e di certezza del diritto e del futuro.

La città abusiva è ormai la città, e l'urbanistica ha come suo compito solo di adeguare disegni e norme e non di creare l'alternativa. Appare quindi logico che le grandi opere programmate nei decenni precedenti proprio per creare la città alternativa, la città diversa, la città «opposta» non si realizzino: siano queste il grande parco archeologico dai Fori all'Appia Antica e il parco archeologico di Veio, o i grandi interventi infrastrutturali come le metropolitane e lo Sdo<sup>30</sup>.

Il «recupero» urbanistico delle 84 zone abusive, che vennero classificate «O» dalla variante urbanistica comunale del 1978, avrebbe avuto una vita difficile e travagliata. Fu messa in moto una macchina tecnica e amministrativa gigantesca: dopo l'approvazione regionale della variante, i piani attuativi delle singole borgate furono affidati mediante concorso per titoli ad altrettanti gruppi professionali esterni all'amministrazione comunale. Oltre 500 tecnici presero parte al disegno di dettaglio delle zone. Una gigantesca macchina amministrativa che non funzionò. Si pensi che soltanto a cavallo dell'anno 2000 è stata approvata la grande maggioranza dei piani particolareggiati di tali zone: oltre vent'anni dall'adozione della variante del 1978. Il tempo necessario a una generazione per sostituirsi a un'altra generazione.

È bene sottolineare che anche l'affidamento del recupero dei «toponimi» ai consorzi degli abusivi non ha dato risultati apprezzabili. A oltre dieci anni dalla data di adozione della Variante delle certezze, nessun piano delle 76 zone abusive di terza generazione è stato sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale. Tutto scorre ininterrottamente, mentre i problemi delle periferie romane sembrano sempre gli stessi, aggravati dal tempo che trascorre inesorabile.

Nel 2007 don Roberto Sardelli, storico interprete del riscatto

<sup>30</sup> Riteniamo certamente interessante per ricostruire la vera storia di Roma moderna un confronto tra i Nuclei edilizi (cioè il «fuori-piano» dopo il piano del '31: cfr. cap. XIV) e l'abusivismo (cioè il «fuori-piano» dopo il piano del '62: cfr. cap. XXV). I nuclei edilizi interessavano 2856 ettari quando Roma aveva 1 150 589 abitanti (censimento 1936), cioè 25 mq edificabili fuori piano per abitante. Le zone «O» interessavano invece circa 4700 ettari di territorio, mentre al censimento del 1971 Roma aveva 2 752 000 abitanti: cioè 28 mq edificabili fuori piano per abitante.

delle borgate romane negli anni '70, ha denunciato nuovamente insieme al suo gruppo lo stato di abbandono delle periferie con il documento *Per continuare a non tacere* accompagnato da un video<sup>31</sup>. La denuncia è nella sostanza identica a quella elaborata all'interno della baraccopoli dell'Acquedotto Felice quarant'anni prima. I tempi insostenibili dell'urbanistica coincidono – almeno una volta! – con i tempi insostenibili di una città che non riesce ad assumere i tratti di unificazione urbana e sociale tipici delle città moderne<sup>32</sup>.

È l'abusivismo tanto giustificato e tanto tollerato ad aver sfigurato e compromesso per sempre il futuro di Roma.

<sup>31</sup> Roberto Sardelli (1935), sacerdote e scrittore. Nel 1968 iniziò la sua attività pastorale nella chiesa parrocchiale di San Policarpo, a Cinecittà. Alle spalle della chiesa c'era il grande gruppo di baracche dell'Acquedotto Felice e don Sardelli andò a vivere in mezzo ai baraccati, condividendo la loro vita e organizzando la «Scuola 725», dal numero civico di una baracca che fu adibita a scuola provvisoria. La scuola divenne famosa per la *Lettera al sindaco* che animò il dibattito degli anni '60. Il borghetto fu demolito nel 1973. Da allora ritorna alla vita sacerdotale continuando a essere un punto di riferimento per le iniziative sulle periferie romane. Il film del 2007 che ripercorre con gli stessi protagonisti i quarant'anni dalla prima lettera al sindaco, è di Fabio Grimaldi, documentarista.

<sup>32</sup> Un timido segnale di speranza viene in quest'ultimo periodo da un rinnovato interesse verso lo studio delle condizioni di vita delle periferie. Vanno segnalati in particolare sia le nuove ricerche della scuola di sociologia di Franco Ferrarotti, sia il tentativo della Cgil di Roma e del Lazio che per iniziativa di Antonio Castronovi ha compiuto un prezioso lavoro di continuità e sistematicità nell'azione di analisi e di ricerca delle possibilità di un recupero della periferia romana. Della scuola romana vanno segnalati: FRANCO FERRAROTTI e MARIA IMMACOLATA MACIOTTI, *Periferie, da problema a risorse*, Sandro Teti, Roma 2009, e SONIA MASIELLO, *Roma periferica*, Franco Angeli, Milano 2009. L'azione della Cgil è condensata in tre volumi: *Le periferie nella città metropolitana*, a cura di Barbara Cannata, Sergio Carloni e Antonio Castronovi, Ediesse, Roma 2008; *Un futuro per Roma*, a cura di Antonio Castronovi, Ediesse, Roma 2009, e *Roma tra passato e futuro*, a cura di Antonio Castronovi, Ediesse, Roma 2010. Da segnalare ancora, *Ricominciamo dalle periferie*, a cura di Massimo Ilardi ed Enzo Scandurra, Manifestolibri, Roma 2009.

## Capitolo ventiseiesimo

## Cultura, politica e urbanistica negli anni '70

Se confrontiamo il centenario del XX Settembre con altre ricorrenze di avvenimenti, di nascite, di morti dobbiamo constatare che una straordinaria modestia caratterizzò quell'anniversario. Nessuna esposizione fu programmata come nel 1911 per il cinquantenario del Regno d'Italia o nel 1942 per il ventennale del fascismo; neanche una mostra, un convegno di qualche importanza<sup>1</sup>. Italia Nostra aveva proposto come tema del centenario la realizzazione e l'apertura del grande parco archeologico dell'Appia Antica: ma nessuno raccolse il suggerimento. Nessuno cercò neanche di approfittare dell'occasione per muovere miliardi con qualche legge straordinaria: e fu un bene che non si siano ripetuti gli avvenimenti che accompagnarono dieci anni prima le Olimpiadi.

Le cause di questa sordina furono probabilmente diverse. La generale antipatia degli italiani per la capitale; un odore di laicismo che molti pensavano potesse dispiacere al Vaticano; l'eco vicino del '68 e del '69, che aveva messo in crisi tante istituzioni universitarie e politiche; un probabile malessere dinanzi a un'eventuale ripresa di luoghi comuni in assenza di un originale ripensamento dei fatti del 1870 (romani, italiani, internazionali) e del Risorgimento tutto<sup>2</sup>.

Importanti novità si stavano invece attuando, intorno alla data del 1970, nella struttura della pubblica amministrazione: la nascita delle circoscrizioni e della Regione. Qualcosa prendeva corpo,

<sup>1</sup> Il 20 settembre 1970 a Porta Pia, davanti alla «Breccia», ci fu un discorso, la fanfara dei bersaglieri, l'arrivo di una corsa ciclistica.

<sup>2</sup> Tra le pubblicazioni uscite per il 1970 ricordiamo: ministero dell'Interno, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, vol. LXXI; ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Gli archivi del IV corpo d'esercito e di Roma capitale*, inventario a cura di R. Guèze e A. Papa, vol. LXXII; ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Gli archivi delle giunte provvisorie di governo e della luogotenenza generale del re per Roma e le province romane*, inventario a cura di C. Lodolini Tuppati, entrambi Roma 1970-72; «Il veltro», rivista della Dante Alighieri, nn. 4-6, anno XIV, Roma 1970, con molti saggi tra cui quelli di F. Bartocchini, C. Destefanis, A. M. Ghisalberti.

responsabilità, ruoli e autorità a scala più piccola del Comune unitario e alla scala intermedia tra questo e lo Stato.

L'istituzione delle circoscrizioni sembra preludere a forme di governo sempre più vicine alle esigenze sociali. Dopo anni di discussioni, l'11 febbraio 1972 il Consiglio comunale di Roma approva la suddivisione della città in venti circoscrizioni; due anni dopo il decentramento amministrativo viene sancito con legge nazionale.

Prima del 1972 le circoscrizioni furono istituite in quasi tutte le città italiane in applicazione di vecchissime possibilità legislative, mai attuate, sotto la spinta dei movimenti di quartiere, dei comitati di cittadini, delle associazioni di base<sup>3</sup>. Queste erano sorte numerose nel decennio '60 quasi sempre al di fuori delle strutture politiche, assistenziali e sociali tradizionali.

Il primo compito di cui queste associazioni si erano trovate investite era stato ovunque la compilazione di *cartes de doléances* che confermavano *in corpore vivo* la tragedia di questa città in cui più nulla sembrava funzionare: scuole con tripli turni<sup>4</sup>, ospedali sempre più insufficienti e indecenti (e cliniche private carissime e pessime), turni estivi per la distribuzione dell'acqua, interi quartieri senza fogne né strade asfaltate, vigili urbani solo nelle zone centrali, istituti assistenziali degenerati a combriccole elettorali e poi irregolarità, illeciti, abusi, prevaricazioni a non finire.

In un secondo momento i numerosi comitati di cittadini sono passati ad azioni di sostituzione delle carenze pubbliche: occupazione da parte di madri e bambini delle aree che il Comune avrebbe dovuto espropriare come parchi pubblici, costruzione collegiale nelle ore e nei giorni non lavorativi dei campi sportivi ecc.<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Il decentramento amministrativo era previsto dall'art. della legge comunale e provinciale (T.U. 4 febbraio 1915, n. 148). A Roma il decentramento per circoscrizioni fu deliberato dal Consiglio comunale il 13 aprile 1966 (del. n. 1158); le circoscrizioni furono delimitate una prima volta con la del. n. 968 del 5 aprile 1968; i primi Consigli circoscrizionali furono nominati il 26 settembre 1969 in forma indiretta dal Consiglio comunale; furono direttamente eletti secondo la legge n. 278/76 a partire dalle elezioni comunali del 1981.

<sup>4</sup> La mancanza di aule era stata calcolata nel 1968 in 3031, di cui 1713 di immediata necessità.

<sup>5</sup> Le associazioni di quartiere raggiunsero il numero di 62 nel 1979; alcune hanno una caratterizzazione culturale-politica (Circolo Quattro Venti, Circolo Monteverde, Circolo Montesacro), altre sono orientate sulla trasformazione di azioni rivendicative inizialmente settoriali o assistenziali (Unione Italiana Sport Popolari). Quasi tutte stampavano o ciclostilavano interessanti giornali o «numeri unici»: il primo ci risulta essere stato «La voce del Tiburtino», numero unico uscito nel gennaio 1966. Prevalentemente queste iniziative di quartiere sono nate nella periferia popolare, ma c'è anche l'associazione Amici di Monte Mario che stampa dal novembre 1969 un mensile: «Monte Mario», distribuito gratis nelle edicole.

Le circoscrizioni avrebbero dovuto essere il referente diretto della partecipazione di base: dapprima ne furono istituite 12, poi il loro numero fu portato definitivamente a 20 nel 1972<sup>6</sup>. Il Consiglio circoscrizionale è formato da venti membri e ha poteri in parte consultivi, in parte delegati dal sindaco.

La nomina dei consiglieri avvenne in un primo periodo attraverso l'indicazione dei partiti sulla base delle percentuali di voto ottenute nelle elezioni comunali in quel territorio. Dal 1980 i candidati al Consiglio circoscrizionale venivano invece votati direttamente dall'elettore anche se i presidenti venivano nominati ancora dal sindaco sulla base dei risultati elettorali ottenuti dalle differenti liste.

Intorno agli anni '90 si concretizzano tre importanti novità. La prima legata al destino di Fiumicino<sup>7</sup> che diventerà Comune autonomo: da allora Roma ha pertanto 19 municipi. La seconda novità porterà all'istituzione dei Consigli municipali e all'elezione diretta dei loro presidenti con le stesse modalità di elezione diretta previste per l'elezione dei sindaci<sup>8</sup>. La terza novità istituzionale è rappresentata dall'approvazione della legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali che conteneva, se fosse stata attuata, la potenzialità di delineare un quadro di profondo cambiamento. La legge prevedeva infatti che gli undici maggiori comuni italiani in termini demografici divenissero «città metropolitana» con poteri simili, anche se maggiori specie in materia di pianificazione territoriale, a quelle delle province ordinarie. Gli eventuali organi di decentramento comunale, come le circoscrizioni, sarebbero conseguentemente diventate (dopo una revisione dei confini) veri e propri comuni autonomi. Tale riforma

<sup>6</sup> 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, Quattrocchio; 8) Tor 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; 18) Aurelio; 19) Trionfale; 20) Cassia, Flaminia.

<sup>7</sup> In applicazione della legge sul decentramento furono raccolte le firme tra i residenti della circoscrizione XIV allo scopo di istituire un Comune autonomo. Nel 1991 si svolse la tornata elettorale che vide la prevalenza dei favorevoli con una percentuale del 74%. L'istituzione del Comune di Fiumicino, i cui confini ricalcavano quelli dell'originaria circoscrizione avvenne nel 1992 con legge regionale n. 25 del 6 marzo. La superficie territoriale attribuita al Comune di Fiumicino è di 213 ettari.

<sup>8</sup> Il profondo mutamento delle caratteristiche dei sistemi elettivi avvenne con la legge n. 81/1993 approvata con l'urgenza e lo scopo di mettere fine al diffuso malaffare emerso con la vicenda Tangentopoli. L'elezione diretta è contenuta nell'articolo 10. Con Deliberazione di Consiglio comunale del 19 gennaio 2001 le originarie circoscrizioni divengono «municipi».

è rimasta sulla carta e non solo a Roma, non essendo stata applicata in nessuna parte del paese. Tutto è rimasto immutato, come nelle migliori tradizioni<sup>9</sup>.

L'altro grande avvenimento strutturale fu l'attuazione in tutta Italia del disposto costituzionale che stabiliva l'organizzazione della nazione in regioni. Se le circoscrizioni rappresentavano un decentramento del Comune, le Regioni rappresentavano il decentramento dello Stato<sup>10</sup>.

Questi due importanti avvenimenti non furono però in alcun modo basati su considerazioni territoriali e socio-geografiche, che pure avrebbero potuto rinforzarne la costituzione e dare un'immagine meno grigia e prefettizia. Ciò fu soprattutto pesante per le divisioni in circoscrizioni, non solo a Roma: se le regioni come istituzione politica potevano infatti pigramente ricalcare i confini delle tradizionali regioni, altrettanto non poteva avvenire nelle città. In queste infatti esistevano solo divisioni secondo servizi amministrativi di vario genere e risalenti a varie epoche che non si prestavano a dare un'indicazione precisa e coerente con i fini politici del decentramento. Roma in particolare si presentava divisa in rioni, quartieri, suburbi più volte modificati nei cento anni che avevano visto la popolazione passare da poco oltre 200 000 abitanti a quasi 3 000 000.

Senza alcuno studio (e quindi senza alcun criterio socio-urbanistico) si divise la città in venti pezzi e si cercò poi di sistemare i nuovi uffici in quegli edifici di proprietà comunale che per caso ricadevano dentro quei pezzi, spesso lontani dalla maggior parte del territorio, mai in punti che avessero un qualche ruolo di «centro», quasi sempre senza viabilità né mezzi pubblici specifici.

Regione e circoscrizioni riveleranno ben presto di essere nient'altro che una macchinosa, pesante, complicata serie di incrociate

<sup>9</sup> Alla fine del 2010, con l'approvazione dei primi provvedimenti sul «federalismo», è stata istituita *Roma Capitale* e cioè un'istituzione comunale che assume al suo interno poteri più complessivi come quelli di pianificazione paesistica (oggi in capo alla Regione) o di pianificazione urbanistica (oggi in capo alla Provincia). Dopo l'approvazione della nuova veste istituzionale, il sindaco di Roma, Gianni Alemanno, ha dichiarato la volontà di avviare la revisione dei confini degli attuali municipi. In prima ipotesi ne sono stati indicati dodici al posto degli attuali diciannove. Rimangono ancora da definire i criteri e le finalità di tale revisione. Cfr. D. L. 17 settembre 2010, *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale*.

<sup>10</sup> Le Regioni iniziarono a funzionare nel 1970 (salvo quelle a statuto speciale già istituite nel dopoguerra) con la prima elezione dei Consigli regionali. È nel corso del 1971 che entrarono in azione i vari decreti di passaggio delle attribuzioni e di deleghe dall'apparato centrale ministeriale alle nascenti strutture politiche e burocratiche regionali.

burocrazie che invece di rafforzare i poteri politici da una parte e la partecipazione civica dall'altra, li hanno entrambi ancora di più esautorati, avviliti, esclusi.

In questo generale rimescolamento delle competenze e delle responsabilità, si fa strada l'esigenza di una revisione del piano regolatore del 1962, già variato come abbiamo visto nel 1965 e 1967<sup>11</sup>. A questo scopo, nel febbraio 1973, l'amministrazione comunale nomina una commissione di cinque persone rappresentanti dei quattro partiti che costituiscono la maggioranza capitolina: è la prima volta che il criterio della lottizzazione partitica non ha bisogno di nascondersi dietro competenza, professionalità o designazione di enti e istituzioni<sup>12</sup>. Nell'agosto 1973 i cinque presentano le loro proposte che l'Ufficio speciale per il nuovo piano regolatore (Usnpr) rielabora e il Consiglio comunale adotta l'8 agosto 1974; ma – come abbiamo visto – è nata nel frattempo la Regione, che impiegherà cinque anni per dare la sua approvazione (marzo 1979), quando già altre varianti e revisioni secondo svariati criteri saranno state avviate dal Comune<sup>13</sup>.

In questo quadro i problemi di fondo non trovano certo chiarimento e tendono a frantumarsi in episodi. Eppure, non erano mancati nei primi anni '70 tentativi sistematici di affrontare la questione urbana, le sue contraddizioni, le sue ingiustizie.

Nel 1974 il vicariato di Roma promosse il convegno su *La responsabilità dei cristiani di fronte alle attese di giustizia e di carità nella diocesi di Roma* che vide tra i protagonisti don Luigi Di Liegro<sup>14</sup>.

Un osservatore privilegiato di quegli anni, Giovanni Franzoni, all'epoca abate del monastero benedettino di San Paolo fuori le

mura, afferma che fu Di Liegro a insistere per mutare il titolo e l'agenda dell'incontro, aggiungendo al sostantivo carità quello di giustizia<sup>15</sup>.

Nel convegno viene compiuta una severa analisi dei mali della capitale, delle gravi carenze dei servizi, delle responsabilità di coloro che guidavano il governo urbano mentre la giustizia sociale si raggiunge costruendo un sistema dei servizi sociali inteso come strumento per l'affermazione dei diritti, delle possibilità di riscatto e per formare la comunità urbana<sup>16</sup>. Il convegno del 1974 aveva trovato terreno fertile nel clima culturale, sociale e politico di quegli anni. Severe critiche verso le prime amministrazioni guidate dalla Democrazia cristiana erano generalizzate.

Giuseppe De Rita<sup>17</sup> afferma, in una delle relazioni centrali del convegno, che la città vive «una spapolata estraneazione nel quotidiano», «una congerie disordinata e confusa di interessi particolari», «una marmellata sociale che condannava la città a una inevitabile assenza di guida pubblica delle trasformazioni urbane».

<sup>15</sup> «La distinzione fra giustizia e carità è fondamentale nella vita concreta della comunità cristiana; queste due virtù non devono essere separate, personali e collettive, ma non possono nemmeno essere confuse e sovrapposte. È opportuno ricordare come nel 1974 la diocesi di Roma promosse un convegno di tipo assembleare e partecipativo sul tema *Attese di giustizia e di carità nella diocesi di Roma* che fu realizzato, con evidente successo di partecipazione e di attenzione, nel febbraio di quello stesso anno. Il titolo originario, nella fase preparatoria era *Attese di carità nella diocesi di Roma* e fu dal campo del laicato cattolico (Azione cattolica e Acli) che partì un suggerimento assai determinato, per modificare il titolo e porre come prima urgenza il discorso delle legittime attese in una città ove il disordine sociale e la cattiva amministrazione erano ben conosciute. Importante, in questa fase, fu l'influenza di don Luigi Di Liegro, poi presidente della Caritas diocesana, fortemente deciso a chiarire, nell'operare della Chiesa locale, il corretto rapporto fra carità e giustizia». Cfr. GIOVANNI FRANZONI, *La solitudine del samaritano*, p. 21, Roma 2002.

Giovanni Franzoni (1928), teologo e intellettuale. Partecipò al Concilio Vaticano II. È stato abate del convento benedettino di San Paolo fuori le mura di Roma. Sospeso a *divinis* nel 1974 per la sua attiva partecipazione al referendum per la conferma della legge sul divorzio, fu successivamente ridotto allo stato laicale nel 1976. Fondatore della Comunità cristiana ostiense ancora oggi attiva. È autore di numerosi saggi. Interviene regolarmente sul periodico «Confronti».

<sup>16</sup> «Roma è una città; ma non una comunità. L'individuo è prevalentemente solo, anche se vive in quartieri numerosi e affollati. Sono le stesse strutture cittadine a isolarlo, a non consentirgli un armonico sviluppo delle relazioni umane. La dimensione e le caratteristiche urbanistiche della città, unitamente all'ininterrotto traffico non offrono luoghi di incontro. Le piazze (poche fuori della cerchia delle Mura Aureliane e nei nuovi quartieri) quando non sono delle piattaforme di smistamento e smaltimento del traffico, sono degli enormi parcheggi. In ogni caso, la loro struttura e dimensione non stimolano la sosta». Conferenza stampa del cardinal Poletti a conclusione del convegno, pubblicata a cura dell'Ufficio pastorale del Vicariato di Roma, Roma 1994, p. 16.

<sup>17</sup> Giuseppe De Rita (Roma 1932), sociologo, funzionario della Svimez, direttore del Censis.

<sup>11</sup> Cfr. AA.VV., *Dibattito per Roma*, in «Città e società», n. 5, 1971. Per l'esatto svolgersi degli avvenimenti amministrativi durante il decennio '70: S. GARANO, A. M. LEONE, R. SEBASTI e P. VISENTINI, *Roma. Cronache urbanistiche degli anni settanta* cit.

<sup>12</sup> I cinque erano così divisi: due Dc (D'Erme e Nucci), un Psi (Vittorini), un Pri (Lugli), un Psdi (Borsi).

<sup>13</sup> Vogliamo ricordare che in questi anni raggiunge il massimo l'abusivismo e inizieranno il lungo e complicato iter le «perimetrazioni»: vedi capitolo xxvii.

<sup>14</sup> Luigi Di Liegro (1928-97), sacerdote, fu tra i fondatori della Caritas nazionale. Direttore della Caritas romana per oltre vent'anni è stato il punto di riferimento della città degli emarginati e degli esclusi. Intuf fra i primi l'importanza del fenomeno dell'immigrazione dai paesi poveri del mondo attivandosi per la realizzazione di servizi a loro dedicati. A lui si deve l'esistenza della gran parte dei servizi ancor oggi esistenti, dalle mense di via Marsala e del Colle Oppio all'«albergo» di ponte Casilino, dall'ambulatorio per gli immigrati dell'Ospedale San Gallicano al centro di assistenza per i malati di Aids a villa Glori. In suo nome è attiva una fondazione: Fondazione Internazionale Luigi Di Liegro onlus.

Critiche evidenziate anche da papa Paolo VI, che in una lettera inviata al cardinale Roy in occasione dell'80° anniversario dell'enciclica *Rerum Novarum* afferma:

Nella crescita disordinata delle città nascono nuovi proletariati. Essi si installano nel cuore delle città, spesso abbandonate dai ricchi, si accampano nelle periferie, cintura di miseria che già assedia in una protesta ancora silenziosa, il lusso troppo sfacciato delle città consumistiche<sup>18</sup>.

Nel corpo stesso della Chiesa inizia a nascere un profondo mutamento verso il legame con la Democrazia cristiana e a spingere in questa direzione non è soltanto qualche frangia periferica ma lo stesso Paolo VI, come scrive Andrea Riccardi:

La linea di papa Montini, anche a Roma, era criticata da posizioni conservatrici: si imputavano al papa le troppe riforme, la mancanza di esercizio dell'autorità e i cambiamenti introdotti. La chiesa - si avvertiva all'interno delle istituzioni ecclesiastiche - non aveva fatto altro che arretrare negli anni del dopo Concilio, come si vedeva nella contestazione del mondo ecclesiastico o dai risultati politici che favorivano le sinistre alla Regione nel 1975 e al Comune nel 1976. La chiesa di Paolo VI desolidarizza progressivamente dalla Dc romana, anche se vorrebbe una riforma profonda della classe dirigente del partito, senza rinunciare alla sua presenza. Nel 1970 il papa dice con severità alla giunta comunale parlando dei baraccati «Consentiteci di farci avvocati di questi diseredati cittadini di Roma ... Sono poveri e sprovveduti; ma ormai sono romani, e sono cristiani; sono fratelli»<sup>19</sup>.

In questo clima aumentano l'attività e il peso delle comunità di base che avevano iniziato ad agire sulla scia del rinnovamento avviato dal Concilio Vaticano II. Il loro proliferare è stato uno dei più importanti segni dell'esigenza di un profondo cambiamento.

La comunità più importante è sicuramente quella di San Paolo fuori le mura guidata da Giovanni Franzoni, che con la lettera pastorale *La terra è di Dio* mette in campo una nuova impostazione culturale.

La lettera dell'abate di San Paolo va ben oltre quei concetti e affronta la questione principale delle difficoltà del governo delle città e delle ingiustizie, e cioè la proprietà immobiliare:

L'indice che serve per marcare la struttura classista della città del capitale, a conferire ad essa una certa giustificazione «obiettiva» è il prezzo del suolo. Proprio dal diverso valore dei terreni sul mercato si codifica la disuguaglianza nell'uso della città; a sua volta l'esistenza di un mercato dei suoli richiede, per

il suo attuarsi, dei soggetti giuridici proprietari. La proprietà privata dei suoli non è quindi causa diretta della speculazione, dello sfruttamento del territorio, dell'uso capitalistico della città; essa è però condizione necessaria perché tutto ciò si realizzi sotto la garanzia della legalità e della giustizia della società capitalistica, basata proprio sull'individualismo proprietario<sup>20</sup>.

All'acquedotto Felice, un altro sacerdote, don Roberto Sardelli, conduce un'intensa opera sociale nella grande baraccopoli. Riprendendo l'esperienza compiuta da don Lorenzo Milani a Barbiana, fonda una scuola che prenderà il nome dal numero civico della baracca che la ospita, il «725», e pubblica, tra l'altro, una lettera aperta al sindaco di Roma sui mali della città<sup>21</sup>. A Prato Rotondo, altro grande accampamento di baracche a nord di Roma, don Gerardo Lutte conduce un'opera di sistematica denuncia dei ritardi dell'amministrazione della città e chiede interventi a favore dei senza tetto. Tredici sacerdoti pubblicano nel febbraio 1972 una *Lettera ai cristiani di Roma* in cui denunciavano le ingiustizie urbane; le comunità di base sono così numerose da rendere necessaria la formazione di un coordinamento cittadino per rendere omogenei i temi di riflessione e le iniziative.

In questo clima di rinnovamento culturale, il 20 giugno 1976 le votazioni per il rinnovo del Consiglio comunale portavano anche a Roma - com'era avvenuto nelle altre grandi città l'anno prima - a una forte avanzata del Partito comunista italiano e a una maggioranza di sinistra<sup>22</sup>.

L'elezione di Argan alla guida del governo capitolino aveva creato molte speranze di poter cambiare lo sviluppo della città. Afferma il nuovo sindaco:

I settori da me privilegiati sono quello culturale e quello urbanistico, ma non nel senso della piccola urbanistica. In quest'ultimo campo siamo arrivati all'ipotesi di contenimento, anziché di accrescimento e sviluppo, di recupero dell'esistente, di riarticolazione di quella che io chiamo la massa adiposa della città ... La sola grande industria romana, l'edilizia, vive edificando, cioè vive

<sup>20</sup> GIOVANNI FRANZONI, *La terra è di Dio*, Com, Documenti, n. 1, Roma 1973. Il testo insieme ad altri commenti e contributi è stato nuovamente edito nel 2003, nelle edizioni Com-Nuovi Tempi.

<sup>21</sup> Per Roberto Sardelli vedi nota 31, capitolo xxv.

<sup>22</sup> La maggioranza di sinistra diede vita alle seguenti giunte: sindaco Giulio Carlo Argan (9 agosto 1976 - 27 settembre 1979), Pci, Psi, Psdi e appoggio esterno Pri; sindaco Luigi Petroselli (27 settembre 1979 - elezioni 1981 - 7 ottobre 1981), stessa composizione; sindaco Ugo Vetere (15 ottobre 1981 - 29 giugno 1982), Pci, Psi; sindaco Ugo Vetere (29 luglio 1982 - 12 maggio 1985), Pci, Psi, Psdi, Pri. Le elezioni del 1985 posero fine alla maggioranza di sinistra.

<sup>18</sup> PAOLO VI, *Octogesima adveniens*, lettera inviata al cardinale Roy, Roma 1972.

<sup>19</sup> ANDREA RICCARDI, *Capitale del cattolicesimo*, in *Roma del 2000*, Bari 2000, p. 66. Andrea Riccardi è il fondatore e presidente della Comunità di Sant'Egidio di Roma attiva nel campo dell'assistenza sociale.

seguitando a gonfiare la città, perché la materia prima di questa industria non è il petrolio, non è il carbone, è Roma; quindi riuscire a far prevalere una tesi di contenimento significa discutere molto con le forze politiche, litigare anche<sup>23</sup>.

Nel primo periodo i segni del cambiamento furono evidenti. Anche il cambio della guida della città da Argan a Luigi Petroselli nel settembre 1979 non aveva interrotto un'evidente cesura con i decenni precedenti.

Cosa ha fatto di memorabile Petroselli? Ha fatto cose cui nessuno prima aveva pensato. Ha dato il via all'abolizione di quella strada che spaccava in due il Foro romano (via della Consolazione) e l'ha ricongiunto al Campidoglio... In secondo luogo, resistendo ai progetti dell'assessore al traffico, ha dato il via alla pedonalizzazione della piazza del Colosseo, liberandolo della sua degradante funzione di paracarro monumentale... Ha infine posto sul tappeto la questione dell'abolizione di quell'assurdo, micidiale stradone che è l'ex via dell'Impero, in vista dell'esplorazione archeologica dei resti sepolti dei Fori imperiali, per la creazione del grande parco unitario Fori imperiali-Foro romano<sup>24</sup>.

La stessa realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, e cioè la dotazione di acquedotti, fognature e illuminazione pubblica nelle nuove periferie va avanti, seppure con qualche ritardo. Assessore alle Periferie in quegli anni è Piero Della Seta<sup>25</sup>, grande conoscitore di quella realtà, che con straordinario impegno cercò di avviare l'opera di recupero e riscatto del mondo delle borgate.

Il piano per il recupero della periferia rappresentò senza dubbio un passo avanti decisivo verso quel ricongiungimento della città ufficiale con la città reale... Esso assunse valore di progetto unificante, valido per tutta la città, non solo per le centinaia di chilometri di rete idrica e fognante posati e per l'azione di risanamento igienico che si ripercuoteva ovviamente a beneficio dell'intero territorio, ma per il messaggio che conteneva: dopo aver sanato ciò che era stato ormai illegalmente costruito, voltare pagina e programmare l'ulteriore crescita della città<sup>26</sup>.

Il Partito comunista era stato il principale oppositore del piano del '62 e adesso si trovava ad amministrare Roma assieme a partiti che avevano invece approvato quel piano - anche se non ne erano stati l'autore principale, ruolo sempre tenuto dalla Democrazia cristiana.

<sup>23</sup> GIULIO CARLO ARGAN, *Un'idea di Roma*, Editori Riuniti, Roma 1979, p. 44.

<sup>24</sup> ANTONIO CEDERNA, in *Il sindaco Petroselli*, Editori Riuniti, Roma 1981, p. 43.

<sup>25</sup> Piero Della Seta (1923-2001), uomo politico e intellettuale. È stato dirigente del Pci, consigliere comunale dal 1956 all'85 e assessore dal 1976 al 1983. Dalla sua azione prese corpo la realizzazione delle opere di urbanizzazione fino ad allora mancanti. È autore di molti libri su Roma e sui problemi urbanistici della città.

<sup>26</sup> P. e R. DELLA SETA, *I suoli di Roma* cit.

Davanti a quel piano e alla numerosa serie di varianti (approvate, adottate, in studio, alla Regione, alle circoscrizioni, per leggi, per servizi, per zone ecc.) il Pci scartò la via di demolirlo e rifarlo e sperò di gestirlo e cambiarlo dall'interno, contando sulle possibilità offerte dalle nuove strutture istituzionali e sul clima politico nazionale. Questo forse aveva però già superato quella carica emotiva e ideologica che era cominciata negli anni '60 e aveva portato negli anni '70 il Pci e la sinistra al governo in tutte le grandi città: Torino, Genova, Milano, Venezia, Firenze, Napoli oltre a Bologna e alle altre città tradizionalmente rosse dell'Emilia Romagna e Toscana<sup>27</sup>.

Era l'opposizione che arrivava al governo e che doveva adesso, attraverso gli strumenti di governo, realizzare quegli obiettivi che aveva chiarito e sviluppato come opposizione.

Il compito a Roma era immane: in nessun'altra città del mondo occidentale si era mai dovuta affrontare una così imponente città abusiva, oltre tutto in piena crescita<sup>28</sup>.

Alcuni problemi furono affrontati energicamente: la demolizione delle baracche, la costruzione di aule e scuole per eliminare i turni, le reti di servizi e di fognature nelle periferie (il cosiddetto «Piano Acea»); fu finalmente inaugurata la prima vera metropolitana urbana<sup>29</sup>.

Anche alcune strutture politico-amministrative furono create per affrontare il grande problema delle periferie: l'assessorato speciale per il risanamento delle borgate e quello per il risanamento del centro storico.

Fare bene ciò che gli altri avevano fatto male: questa finì per essere la filosofia della giunta rossa, invece di fare altre cose e proporre e realizzare appunto un'altra città diversa. Occorreva-

<sup>27</sup> È interessante ricordare che al referendum sul divorzio nel 1974, Roma votò per il divorzio con una media superiore alla media nazionale.

<sup>28</sup> Il più completo e obiettivo resoconto sui nove anni delle giunte rosse è negli ultimi capitoli di P. e R. DELLA SETA, *I suoli di Roma* cit. Cfr. anche l'intervista a Manfredo Tafuri in «Controspazio», n. 4, anno XV, 1984: è la critica più documentata e motivata nel campo architettonico e nelle sue implicazioni politiche all'opera e alle teorie di Carlo Aymonino, assessore al Centro storico dal 1981 al 1985, e di Renato Nicolini, assessore alla Cultura dal 1976 al 1985. La condanna di Tafuri è tanto più valida, anche a molti anni di distanza, in quanto prescinde dall'alibi del quadro politico nazionale e della situazione interna in quegli anni al Partito comunista. Cfr. in proposito le opposte posizioni di Diego Novelli e Lucio Libertini in «Nuova Società», n. 122, 1978.

<sup>29</sup> La linea «A» della metropolitana che collegava Anagnina con Ottaviano fu inaugurata nel 1980. In occasione del Giubileo del 2000 fu aperto il prolungamento da Ottaviano fino a Battistini, nella periferia occidentale lungo la via Boccea.

no passi da gigante e si fecero invece «piccoli passi», comunque faticosissimi<sup>30</sup>.

Del resto, e riprenderemo questi temi nel successivo capitolo, subito dopo la morte di Luigi Petroselli, furono effettuati veri e propri errori di prospettiva che conclusero il generoso tentativo di delineare un diverso modello di sviluppo della città.

Inizialmente la giunta rossa propose di fare del ruolo culturale di Roma il perno per una sostanziale trasformazione: da una parte la città si animava con gli spettacoli e le iniziative dell'«Estate romana», dall'altra Luigi Petroselli<sup>31</sup> lanciava il progetto della grande zona archeologica centrale demolendo la via del Foro Romano che tagliava in due il Foro ai piedi del Campidoglio (15 dicembre 1980), e chiudendo al traffico di domenica via dei Fori Imperiali tra piazza Venezia e via Cavour (dal 1° febbraio 1981)<sup>32</sup>.

Ma il sindaco Petroselli non fu incoraggiato in queste iniziative neanche dal suo stesso partito<sup>33</sup> e con la sua morte anche la chiusura domenicale scomparve; anzi la stessa amministrazione comunale accolse con entusiasmo il ritorno della parata militare del 2 giugno, con i carri armati che transitavano tra i monumenti e accanto al Colosseo.

Le contraddizioni della sinistra emersero in pieno a Roma negli anni della giunta rossa: e non furono solo l'anticipazione della crisi e dello scioglimento del Pci – che interverranno nel decennio successivo assieme alla fine degli altri partiti, Democrazia cristiana e Partito socialista italiano – ma rappresentarono un colpo gravissimo per la città, giunta forse proprio in quegli anni all'ultimo momento possibile per il recupero. Se del resto la sinistra non sapeva che fare era anche forse perché obiettivamente non c'era più nulla da fare. Paradossalmente, perimetrare, recuperare e risanare le periferie romane negli anni '70 significava accettare e legittimare le scelte urbanistiche fatte dai lottizzatori abusivi e addirittura far coincidere con i loro interessi i programmi ulteriori.

<sup>30</sup> La politica dei «piccoli passi» caratterizzò soprattutto l'ultimo periodo, quando di essa ci si vantò come di una dimostrazione di realismo. Per le differenze tra il primo e l'ultimo periodo delle giunte rosse, tra Argan-Petroselli e Vetere si veda il più volte citato P. e R. DELLA SETA, *I suoli di Roma*.

<sup>31</sup> Luigi Petroselli (1932-81), uomo politico, deputato. Fu sindaco di Roma dal 1979 al 1981. Morì improvvisamente durante la sua attività di primo cittadino.

<sup>32</sup> Cfr. I. INSOLERA e F. PEREGO, *Archeologia e città. Storia moderna dei Fori di Roma* cit.

<sup>33</sup> Cfr. «l'Unità» dal 28 febbraio al 26 marzo 1981. Del resto lo stesso giornale il 24 ottobre 1979 aveva condannato la riforma del regime dei suoli e le normative sull'esproprio della legge n. 10/1977, prima delle sentenze di condanna della Corte costituzionale, contro cui si credette poi bene negli stessi ambienti di gridare – giustamente – allo scandalo.

Nei decenni precedenti qualcuno forse si era illuso che potesse esistere per la rendita fondiaria un limite «giusto»; che si potesse attraverso gli strumenti del piano trovare un equilibrio tra il profitto privato del proprietario di case o di terreni e il benessere della collettività. Ma i nuovi padroni della città hanno rifiutato qualsiasi riduzione o condizionamento, hanno rifiutato di costruire Roma in modo diverso da come avevano fatto nei cento anni passati.

All'inizio di questa storia abbiamo visto come si cominciò a soffocare Roma costruendo tutto intorno al nucleo antico, distruggendo le grandi ville; poi si è continuato a soffocarla costruendo la ininterrotta periferia della speculazione e dell'abusivismo, distruggendo l'Agro Romano. Un secondo laccio si è formato e si stringe sempre più con la trasformazione della Roma ottocentesca nella macchia d'olio della città degli uffici. Formule di comodo come «Roma capitale» o «Area metropolitana» non cambiano il problema, anche se cercano di nobilitarlo.

Nel capitolo VI di questo libro, alla data del 14 maggio 1881 (cento anni prima di Luigi Petroselli sindaco) abbiamo parlato della prima legge speciale per Roma (n. 209/1881): un secolo dopo le speranze della classe dirigente romana ricominceranno a invocare una legge speciale, riconoscendo l'inermità ormai assoluta della gestione ordinaria<sup>34</sup>. La storia potrebbe sembrare la stessa e ciò costituirebbe un triste bilancio di quei primi cento anni. Ma la legge speciale della fine del XIX secolo conteneva il condizionamento all'approvazione entro una data precisa del piano regolatore e poteva riguardare solo opere in esso previste; la legge speciale della fine del XX secolo contiene invece le norme e le procedure per distribuire miliardi fuori di qualsiasi piano e variante.

Si potrà obiettare che le teorie urbanistiche e politiche più in voga intorno al cambio di millennio negano valore e validità a piani e programmi; e si potrà anche obiettare – con più fondamento – che non bastano i pianificatori per progettare piani, ma anche occorrono le strutture per attuarli. Ma siamo proprio convinti che se queste non ci sono – come non ci sono a Roma – non possano essere ricreate attraverso la pianificazione? O c'è ancora qualcuno a Roma che crede che tutto vada bene nel migliore dei mondi possibili?

<sup>34</sup> La legge speciale per Roma Capitale della Repubblica sarà approvata dal parlamento nel 1990 (n. 376). Nel 2000 è stato pubblicato a cura del Comune di Roma un bilancio dell'applicazione della legge.

E il mondo in quegli anni non appare proprio il migliore possibile perché inizia la tragica fase degli «anni di piombo»: la stagione del terrorismo e della violenza che contribuisce a spegnere la ricerca di nuove forme di partecipazione e di governo.

A Roma gli *anni di piombo* dilagano immediatamente dopo l'elezione a sindaco di Argan avvenuta il 20 giugno 1976: la stagione di sangue si apre il 10 luglio del 1976 con l'assassinio del giudice Occorsio da parte di Ordine Nuovo. Da allora, quasi ogni giorno è funestato da attentati terroristici, incidenti e disordini. In un anno e mezzo, e cioè fino alla fine del 1977, ci furono 10 assassinii, oltre 250 atti di terrorismo; quasi 200 atti più o meno gravi di squadrismo e 40 rapine o saccheggi: nel dicembre del 1976 anche la sede della Radio Vaticana fu assaltata dalle Unità combattenti comuniste e costretta a diffondere un comunicato. Un clima impressionante cui la città reagisce inizialmente con civile compostezza.

Nel 1978 saranno il rapimento e l'assassinio di Aldo Moro, avvenuti tra marzo e maggio, a segnare profondamente il clima di speranze che si era aperto negli anni precedenti. Del resto, mentre continuano tragici assassini, tra cui, sempre nel 1978, quello del colonnello dei carabinieri Varisco, un attentato non risparmia la stessa istituzione comunale: un ordigno danneggia la scalinata e l'ingresso monumentale michelangiolesco.

Nei dieci anni di amministrazione della sinistra (1976-85) ci furono 48 vittime, un numero superiore di feriti e una quantità imponente di scontri, danneggiamenti e manifestazioni concluse nella violenza<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> La lunga stagione del terrorismo criminale a Roma ha la data d'inizio nel 16 aprile 1973. A Primavalle, popolare quartiere della periferia occidentale romana fu incendiata la porta dell'abitazione del segretario del Msi del quartiere. Due suoi figli, Virgilio e Stefano Mattei, di 22 e 10 anni, morirono nell'incendio. Il 28 febbraio 1975 Mikis Mantakas, militante del Fronte della gioventù rimase ucciso in scontri di piazza con militanti di Potere operaio. Il 29 ottobre 1975 Mario Zicchieri, militante del Fronte della gioventù fu ucciso nel quartiere Prenestino da colpi d'arma da fuoco sparati da esponenti delle Brigate rosse: è la prima volta che questa sigla rivendica un omicidio. Il 7 aprile 1976 Mario Salvi, studente militante in Lotta Continua, è ucciso da un colpo d'arma da fuoco della polizia durante una manifestazione nel quartiere del Tufello. Il 10 luglio 1976 Vittorio Occorsio, magistrato che aveva indagato sulla strage di piazza Fontana e sui rapporti tra i movimenti neofascisti e la massoneria viene colpito mentre si reca al lavoro in automobile. Gli assassini di Ordine nuovo rubano dall'auto la borsa di lavoro. Il 14 dicembre viene ucciso dai Nap, Nuclei armati proletari, l'agente di PS Prisco Palombo. Nello scontro a fuoco muore anche il terrorista Zicchitella. Il 22 marzo 1977 l'agente di PS Claudio Graziosi viene ucciso su un autobus urbano. Durante il tragitto aveva riconosciuto una terrorista dei Nuclei armati rivoluzionari: viene ucciso prima di potersi difendere. Il 21 aprile Settimo

Passamonti, agente di PS viene ucciso da colpi d'arma da fuoco sparati da gruppi dell'Autonomia durante una manifestazione all'università. Il 12 maggio, a ponte Garibaldi, durante una pacifica manifestazione viene uccisa la studentessa Giorgiana Masi negli scontri tra Autonomia e polizia. L'8 luglio lo studente Mauro Amato fu ucciso per errore durante un pranzo. Il gruppo Lotta armata per il comunismo voleva uccidere il commensale a lui vicino, l'agente di custodia Domenico Velluto ritenuto responsabile della morte di Mario Salvi nel 1976. Il 30 settembre Walter Rossi, militante di Lotta Continua, viene ucciso da un colpo di arma da fuoco sparato da militanti della destra eversiva. Il 14 febbraio 1978 Riccardo Palma, magistrato della direzione Istituti prevenzione e pena, viene assassinato sotto la sua abitazione dalle Brigate rosse. Il 16 marzo nel quartiere della Camilluccia a nord di Roma si consuma la strage della scorta di Aldo Moro, che si stava recando in parlamento per il voto di fiducia sul governo da lui presieduto. Muiono Raffaele Iozzino, Giulio Rivera e Francesco Zizzi, agenti di PS; Oreste Leonardi e Domenico Ricci, carabinieri. Aldo Moro verrà assassinato il 9 maggio, dopo 55 giorni di prigionia. Il 10 ottobre Girolamo Tartaglione, magistrato, viene assassinato dalle Br mentre rientra a casa. Il 20 marzo 1979, ignoti killer uccidono davanti alla sede del giornale «Op» il direttore Mino Pecorelli; il 29 marzo Italo Schettini, avvocato e consigliere provinciale della Dc viene ucciso dalle Br. Il 3 maggio le Br assaltano la sede provinciale della Dc, nella centralissima piazza Nicosia. Muiono due agenti di PS, Antonio Mea e Pietro Ollanu. Il 13 luglio il colonnello dei carabinieri Antonio Varisco viene assassinato nella sua automobile dalle Br. Il 9 novembre l'agente di PS Michele Granato mentre accompagna la sua fidanzata viene assassinato dalle Br. Il 27 novembre il maresciallo di PS Domenico Taverna viene ucciso sotto casa dalle Br. Il 7 dicembre il maresciallo di PS Mariano Romiti viene ucciso sotto casa dalle Br.

La tragica sequenza di morte andò avanti in modo apparentemente inarrestabile fino al 1987. Ecco l'ulteriore elenco: il 6 febbraio 1980 Maurizio Arnesano, agente di PS, viene ucciso da un commando dei Nar, Nuclei armati rivoluzionari, davanti all'ambasciata del Libano. Il 20 febbraio viene assassinato Vittorio Bachelet, vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura. L'omicidio avviene davanti all'aula in cui aveva tenuto lezione e viene rivendicato dalle Br; il 18 marzo Girolamo Minervini, magistrato, direttore degli Istituti di pena viene ucciso dalle Br mentre si reca al lavoro in autobus; il 28 maggio Francesco Evangelista, appuntato di PS, viene assassinato da un commando dei Nar davanti al liceo Giulio Cesare; il 23 giugno 1980 Mario Amato, magistrato, sostituto procuratore presso la procura ed esperto di indagini sul terrorismo «nero» viene ucciso dai Nar mentre aspetta l'autobus per recarsi al lavoro; il 31 dicembre Enrico Rizziero Galvaligi, generale dei carabinieri, braccio destro del generale Dalla Chiesa viene avvicinato da due terroristi delle Br mentre con la moglie ritorna a casa dopo una funzione religiosa. Gli sparano simulando di dover consegnare un pacco regalo; il 7 aprile 1981 Raffaele Cinotti, vicebrigadiere, agente di custodia delle carceri di Rebibbia, è assassinato sotto casa dalle Br; il 19 giugno Sebastiano Vinci, vicequestore presso il commissariato di Polizia di Primavalle, viene ucciso da un commando delle Br all'interno dell'auto di servizio; il 3 agosto Roberto Peci, colpevole di essere il fratello di uno dei primi pentiti delle Br, Patrizio, viene ucciso all'interno di un casale dell'Appia Antica; il 21 ottobre Ciriaco Di Roma, agente di PS e Francesco Straullu, capitano di PS, vengono uccisi in una imboscata dai Nar ad Acilia; il 5 dicembre Ciro Capobianco, agente di PS, viene ucciso in uno scontro a fuoco con i Nar; il 6 dicembre Romano Radici, carabiniere, viene ucciso dai Nar mentre identifica due estremisti del gruppo; l'8 giugno 1982 Giuseppe Carretta e Franco Sammarco, agenti di PS, vengono giustiziati dai Nar presso lo stadio Flaminio; il 6 maggio Giuseppe Rapesta, agente di PS in servizio alla stazione ferroviaria di San Pietro, viene ucciso dai Nar; il 24 giugno Antonio Galluzzo, guardia di PS, viene ucciso mentre è di pattuglia presso la sede dell'Olp da un commando dei Nar; il 9 gennaio 1985 Ottavio Conte, agente di PS in forza all'antiterrorismo, viene assassinato dalle Br mentre telefona da una cabina; il 27 marzo Ezio Tarantelli, professore di economia politica all'università di Roma, esponente di spicco della Cisl, viene assassinato dalle Br mentre sale in auto dopo la fine della lezione all'università; il 1° maggio Giovanni Di Leonardo, agente di PS viene ucciso in un agguato delle Br sull'autostrada per Tivoli; il 14 febbraio 1987 Giuseppe Scravaglieri e Rolando Lanari, agenti di PS di scorta a un mezzo portavalori delle Poste, vengono assassinati da un commando del-

In questo clima sociale, l'azione culturale svolta dall'allora assessore Renato Nicolini<sup>36</sup> resta un elemento di elevato valore civile e culturale. Le «estati romane» che si svolgono in molti luoghi della città, compresa la periferia, rappresentano una risposta civile a chi voleva far precipitare Roma in un clima di scontri e di odio. Al di là della qualità intrinseca degli spettacoli che furono offerti alla città, della novità dell'azione romana nel panorama mondiale, il governo della cultura di quegli anni fu uno dei punti di maggiore qualità dell'azione amministrativa.

Ma nel sistema del potere – e non solo in quello della città di Roma, dunque – avvenne in quel decennio un profondo mutamento che portò a nuovi equilibri anche utilizzando strumenti e mezzi (gli anni di piombo furono anche questo) di ogni tipo.

È esemplare a questo riguardo l'ascesa della banda della Magliana, organizzazione criminale che in quel decennio assunse un'egemonia nella malavita romana.

Non che fossero mancati nel recente passato episodi oscuri o casi di feroce criminalità<sup>37</sup>. Ma nel caso in esame ciò che colpisce è l'impressionante intreccio di coperture, connivenze, complicità, sintonie politiche e potenti interessi economici che portarono al predominio di quella banda criminale.

Tre soli esempi. Durante i tragici giorni del sequestro Moro quando la città viveva in una sorta di stato d'assedio permanente fatto di posti di blocco e di vana angoscia, fu un esponente della banda della Magliana a depistare gli investigatori verso un falso obiettivo per non far scoprire – e si era realmente vicini – il covo in cui era tenuto prigioniero lo statista<sup>38</sup>. Fu sempre la stessa ban-

da a gestire per conto di organizzazioni eversive di stampo neofascista un deposito di armi all'interno di un ministero<sup>39</sup>. La banda della Magliana intrattenne rapporti con la finanza vaticana e con l'allora direttore dello Ior, Marcinkus, ed è stata implicata nell'assassinio del banchiere Roberto Calvi<sup>40</sup>.

Mentre la società civile ripiega su se stessa, si assiste a un profondo mutamento della società romana, favorito dalla congiuntura economica. Si affermano modelli di vita e di comportamento improntati all'individualismo e a una sempre più accentuata chiusura verso la ricerca di una città più umana.

2005 e un'ampia bibliografia; ANGELA CAMUSO, *Mai ci fu pietà. La banda della Magliana dal 1977 a oggi*, Editori Riuniti, Roma 2009.

<sup>39</sup> La banda ebbe rapporti con l'estrema destra, i Nuclei armati rivoluzionari, e per qualche tempo con il professor Aldo Semeraro.

<sup>40</sup> L'ultimo capo della banda, Renato de Pedis, fu ucciso a due passi da Campo de' Fiori, in via del Pellegrino, da un altro membro della stessa banda. Era il 1990 e il declino dell'organizzazione criminale era ormai segnato. Non al punto però da non consentire la sepoltura di De Pedis in un sarcofago di marmo all'interno della cripta della basilica di Sant'Apollinare, distante pochi metri dal marciapiede in cui fu rapita la giovane Emanuela Orlandi nel 1983. L'autorizzazione alla sepoltura di De Pedis fu data quattro giorni dopo la morte dal cardinale Ugo Poletti, vescovo della diocesi di Roma. CORRADO STAJANO, *Un eroe borghese. Il caso dell'avvocato Giorgio Ambrosoli assassinato dalla mafia politica*, Einaudi, Torino 1991; *Commissione d'inchiesta sul caso Sindona*, Kaos edizioni, Milano 2005; SERGIO TURONE, *Corrotti e corruttori dall'Italia unita alla P2*, Laterza, Roma-Bari 1984; in particolare, sui rapporti con il Vaticano si veda GIANLUIGI NUZZO, *Vaticano spa. Da un archivio segreto la verità sugli scandali finanziari e politici della Chiesa*, Chiarelettere, Milano 2009; CORRADO AUGIAS, *I segreti del Vaticano*, Mondadori, Milano 2010; CLAUDIO RENDINA, *I peccati del Vaticano. Gli scandali e i segreti della Chiesa cattolica*, Newton Compton, Roma 2009.

le Br; il 20 marzo 1987 Licio Giorgieri, generale dell'aeronautica militare, viene assassinato da un commando dell'Unione dei comunisti combattenti nell'auto che lo riporta a casa.

Il terrorismo colpì ancora dopo 12 anni. Il 20 maggio 1999 Massimo D'Antona, docente di diritto del lavoro e consulente del ministero del Lavoro viene ucciso dalle Br sotto casa, in via Salaria.

<sup>36</sup> Renato Nicolini (1942), intellettuale, architetto e docente universitario. Fu assessore alle Attività culturali del Comune di Roma per tutti gli anni delle giunte di sinistra. Inventore delle «estati romane» negli anni '90 è stato anche assessore alla Cultura del Comune di Napoli.

<sup>37</sup> Cfr. AA.VV., *Roma in nera. I grandi delitti tra cronaca, storia, costume*, Catalogo della mostra omonima al Museo di Roma di Trastevere 2006, Palombi, Roma 2006.

<sup>38</sup> Su questi oscuri anni esiste una vastissima bibliografia: CORRADO STAJANO, *Mafia. L'atto di accusa dei giudici di Palermo*, Editori Riuniti, Roma 1992; NICOLA TRANFAGLIA, *Politica e affari nell'Italia repubblicana 1943-1991*, Laterza, Roma-Bari 1992; OTELLO LUPACCHINI, *Banda della Magliana. Alleanza tra mafiosi, terroristi, spioni, politici e prelati*, Koinè nuove edizioni, Roma 2004; FERRUCCIO PINOTTI, *Poteri forti. La morte di Calvi e lo scandalo dell'Ambrosiano*, Bur, Milano 2005, il testo contiene una completa cronologia dal 1971 al

## Capitolo ventisettesimo

## Gli anni '80, la crisi dell'urbanistica e Tangentopoli

Nel governo delle città italiane l'avvenimento che muterà il corso degli eventi avviene nel 1980. Con la sentenza n. 5 del 25 gennaio la Corte costituzionale demolisce il pilastro su cui era stata costruita la disciplina urbanistica negli anni delle grandi riforme.

La Corte dichiara illegittima la norma della legge per la casa che aveva portato alcune variazioni nella disciplina degli espropri per pubblica utilità. Ma è anche la stessa legge di riforma urbanistica del 1978 (che prese il nome dall'allora ministro dei Lavori pubblici Pietro Bucalossi)<sup>1</sup> a essere messa in crisi: afferma infatti la Corte che non avendo quella legge operato una limpida separazione tra *ius aedificandi* e il diritto di proprietà, allo stato delle leggi il diritto di costruire sarebbe connaturato con la proprietà dei suoli. È una sentenza che polverizza le possibilità di esercitare il governo pubblico delle città, perché mette tra l'altro in discussione l'ammontare degli indennizzi economici per l'esproprio dei terreni necessari alla realizzazione dei servizi pubblici e del verde<sup>2</sup>.

La sentenza produsse un profondo dibattito tra gli addetti ai lavori e il mondo giuridico<sup>3</sup> ma trovò del tutto impreparata la classe

<sup>1</sup> Pietro Bucalossi (1905-92), medico, esponente del Partito d'azione e poi del Partito repubblicano, sindaco di Milano, deputato, ministro della Ricerca scientifica e dei Lavori pubblici.

<sup>2</sup> Dalla sentenza della Corte ha preso il via una sistematica azione di ricorsi sulla quantificazione delle indennità di esproprio da corrispondere ai proprietari dei suoli. Nel 2010 l'ex assessore al Bilancio del Comune di Roma, durante le amministrazioni presiedute da Walter Veltroni (2001-2008) Marco Causi, docente di economia presso la terza Università di Roma, ha stimato in 1,5-2 miliardi di euro il debito fuori bilancio contratto dal Comune di Roma per far fronte alla pioggia dei ricorsi della proprietà.

<sup>3</sup> Presidente dell'Istituto nazionale di Urbanistica era Edoardo Salzano. In quegli anni l'attività dell'Inu fu indirizzata da Salzano - sostenuto dalle elaborazioni di Luigi Scano - a trovare la migliore soluzione per colmare il vuoto legislativo. Dopo la sua defenestrazione avvenuta nel 1992, l'Inu abbandonò questa attività istituzionale dedicandosi alla stagione dei progetti urbani e alla promozione immobiliare nelle manifestazioni «Urbanpromo» di Venezia. Vedi FRANCO GIRARDI, *Storia dell'INU. Settanta'anni di storia urbanistica*, Ediesse, Roma 2008. Edoardo Salzano (Napoli 1929), urbanista e docente universitario, è l'autore di molti saggi sulla città. Ha ideato Eddyburg, il sito di urbanistica più autorevole e seguito in Italia.

politica nel comprendere la dialettica tra il nuovo quadro giuridico che veniva delineandosi con sempre maggiore chiarezza in favore dell'iniziativa privata e una prassi di governo urbano che risentiva ancora di vecchie concezioni che non potevano più giovare del principale strumento di intervento.

Questa contraddizione risulta evidente nella seconda conferenza urbanistica cittadina, che si svolge a palazzo Braschi tra il 26 e il 29 marzo 1981, pochi mesi prima della morte di Luigi Petroselli. L'assemblea fu convocata per fare il punto sullo stato della città e degli strumenti urbanistici. Gli assessori competenti, i tecnici e anche i parlamentari che prendono la parola durante i lavori non fanno alcun cenno a quanto era avvenuto poco più di un anno prima. Si continua a ragionare sul futuro della città come se lo scenario non fosse radicalmente mutato. L'intervento maggiormente eloquente al riguardo è quello dell'assessore all'Urbanistica Lucio Buffa, che nel tracciare il quadro dello stato delle varianti circoscrizionali, e cioè di quella profonda opera di revisione del piano regolatore del 1965 sulla scala delle nuove istituzioni decentrate, cita con soddisfazione che tali varianti avevano vincolato a servizi e verde pubblico ben 5000 ettari di territorio prima destinato all'edificazione, con un conseguente taglio di previsioni abitative pari a circa 400000 abitanti insediabili<sup>4</sup>. In questa condivisibile rivendicazione non si teneva evidentemente conto del fatto che proprio lo strumento dell'esproprio era stato minato e che l'unica via di uscita poteva essere quella di un provvedimento legislativo nazionale che ripristinasse un nuovo equilibrio tra esigenze pubbliche e private.

Gli anni '80 rappresentano dunque un periodo di profondo mutamento poiché inizia il declino delle amministrazioni pubbliche che da quasi un secolo governavano le città italiane. Il progressivo trasferimento di prerogative dal settore pubblico a quello privato prende corpo in quegli anni e mentre si appanna una visione complessiva della città, perdono di efficacia i singoli provvedimenti via via adottati. Da un lato l'amministrazione comunale continua nella predisposizione dei programmi di edilizia pubblica<sup>5</sup>; tenta di

<sup>4</sup> Cfr. *Seconda conferenza urbanistica comunale. Atti*, Comune di Roma 1972. La prima conferenza urbanistica si era svolta quattro anni prima, sindaco Giulio Carlo Argan, l'8 e 9 luglio 1977. Cfr. *Prima conferenza cittadina sui problemi urbanistici. Atti*, Comune di Roma 1977.

<sup>5</sup> Comune di Roma, *Il secondo Peep di Roma, USPR documenti*, 12, Roma 1986.

attuare il Sistema direzionale orientale<sup>6</sup>; di avviare il recupero del patrimonio pubblico nel centro storico<sup>7</sup>; di realizzare i primi tratti del parco fluviale del Tevere e del litorale romano<sup>8</sup>. Ma sono programmi e progetti che perdono progressivamente di incisività ed efficacia: si assiste al sistematico svuotamento delle prerogative pubbliche sul territorio.

All'interno di questa chiave di lettura possiamo collocare anche il cammino della principale richiesta che le associazioni ambientaliste promossero negli anni '80, e cioè la Variante urbanistica di salvaguardia. Fu Italia Nostra a prendere per prima l'iniziativa di chiedere la tutela paesistica delle aree a più forte valenza ambientale: dietro al fortunato slogan delle «aree irrinunciabili»<sup>9</sup>, inizia un'efficace opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica per chiedere un sistema organico di aree naturali e di parchi urbani. Antonio Cederna, vicepresidente della sezione romana dell'associazione scrive in quegli anni decine di articoli di sostegno.

Quest'azione apre un varco all'interno della maggioranza capitolina di pentapartito, sindaco Pietro Giubilo, e spinge alla redazione della «Variante di salvaguardia» che impegnerà il dibattito culturale per un decennio<sup>10</sup>. Trascorrerà infatti molto tempo prima che la variante sia approvata – non senza una profonda opera di svuotamento dei contenuti più efficaci – dalle successive maggioranze del periodo post-tangentopoli, e dalla Regione Lazio nella seconda metà degli anni '90<sup>11</sup>.

Ancor più emblematica è la vicenda dell'azione svolta dalle asso-

<sup>6</sup> La documentazione completa si trova in Comune di Roma, *La direzionalità a Roma*, USPR, documenti 7, 8, 9, Roma 1984.

<sup>7</sup> Dal 1975 al 1980 fu assessore al Centro storico Vittoria Calzolari, architetto e docente universitario. A lei si deve l'impostazione di una sistemazione politica di recupero che fu sperimentata a Tor di Nona e poi progressivamente abbandonata.

<sup>8</sup> Dal 1985 fu assessore all'Ufficio speciale Tevere e Litorale Bernardo Rossi Doria, architetto e docente universitario. Gli studi propedeutici all'avvio delle politiche di attuazione dei parchi fluviali del Tevere e dell'Aniene si trovano in *Progetto Tevere*, Argos, Roma 1984 e *Progetto Aniene 85*, Argos, Roma 1985. Entrambi i progetti saranno abbandonati negli anni successivi.

<sup>9</sup> Protagonisti della vicenda furono Mirella Belvisi e Caterina Nenni, architetti di Italia Nostra, e Fabrizio Giovenale, architetto, ambientalista e dirigente del ministero dei Lavori pubblici all'epoca delle riforme urbanistiche. Belvisi e Nenni sono state anche consigliere comunali.

<sup>10</sup> La «Variante di salvaguardia» fu adottata con Deliberazione di Consiglio comunale n. 279 del 23-24 luglio 1991.

<sup>11</sup> Dopo le osservazioni dei cittadini, la variante fu controdedotta il 21 febbraio 1995, quattro anni dopo l'adozione. L'approvazione regionale avvenne con Deliberazione di giunta regionale 596 del 17 maggio 2002, undici anni dopo.

ciazioni ambientaliste per la riconferma dei vincoli urbanistici per la realizzazione del verde pubblico e dei servizi. Sempre la citata sentenza della Corte costituzionale affermava che i vincoli preordinati all'esproprio non potessero avere una durata illimitata nel tempo a partire dalla data di entrata in vigore del vincolo medesimo. Di conseguenza, nella seconda metà degli anni '80 si arrivò alla scadenza dei vincoli, e sulla base della legge sulla casa del 1971 i proprietari dei terreni potevano ottenere l'edificazione dei lotti.

Fu Italia Nostra ad accorgersi dei primi progetti presentati su tali aree e se non ci fosse stata una convinta pressione delle associazioni ambientaliste, la gran parte di quelle aree sarebbe stata edificata<sup>12</sup>. Fu conseguentemente elaborata una proposta di variante di piano regolatore che ripristinasse nuovamente i vincoli: la sentenza della Corte non negava infatti il diritto dei Comuni a una loro motivata conferma. La variante denominata «Verde e servizi» fu adottata in tempi relativamente contenuti nel 1991 e approvata definitivamente nel 1994.

Ma non furono soltanto i mutamenti di ordine legislativo e culturale a minare la credibilità dell'urbanistica. La vita della città risente di un complessivo ripiegamento su se stessa, provocato dal perdurare di una stagione di violenze e stragi e, forse nascondendosi dietro il grande clamore provocato da questa tragica sequenza, dall'emergere del peso della criminalità organizzata, intrecciata con poteri occulti e con fondamentali snodi del potere economico.

Occorre ricordare almeno i casi più eclatanti. Il 13 maggio 1981 in piazza San Pietro papa Giovanni Paolo II<sup>13</sup> subì un attentato a opera di un oscuro personaggio, Alí Agca, scampando per un soffio alla morte. Il 22 giugno 1983 una ragazza, figlia di un dipendente del Vaticano, Emanuela Orlandi, sparisce misteriosamente e sul suo destino ci si interrogherà negli anni successivi<sup>14</sup>. L'anno pre-

<sup>12</sup> Cfr. PAOLO GRASSI, *I vincoli scaduti*, in *La città senza piano. Le trasformazioni urbanistiche di Roma negli anni '80*, Roma 1992. Paolo Grassi (1942), architetto, insegnante e intellettuale, è anche un profondo conoscitore dell'opera di Giuseppe Gioachino Belli. Vedi *Gli aspetti urbanistici della Roma belliana* in Atti del convegno «Belli e l'archeologia» (Roma 2010), In corso di pubblicazione presso l'Editrice Aracne.

<sup>13</sup> Karol Józef Wojtyła (1920-2005), è stato il 264° papa della Chiesa cattolica. Fu eletto il 16 ottobre 1978. A seguito del processo di canonizzazione, il 1° maggio 2011 è stato proclamato beato.

<sup>14</sup> PINO NICOTRI, *Emanuela Orlandi, la verità. Dai lupi grigi alla banda della Magliana*, Baldini Castoldi Dalai, Milano 2008. FERDINANDO IMPOSIMATO e SANDRO PROVVISORATO, *Attentato al Papa*, Chiarelettere, Milano 2011.

cedente a questo rapimento, il 17 marzo 1982 Roberto Calvi, presidente del Banco Ambrosiano, molto legato al mondo della finanza vaticana, viene ritrovato impiccato sotto il ponte dei Blackfriars di Londra. Nel 1980 Michele Sindona, avvocato e potentissimo banchiere siciliano i cui interessi si erano intrecciati con la banca del Vaticano, l'Istituto per le Opere di religione (Ior), viene arrestato a New York. Estradato in Italia morirà nel carcere di Voghera il 22 marzo 1986<sup>15</sup>.

Sindona nel 1968 aveva assunto anche il controllo della Società Generale Immobiliare che risentirà dei guai finanziari e giudiziari del nuovo proprietario, fino a entrare in una profonda crisi aziendale che si concluderà nel 1987 con il fallimento. In quegli anni si estende ancora, così da raggiungere un dominio totale sulla malavita romana, l'egemonia della banda della Magliana, come abbiamo visto nel precedente capitolo.

Il clima di violenza non si fermò al terrorismo politico.

Il 9 ottobre 1982 un sabato mattina, gli ebrei che uscivano dalla sinagoga nel giorno della festa del *sukkot* subirono un attentato con colpi di arma da fuoco e granate. Un bimbo di due anni, Stefano Techè, rimase ucciso sulla strada.

Il 27 dicembre 1985 un gruppo palestinese diede l'assalto agli sportelli della compagnia di bandiera israeliana all'interno dell'aeroporto di Fiumicino. Ci furono tredici vittime, cento feriti e tre terroristi uccisi dalla polizia.

La sfiducia nell'urbanistica fu poi alimentata da errori e incertezze da parte del cosiddetto «fronte progressista» che non ebbe un atteggiamento coerente con il proprio radicamento e con la propria storia.

Il primo dei tre specifici episodi fu un gigantesco progetto di espansione della città formulato nei soliti «uffici competenti» (e nelle segreterie di alcuni assessori) nei primi mesi dell'83. Attraverso due strumenti urbanistici (Peep e Ppa)<sup>16</sup> vengono proposti più di 500 000 nuovi vani nel territorio del solo Comune di Roma, senza alcuna relazione con i Comuni contermini, ormai da decenni parte della megalopoli romana (e quasi tutti con amministrato-

<sup>15</sup> G. SIMONI e G. TURONE, *Il caffè di Sindona* cit.

<sup>16</sup> Il Peep è il piano delle zone per l'edilizia economica e popolare previsto dalla legge 167 del 1962. Il Ppa è il programma poliennale di attuazione, strumento programmatico previsto dalla legge Bucalossi (n. 10/77). Il progetto di piano di edilizia pubblica fu redatto con la consulenza del professor Giuseppe Campos Venuti.

ri di sinistra): era una preziosa occasione per avviare una politica territoriale a scala intercomunale o regionale, obiettivo da sempre proposto dalla sinistra. Il censimento del 1981 conferma che demograficamente Roma non cresce più e il contenimento dell'espansione urbana era stato sempre al primo posto nel bagaglio urbanistico della sinistra politica.

Sui provvedimenti urbanistici preparati dal sindaco Vetere<sup>17</sup> si rompe il consenso con le associazioni ambientaliste. Nel luglio '83 Italia Nostra pubblica un lungo, violentissimo documento contro questo progetto che propone la ripresa della grande espansione.

Il Comune replicò con un documento altrettanto violento e «stilisticamente» assai sorprendente per una pubblica amministrazione. A parte il botta e risposta, si sarebbe dovuto poi entrare nel merito: conoscere e discutere motivazioni tecniche e compromissioni «politiche». Il tema è ostico e non è la grande stampa quotidiana il terreno adatto, ma ugualmente isolati appaiono istituzioni e associazioni: c'è un diffuso impaccio a uscire dai rispettivi compartimenti stagni e dialogare. Se si pensa alla facilità di incontro, di discussione, di studio di vent'anni prima si può valutare quanto pesanti siano gli handicap della burocrazia comunale, della struttura dei partiti, degli interessi professionali e accademici: non più tesi a promuovere e a spronare, ma chiusi a difesa di posizioni raggiunte.

Italia Nostra organizza un seminario (22 novembre 1983: *Nuovo Peep, parliamone insieme*), ma i dirigenti del Campidoglio non vi partecipano. Il Comune replica con lunghe settimane di agiografia che non eccitano neppure i pochi partecipanti, soddisfatti di ripetersi reciprocamente elogi.

Il secondo episodio precede cronologicamente il precedente e ha una data precisa. Il 28 febbraio 1981 il quotidiano del Pci, «l'Unità», pubblica un articolo contro le iniziative e i progetti del sindaco Petroselli in via dei Fori Imperiali: paradossalmente fu proprio l'organo del Pci a rompere, dopo quasi cinque anni, il generale consenso della stampa. Non interessa indagare sulla strumentalizzazione operata dalla destra (pronta, ma limitata), né il successivo tentativo del giornale di costruire un dibattito a più facce.

È più interessante collegare quell'articolo con un episodio avvenuto pochi mesi dopo e rimasto «nei corridoi», a dispetto della

<sup>17</sup> Ugo Vetere (1924), uomo politico e dirigente del Pci. Attivo nella Resistenza è stato deputato e senatore. Fu sindaco di Roma dal 1981 al 1984.

trasparenza: quando il progetto del Comune e della Soprintendenza archeologica per la prima fase di scavi a via dei Fori Imperiali arriva alla commissione urbanistica, è un membro di questa iscritto al Pci e da esso nominato che ne fa rinviare l'approvazione chiedendo raffinati cambiamenti ad alcune passerelle che gli sembravano brutte, ma senza nulla comprendere della dimensione generale – cioè strutturale e politica e quindi anche «architettonica» – del progetto in discussione.

In questo momento all'interno delle forze politiche della maggioranza capitolina diventa dominante l'atteggiamento di alcuni – intellettuali e non – che privilegiano e impongono «il distinguo» e credono di doversi caratterizzare esaltando i punti di dissenso invece di quelli di consenso; le posizioni individuali prevalgono insomma su quelle collegiali e non sono caratterizzate dagli argomenti «pro», ma da quelli «contro». Gli esponenti politici non si rendono conto della gravità e si illudono dell'utilità del «dibattito» smarrendo l'efficacia dell'azione di governo della città.

Intanto il terzo episodio prende il via da Tor Vergata, località indicata dal piano regolatore per realizzare la seconda università cittadina, dopo circa vent'anni di rinvii, questa nasce finalmente, ma alla chetichella, senza neanche quelle cerimonie inaugurali che si sprecano invece per ben più modeste occasioni. Nessuno fa tra l'altro caso che questa nascita non avviene nel comprensorio di Tor Vergata, ma in un'altra area, a seguito di una provvidenziale variante del piano regolatore, dove esisteva un edificio pronto ad accoglierla. L'avvio dell'attività di creazione del secondo ateneo romano avvenne infatti con l'acquisto di un edificio originariamente destinato a motel, di proprietà di Enrico Nicoletti, tesoriere della banda della Magliana, nonostante che il nuovo ateneo potesse contare sui circa 600 ettari di terreni pubblici destinati alla realizzazione della nuova università.

Il sindaco Ugo Vetere sente puzza di mafia (quella vera, con la M maiuscola) e denuncia l'accaduto. Un atteggiamento encomiabile, ma passerà alla storia come il sindaco che ha denunciato la malavita o come il sindaco durante il cui governo a Roma, gli «uffici competenti» spostarono addirittura un'università? Perché con i fondi del Credito per le opere pubbliche, il 15 maggio 1983 viene acquisito dalla società Aga il motel sito in via Orazio Raimondo nella borgata quasi completamente abusiva della Romanina, priva di accessi stradali e di servizi di pubblico trasporto per 16,5

miliardi di lire. Il 6 dicembre iniziarono le lezioni delle facoltà di giurisprudenza, ingegneria, lettere, medicina e scienze. Gli ancora scarsi studenti, ignari dell'esistenza della banda della Magliana, iniziarono il corso di istruzione universitaria all'interno di aule allestite alla meno peggio con vista panoramica sul Grande raccordo anulare o, sul lato opposto, sulla spianata dei capannoni abusivi della borgata. Quest'ultimo episodio dimostra che la banda della Magliana era in quegli anni in grado di interloquire con il potere pubblico e di condizionare lo sviluppo della città.

La progressiva perdita di trasparenza dell'urbanistica romana fu anche determinata dall'uso distorto dell'istituto della «concessione» alle imprese per la realizzazione di grandi infrastrutture, di grandi quartieri e di un'intera università, e cioè l'affidamento a società di scopo dell'intera fase realizzativa, dalla progettazione all'espletamento delle gare d'appalto, all'esecuzione e alla sorveglianza. Una modalità operativa utilizzata con successo per la realizzazione di grandi opere, come ad esempio la rete autostradale italiana degli inizi del secondo dopoguerra.

Il primo esempio è l'affidamento al consorzio Intermetro, formato da alcune grandi imprese italiane, del prolungamento della linea A della metropolitana. Questa era stata inaugurata il 10 febbraio 1980 e collegava la periferia orientale (Cinecittà-Anagnina) con il quartiere di Prati (Lepanto-Ottaviano), e la sua apertura comportò una profonda revisione del sistema degli accessi urbani delle linee di trasporto regionali, prima attestati nel centro storico di Roma, al Castro Pretorio. I collegamenti con i Castelli Romani e con i comuni della cintura orientale furono trasferiti a est, nel grande nodo di scambio di Anagnina, a ridosso del Grande raccordo anulare, mentre alcune linee provenienti da nord ed est furono attestate a via Lepanto, a ridosso delle vecchie caserme trasformate nei tribunali civile e penale a causa dell'insufficienza di spazi del complesso di piazzale Clodio. Nel 1987 venne affidata all'Intermetro la realizzazione del progetto di prolungamento da Prati fino alla periferia occidentale (via Boccea - Mattia Battistini)<sup>18</sup>.

Il secondo esempio riguarda la costruzione di un grande quar-

<sup>18</sup> L'Intermetro non si limitò alla fase attuativa delle opere. Di rilievo è uno studio per la realizzazione di una moderna rete di metropolitane a Roma riportato in *Intermetro spa, Roma capitale, Lineamenti di un progetto di rete metropolitana*, FDA, Roma 1986.

tiere di edilizia pubblica, Tor Bella Monaca. Nel 1981 viene costituito il Consorzio Tor Bella Monaca tra le principali imprese costruttrici aderenti all'associazione Acer, che – anche in questo caso senza alcuna gara di evidenza pubblica – otterranno dal Comune di Roma la concessione a costruire il più grande quartiere pubblico della periferia romana, Tor Bella Monaca. Esso fu realizzato su 180 ettari di terreni di proprietà del conte Vaselli, localizzati a est in un'area caratterizzata da un impetuoso sviluppo abusivo, in circa tre anni per ospitare circa 30 000 abitanti. La realizzazione del quartiere rese finalmente possibile la demolizione totale di tutti gli agglomerati di baracche che ancora punteggiavano la periferia romana.

Il terzo esempio riguarda la costruzione dell'università di Tor Vergata. Sulla «Gazzetta ufficiale» del 22 gennaio 1986 viene pubblicato il bando di gara internazionale per la scelta del concessionario cui affidare la realizzazione delle infrastrutture, degli edifici per la didattica e i servizi universitari. La gara viene aggiudicata l'anno successivo a favore di un raggruppamento di imprese con capogruppo la Sogene, Società generale di lavori di pubblica utilità, controllata dalla Società Generale Immobiliare. Al fallimento della Sogene avvenuto nello stesso anno della società madre, il 1987, la concessione passa alla Vianini spa che da allora controlla i giganteschi appalti pubblici commissionati dall'università.

La città «sospesa» di questi anni, compie dunque sul versante privato alcune operazioni di ristrutturazione produttiva, dalla costruzione di consorzi tra imprese, da concentrazione di grandi strutture proprietarie e produttive. Gli anni della crisi del governo pubblico delle città sono anche gli anni in cui i gruppi dominanti pongono le premesse per i decenni futuri.

Roma risente in quegli anni degli effetti dell'affermazione dell'ideologia neoliberista che dominava con Ronald Reagan gli Stati Uniti e con Margaret Thatcher la Gran Bretagna: ogni ruolo pubblico deve essere limitato a tutto favore dell'iniziativa privata. Un processo che si affermerà negli anni '90 e che è inizialmente caratterizzato da una forte dialettica.

Il 1985 segna infatti eloquentemente la dialettica di visioni che ancora caratterizzano il sistema istituzionale e politico. Nel febbraio di quell'anno il parlamento approva la prima legge di condono edilizio, un segnale inequivocabile di una diffusa insofferenza verso qualsiasi regola di governo urbano. Pochi mesi dopo, nell'agosto,

lo stesso parlamento approva la legge di tutela del paesaggio più organica che l'Italia abbia mai avuto. La legge 431 prese il nome dal suo principale estensore, il sottosegretario Giuseppe Galasso<sup>19</sup>.

Rispetto alla tutela puntuale prevista dalle leggi «Bottai» (nn. 1497 e 1039 del 1939), la nuova legge tutelava categorie omogenee di beni paesaggistici (le coste marine o gli alvei fluviali, ad esempio) e sottoponeva i territori regionali all'obbligo di redazione dei piani territoriali paesistici. Molte furono anche in questo caso le latitanze e le inerzie dei pubblici poteri. Resta il fatto che il sistema di tutela posto in essere dalla legge Galasso e dalle successive stesure dei piani rappresenta uno dei momenti più elevati dell'affermazione della cultura della tutela in Italia<sup>20</sup>.

Nel caso romano, la persistenza della cultura delle regole produce interessanti spunti<sup>21</sup>. Quello di maggiore rilievo istituzionale e politico riguarda la proposta di legge su «Roma capitale» presentata da Antonio Cederna, attivo in quegli anni nel parlamento, eletto come indipendente nelle liste del Partito comunista italiano. In quella proposta di legge c'erano pochi grandi obiettivi, dalla realizzazione del parco archeologico dei Fori Imperiali al trasferimento delle attività direzionali fuori dal centro storico, verso est, alla fine dell'espansione urbana e del recupero dell'immensa periferia romana.

La proposta pur se non approvata nella sua formulazione, fu comunque utilizzata nella stesura della legge per Roma capitale che venne approvata dal parlamento nel 1990. Quel provvedimento ha coronato un dibattito sulle prerogative della capitale e sugli strumenti del governo del territorio durato almeno dieci anni ed ha consentito di ottenere preziosi finanziamenti e di realizzare alcune opere importanti per la città.

Tra queste si riteneva fondamentale l'attuazione del Sistema direzionale orientale, uno dei principali obiettivi del piano regolatore del dicembre 1962, che in quegli anni poteva – seppure con un grande ritardo – contribuire all'alleggerimento della pressione

<sup>19</sup> Giuseppe Galasso (1929), storico, docente universitario. Esponente del Partito repubblicano italiano, è stato deputato e dagli anni 1983 al 1987 sottosegretario al ministero dei Beni culturali.

<sup>20</sup> Lo studio più sistematico e più aggiornato sullo stato di attuazione della legge Galasso si trova in ITALIA NOSTRA, *Paesaggio: la tutela negata, rapporto sulla pianificazione paesaggistica*, a cura di Vezio De Lucia e Maria Pia Guermandi, Roma 2010.

<sup>21</sup> Un'analisi sui motivi della sconfitta delle amministrazioni di sinistra si trova in AA. VV., *Roma perché. La giunta di sinistra: analisi di un'esperienza*, Napoleone, Roma 1976.

terziaria sul centro storico e la riqualificazione della periferia orientale. È Vezio De Lucia<sup>22</sup> a coordinare la redazione di una proposta di lavoro molto articolata che produrrà un profondo dibattito sul tema e, pochi anni dopo, l'ultimo tentativo concreto di dare attuazione al progetto. Dopo il 1993, infatti il progetto Sdo verrà definitivamente abbandonato.

Ma è sul rapporto tra i processi di concentrazione societaria che abbiamo visto poc'anzi e quello decisionale che si affermerà proprio in questo periodo, che occorre ancora riflettere, perché la tendenza alla concentrazione societaria trovò un valido aiuto negli eventi straordinari.

Dopo le Olimpiadi del 1960 che avevano influito in maniera determinante a delimitare gli assetti della città, Roma aveva vissuto un periodo di ordinarietà. Anche la stessa celebrazione del Giubileo del 1975 era stata tenuta da papa Paolo VI dentro una cornice di sobrio distacco e la città non era stata interessata da alcun intervento strutturale.

In quegli anni matura e si afferma la cultura della straordinarietà come strumento in grado di produrre risultati. Mentre la pianificazione evidenzia tutte le sue difficoltà ad affermarsi come disciplina in grado di governare le trasformazioni urbane, l'alternativa che matura in quel periodo non è quella di ricondurre a efficacia gli strumenti ordinari entrati in crisi con la sentenza della Corte costituzionale. È al contrario quello di svincolarsi definitivamente da quella cultura aprendo una stagione di interventi straordinari che non conoscerà più soste.

Per lo svolgimento dei campionati mondiali di calcio del 1990 viene organizzato il primo evento straordinario a distanza di trent'anni dalle Olimpiadi. Dopo dieci anni il massimo dell'impegno istituzionale e operativo verrà profuso per l'organizzazione del Grande Giubileo del 2000. Non appena spenti i riflettori su questa manifestazione, Roma si candida a ospitare i Giochi Olimpici del 2004. Nel 2009 per lo svolgimento dei campionati mondiali di nuoto si perfeziona la macchina della straordinarietà. Terminati questi campionati – e nonostante le malversazioni che li hanno accompagna-

ti – Roma viene nuovamente candidata a ospitare lo svolgimento delle Olimpiadi del 2020.

Questa cultura è condivisa da entrambi gli schieramenti politici. L'evento del Grande Giubileo sarà organizzato con particolare rigore da un'amministrazione di centrosinistra nata dal terremoto di Tangentopoli. La stessa compagine tenterà di strappare la candidatura alle Olimpiadi 2004 e organizzerà i Mondiali di nuoto 2009. Un'amministrazione di centrodestra lancerà nuovamente la candidatura alle Olimpiadi 2020. Sembra dunque che una sorta di pensiero unico si sia impadronito delle forze politiche che governano le grandi città: sono i grandi eventi che possono mettere in moto la macchina urbana, la pianificazione è ormai inservibile.

Ma se non si vuole rimanere alla superficie delle cose occorre ragionare sul fatto che gli eventi straordinari producono una semplificazione e una concentrazione dei poteri decisionali in materia di trasformazione del territorio. Ancora prima della degenerazione del sistema della Protezione civile, e cioè della riduzione dei poteri decisionali nelle mani di un unico soggetto, anche negli esempi «virtuosi», la straordinarietà e le esigenze di urgenza comprimono le normali procedure. È del tutto evidente che si creano dei legami politico-imprenditoriali che è molto facile privilegiare e rendere efficaci sotto il profilo del funzionamento della macchina amministrativa.

L'opacità del sistema di allocazione della spesa pubblica, dell'affidamento degli appalti e del controllo della realizzazione e dei relativi costi delle opere pubbliche, rese possibile il dilagare di Tangentopoli.

I primi avvertimenti sull'intreccio tra la struttura del potere amministrativo e quello imprenditoriale romano emergono nella realizzazione delle opere per i Mondiali di calcio del 1990.

Il programma per le opere dei Mondiali fu una sommatoria di opere senza alcun disegno strategico. Si potenziarono e realizzarono tre stazioni ferroviarie. Quelle di Vigna Clara e Farneto avrebbero permesso un migliore accesso allo stadio Olimpico. Lo «sdoppiamento» della stazione Ostiense ottenuto con la costruzione di un nuovo terminal dall'altro lato dei binari ferroviari rispetto all'originario accesso di piazzale dei Partigiani permetteva l'arrivo dei treni finalmente funzionanti per l'aeroporto di Fiumicino. Le prime due stazioni furono chiuse immediatamente dopo lo svolgimento delle partite. La terza chiuderà definitivamente i

<sup>22</sup> Vedi *Lo SDO e l'urbanistica romana. Materiali per il seminario della Federazione romana del Partito Comunista Italiano*, Roma 1989. Vezio De Lucia (1938), architetto, è stato direttore generale del ministero dei Lavori pubblici. È stato assessore all'Urbanistica a Napoli dal 1994 al 1999, impostando e facendo approvare il nuovo piano regolatore della città. È autore di numerosi libri e saggi sull'urbanistica italiana.

battenti il 26 settembre 1993: era costata 53 miliardi di lire. Anche queste opere sul settore della mobilità dimostravano che non facevano parte di un ragionamento organico sul funzionamento della città, ma erano progetti fine a se stessi, senza il necessario respiro strategico.

L'unica realizzazione di natura urbanistica di rilievo fu la costruzione della «cittadella dei giornalisti» a Saxa Rubra, a nord di Roma, lungo la via Flaminia, su terreni originariamente destinati a uso agricolo. Localizzare nel quadrante nord della città quella struttura che sarebbe stata poi riconvertita nel nuovo centro di produzione Rai, già ampiamente presente nel quartiere di piazza Mazzini, ha significato ancora una volta assecondare le tendenze spontanee dello sviluppo della città. In quegli anni si poteva infatti ancora avviare la realizzazione del Sistema direzionale orientale ed era dunque necessario che alcune delle attività pubbliche iniziassero a localizzarsi in quell'ambito urbano: si scelse invece di privilegiare il quadrante nord della città.

Tra le opere previste nel programma iniziale del sindaco Carraro c'era anche il sottopasso dell'Appia Antica, e cioè uno dei temi più delicati da risolvere per far decollare l'attuazione del Sistema direzionale orientale. Il Prg prevedeva infatti il suo collegamento con il polo direzionale dell'E42/Eur. Vari studi e proposte si erano sommati sul tema e tutti avevano la costante di rispettare l'integrità del parco archeologico realizzando un sottopasso al di sotto della *regina viarum*.

La proposta di realizzazione del sottopasso fu presentata dall'Italstat, potente società a capitale pubblico che da lì a poco sarebbe scomparsa sotto il ciclone Tangentopoli, proprietaria del comprensorio Sdo di Torrespaccata. La critica che venne portata dall'opposizione consiliare al progetto è che esso avrebbe privilegiato lo sviluppo delle proprietà della società senza nessuna garanzia di attuazione dell'intero progetto. Così il sottopasso dell'Appia fu rinviato.

Tra le modeste realizzazioni per la manifestazione sportiva ci fu la copertura dello stadio Olimpico che peraltro portò all'usuale apertura di indagini per malversazione di denaro pubblico. Ma anche da quell'inchiesta il sistema di potere imprenditoriale e politico capitolino passò indenne. Solo nel 1993 iniziò una frana irreversibile.

L'inchiesta «Mani pulite» inizia a Milano. La data simbolica è il 17 febbraio 1992, quando Mario Chiesa, ingegnere, dirigen-

te del Psi e presidente del Pio Albergo Trivulzio di Milano, viene arrestato in flagranza di reato per aver intascato una tangente di 7 milioni di lire. A Roma, i primi effetti si cominciano a misurare l'anno successivo.

All'inizio del 1993 Mario Bosca, ex presidente dell'Atac e dell'Acea, esponente del Partito socialista, confessa agli inquirenti l'esistenza di un sistema di corruzione consolidato che sfrutta gli appalti erogati dalle aziende municipalizzate. La denuncia è così circostanziata da provocare l'arresto di sei esponenti dei consigli di amministrazione di quelle aziende<sup>23</sup>.

Il 2 febbraio 1993 viene arrestato l'assessore all'Urbanistica Carmelo Molinari (Dc). Con lui, il presidente dell'Enasarco, De Pasquale: sono accusati di aver ricevuto tangenti nelle transazioni per la vendita al Comune di alcuni immobili dell'ente previdenziale. Il 3 febbraio il sindaco Carraro si dimette.

Il 9 febbraio è agli arresti Edmondo Angelè, assessore democristiano al Traffico. È accusato di aver intascato mazzette in cambio della concessione dei servizi di navigazione sul Tevere. Il 9 viene arrestato Antonio Gerace, democristiano, padrone incontrastato dell'urbanistica romana di quegli anni. Si era dimesso da assessore solo poche settimane prima, lasciando il posto a Molinari.

Sul versante milanese dell'inchiesta Mani pulite è Luciano Scipione, amministratore delegato di Intermetro, a denunciare la pratica delle tangenti per gli appalti, soffermandosi in particolare sulla vicenda del prolungamento della linea A della metropolitana romana e degli appalti per la costruzione della seconda università di Tor Vergata<sup>24</sup>.

Dopo un mese e mezzo di crisi senza prospettive, il sindaco Carraro si dimette. Il prefetto Alessandro Voci viene nominato commissario con il compito di portare la città verso le elezioni amministrative anticipate.

Prima della tornata elettorale, sulla base della speranza di rinnovamento della politica e del sistema delle amministrazioni locali, il parlamento scosso dall'inchiesta Tangentopoli approva la legge di

<sup>23</sup> Antinori e Nicolucci per la Dc; Pasqualini per il Pri; Delle Fratte per il Psdi; Natalini e Quadrana per il Psi.

<sup>24</sup> Vengono raggiunti da avvisi di garanzia esponenti politici di primo piano: Vittorio Sbardella (Dc); Paris Dell'Unto (Psi); Robinio Costi (Psdi). Anche il vertice del mondo dei costruttori subisce colpi. Vengono ad esempio arrestati Francesco Gaetano Caltagirone e Carlo Odorisio, presidente del consorzio di costruttori romani Isveur.

riforma delle autonomie locali che prevede, tra l'altro, l'elezione diretta del sindaco e l'attribuzione di ampi poteri al primo cittadino, come vedremo nel cap. xxviii.

Appena un anno prima, il 17 febbraio 1992, lo stesso parlamento, non ancora cosciente della tempesta che si stava avvicinando, approva il primo di una lunga serie di provvedimenti legislativi che introdussero la prassi dei cosiddetti «programmi integrati» o complessi. Si tratta della legge n. 179, che prese il nome dei suoi iniziali presentatori Botta e Ferrarini, entrambi provenienti dalla Lombardia, fino ad allora patria indiscussa dell'urbanistica contrattata<sup>25</sup>.

I due provvedimenti di legge, l'attribuzione di ampi poteri al sindaco e la possibilità di aggiramento delle normali procedure urbanistiche provocheranno nei due decenni successivi la sostanziale cancellazione dell'urbanistica a Roma e nell'intera Italia.

<sup>25</sup> Legge 17 febbraio 1992, n. 179. Norme per l'edilizia residenziale pubblica.

## Capitolo ventottesimo

Cultura, politica e urbanistica negli anni '90

Il governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi<sup>1</sup> approva il 25 marzo 1993 la legge n. 81 «Elezione diretta del sindaco, del presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale», che contiene alcune novità di rilievo: l'elezione diretta del sindaco da parte dei cittadini, il rafforzamento della sua figura istituzionale e la sostanziale cancellazione dei poteri di controllo amministrativo esistenti, come i Comitati regionali di controllo. Il sindaco «eletto dal popolo» appare dunque svincolato dal controllo dei partiti e per cancellare la cultura dei veti e dei ricatti che paralizzavano molte amministrazioni si sacrificano gli indispensabili contrappesi istituzionali.

Sull'onda di un'opinione pubblica disorientata si propone una ricetta semplificata: tutto il potere in un'unica figura istituzionale, così da recuperare stabilità e governabilità. Ed è fuori di dubbio che le prime esperienze di governo urbano fanno emergere sorprese impensabili fino a pochi anni prima. Sono molti, infatti, i volti nuovi che si affermano alla guida delle maggiori città italiane e ciò provoca una diffusa fase di aspettative: si apre la cosiddetta «stagione dei sindaci».

A Roma la nuova stagione urbana viene iniziata da Francesco Rutelli<sup>2</sup> che l'8 dicembre 1993 viene eletto sindaco della città dopo il ballottaggio con il leader del centrodestra Gianfranco Fini.

<sup>1</sup> Carlo Azeglio Ciampi (1920), economista, è stato governatore della Banca d'Italia dal 1979 e 1993 e presidente del Consiglio dei ministri dal 1993 al 1994. Ministro del Tesoro e del Bilancio nel periodo 1996-99, è stato dal 1999 al 2006 il decimo presidente della Repubblica.

<sup>2</sup> Francesco Rutelli (1950), uomo politico, deputato e senatore. È stato sindaco di Roma dal 1994 al 2001, ministro dei Beni culturali dal 2006 al 2008. Rutelli vince con il 51,6% dei consensi contro il 48,4% del suo avversario Gianfranco Fini.

Sono due gli elementi che fanno concretamente sperare nel cambiamento delle politiche urbane prevalenti nel dopoguerra. Rutelli indica nel programma sottoposto al giudizio dei cittadini un vero cambiamento rispetto al passato. Il paragrafo dedicato all'urbanistica porta l'eloquente titolo *Una rivoluzione urbanistica* e vi si legge:

Da troppo tempo Roma non ha più una politica urbanistica, un progetto di città. Nonostante da oltre quindici anni le condizioni e i problemi della città siano radicalmente mutati – la crescita demografica si è arrestata, la base economica si è trasformata, l'assetto fisico e le relazioni quotidiane si sono estese ad una scala decisamente metropolitana – e nonostante siano mutati i bisogni e le domande dei romani, lo strumento tradizionale dell'urbanistica, il Piano Regolatore Generale, è rimasto quello di trent'anni fa. Superato, inadatto, spesso addirittura dannoso. Reso irriconoscibile rispetto alla sua origine dalla mancata attuazione delle principali previsioni (prima fra le quali lo Sdo) e della miriade di varianti<sup>3</sup>.

Assessore all'Urbanistica viene indicato Domenico Cecchini, docente universitario, ma la «nuova» urbanistica capitolina si presenta con un elemento di palese discontinuità rispetto alle dichiarazioni ufficiali. Non viene infatti chiusa una vicenda importante per la storia culturale della città, la «Variante di salvaguardia» (vedi cap. XXVII) ma si rende ancora più complessa la macchina amministrativa elaborando la «Variante delle certezze».

Il provvedimento affronta con un nuovo atteggiamento il cruciale modo dei rapporti tra pubblico e privato, e saranno questi atteggiamenti a formare la base della stessa redazione del nuovo piano regolatore generale. Se da una parte, infatti, si avvia la complessa macchina della progettazione del nuovo piano regolatore, affidandone il coordinamento a Giuseppe Campos Venuti<sup>4</sup>, dall'altro lato è un fiorire di dichiarazioni a favore di una cultura pragmatica, che evita di cimentarsi su idee e prospettive complesse e considera il piano regolatore come la sommatoria di progetti urbani.

È il «Pianificar facendo»:

Appare evidente il senso del pianificar facendo. Lo slogan esplicita il metodo dialettico di costruzione del piano: dal generale al particolare e dal particolare al generale. Definiti uno schema generale di riferimento ... è stato possibile avviare progetti urbanistici considerati strategici ... In questo contesto appare evidente il ruolo giocato dalle cosiddette procedure inno-

<sup>3</sup> Il programma di Francesco Rutelli, Roma, 16 ottobre 1993, p. 42.

<sup>4</sup> Giuseppe Campos Venuti (1926), architetto, docente universitario di Urbanistica presso il Politecnico di Milano. Autore di numerosi libri sull'urbanistica, è stato presidente del Consiglio superiore dei Lavori pubblici. È presidente onorario dell'Inu.

vative: dai programmi di riqualificazione e di recupero alla individuazione del progetto urbano<sup>5</sup>.

Questo evidente distacco dalle idee proclamate fino a pochi anni prima trae le sue motivazioni nel generale mutamento della cultura italiana. Nel 1994 le prime elezioni politiche dopo Tangentopoli portano a palazzo Chigi Silvio Berlusconi<sup>6</sup>, ricco imprenditore che ha iniziato le sue fortune con l'edilizia per poi assumere una posizione dominante nel network televisivo. La sua prima esperienza di governo sarà breve e travagliata, ma è indubbio che il 1994 rappresenta uno spartiacque per l'Italia: si affermano le ideologie neoliberaliste insofferenti verso qualsiasi intervento pubblico.

È una precisa questione teorica affrontata nella «Variante delle certezze» a rappresentare un'evidente cesura con la cultura urbanistica tradizionale: nasce infatti la *compensazione urbanistica*. Una parte delle previsioni edificatorie cancellate dalla «Variante di salvaguardia» venne recuperata, lasciando all'operatore privato la scelta di individuare nuovi ambiti urbani su cui poter realizzare le previsioni edificatorie cancellate dallo strumento di salvaguardia<sup>7</sup>. Per la prima volta nel panorama nazionale si afferma che la tutela paesistica non ha la facoltà giuridica di cancellare preesistenti destinazioni urbanistiche, né che attraverso i processi urbanistici si possa estendere la salvaguardia su aree precedentemente destinate all'edificazione.

Nasce contestualmente il concetto di «diritto edificatorio» che accompagnerà tutto il percorso dell'urbanistica romana stabilendo l'intangibilità della rendita fondiaria, anche se ci furono prese di posizione di grande autorevolezza scientifica che demolivano alla radice i cosiddetti «diritti edificatori»<sup>8</sup>. Anche questi suggerimen-

<sup>5</sup> Verso il nuovo piano regolatore. La città di Roma, Comune di Roma, Dipartimento politiche del territorio, Roma, novembre 1999.

<sup>6</sup> Silvio Berlusconi (1936), imprenditore. Nel 1975 fonda Fininvest e nel 1993 Mediaset. Deputato dal 1994, è stato il fondatore (1993) di Forza Italia, movimento politico nato dopo Tangentopoli. Presidente del Consiglio nel 1994, dal 2001 al 2006 e dal 2008. I suoi interessi immobiliari sono testimoniati dall'intervento di realizzazione del quartiere Milano 2.

<sup>7</sup> «Infine il piano delle certezze introduce con una prima applicazione l'istituto della compensazione edificatoria ... Già oggi con il piano delle certezze esso trova applicazione rispetto alle aree edificabili che vengono cancellate sulla base di criteri urbanistici e non sulla base di vincoli cogenti di inedificabilità». È invece noto che la lottizzazione di Tor Marancia, la cui edificazione fu cancellata sulla base dell'apposizione di un vincolo paesaggistico, insieme ad altri casi, fu ugualmente inserita all'interno dei comprensori da compensare.

<sup>8</sup> VINCENZO CERULLI IRELLI e EDOARDO SALZANO, *Relazione introduttiva al convegno di Italia Nostra sui diritti edificatori*, Roma, 10 gennaio 2003. Sulla rilevanza giuridica delle

ti, ovviamente, non furono tenuti in considerazione. Interessava evidentemente dare segnali di discontinuità con una consolidata cultura urbana progressista.

Il segno dell'involuzione culturale di quegli anni che più di ogni altro rappresenta l'appannamento della visione pubblica della città è il caso di Tor Marancia, 120 ettari di meravigliosa campagna romana lambita dalla Cristoforo Colombo e confinante con il parco dell'Appia Antica.

Dopo una serie di efficacissimi articoli di Antonio Cederna è la Soprintendenza archeologica di Roma a prendere l'iniziativa per arrivare alla tutela di quello straordinario compendio di storia e natura.

Vengono incaricati due urbanisti, Vezio De Lucia e Italo Insolera e un naturalista botanico, Carlo Blasi. I tre consulenti consegnano il 30 dicembre 2001 una relazione che porta il ministero per i Beni e le attività culturali a proporre l'apposizione del vincolo di inedificabilità di natura archeologica<sup>9</sup>. Le aree su cui erano previste rilevanti cubature vengono vincolate dunque sulla base della legislazione di tutela storica e archeologica.

La «compensazione urbanistica» fu creata appositamente per il caso di Tor Marancia. L'applicazione specifica del nuovo «principio» dimostrava anche la sua insostenibilità quantitativa: il «trasferimento» in altri luoghi delle cubature originariamente previste portò infatti alla loro triplicazione: invece del milione e 800.000 metri cubi previsti, vennero decise edificazioni per un totale di 5.200.000 metri cubi.

Parallelamente alla «Variante delle certezze» fu avviata una sistematica sperimentazione dei cosiddetti «Programmi urbanistici complessi» codificati pochi anni prima dal ministero dei Lavori pubblici, e cioè proprio di quegli strumenti basati sulla discrezionalità urbanistica che provengono dal filone culturale dell'urbanistica milanese.

Ma l'uso dei nuovi strumenti di intervento ha avuto una ben più grave conseguenza. I «Programmi complessi» vengono infatti approvati non più attraverso la procedura di evidenza pubbli-

nuove formulazioni cfr. LUCA DE LUCIA, *La perequazione nel disegno di legge sui «Principi in materia di governo del territorio»*, in *La controriforma urbanistica*, Alinea, Firenze 2005.

<sup>9</sup> Ministero per i Beni e le attività culturali. Soprintendenza archeologica di Roma. Comprensorio dell'Appia Antica. Studio paesaggistico-ambientale relativo allo stato di fatto e alle caratteristiche dei luoghi anche in relazione al piano di assetto e al piano paesistico territoriale. Relazione di consulenza specialistica. Per la stesura dello studio i tre autori si sono avvalsi della collaborazione di Domitilla Morandi, Roma, 30 dicembre 2001.

ca prevista dalla legislazione urbanistica nazionale, ma attraverso l'uso dell'«accordo di programma», previsto dall'articolo 49 del decreto legislativo 267/2000 con cui viene cancellato il processo di trasparenza democratica. La decisione sulla validazione delle varianti urbanistiche appartiene ai Consigli comunali dove esiste almeno dal punto di vista formale il controllo istituzionale e la partecipazione. L'accordo di programma viene invece approvato dalla giunta comunale e soltanto «ratificato» – pena la decadenza – dai Consigli comunali. Si salta insomma un passaggio democratico e partecipativo fondamentale per l'esercizio delle prerogative democratiche delle amministrazioni locali.

Insieme a questa tradizionale gestione delle trasformazioni urbanistiche, Roma diviene anche il teatro di sperimentazione di una nuova fase di interventi «straordinari» che dopo gli scandali connessi con i Mondiali di calcio del 1990 e Tangentopoli sembravano avviati sul viale del tramonto. L'occasione viene offerta dal Giubileo dell'anno 2000 che si sarebbe svolto sotto il pontificato di un uomo carismatico come Karol Wojtyła.

Il sindaco Francesco Rutelli viene nominato dal primo governo Prodi<sup>10</sup> «commissario straordinario» per l'attuazione degli interventi giubilari. Questi a sua volta nomina come vicecommissario Guido Bertolaso<sup>11</sup>, medico ancora sconosciuto all'opinione pubblica ma uomo molto gradito oltretutto. Il coordinatore degli interventi per la Santa Sede è il vescovo Angelo Sepe, mentre il provveditore alle Opere pubbliche per il Lazio, e cioè la figura chiave nella gerarchia dei poteri statali, è Angelo Balducci<sup>12</sup>, ingegnere e Gentiluomo del papa.

Questo ristretto numero di persone deve attuare un programma di opere improntate da un condivisibile spirito di riqualificazione della città esistente. Si tratta infatti della ristrutturazione di mol-

<sup>10</sup> Romano Prodi (1939), economista. È stato presidente dell'Iri dal 1982 al 1989 e nel 1993-94. È stato presidente del Consiglio dei ministri dal 1996 al 1998. Presidente della Commissione europea dal 1999 al 2004, ha svolto nuovamente il ruolo di presidente del Consiglio dal 2006 al 2008.

<sup>11</sup> Guido Bertolaso (1950), medico. Direttore del Dipartimento della Protezione civile, è stato sottosegretario alla Protezione civile dal 2008 al 2010.

<sup>12</sup> Angelo Balducci (1948), ingegnere, dirige il Genio civile di Siena dal 1978 al 1995. È stato provveditore alle Opere pubbliche del Piemonte-Valle d'Aosta; Lombardia; Lazio; Umbria, presidente del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, commissario per i Mondiali di nuoto 2009. Gentiluomo di camera e consultore della Congregazione per l'evangelizzazione dei popoli dal 1995 al 2010. Nel 2010 viene arrestato per alcuni mesi. Si è dimesso da qualsiasi incarico.

te piazze della Roma storica – e in particolare quelle prospicienti le maggiori basiliche – e della realizzazione di un sistema viario di collegamento con le aree dell'Università di Tor Vergata. Gli oltre seicento ettari di terreni agricoli espropriati per la realizzazione della seconda università romana, avevano visto sorgere alcune facoltà (medicina con un grande Policlinico, economia, ingegneria e lettere) senza alcun intervento infrastrutturale di collegamento su ferro.

Le aree libere dell'università verranno scelte per lo svolgimento del «Giubileo della gioventù», e cioè il grande incontro tra il papa e un milione di giovani. Per rendere praticabile questa scelta viene creato un grande sistema stradale che, una volta finito il Giubileo, rimarrà come patrimonio della città.

La macchina commissariale dimostra una grande efficienza e lo svolgimento del Giubileo è un successo riconosciuto unanimemente. L'uso del commissariamento perfeziona però anche i meccanismi che consentiranno negli anni successivi di travolgere ogni regola e ogni vincolo storico, archeologico e paesistico. L'occasione è offerta dalla realizzazione dall'opera più discussa e contrastata dal mondo della cultura romano e nazionale, e cioè la realizzazione del parcheggio sotto la collina di Propaganda Fide, complesso che sorge all'interno delle Mura Leonine. Viene infatti deciso di realizzare un enorme parcheggio (600 automobili e 200 pullman) costruito su sei livelli, scavando l'intera collina: per accedervi ci sono due ostacoli, il primo di ordine urbanistico è la difficile accessibilità, il secondo di ordine monumentale perché per creare l'accesso del parcheggio occorre violare le mura realizzate tra il IV e il IX secolo d.C.

Si tenta di superare il primo ostacolo con la realizzazione di un sottopasso viario che dall'altezza del palazzo di Giustizia sarebbe dovuto arrivare ad alimentare il parcheggio: un vero e proprio cordone ombelicale a servizio del Vaticano. C'è un ostacolo: il tracciato passerebbe sotto gli spalti di Castel Sant'Angelo, lambendo addirittura le fondazioni del sepolcro dell'imperatore Adriano. Una scelta insensata che crea la decisa opposizione del mondo della cultura e di Italia Nostra<sup>13</sup>.

Il programma dell'opera trova così una subordinata nella realizzazione del raddoppio della galleria di via dei Cavalleggeri, origi-

<sup>13</sup> Cfr. Il sottopasso di Castel Sant'Angelo. Un attentato al patrimonio storico e architettonico. Dossier di Italia Nostra, Roma 1997.

nariamente realizzata nel 1888, per collegare i quartieri in formazione lungo via Gregorio VII. Con i poteri derivanti dal commissariamento si superano gli ostacoli della violazione delle mura e, soprattutto, l'ostacolo che si trova durante i lavori, e cioè il ritrovamento di una villa romana. La villa viene distrutta in un coro di proteste ma il modello che da allora verrà sperimentato in ogni parte di Italia era stato collaudato positivamente.

Nei primi anni di vita dell'amministrazione Rutelli, mentre si inizia la redazione del nuovo piano regolatore, si raggiungono anche importanti risultati. Essi vengono dall'attuazione di politiche di settore.

Il primo dei grandi successi riguarda l'attuazione del sistema dei parchi urbani.

Vengono istituiti, con l'ausilio della Regione Lazio, all'epoca guidata da Piero Badaloni, parchi e riserve naturali che vincolano i territori a più elevata fragilità ambientale. Vengono inaugurati decine di parchi urbani che i cittadini attendevano da anni: ad esempio villa De Santis e il parco di Tor Pignattara, il parco di San Basilio e tanti altri. Oltre 4000 ettari di verde entrano nel patrimonio della città.

Riprende anche il lavoro per la zona archeologica e la via Appia Antica. Nel 1995 Antonio Cederna viene nominato presidente del Parco regionale dell'Appia Antica, e dal 1997, in collaborazione con la Soprintendenza archeologica nazionale, viene istituita l'isola pedonale da largo di Porta Capena fino ai confini urbani. L'Appia Antica diventa così un luogo familiare ai romani che ne scoprono la bellezza e la storia.

In questo modo si riprende, proiettandolo fuori delle Mura Aureliane, il lavoro della «Commissione Reale», dopo 125 anni dalla sua formazione, e la via Appia Antica riprende il ruolo di protagonista della città di Roma e della sua lunga storia, come vedremo in conclusione del libro.

La seconda conquista è relativa al sistema museale costituito in quegli anni. Il 27 giugno 1977 viene riaperto dopo il restauro il museo di villa Borghese, chiuso da molti anni. Il 27 settembre 1997 riapre dopo 13 anni l'Antiquarium palatino ospitato nel convento della Visitazione del Vespignani. Il 16 dicembre 1997 viene aperto il museo di palazzo Altemps, mirabile esempio di architettura del Rinascimento restaurato dall'architetto Francesco Scoppola.

Il 27 giugno 1988 nel palazzo ottocentesco di Massimiliano Massimo, in un'area ai lati della ex villa di Sisto V, viene inaugurato un importante ampliamento del museo delle Terme di Diocleziano fino ad allora ospitato nell'ex convento di Santa Maria degli Angeli. A palazzo Barberini si conclude la «storica» occupazione da parte del circolo ufficiali dell'Esercito italiano. Dopo un lungo restauro, il piano interamente occupato dai militari è stato aperto al pubblico nel 2010-11.

Roma in quegli anni si afferma come grande capitale della cultura mondiale. Con il decennio successivo, caratterizzato da una serie impressionante di tagli economici al sistema museale, inizia la fase di ripiegamento. Ad esempio, il 12 dicembre 2005, in una conferenza stampa, è il ministro per i Beni culturali, Rocco Buttiglione, a informare che, a seguito di un cedimento delle strutture, è stata chiusa la Domus Aurea e non ci sono i soldi per fare gli interventi necessari.

La terza conquista è relativa all'impulso che viene dato alla realizzazione di una rete tramviaria e di metropolitana che avrebbe dovuto nel tempo ribaltare la modalità del trasporto urbano. Il progetto denominato «cura del ferro» è ideato da Walter Tocci<sup>14</sup>, vicesindaco e assessore alla Mobilità, e consiste in una scelta modale precisa e irreversibile.

Nel febbraio 1994 viene concluso un accordo tra Ferrovie dello Stato e le tre istituzioni coinvolte, Comune, Provincia di Roma e Regione Lazio, in cui si approva uno schema generale del modello di trasporto basato su sette direttrici di attraversamento e in relazione con l'area metropolitana<sup>15</sup>. Viene progettato il piano di assetto generale dei trasporti che approfondisce le problematiche del trasporto.

In questo quadro, oltre all'apertura di due linee metropolitane che funzionano con una frequenza di 15-20 minuti tra un convoglio e l'altro, viene inaugurata – anche in questo caso con tempi di attuazione ristretti – la linea tramviaria urbana 8 che collega il centro storico (piazza Argentina con il proposito di un successivo

<sup>14</sup> Walter Tocci (1952), fisico. È stato vicesindaco di Roma e assessore alla Mobilità dal 1993 al 2001, deputato del Pd dal 2001. È autore di numerosi libri e riflessioni su Roma.

<sup>15</sup> Cfr. tra gli altri, Comune di Roma, Regione Lazio, Provincia di Roma, FS spa, Rete ferroviaria dell'area di Roma. Accordo per l'attuazione degli interventi. Febbraio 1994 e Comune di Roma, Ferrovie dello Stato, *Il nodo ferroviario di Roma. La città si trasforma*, Roma 2000.

prolungamento alla stazione Termini), con il quartiere di Monteverde. La tramvia resta la più efficace risposta degli ultimi decenni alla mobilità romana<sup>16</sup>.

Le contraddizioni del governo urbano non risiedono dunque nelle politiche di settore: è l'urbanistica a mancare di conseguire quella svolta che era stata alla base del risultato elettorale ed era attesa dalla città intera.

Il 26 agosto 1996 Antonio Cederna muore improvvisamente nella sua casa nell'amata Valtellina dove trascorreva le vacanze. Con lui viene a mancare un insostituibile protagonista nella denuncia dei misfatti perpetrati contro la città e anche un grande produttore di idee per una città migliore, a iniziare dal sogno del parco dell'Appia Antica.

Cederna scompare proprio nel momento in cui emerge l'involutione dell'urbanistica romana. Affermava nell'ultimo periodo della sua vita che provava amarezza nel criticare le amministrazioni che pure con le idee aveva contribuito a far affermare. Ma nonostante l'amarezza dalle pagine de «la Repubblica» continuava a denunciare le cose che non andavano bene. A rivendicare l'inscindibile legame tra una buona pianificazione urbana e la salvaguardia dei centri antichi, di cui aveva scritto tante volte:

Il problema è urbanistico. Nel senso più ampio, indicato dall'urbanistica illuminata e progredita che ovunque si è affermata, tranne che nel nostro paese, e che impone all'antico di restare antico e al moderno di affermarsi come pienamente moderno. Per questo, la semplice intelligenza delle cose consiglia di svuotare gli antichi nuclei storici da tutto ciò che la loro compagine non può tollerare, di alleggerirli del flusso del traffico e di tutte quelle funzioni commerciali, di affari direzionali, ecc. che finora l'urbanistica approssimativa ha continuato ad addensare in essi ... Conservare intatti i nuclei antichi e difenderli ad oltranza senza misure o ipocrite concessioni al caso per caso ... significa distinguere storicamente passato da presente, in modo da alzare un argine contro l'illogica e controproducente invasione del nuovo sul vecchio ... Lo spostamento del centro è quindi il primo passo di un'urbanistica appena ragionevole: le nostre maggiori città presentano attorno ai nuclei antichi, quartieri senza valore, costruiti in tempi recenti, nei quali è possibile operare tutte le trasformazioni richieste<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Durante il periodo di guida della mobilità romana, Walter Tocci oltre ad approvare il piano generale del traffico urbano di Roma (Deliberazione di Consiglio comunale n. 4348 del 14 ottobre 1997) produce una notevole quantità di studi, ricerche e proposte progettuali. Tra di esse vanno citate: Comune di Roma, *Attraverso Roma. Programmi e strategie per la mobilità*, 1997. Comune di Roma, *Attraverso Roma. Programmi e strategie per la mobilità*, 2000. Comune di Roma, *Proimo, Programma integrato mobilità*, 2001.

<sup>17</sup> ANTONIO CEDERNA, *I vandali in casa*, Laterza, Bari 1956. Il fondamentale libro è

Questo ragionamento ci aiuta ad analizzare le cinque piú gravi alterazioni del volto di uno dei centri storici piú belli del mondo. Le vicende dell'Ara Pacis, di piazza Esedra, del Campidoglio, del Pincio e di villa Borghese possono essere a buona ragione ricondotte a un'unica motivazione di fondo: quella di credere che è con la cultura del fare che si governano le città e non con le regole urbanistiche.

La vicenda dell'Ara Pacis nasce da un'idea dell'allora sindaco Francesco Rutelli che vola a New York dall'architetto Richard Meier per convincerlo ad accettare l'incarico di demolire e ricostruire la teca di Morpurgo, anche se l'intero centro storico di Roma è destinato dal piano regolatore a zona di rispetto assoluto delle preesistenze storiche e architettoniche.

L'incarico si limita alla progettazione di un nuovo edificio da costruire intorno all'Ara Pacis: il problema del ripensamento complessivo dell'insieme della piazza non rientra tra gli obiettivi affidati al progettista. Iniziano a questo punto a manifestarsi i primi dubbi rispetto alla sintonia tra progetto e ambiente circostante. È il soprintendente archeologico di Roma, Adriano La Regina<sup>18</sup>, a porre alcuni dubbi, forte del parere negativo espresso dal sottocomitato del ministero per i Beni culturali.

E sarà proprio la limitatezza dell'orizzonte progettuale a rappresentare il punto debole della proposta progettuale e l'origine di una vorticoso serie di variazioni del progetto originario e, infine, della necessità di realizzare altri progetti in grado di mitigare il danno inferto con il nuovo edificio<sup>19</sup>.

Il progetto è talmente invadente che si decide di cancellare il lun-

stato lodevolmente ripubblicato a cura di Francesco Ermani, dallo stesso editore Laterza nel 2006.

<sup>18</sup> Adriano La Regina (Napoli 1937), archeologo, Soprintendente archeologico di Roma (1975-2005). Autore di numerosi saggi, docente e presidente dell'Istituto nazionale di archeologia e storia dell'arte. Negli anni in cui ha diretto la Soprintendenza archeologica di Roma è stato il punto di riferimento per la tutela del patrimonio archeologico e culturale di Roma.

<sup>19</sup> Il 29 gennaio 1998 il progetto viene approvato dal Comitato di settore del ministero per i Beni culturali, organo preposto all'esame di progetti che interessano le aree vincolate. Il manufatto di Morpurgo viene demolito e l'Ara Pacis viene impacchettata in un provvisorio manufatto di protezione. Nel progetto esecutivo la fondazione dell'edificio era prevista su una struttura di pali, e in tal modo si sarebbe rischiato di compromettere lo strato archeologico sottostante e le strutture del porto di Ripetta, demolite alla fine dell'800 per consentire la realizzazione del lungotevere. Nel maggio 2001, La Regina chiede un supplemento di indagini archeologiche per sincerarsi che non vi siano preesistenze. Il 25 maggio il cantiere si ferma. Nella primavera del 2005 il nuovo edificio è comunque completato nella sua struttura. Vedi GIORGIO MURATORE, *Ara Pacis, l'ultima sconfitta*, Roma 2003, in proprio.

gotevere, così da guadagnare spazio verso il Tevere. Il 20 febbraio 2006 la giunta comunale approva la delibera che indice il bando di concorso per la riqualificazione della piazza. Il costo dell'operazione, che prevede la realizzazione del sottopasso con annessi 200 posti per il parcheggio delle auto, è di altri 20 milioni che si aggiungono alle somme fin qui spese.

Piazza Esedra, oggi piazza della Repubblica, è stata una delle prime della Roma capitale. I palazzi gemelli sono il frutto di un concorso internazionale bandito nel 1888 vinto da Gaetano Koch. Oggi il delicato equilibrio volumetrico è stato alterato per sempre attraverso il grimaldello dell'«accordo di programma». Uno dei due edifici è aumentato di un piano realizzato con un materiale difficilmente catalogabile, un misto di laminati e plastica. Dietro quella struttura si svolge qualche funzione del facoltoso albergo che ha ridato lustro all'edificio ottocentesco. Vi è stata ricavata una grande sala da pranzo e una comoda piscina. È stata realizzata dal gruppo Boscolo, una catena alberghiera di grande livello qualitativo, tra le prime in Italia. E così, lentamente e in silenzio, se ne va pezzo per pezzo il patrimonio storico della città.

C'è poi lo sfregio alla piazza michelangiolesca del Campidoglio. È stato costruito a fianco della chiesa medievale dell'Aracoeli un gruppo di ascensori di acciaio e vetro che dal livello della prima terrazza dell'Altare della Patria arrivano fino alla copertura. Da quella terrazza si gode, occorre riconoscerlo, un panorama emozionante. Ma esistevano altri modi per portare i turisti in quel paradiso. Si sarebbero potuti ampliare e potenziare quelli esistenti o ricavarli all'interno dell'Altare della Patria. Si è preferito procedere a un nuovo strappo delle regole<sup>20</sup>.

E arriva l'idea di realizzare il parcheggio del Pincio. L'amministrazione comunale guidata da Veltroni decide di scavare la collina per ricavarne sette piani di parcheggi, per un numero complessivo di 726 posti auto. Un luogo unico al mondo rischiava di essere involgarito come i tanti luoghi delle periferie urbane.

<sup>20</sup> Negli anni '80, quando il centro storico era al centro delle attenzioni del mondo intellettuale ci fu chi propose di demolire l'Altare della Patria, reo di aver alterato irrimediabilmente il sacro colle. Leonardo Benevolo propose di demolirlo per eliminare il violento inserimento ottocentesco. Oggi del sogno di una città diversa e piú bella non si parla piú. Ci stiamo abituando alla volgarità.

Italia Nostra denuncia nell'ottobre 2006 il mancato rispetto delle procedure previste dal Codice dei Beni culturali e ambientali del 2004: il progetto, prima di essere portato all'approvazione del Consiglio comunale avvenuta nell'ottobre 2006, doveva essere obbligatoriamente sottoposto a valutazione di impatto ambientale. Scende allora in campo il mondo degli intellettuali che, sulla base di un appello promosso da Desideria Pasolini Dall'Onda, fondatrice di Italia Nostra, promuove un documento per scongiurare il misfatto. Afferma l'appello che:

La terrazza del Pincio è uno dei luoghi piú belli del mondo. Un'icona di Roma. La sistemazione ottocentesca mantiene intatto il suo fascino: la grande terrazza priva di alberature ne sottolinea il ruolo di belvedere sulla città antica. L'amministrazione comunale di Roma, sfruttando proprio la mancanza di alberature, vorrebbe iniziare a scavare la collina per ricavarne sette piani di parcheggi per un numero complessivo di 726 posti auto. Lungo gli eleganti emicicli che salgono intorno alla sistemazione della terrazza saranno realizzate le rampe di accesso carrabile al parcheggio; nella terrazza saranno invece sistemate le uscite pedonali. La pavimentazione della terrazza verrà invasa da griglie di sicurezza e da impianti di aerazione. Uno dei luoghi storici piú belli del mondo sta dunque per essere manomesso e deturpato per sempre<sup>21</sup>.

Con il cambio dell'amministrazione comunale è il nuovo sindaco Gianni Alemanno a prendersi il merito di interrompere lo scempio. Decide di cancellare la realizzazione del parcheggio e si guadagna il plauso di una buona parte dell'opinione pubblica.

A villa Borghese sorge la Casina Valadier, costruita dal grande architetto nel 1813, prima del progetto per la vicina terrazza del Pincio. Piú volte le società succedutesi nella gestione della Casina erano fallite e agli inizi del nuovo millennio l'edificio era chiuso.

Nel 2003 si formò una nuova società con tanti illustri azionisti, tra cui il Mediocredito centrale<sup>22</sup>. I lavori di restauro furono bloccati nel febbraio 2004 dalla I circoscrizione del Comune e dalle Soprintendenze ai Beni architettonici e ambientali dello Stato e

<sup>21</sup> L'appello è stato reso pubblico nel mese di marzo 2007. I primi firmatari furono Desideria Pasolini Dall'Onda, Salvatore Settis, Silvia Croce.

<sup>22</sup> La società era guidata dall'avvocato Vittorio Ripa di Meana, e si presentava con le carte in regola: ne fanno parte Carlo Caracciolo, Alfio Marchini, Franco Sensi, Giovanni Malagò, Carlo De Benedetti, Giampaolo Letta, figlio del sottosegretario alla presidenza del Consiglio durante i governi Berlusconi e lo stilista Ferrone, mentre la quota azionaria maggioritaria è posseduta da Mediocredito centrale, istituto che fa parte del gruppo Capitalia di Cesare Geronzi. La gestione è affidata alla principessa Maria Antonietta Paccelli, nipote di papa Pio XII.

del Comune. L'opera del Valadier non doveva essere nascosta da quattro grandi vetrate non autorizzate e quindi «nel piú puro stile dell'abusivismo romano»<sup>23</sup>. Le vetrate vengono comunque realizzate, pur se piú ridotte, la Casina Valadier riapre e nei giorni dell'inaugurazione si scopre che la società che aveva condotto i lavori era legata al team dei «furbetti del quartierino»<sup>24</sup>.

L'abbandono di una visione organica del rapporto tra centro e periferia ha anche incrementato gli squilibri già esistenti.

Il centro storico si caratterizza sempre piú per l'invasione delle funzioni dello Stato. In uno studio della presidenza del Consiglio che risale al 1996, le sedi occupate dallo Stato nel centro storico erano 49. Nello stesso studio si affermava che per i canoni di locazione si spendevano ogni anno 51 miliardi delle vecchie lire. Oggi la situazione è sicuramente piú grave per i nuovi affitti stipulati: un fiume di denaro che alimenta la rendita immobiliare privata.

Il decentramento delle funzioni centrali dello Stato avrebbe dunque portato al raggiungimento di tre generali obiettivi: alleggerire il traffico nel centro storico, attuando il piú importante obiettivo previsto dal piano regolatore del 1965; rendere piú efficiente la funzione amministrativa; ridurre i costi di locazione. Ma dalla seconda metà degli anni '90, con la non casuale coincidenza con l'affermazione della cultura liberista, la faticosa costruzione della prospettiva di alleggerimento del carico di funzioni che grava sulla città è stata abbandonata.

Ha preso avvio un nuovo grande processo di centralizzazione che ha portato a una ulteriore sottrazione di spazi da destinare a nuovi uffici statali. L'avvio di questa fase avviene durante i governi di centrosinistra (1996-2001). Il ministro delle Finanze, Vincenzo Visco, decide di trasferire una parte delle funzioni del suo dicastero nell'ex sede della Manifattura tabacchi papalina, nata per volontà di Pio IX a piazza Mastai, nel cuore di Trastevere.

C'è poi il ruolo sempre piú invadente del parlamento. Dopo l'utilizzazione dell'ex hotel *Santa Chiara* al Pantheon avvenuta negli

<sup>23</sup> L'affermazione è contenuta nella denuncia presentata dall'allora assessore all'Ambiente del I Municipio, Danilo Nuccetelli, medico di base. La sua denuncia ha fatto scoprire la vicenda e sollevare ufficialmente il caso.

<sup>24</sup> I lavori di restauro vengono effettuati dalla società Aedifica che fa parte della galassia di Danilo Coppola, che ha iniziato a fare fortuna compiendo alcune spericolate iniziative edilizie nell'estrema periferia orientale di Roma, a Finocchio.

anni '80, vengono acquisiti l'ex hotel *Marini* in via del Tritone e l'ex sede del quotidiano della Dc, «Il Popolo», in piazza delle Cinque Lune, con affaccio su piazza Navona. Gli uffici della presidenza del Consiglio si estendono nell'immobile della Galleria Colonna, oggi intitolata ad Alberto Sordi. Decine di migliaia di metri quadrati di uffici che aumentano ulteriormente la domanda di traffico verso il centro storico.

Sembra che l'unico modo per accedere al centro sia il proprio automezzo personale. L'ipotesi che questa funzione venga governata con strumenti più complessi non viene presa in considerazione. Viene ad esempio ipotizzata l'eventualità dell'utilizzazione del parcheggio costruito in occasione del Giubileo del 2000 dallo Stato Vaticano sotto la collina di Propaganda Fide e rimasto desolatamente vuoto fin dai primi giorni della sua nascita. Bus navetta elettrici avrebbero potuto trasportare parlamentari, impiegati e collaboratori nelle varie sedi in un tempo compreso tra cinque e dieci minuti. Ma l'ipotesi così ragionevole viene scartata. E inizia la caccia agli spazi disponibili.

Nel 2002 il Senato della Repubblica chiede di trasformare un edificio residenziale comunale all'interno di Tor di Nona, storico edificio medievale, in silos per auto dei parlamentari. Solo le proteste di Italia Nostra e di alcuni intellettuali, come Vittorio Emiliani, hanno bloccato il progetto.

Il silos per autovetture a Tor di Nona svilirà un contenitore che può essere ceduto a privati per ben più nobili scopi, intaserà di macchine un budello di strade che sfocia in altre stradine (le quali dalle auto andrebbero semmai liberate), creerà un nuovo centro di attrazione del traffico veicolare nel cuore di Roma contraddicendo la coraggiosa scelta dei varchi elettronici<sup>25</sup>.

Ma l'appannamento di una visione complessiva del futuro della città è ancora più leggibile nell'abbandono del progetto Fori Imperiali. Del progetto si è scritto molto. Sono state messe in luce le potenzialità storiche e archeologiche della riunificazione delle due parti dei Fori, oggi divise dalla strada realizzata durante il Ventennio fascista.

Vezio De Lucia ha affermato che il progetto del parco archeologico centrale è la più geniale idea urbanistica di Roma del secondo dopoguerra. Anticipata circa ottant'anni prima dalla Commissione Reale (cap. xxx), è stata ripresa durante la prima amministrazione

di sinistra della metà degli anni '70 guidata dallo storico dell'arte Giulio Carlo Argan, l'idea ha avuto tra gli ispiratori molti dei migliori archeologi, storici e personalità della cultura italiana. Adriano La Regina, Antonio Cederna, Italo Insolera, Leonardo Benevolo, Francesco Scoppola e tanti altri hanno tenuto a battesimo questa straordinaria idea. Il grande cuore centrale della città viene destinato alla cultura, alla storia, sottraendolo alle automobili e al rumore.

L'interruzione del traffico che attraversa i Fori Imperiali sarebbe sufficiente a rivoluzionare il funzionamento stradale che oggi soffoca Roma. Lungo la direttrice dei Fori passa infatti il traffico di attraversamento della città. Il progetto sarebbe dunque in grado di rendere visibile un altro modo di intendere lo sviluppo urbano. Uno sviluppo legato alla qualità e non alla quantità. Alla lentezza del tempo e non a un'insensata fretta. Alla cultura della bellezza e non al progressivo deperimento della qualità dell'ambiente urbano. Un progetto che avrebbe reso Roma – e potrebbe ancora renderla – il punto di riferimento di una moderna cultura urbana.

Nella primavera del 1999, nel pieno della realizzazione delle opere per il Giubileo, si ebbe quasi la sensazione che il grande passo fosse sul punto di compiersi. Un accordo politico tra tutte le forze della maggioranza che sosteneva Rutelli prevedeva proprio la definitiva pedonalizzazione di via dei Fori. Era stato l'allora vicesindaco Walter Tocci a promuovere l'accordo, ancorandolo a precisi adempimenti tecnici<sup>26</sup>.

Si è tentata, per la verità, una timida sperimentazione. Nell'agosto 2004, con il traffico veicolare ridotto per le vacanze estive, l'amministrazione guidata da Walter Veltroni decide di avviare una temporanea chiusura al traffico di via dei Fori. Una prova, si disse, che se avesse fornito positivi risultati sarebbe stata resa definitiva. Agosto passa in fretta e l'esperimento si conclude per sempre. Gli «esperti» che vengono prescelti per formulare il giudizio non hanno dubbi. Il traffico urbano si bloccherebbe in conseguenza della chiusura dello stradone nato sotto il regime fascista.

<sup>25</sup> Si sarebbe allargata via Nicola Salvi, per permettere il collegamento con via Cavour, mentre il tratto compreso tra il Colosseo e largo Corrado Ricci sarebbe stato chiuso al traffico per sempre. Nel segmento verso piazza Venezia sarebbe stata invece ridotta la dimensione destinata alle auto, per consentire in un secondo tempo di trovare ulteriori soluzioni alla viabilità pubblica.

<sup>25</sup> VITTORIO EMILIANI, *Tor di Nona, divieto di sosta*, in «Corriere della Sera», 15 gennaio 2002.

Il progetto della realizzazione del parco archeologico dei Fori Imperiali viene definitivamente abbandonato proprio dalle amministrazioni comunali culturalmente affini a quelle guidate da Argan e Petroselli che avevano aperto le speranze negli anni '70<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> LEONARDO BENEVOLO, *La fine della città*, intervista a cura di Francesco Erbani, Laterza, Bari 2010.

## Capitolo ventinovesimo

Il nuovo millennio: dal «piano urbanistico» al «piano casa»

La figura carismatica di Karol Wojtyła, la spettacolare celebrazione dell'incontro con il milione di giovani accorso da ogni parte del mondo nelle aree dell'Università di Tor Vergata, il grande successo in termini di presenze turistiche, hanno concentrato su Roma i riflettori del network globale e del grande circuito del turismo internazionale in misura ben maggiore di quanto avveniva negli anni precedenti. Roma entra nella globalizzazione.

Il 2000 rappresenta dunque un vero salto di scala nel ruolo internazionale turistico di Roma. Insieme al consolidamento dei migliori gruppi italiani e internazionali già presenti sul mercato romano (*Jolly, Boscolo, Hilton*), arrivano gruppi quali *Marriott International* che gestisce lo storico ex hotel *Flora* in via Veneto e una struttura di 2000 posti letto lungo la direttrice Roma-Fiumicino. Si concentrano e si espandono i gruppi già presenti (*Golden Tulip, Bass Hotels e Resorts, Sifa Hotel, Starwood, Choice Hotels*) e quelli di nuovo ingresso, come i colossi statunitensi Hyatt e la Cendant<sup>1</sup>.

Il numero di posti letto in alberghi a Roma – comprensivo delle case di accoglienza religiosa – aveva raggiunto nel 2002 la cifra di circa 94 000 posti. Dell'intera offerta, quella nel centro storico è di circa 41 500 (44,1% del totale)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Gli studi della Planethotel informano che l'incremento delle camere d'albergo appartenenti alla categoria lusso (quattro e cinque stelle) di proprietà di strutture internazionali è aumentato in questi anni del 57%. Nel 2005 nelle strutture alberghiere romane si sono avuti circa 16 milioni di presenze turistiche e le previsioni per gli anni successivi parlano ormai di 20 milioni di presenze. Se a questo numero ufficiale si aggiunge la quota «sommersa» e i turisti che vengono ospitati in altre tipologie d'offerta (bed and breakfast, residence, alloggi in affitto e ospitalità religiosa) si può stimare una presenza annua superiore ai 30 milioni di turisti: 100 000 turisti ogni giorno.

<sup>2</sup> Un'altra parte consistente è localizzata a ridosso delle Mura Aureliane, nei quartieri di Prati e San Pietro (circa 5000 posti letto) o nella zona delle vie Salaria e Nomentana e dei Parioli (oltre 8000 posti letto). Fuori da questa ristretta area, la maggior parte degli altri alberghi è concentrata – per la vicinanza con il Vaticano – lungo la via Aurelia (13 000 posti letto), e lungo l'asse della Colombo-Eur-Fiumicino (8000 posti letto), mentre

È bene sottolineare che il flusso di visitatori concentra la visita nel centro storico, dove vivono (2001) meno di 100 000 abitanti: il loro numero supera quotidianamente quello degli abitanti<sup>3</sup>. È uno squilibrio che si ripercuote sulla struttura commerciale, che si orienta automaticamente verso tipologie merceologiche più congeniali al settore: ristorazione, pizzerie, gelaterie e souvenir.

Il centro storico di Roma è dunque diventato un immenso luogo di consumo turistico che produce un reddito gigantesco ma ne sta cancellando il volto.

La globalizzazione economica ha anche imposto la realizzazione di una nuova struttura commerciale: prende il via la realizzazione di outlet, di centri commerciali, di ipermercati e strutture specializzate.

A partire dagli anni 2000, e dunque in un ristrettissimo arco temporale, soprattutto se confrontato con il lento procedere delle trasformazioni nella storia della città, Roma viene letteralmente sommersa da giganteschi centri commerciali.

Iniziamo dalla corona esterna, dove esistono nel raggio di percorrenze di cinquanta chilometri due outlet situati a nord (Sant'Oreste) e sud, Valmontone. In tempi rapidi la «corona metropolitana» verrà completata con le due strutture di Civitavecchia (a nord) e Castel Madama (a est).

Intorno al Grande raccordo anulare o nelle immediate vicinanze esistono cinque grandi centri commerciali (Bufalotta, Lunghezza, Castel Romano, Fiumicino e Castellaccio) che nel loro insieme hanno un'offerta di oltre 20 000 posti auto, sufficienti per far parcheggio una città della dimensione di Orvieto. Ci sono poi nove grandi ipermercati suddivisi tra i maggiori gruppi internazionali (Ipercoop, Panorama, Auchan, Metro). Sempre con la stessa suddivisione a raggiera, sono presenti i centri merceologici specializzati come Ikea e Leroy Merlin e la capillare proliferazione dei grandi magazzini della tecnologia.

Questa enorme struttura che si attesta per ora su 36 centri com-

nell'immensa periferia si distribuiscono i rimanenti 17 000 posti letto. Cfr. Comune di Roma, *Annuario degli alberghi*, edizione 2002; Azienda di promozione turistica di Roma, *Annuario 2007 relativo agli Alberghi, Case di Accoglienza e Bed & breakfast*, Roma 2007.

<sup>3</sup> In realtà questo squilibrio tra residenti e fruitori occasionali è molto più accentuato perché i flussi turistici non si estendono omogeneamente in tutto il centro storico. A essere privilegiata è la zona del tridente, il Campo Marzio e Borgo. In queste zone abitano poco meno di 40 000 residenti.

merciali, è ormai presente in ogni quartiere romano e sta progressivamente cancellando la piccola distribuzione. In Francia si calcola che l'apertura di ciascuna grande struttura commerciale fa chiudere nel giro di pochi anni almeno settanta attività tradizionali, quelle che connotano i tessuti urbani e spesso rappresentano le uniche attività non residenziali presenti nelle periferie.

Ciò significa che nel breve volgere dei prossimi anni assisteremo alla rarefazione del presidio sociale rappresentato da tali attività commerciali. Le città mutano volto e concentrano in luoghi accessibili soltanto con le automobili la vitale funzione del commercio. Mentre si accendono le luci di decine di centri commerciali si spegne una città intera.

Il successo del Giubileo provoca anche le elezioni amministrative anticipate. Francesco Rutelli, proprio sulla spinta della notorietà derivata dall'anno giubilare, tenta il salto nazionale e viene candidato dallo schieramento progressista alla presidenza del Consiglio in contrapposizione a Silvio Berlusconi. Le elezioni si svolgono nel 2001 e la legge comunale impone che l'accettazione di candidature a livello nazionale comporti l'obbligo delle dimissioni anticipate dalle cariche amministrative ricoperte.

La sfida elettorale per l'elezione del nuovo sindaco coincide con quella nazionale: il 13 maggio 2001. Il confronto avviene tra Walter Veltroni per lo schieramento di centrosinistra e Gianni Alemanno per il centrodestra. La vittoria di Veltroni avviene il 27 maggio al secondo turno con una percentuale del 52,1%.

La continuità è dunque assicurata a livello politico e anche nell'urbanistica. Non ci sono ripensamenti e si dichiara di voler concludere nel più breve tempo possibile l'iter di approvazione del nuovo piano regolatore. Anche perché proprio in conclusione del mandato amministrativo la giunta Rutelli votò la prima adozione del nuovo piano. In seguito a quel voto sarebbe stato possibile iniziare il percorso nel Consiglio comunale. Ma il piano regolatore non viene portato all'approvazione: inizia al contrario una lunga serie di revisioni normative e qualche cambio delle previsioni localizzative<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Molto elevato è il numero delle stesure delle norme tecniche di attuazione rese pubbliche nelle varie fasi dell'iter di costruzione del piano: stesura del settembre 2000; stesura del 19 aprile 2002; stesura del giugno 2002; stesura del dicembre 2002; stesura del dicembre 2002; stesura allegata alla Deliberazione di adozione n. 33 del 19-20 marzo 2010; ulteriore revisione effettuata in sede di invio degli elaborati alla Regione Lazio; stesura finale che ricompre le controdeduzioni alle osservazioni e i rilievi della

Non si tratta di variazioni di grande sostanza. L'impianto del piano è rispettato, dalle «Centralità» alle principali aree di espansione. Due sono però le novità. Aumentano ancora le previsioni edificatorie e vengono compromesse altre aree agricole localizzandovi le «aree di riserva urbanistica».

La questione del dimensionamento del nuovo piano regolatore era stata sollevata fin dall'anno 2000 da Italia Nostra, le critiche non furono neppure prese in considerazione dall'amministrazione comunale. Quando il piano venne adottato (Deliberazione n. 33 del 19-20 marzo 2010) c'erano previsioni edificatorie per 60 milioni di metri cubi<sup>5</sup>.

Dopo la revisione operata dalla nuova amministrazione, quando si arriva all'approvazione definitiva da parte del Consiglio comunale (Deliberazione di Consiglio comunale n. 18 del 12 febbraio 2008) l'edificazione prevista è di circa 70 milioni di metri cubi. Anche tenendo conto della parte destinata alle attività terziarie e produttive, sono previsti nuovi edifici in grado di ospitare circa 400 000 abitanti. L'Istat ha certificato che circa 180 000 romani hanno lasciato la città nel decennio 1991-2001 per andare a ingrossare i comuni dell'hinterland: una grandezza pari alla dodicesima città italiana per dimensione demografica.

La contraddizione è dunque palese: mentre decine di migliaia di famiglie sono costrette ad allontanarsi da Roma per i livelli raggiunti dai valori immobiliari, il piano prevede di costruire ancora una quantità enorme di abitazioni che, una volta terminate, saranno immesse sul mercato agli stessi valori di quelle abbandonate.

Una quantità così elevata di cubatura non trova dunque giustificazione nei reali fabbisogni della città: risponde esclusivamente

Regione Lazio (Deliberazione di Consiglio comunale n. 18 del 12 febbraio 2008). In tutto otto stesure differenti in vari punti. Il nuovo assessore designato è Roberto Morasut, politico di professione e già sperimentato in materia urbanistica come coordinatore del progetto per la candidatura alle Olimpiadi del 2008. Vedi «Urbanistica», n. 116, gennaio-giugno 2001.

<sup>5</sup> I dati sul consumo di suolo provocato dal nuovo piano regolatore sono stati presentati nel 2003. Il titolo del dossier era *C'è troppo consumo di suolo nel nuovo piano regolatore di Roma*. Prima di quella data Italia Nostra aveva interamente dedicato il bimestrale n. 372, gennaio-febbraio 2001, al nuovo Prg di Roma e organizzato sempre nel 2001 il convegno cittadino in cui furono presentati i dati sulle cubature previste dal nuovo piano. Segretaria nazionale dell'associazione era Gaia Pallottino, che comprese la portata nazionale della questione urbanistica romana e si sostituì sostanzialmente alla sede locale di Roma.

ad alcuni segmenti (quelli di media e alta redditività) ed è un regalo alla proprietà fondiaria. Si alimenta l'economia globalizzata, dai grandi fondi di investimento, alle banche d'affari, agli investitori finanziari<sup>6</sup>.

Un piano dell'offerta, dunque, ritagliato sulle esigenze del mercato finanziario internazionale. Dobbiamo a questa sintonia il relativo successo che incontra nel primo periodo l'esperienza di governo della città da parte di Walter Veltroni. Un successo tale da far parlare lo stesso sindaco dell'esistenza di un «modello Roma», basato sulla constatazione che la capitale cresce economicamente più del «sistema Italia»<sup>7</sup>.

La seconda novità contenuta nella nuova elaborazione del piano, come accennato, è rappresentata dall'individuazione delle «aree di riserva edificatoria»: aree destinate all'agricoltura, che diventeranno edificabili ogni qualvolta si debba approvare una «compensazione urbanistica» e non si abbiano a disposizione terreni edificabili.

Le aree di riserva edificatoria sono un'ulteriore conseguenza dell'aver basato il piano sul binomio diritti edificatori - compensazione urbanistica. Siccome le volumetrie che si spostano subiscono incrementi che ne raddoppiano la quantità, queste nuove aree sono l'inevitabile conseguenza dell'applicazione del principio della compensazione urbanistica.

Ma quale modello di città disegna il nuovo piano regolatore? Per rispondere è opportuno soffermarsi sulla questione delle «centralità», e cioè i luoghi deputati ad assolvere la funzione terziaria pregiata.

Il piano regolatore del 1965 (cap. XXIII) delineava una città imperniata sulla realizzazione del Sistema direzionale orientale dove trasferire le attività direzionali dello Stato. Nel nuovo piano

<sup>6</sup> A partire dal 2002, infatti, il Comune di Roma è stato attore nella fiera del mercato immobiliare internazionale che si svolge annualmente a Cannes, il Mipim, *Marché international des professionnels de l'immobilier*. Nel 2007, pochi mesi prima che iniziasse il crollo dell'economia finanziaria mondiale, il Comune, insieme alla Regione Lazio, aveva organizzato un padiglione di 800 metri quadrati in cui illustrare le occasioni di «sviluppo». Del resto, nel febbraio 2011 anche il Comune di Milano adotta il nuovo piano regolatore, che a fronte di un declino demografico in atto da tre decenni prevede la costruzione di 40 milioni di metri cubi di costruzioni. Le due città maggiormente «globalizzate» hanno avuto identici comportamenti.

<sup>7</sup> AA.VV., *Modello Roma. L'ambigua modernità*, Odradek, Roma 2007.

l'idea strutturante consiste in 18 ambiti destinati alla funzione di «centralità». Il nuovo piano affida dunque le speranze di definizione della struttura urbana del terzo millennio a quasi due decine di poli sparsi a raggiera nel territorio romano senza alcun legame tra di essi.

Il primo gruppo delle centralità appartiene a quelle già esistenti alla data di redazione del nuovo piano: si tratta del secondo polo universitario di Tor Vergata a est di Roma e quello della terza università di Ostiense a sud, già realizzati e funzionanti da molti anni. A esse si aggiungono due comprensori dello Sdo. Le tre principali centralità, Eur Castellaccio (sud), Acilia Madonnetta (ovest) e Anagnina Romanina (est) sono invece vecchie destinazioni a servizi pubblici del precedente piano: si passa dunque dal regime pubblico a quello privato confermando le cubature precedentemente destinate alla realizzazione di attrezzature pubbliche. In questa stessa categoria si colloca anche la centralità di Saxa Rubra (nord) nata a ridosso del centro di produzione Rai.

Due altre centralità sono state individuate su aree pubbliche Ponte Mammolo (est) e Santa Maria della Pietà (nord)<sup>8</sup>. La Storta e Cesano (nord) e Massimina (ovest) sono riconducibili a esclusivi obiettivi di valorizzazione di aree precedentemente destinate a uso agricolo.

Cinque ulteriori centralità individuate sono infine eredità di decisioni già attuate: Alitalia-Magliana e Fiera di Roma (ovest); Bufalotta a nord; Polo tecnologico e Ponte di Nona-Lunghezza a est. Tre di esse ospitano giganteschi centri dell'iperconsumo. Si classificano dunque come «centralità» della Roma del terzo millennio tre ipermercati. E forse non c'è un modo più efficace per sottolineare la distanza culturale con il precedente piano del 1962-1965, fortemente ancorato a una visione pubblica. I cinquant'anni circa, che separano le date di adozione dei due strumenti urbanistici, denunciano dunque il passaggio di prerogative dalla sfera pubblica al comparto privato.

Con il caso della Bufalotta si misura anche il fallimento dello strumento delle «centralità». Vi erano previsti circa tre milioni di metri cubi equamente divisi tra residenza (circa 12 000 nuovi

abitanti), attività commerciali e terziario (la centralità, appunto). Il grande centro commerciale dotato di 7000 posti auto è stato il primo a essere realizzato. Esaurita anche la costruzione delle residenze, era finalmente arrivato il momento di delineare il volto della centralità.

I proprietari del comprensorio fanno allora sapere al Comune di Roma che in relazione alla crisi del comparto terziario non sono in grado di realizzare la prevista quota di uffici, e cioè la centralità. La giunta comunale non oppone alcuna resistenza, non cerca cioè di mantenere fede al programma sottoscritto richiamando il consorzio al rispetto della convenzione stipulata. Nel novembre 2007, poco prima delle elezioni amministrative, vota una deliberazione che accetta di mutare le restanti volumetrie da terziarie a residenziali. Niente «centralità» dunque, e con il fallimento del progetto urbano della Bufalotta cade la convinzione principale su cui si è basata l'urbanistica romana, e cioè di affidare il destino della città al «mercato».

Esemplare è anche la vicenda del quartiere di Ponte di Nona. Era questo l'unico grande insediamento lontano dagli altri tessuti urbani previsto nel piano regolatore del 1962, una vera e propria «città satellite» di circa 200 000 abitanti, distante tre chilometri dal raccordo anulare e servita dall'autostrada che avrebbe collegato Roma con l'Abruzzo.

Il progetto urbanistico aveva come luogo strutturante una grande area destinata a servizi pubblici generali «MI». Un quartiere grande come la città di Parma trovava il suo baricentro in un'area pubblica: un centro municipale, un plesso scolastico integrato, un centro religioso e così via. Un grande servizio pubblico che poteva prefigurare una città nuova in grado di far vivere bene i cittadini delle periferie.

Con uno dei tanti «accordi di programma» approvati, su quella stessa area è stata autorizzata la costruzione di un centro commerciale con 3500 posti auto, sufficienti per ospitare le automobili di un comune di 4-5000 persone<sup>9</sup>.

Questo esempio ci riporta al nodo irrisolto che ha distrutto l'urbanistica pubblica. Nell'area di Ponte di Nona il vincolo preordinato all'esproprio che avrebbe permesso la realizzazione dei servi-

<sup>8</sup> Solo nel caso della centralità di Santa Maria della Pietà, le proteste della cittadinanza coordinate dal comitato locale hanno avuto successo e le cubature aggiuntive previste sono state cancellate.

<sup>9</sup> Cfr. la tesi di laurea di GABRIELLA DI LORENZO, *La città e i nuovi centri. Etnografia di uno shopping center: Ponte di Nona*, Roma 2008-2009.

zi pubblici era infatti scaduto. I proprietari hanno fatto dunque il proprio mestiere nel richiedere il livello massimo di sfruttamento della proprietà. Il problema è all'interno dei pubblici poteri che avrebbero dovuto correre ai ripari per tempo e non lasciare senza strumenti l'urbanistica pubblica<sup>10</sup>.

Roma si espande all'infinito come nota Marco Lodoli:

È un bel viaggio, dal centro di Roma fino a Ponte di Nona, sono chilometri di strada e di pensieri che vale assolutamente la pena di percorrere. Non si è romani se non si segue l'incessante sviluppo della nostra città, a volte necessario, spesso mostruoso: bisogna visitare i nuovi quartieri, capire come vivono i nuovi romani, come non vivono.

Ponte di Nona è cresciuto rapidamente, ora si estende confusamente tra la Prenestina e la Collatina, ed è come la cassa di risonanza del grande centro commerciale di Lunghezza ... E anche qui, come ovunque, c'è tanto da imparare. E c'è da meravigliarsi e sorridere, come accade spesso a Roma: leggo un cartello stradale piegato e preso a sassate, c'è scritto «Via mejo degnente». Proprio così con le lettere bene incise sulla lastra. Era una sorta di mulattiera che congiungeva due colline ... era l'unico passaggio, era mejo degnente e così l'hanno ribattezzata ... C'è un pezzo di storia nella nostra città in questa stradina che lega i palazzoni e lambisce una stalla con le pecore: la fantasia e la realtà, la risata e il fastidio, il passato e il presente un futuro sempre più incerto<sup>11</sup>.

Ma la trasformazione urbana più rilevante, che condiziona il futuro sviluppo della città è senza dubbio quella che avviene lungo la direttrice che collega la capitale con l'aeroporto di Fiumicino. Il piano regolatore del 1965 prevedeva che a sud di Roma, lungo l'autostrada che collega con l'aeroporto di Fiumicino - realizzato alla metà degli anni '50 - doveva sorgere l'autoporto sud, e cioè uno dei centri di scambio intermodale delle merci in arrivo nella capitale. Il luogo prescelto era localizzato a Ponte Galeria, piccola località alla confluenza con l'autostrada per Civitavecchia-Livorno: l'estensione dell'area prescelta era di circa 150 ettari.

Il quadrante urbano compreso tra l'Eur e l'aeroporto di Fiumicino era già incardinato su tre grandi elementi. Alcune polarità for-

ti come l'aeroporto di Fiumicino, l'E42/Eur, il centro direzionale della Muratella con la presenza della Fao e della Esso. Anche il sistema infrastrutturale era di grande rilievo: l'autostrada per l'aeroporto, l'autostrada per Civitavecchia e la ferrovia urbana Fiumicino-Roma inaugurata per i campionati mondiali di calcio del 1990.

Il Prg 1962-65 non prevedeva trasformazioni di rilievo: sottoponeva infatti gran parte delle aree a zona agricola. In fase di osservazioni al Prg nel 1965 viene introdotta una zona produttiva (L2) su terreni adiacenti al porto di Traiano. Dopo dieci anni la collina della Magliana sovrastante il Gra viene destinata a «sede della compagnia Alitalia», con specifica variante di Prg e in pochi anni viene inaugurato l'edificio direzionale.

Negli anni '70 inizia a formarsi la zona abusiva di Piana del Sole, successivamente perimetrata con la variante dell'abusivismo del 1978.

Con gli anni '90 si concretizza una serie ininterrotta di varianti che formeranno la conurbazione Roma-Fiumicino. Nel 1990 iniziano a essere costruite con forzature delle norme di piano la sede del ministero della Sanità alla Magliana e l'area di Commercium sulle zone destinate all'autoporto. Entrambi i quartieri furono sequestrati per lungo tempo e furono terminati intorno al 1995. Al posto del ministero della Sanità fu localizzata una sede Telecom Italia. Sono poi seguite, attraverso l'urbanistica contrattata, una serie di varianti che hanno mutato completamente il destino dell'area<sup>12</sup>.

Variante dopo variante, l'autostrada per Fiumicino è diventata il sistema direzionale (occidentale) di Roma. Così, mentre per decenni architetti e urbanisti romani si sono cimentati con la tematica della realizzazione del Sistema direzionale orientale (vedi capitolo XXI) con una serie di atti disorganici e subordinati alla rendita, si è creato il Sistema direzionale occidentale. Davvero i piani regolatori non servono più: il «mercato» non ne ha bisogno e non trova ostacoli al proprio dominio.

<sup>12</sup> Altre due varianti urbanistiche furono portate a termine nel periodo successivo (1995-2000) e riguardarono la trasformazione delle aree Alitalia in un quartiere di uffici (Toyota), alberghi (Marriott), residenze (Acqua Marcia) e delle aree L2 di Fiumicino in un quartiere urbano (Parco Leonardo).

Dopo il 2000 furono portate in approvazione altre varianti parziali approvate attraverso l'uso dell'accordo di programma: trasformazione delle aree dell'autoporto ancora libere nella Fiera di Roma; costruzione del Centro di identificazione temporanea per stranieri; zona commerciale «Da Vinci» e autoporto sud edificati in zona ex agricola; albergo *Medici golf club* alla Magliana; centro direzionale occidentale adiacente alla Fiera di Roma.

<sup>10</sup> Questa latitanza pubblica è ancora più grave per il Comune di Roma, che non solo denuncia l'evidente disparità tra pubblico e privato, ma a questa omissione aggiunge il riconoscimento giuridico attraverso il concetto del diritto edificatorio. L'area destinata a servizio pubblico M1 aveva originariamente un indice edificatorio molto elevato, due metri cubi per ogni metro quadrato, e questa gigantesca cubatura ammessa in linea di principio solo per la costruzione di servizi pubblici viene riconosciuta come equivalente per la realizzazione di edifici privati.

<sup>11</sup> MARCO LODOLI, *Nuove periferie tra sogni e sorrisi*, in «la Repubblica», 23 gennaio 2011. Marco Lodoli ha pubblicato molti libri tra cui ci piace ricordare, perché dedicato a Roma, *Isole*, Einaudi, Torino 2005.

Ma c'è ancora un capitolo da aggiungere alla lunga serie delle involuzioni culturali provocate dai quindici anni dell'urbanistica contrattata romana: l'affermazione della cultura della straordinarietà per affrontare i problemi urbani.

Nel 1997, durante la preparazione del programma delle opere per il Giubileo del 2000, il sindaco Rutelli aveva avanzato la candidatura di Roma per le Olimpiadi del 2004. Nella sfida finale la città non fu prescelta, ma era comunque evidente che si era scelto di affrontare i problemi urbani attraverso la straordinarietà, come se le normali modalità di governo delle città fossero inservibili<sup>13</sup>.

Sono tre principali effetti della cultura della straordinarietà. Il primo è quello di cancellare il ruolo delle amministrazioni locali sottraendo alla loro competenza decisioni sull'assetto urbanistico. Il secondo è quello di accentrare ingenti flussi di spesa nelle mani di una sola persona e al riparo dal controllo democratico. Il commissario straordinario decide infatti i nomi dei progettisti, dei consulenti, dei collaudatori e delle imprese cui affidare le opere. Il terzo è infine quello di cancellare in via definitiva il sistema delle regole paesistiche, archeologiche e di vincoli di sicurezza, ad esempio quelli contro le esondazioni.

E infatti nella preparazione dei campionati mondiali di nuoto di Roma del 2009, per realizzare e ampliare centri sportivi pubblici e privati si va in deroga a ogni legge. Lo Sporting club Salaria, uno degli impianti beneficiati dalla cultura della straordinarietà, viene autorizzato a realizzare 160 000 metri cubi (un palazzo intensivo, per capirci) a pochi metri dal fiume Tevere, in area di esondazione che avrebbe escluso ogni edificazione. Ma i vincoli dello Sporting e di altri impianti privati che beneficavano delle scorciatoie procedurali dovevano essere cancellati e la cultura dell'emergenza è servita magnificamente allo scopo. E si tenga conto che tutti gli edifici vengono completati nonostante il quotidiano «la Repubblica» avesse svolto un'efficacissima azione di denuncia grazie alle ripetute inchieste di Corrado Zunino<sup>14</sup>.

Nell'estate del 2009 esplose a livello nazionale lo scandalo «protezione civile» da cui emerge un quadro di sistematica violazione delle leggi che regolano gli interventi urbani. La questione maggior-

<sup>13</sup> Cfr. *Roma 2004, Candidate city*, a cura del Comune di Roma, Roma 2007.

<sup>14</sup> CORRADO ZUNINO, *Sciaccalli, Storia documentata della cricca che ha depredato l'Italia*, Editori Riuniti, Roma 2010.

mente grave non è questo o quell'episodio di corruzione: è l'uso di un sistema basato sulla mancanza di regole e della contemporanea cancellazione dei contrappesi istituzionali di controllo: della magistratura, delle Soprintendenze, della Corte dei conti. Il «sistema Anemone», insomma, altri non è che il perfezionamento della sistematica azione legislativa di questi anni<sup>15</sup>.

Agli inizi del 2008 si verifica una nuova accelerazione degli eventi amministrativi romani. La caduta prematura del governo nazionale presieduto da Romano Prodi provoca elezioni anticipate. Scontato che a capo dello schieramento conservatore concorrerà Silvio Berlusconi. Per guidare la compagine progressista viene prescelto Walter Veltroni e, analogamente a quanto avvenne nel 2001, si impone lo scioglimento anticipato del Consiglio comunale e l'indizione di nuove elezioni. Il 13 e 14 aprile 2008 il centrodestra vince con ampio margine le elezioni politiche.

Il 4 maggio la trasmissione televisiva «Report» di Milena Gabanelli manda in onda un servizio sull'urbanistica romana, *I re di Roma*, firmato da Paolo Mondani<sup>16</sup> che svela il volto dell'urbanistica contrattata romana<sup>17</sup>.

Decentramento delle attività direzionali, realizzazione di una rete moderna di trasporto su ferro e tutela dell'Agro erano gli obiettivi che la nuova fase inaugurata nel 1993 si prefiggeva di raggiungere. Del fallimento delle «centralità» abbiamo già parlato.

Sulla «cura del ferro», e cioè il legame tra le trasformazioni urba-

<sup>15</sup> Cfr. ALBERTO STATERA, *Il termitaio. I signori degli appalti che governano l'Italia*, Rizzoli, Milano 2009. SERGIO RIZZO, *La cricca*, Rizzoli, Milano 2010. ANDREA GARIBALDI, ANTONIO MASSARI, MARCO PREVE, GIUSEPPE SALVAGGIULO e FERRUCCIO SANSÀ, *La colata*, Chiarelettere, Milano 2010.

<sup>16</sup> Paolo Mondani (1955), giornalista, lavora dal 2002 nella trasmissione «Report» di Milena Gabanelli. È uno dei migliori giornalisti d'inchiesta italiani. Nel 2010 si è ad esempio occupato della trasparenza del funzionamento dello Ior, l'istituto di credito di cui abbiamo parlato molte volte in queste pagine. La denuncia è stata così argomentata ed efficace che la magistratura ha aperto un'inchiesta giudiziaria sequestrando 20 milioni di transazioni giudicate poco trasparenti. Il 28 dicembre 2010 papa Benedetto XVI ha reso pubblico un *motu proprio* in cui si riforma lo Ior portandolo nelle regole bancarie internazionali.

<sup>17</sup> Uno dei meriti della puntata di «Report» sta nel fatto di aver infranto il muro del silenzio durato nei quindici anni di amministrazioni di centrosinistra. Nonostante in quegli anni non fossero mancati conflitti o studi, il controllo del sistema mediatico non aveva lasciato spazio alla città reale. Alcuni esempi. Il 14 novembre 2002 si svolge un corteo organizzato da numerosi comitati di periferia fino al Campidoglio. Sempre nel 2002 esce *Lezioni di piano, per un altro piano regolatore di Roma*, volume curato dal consigliere comunale alla Partecipazione, Nunzio D'Erme. Non si contano invece le vertenze aperte da moltissimi comitati di cittadini che dal centro storico alla periferia hanno chiesto invano una inversione di tendenza dell'urbanistica romana.

ne e il sistema di trasporto pubblico si è soffermato Walter Tocci, vicesindaco della città nel periodo di Francesco Rutelli e ideatore del potenziamento della rete di trasporto pubblico. Il giudizio espresso è senza appello: la cura del ferro è stata abbandonata<sup>18</sup>.

E anche la salvaguardia delle aree agricole si sta dimostrando una chimera. Oggi a Roma vivono circa due milioni e seicentomila abitanti, eppure già nel 2002, il Comune di Roma aveva misurato l'estensione dell'urbanizzato in 46 000 ettari poco meno di quanto previsto nel precedente piano regolatore del 1962-65, pensato per una popolazione due volte più grande. Segno evidente che l'urbanizzazione è sfuggita a ogni controllo, con la conseguente cancellazione di preziose aree destinate all'agricoltura e all'equilibrio naturale. Ma, per paradossale che possa sembrare, è oggi che si corre il rischio concreto della cancellazione della campagna romana. Il paradosso sta nel fatto che nonostante siano circa due decenni che Roma si sta spopolando, il nuovo piano regolatore prevede l'urbanizzazione di ulteriori 15 000 ettari. Quindici anni di «nuova urbanistica» hanno lasciato 70 e oltre milioni di metri cubi di cemento: il nuovo sacco urbanistico<sup>19</sup>.

Nel ballottaggio delle elezioni amministrative svoltosi l'11 giugno 2008 il candidato della destra, Giovanni Alemanno, diventa sindaco di Roma con il 53,7% dei votanti. Lo sfidante dello schieramento contrapposto, Francesco Rutelli, si ferma al 46,3%. Dopo quindici anni di governo di centrosinistra, Roma volta pagina almeno dal punto di vista politico.

L'urbanistica non subisce invece mutazioni. Si continua infatti con l'attuazione delle previsioni di piano senza metterlo minimamente in discussione. Anzi, in sintonia culturale con il nuovo governo Berlusconi, le regole sembrano sempre più inutili impacci da superare.

E anche la stagione degli eventi «straordinari» sembra essere sempre di più l'unica prospettiva per la città. Nel 2010 il nuovo sindaco decide di organizzare all'E42/Eur il campionato mondiale automobilistico di Formula 1 e lancia la candidatura della capitale

<sup>18</sup> WALTER TOCCI, ITALO INSOLERA e DOMITILLA MORANDI, *Avanti c'è posto*, Donzelli, Roma 2008.

<sup>19</sup> PAOLO BERDINI, *La città in vendita, centri storici e mercato senza regole*, Donzelli, Roma 2008.

per le Olimpiadi del 2020. Il primo evento è stato abbandonato dopo le proteste suscitate. La candidatura olimpica va invece avanti con il sostegno dei poteri economici. E l'urbanistica viene derubricata dal panorama nazionale.

Nel marzo 2009 nasce il «piano casa». Si afferma che servirà per ampliare le ville e le altre case unifamiliari. In realtà è un ulteriore colpo alla cultura dell'urbanistica perché in gran parte delle aree urbane esistenti, e segnatamente in quelle a bassa densità come le zone a villini, si potrà alterare la conformazione dei tessuti da tempo consolidati. Un edificio aumenta di un piano, mutando l'omogeneità dei tessuti. Un altro amplierà in adiacenza, cancellando le aree a verde privato che sono uno degli elementi della bellezza dei luoghi.

Dopo l'annuncio del presidente del Consiglio, la bozza del decreto legge (sette brevi articoli in tutto) viene inviata il 17 marzo 2009 alla Conferenza dei presidenti delle Regioni, il cui parere è obbligatorio perché la materia urbanistica è di competenza regionale. In quella seduta il decreto sembra rallentare la sua corsa, perché ci si accorda su un impegno ad approvare in tempi brevi in sede regionale i provvedimenti che graderanno le possibilità di ampliamento previste inizialmente dal governo<sup>20</sup>.

La crisi dell'urbanistica è rappresentata dal fatto che nessuna Regione si è rifiutata di approvare il «piano casa» regionale sulle linee guida nazionali. C'è stata anzi una rincorsa ad aumentare la maggiorazione delle cubature (alcune Regioni si sono spinte fino al 50%) e a consentire la riutilizzazione ai fini residenziali di immobili industriali, a prescindere dalla loro collocazione urbana.

Affermano Vincenzo Cerulli Irelli e Luca De Lucia che le Regioni hanno legiferato pur in assenza di linee guida da parte dello Stato e aggiungono che:

Il piano casa viola anche il secondo principio fondamentale sopra ricordato, ossia quello della centralità del Comune nel sistema del governo del territorio<sup>21</sup>.

Non è più il progetto della città a essere al centro degli interessi dei legislatori regionali e nazionale. Non è più l'urbanistica

<sup>20</sup> Il decreto legge governativo originario prevedeva che «in deroga agli strumenti urbanistici vigenti o adottati» gli edifici esistenti possono essere sottoposti a demolizione e ricostruzione. In quel caso, è possibile aumentare la volumetria nella misura del 35%. Questa possibilità riguardava anche gli edifici ubicati nei centri storici. Cfr. *Schema di decreto legge «Misure urgenti per il rilascio dell'economia attraverso la ripresa delle attività imprenditoriali edili»*, Roma, 17 marzo 2009.

<sup>21</sup> VINCENZO CERULLI IRELLI e LUCA DE LUCIA, *Il secondo «piano casa», una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in «Democrazia e diritto», n. 1, 2009.

– certo da semplificare e rendere piú efficiente – a rappresentare l'orizzonte culturale con cui si affrontano i problemi urbani all'inizio del terzo millennio. È la rozzezza di norme ritagliate sulla proprietà edilizia, considerata l'unico motore in grado di migliorare le città.

Nel capitolo xxv sono riportate le dimensioni gigantesche che il fenomeno abusivo ha avuto nella capitale. Abbiamo lí evitato di parlare per ovvi motivi legati alle conseguenze sul territorio delle miriadi di piccoli abusi che hanno mutato il volto di molti edifici e di alcuni quartieri romani.

Un tipo di abuso particolare, esteso quasi esclusivamente nei quartieri di Roma, è la «sopraelevazione». È molto difficile vedere un edificio che non abbia avuto un'aggiunta, piccola o grande, in altezza: di conseguenza il disegno originario della costruzione ne è stato profondamente mutato. La presenza invadente di condizionatori e parabole televisive completa il disegno delle facciate e delle terrazze e occorre aggiungere balconi e le logge ai vari piani chiusi nei modi piú diversi e disordinati.

Negli edifici costruiti nei primi cinquant'anni di Roma capitale sono diventati alloggi le originarie soffitte e i sottotetti (che dal secondo dopoguerra sono stati ribattezzati «mansarde»); in quelle realizzate successivamente al 1950 sono state le terrazze e gli attici a diventare nuovi ampliamenti e a generare al disopra un nuovo piano attico. A Roma, insomma, si può fare ciò che si vuole, tanto nessuna autorità è in grado di controllare nulla.

A ben vedere, sembra proprio che il legislatore nel redigere le linee principali del «piano casa» nel 2009 abbia trovato ispirazione in questa prassi capitolina. Come se un tecnico esperto nel piú volgare abusivismo romano avesse suggerito al primo ministro l'emanazione di un provvedimento legislativo che prevedesse di esportare il modello abusivo romano sull'intera scala nazionale<sup>22</sup>.

E cosa è diventata Roma negli anni della cancellazione dell'urbanistica?

Il dato numerico dello svuotamento di Roma a partire dal 1991 ha riguardato circa 300 000 persone, la dodicesima città italiana per dimensione demografica, appena inferiore a Modena. Appli-

<sup>22</sup> P. BERDINI, *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia* cit..

cando l'indice medio di persone per famiglia (2,42) fanno 125 000 famiglie. 117 000 di tutti coloro che hanno lasciato Roma si sono trasferiti nei comuni dell'area metropolitana, dove i valori immobiliari – pur in costante crescita – sono incomparabilmente minori di quelli romani.

Il fenomeno demografico nuovo di questi ultimi dieci anni è che anche la periferia romana piú centrale ha subito una forte diminuzione del numero della popolazione residente. E all'interno dell'intero anello del Grande raccordo anulare che si è infatti prodotto l'esodo di abitanti.

A partire dagli anni '80 tutti i quartieri centrali hanno iniziato a perdere popolazione.

Dagli anni '90 è l'intera periferia compresa all'interno del Grande raccordo anulare a essere investita dalla terziarizzazione e a perdere popolazione. Nell'area urbana ricompresa tra l'anello ferroviario e il Gra essa era nel 1991 di poco superiore al milione di abitanti. In dieci anni il decremento è stato di circa 70 000 abitanti<sup>23</sup>.

Ogni giorno circa 800 000 persone (la stima è della Provincia di Roma) si muovono dalle zone esterne al Grande raccordo anulare e dall'area metropolitana per raggiungere i posti di lavoro localizzati nel centro della città. Migliaia di veicoli bloccano la viabilità nelle ore mattutine e in quelle pomeridiane. Un fenomeno sempre piú grave e sempre piú inaccettabile per coloro che sono condannati a quella vita e per coloro che ne sopportano le conseguenze in termini di inquinamento. Roma ha il piú alto numero di veicoli circolanti in relazione alla popolazione insediata: oltre due milioni di mezzi.

La cancellazione dell'urbanistica ha delineato una gigantesca macchia d'olio che ha un'unica soluzione di continuità reale, quella rappresentata dal cuneo verde dell'Appia Antica. E vorremmo chiudere questo libro parlando nel capitolo successivo delle potenzialità territoriali di quel meraviglioso spazio.

<sup>23</sup> Naturalmente Roma non è vuota. I processi di immigrazione dai paesi poveri del mondo (vedi *Appendice*) ha compensato il fenomeno dello spopolamento. La capitale è abitata da oltre 500 000 stranieri nel solo territorio urbano sulla base delle stime attendibili della Caritas. E c'è poi da considerare la robusta presenza di studenti che frequentano l'articolata offerta del sistema universitario romano: circa 240 000, i fuori sede sono circa 100 000.

## Capitolo trentesimo

La via Appia Antica:  
dalla «Commissione Reale» al futuro di Roma

Tra i grandi protagonisti della Roma moderna c'è sempre stata la via Appia Antica: parlando di lei vogliamo chiudere questo libro, con un auspicio per un futuro migliore.

L'argomento Appia Antica ha sempre accompagnato i due secoli che abbiamo assunto come periodo «moderno» di questa città, anche se può sembrare strano indicare come protagonista del futuro una delle presenze più antiche di Roma<sup>1</sup>. La via Appia è infatti la prima delle vie consolari che si dipartono da Roma: fu tracciata nel 312 a.C. fino a Capua; poi – seguendo l'espansione dello Stato romano – arrivò a Benevento nel 268 e nel 190 a.C. a Brindisi, che funzionò quale principale porto verso l'Oriente dell'Impero romano.

<sup>1</sup> La bibliografia sull'Appia Antica è notoriamente amplissima. Citiamo di seguito, in ordine cronologico, soltanto i testi che hanno un riferimento diretto con gli argomenti trattati in questo libro:

- CARLO FEA, *Il ristabilimento della via Appia da Roma a Brindisi*, Roma 1833;  
 LUIGI CANINA, *La prima parte della via Appia dalla porta Capena a Boville*, Roma 1853;  
 UMBERTO LEONI E GIOVANNI STADERINI, *Sull'Appia Antica*, Firenze-Milano 1907;  
 THOMAS ASHBY, *La Villa dei Quintili*, in «Ausonia», n. 4, 1909;  
 GIUSEPPE TOMASSETTI, *La campagna romana, antica medievale e moderna*, Roma 1910;  
 THOMAS ASHBY, *The roman Campagna in Classical Times*, London 1927;  
 AA.VV., *Mostra della via Appia Antica*, Palazzo Venezia, catalogo, Roma 1956;  
 ITALO INSOLERA, *Vicende del parco Appio*, in «Casabella», n. 286, 1964;  
 LEONARDO BENEVOLO, *Roma da ieri a domani*, Bari 1971;  
 FERDINANDO CASTAGNOLI, ANTONIO MARIA COLINI E GIOVANNI MACCHIA, *La via Appia*, Roma 1975;  
 LORENZO QUILICI, *Via Appia da Porta Capena ai Colli Albani*, Roma 1989;  
 VITTORIA CALZOLARI e MASSIMO OLIVIERI, *Piano per il Parco dell'Appia Antica*, Italia Nostra, Roma 1984;  
 ANTONIO CEDERNA, *Storia moderna dell'Appia Antica 1950-1996. Dai gangster dell'Appia al parco di carta*, a cura di Giulio Cederna, Roma 1997;  
 AA.VV., *Via Appia sulle ruine della magnificenza antica, Mostra della Fondazione Memo*, Roma 1997;  
 MASSIMO DE VICO FALLANI, *Note di storia e di cantiere. Il recente restauro dell'Appia Antica*, in *Giardini, contesto, paesaggio*, vol. I, Firenze 2005;  
 RITA PARIS, *La via Appia: il bianco e il nero di un patrimonio*, Electa, Milano 2011.

Caduto questo, la via restò in funzione in molti tratti, tra cui quello tra Roma e i Castelli Romani, Terracina, Formia e la Campania. Brindisi rimase il porto da cui si arrivava da Bisanzio e da tutto l'Impero d'Oriente, dove sbarcavano nei secoli successivi normanni e musulmani e da cui partirono dopo l'anno Mille molte crociate.

Nessuna strada ha avuto l'importanza e la celebrità dell'Appia Antica. In molti tratti la sua percorrenza era resa pericolosa dalla malaria. Dobbiamo paradossalmente a questa se, malgrado gli incastellamenti e le opere di difesa realizzate nei secoli successivi, molti tratti dei rettilinei dell'Appia sono arrivati fino a noi.

All'inizio di questo libro abbiamo visto l'interesse di Napoleone I per Roma «seconda città» del suo impero: ricevette Antonio Canova che conosceva le proposte di Carlo Fea<sup>2</sup>.

Fino ad allora i frammenti di marmo caduti dai monumenti o recuperati dai sepolcri monumentali erano serviti per altre costruzioni o, se ritenuti preziosi, trasportati nei musei e nelle collezioni private dei tanti nobili grandi possidenti delle campagne intorno all'Appia.

La via Appia era considerata anche ai massimi livelli una zona da saccheggiare e come deposito di materiale edile da riutilizzare. Così scriveva il cardinale Giannantonio Sartorio intorno al 1589:

Vedendo che Sisto V era tutto rivolto alla distruzione dell'antichità di Roma, furono molti gentiluomini romani da me, acciò facessi ufficio con sua Santità di rimuoverlo da pensiero tanto strano, e principalmente il papa havea la mira a distruggere il Settizonio, come poi fece, il Velabro e Capo di Bove, che fu già sepoltura di Cecilia Metella ... Feci l'ufficio insieme al signor cardinale Colonna, et se ne ritrasse questa risposta: ch'egli voleva tor via l'antichità deformi con ristorare quelle che più avevano bisogno.

Canova decise invece di ricoprire i ruderi di laterizi e pietre ancora esistenti ai lati della via con frammenti e statue. Decise che quei frammenti non andavano trasferiti e chiusi nei musei o nei palazzi, ma restare lì. E fece della via Appia Antica il museo di se stessa. Antonio Canova è quindi un precursore del passaggio dalla cultura del singolo reperto a quella dell'ambiente<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Carlo Fea (1753-1836), laureato in legge, archeologo, diresse gli scavi al Pantheon e ai Fori. Si occupò di archeologia e arte per il principe Chigi. È autore di *Il ristabilimento della via Appia da Roma a Brindisi*, Roma 1833.

<sup>3</sup> Antonio Canova (1751-1822), scultore, storico e archeologo, accademico di San Luca, ispettore generale delle Antichità e belle arti dello Stato della Chiesa. Sull'Appia Antica applicò la teoria del museo all'aperto nel «restauro» del sepolcro di Servilio Quarto (1807-808).

In quegli anni, intorno al 1824, Giuseppe Valadier<sup>4</sup> collocava molti frammenti e iscrizioni sui muri del castello Caetani, costruito intorno alla tomba di Cecilia Metella. Con lui lavorava Luigi Canina<sup>5</sup> che estese nella metà del XIX secolo, durante il pontificato di Pio IX, quello stesso metodo alle fasce stradali accanto ai tratti pavimentati a basoli, conservando e restaurando crepidini, macere e tombe tra il III e il IX miglio. Canina piantò anche degli alberi, cipressi soprattutto.

Fu un altro grande archeologo, Rodolfo Lanciani<sup>6</sup>, a piantare ancora alberi, soprattutto pini, creando quel paesaggio che ne ha fatto, forse, «l'opera più moderna» di Roma.

La via Appia Antica non iniziava da Porta San Sebastiano, aperta nelle Mura Aureliane costruite nel III secolo d.C., ma dalla più antica Porta Capena, a contatto con il centro politico del Palatino, dei Fori, del Campidoglio.

La storia di questo parco archeologico iniziò il 17 gennaio 1887 con un voto unanime del Consiglio comunale di Roma: ancora oggi, 125 anni dopo, può essere assunto come valido inizio per questo XXI secolo:

Il Consiglio municipale di Roma, riconoscendo utile e decoroso alla capitale del Regno il progetto di congiungere i monumenti antichi che si trovano nella zona meridionale della città per mezzo di pubblici giardini e di grandi viali alberati, fa voti perché il Regio Governo promuova le necessarie disposizioni di legge e concorra in una giusta misura con le sue forze economiche a questa opera.

Il voto del Consiglio municipale divenne legge già sei mesi dopo, il 14 luglio dello stesso anno, con provvedimento n. 4730. Due grandi archeologi furono i promotori di questi atti e della nascita di una apposita «Commissione Reale»: Guido Baccelli e Ruggero Bonghi<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Su Giuseppe Valadier vedi cap. I, nota 7.

<sup>5</sup> Su Luigi Canina vedi cap. I, nota 5.

<sup>6</sup> Rodolfo Lanciani (1849-1929), archeologo, scultore, topografo. È stato il più importante studioso di Roma antica durante i primi cinquant'anni dopo il 1870. La sua opera fondamentale è la *Forma Urbis Romae* (1893-1901). Ha lasciato altre opere fondamentali, tra le quali: *Storia degli scavi di Roma*; *Ritrovamenti dal 1000 al 1879* (sette volumi, 1902-1912). Professore di topografia romana e ingegnere per gli scavi, propose l'estensione della zona archeologica alla valle della Caffarella.

<sup>7</sup> Guido Baccelli (1832-1916), medico, politico, ministro della Pubblica Istruzione, dell'Agricoltura, Industria e Commercio, oltre che promotore della politica archeologica. Roma deve a lui la realizzazione del Policlinico Umberto I, la Galleria Nazionale d'Arte moderna, il restauro delle Terme di Caracalla. Avviò gli scavi di Pompei.

Ruggero Bonghi (1826-95), liberale napoletano, esule e deputato, professore in varie

La «Commissione Reale» fu presieduta da un altro grande archeologo, Giuseppe Fiorelli<sup>8</sup>. In due anni la Commissione redige «il piano di sistemazione della zona monumentale di Roma» che sostituisce il piano regolatore generale del 1883: il piano predisposto dalla «Commissione Reale» comprendeva in particolare l'indicazione degli espropri da effettuare<sup>9</sup>.

Un nuovo decreto legge (n. 151 del 12 marzo 1908) riorganizzerà la Commissione, che terrà ben 114 adunanze fino alla sua scadenza nel 1914: in quell'anno scadevano anche i termini per gli espropri, ma furono prorogati per tre anni<sup>10</sup>.

Il piano di sistemazione dell'area decisa nel 1887 non era solo una «indicazione archeologica»: era una proposta di grande importanza urbanistica che interessava una serie di zone urbane. Iniziava da piazza Venezia, dal costruendo monumento a Vittorio Emanuele II e dalla Colonna Traiana, e comprendeva innanzitutto la zona dei Fori e delle pendici dal Campidoglio al Colosseo. È interessante notare che il confine di questa zona non comprendeva il quartiere cinquecentesco di via Alessandrina: non prevedeva, in altri termini, lo scavo completo dei Fori di Traiano e Augusto. Il quartiere di via Alessandrina sarà invece demolito con tutte le case, i palazzi, le chiese rinascimentali, negli anni '30 del XX secolo.

La seconda zona partiva dal Colosseo e arrivava fino alla proprietà Brancaccio, oltre San Martino ai Monti, dove lambiva i nuovi quartieri intorno a piazza Vittorio Emanuele II e, alle due estremità di via Merulana, Santa Maria Maggiore e il Laterano.

La terza zona dal Colosseo arrivava a Santo Stefano Rotondo e a Porta Metronia (oltre la quale il Comune stava costruendo un quartiere di baracche) comprendendo la proprietà comunale dell'Orto botanico. C'era poi la zona più vasta che da Porta Ca-

università. Fu ministro della Pubblica Istruzione nel 1874-76, istituì la Direzione generale degli Scavi e Musei (1875). Vedi ALESSANDRO DI LORETO, *Il Parco archeologico dei Fori Imperiali*, in AA.VV. *La città senza piano. Le trasformazioni urbanistiche di Roma negli anni '80*. Istituto Nazionale di Urbanistica, a cura di Paolo Berdini, Roma 1992.

<sup>8</sup> Giuseppe Fiorelli (1823-96), archeologo, numismatico, liberale, senatore. Fu direttore degli scavi di Pompei e direttore generale delle Antichità e belle arti.

<sup>9</sup> Tutte le variazioni e i ritocchi del perimetro sono dettagliatamente documentate in *La zona monumentale di Roma e l'opera della Commissione Reale*, Tipografia dell'Unione editrice, Roma 1914.

<sup>10</sup> Ministro della Pubblica Istruzione era Edoardo Daneo (1851-1922), deputato, già consigliere comunale a Torino. Prima della Pubblica Istruzione aveva tenuto il ministero della Giustizia e quello delle Finanze.

pena arrivava a Porta Latina e Porta San Sebastiano con le Terme di Caracalla e quella che diventerà la «Passeggiata archeologica».

C'era infine la «Zona monumentale riservata» che comprendeva tutto il Circo Massimo – dove funzionava ancora la centrale del gas – e gli isolati fino al Tevere, alla Bocca della Verità. Quest'area fu poi molto ristretta: le riduzioni delle aree di maggior tutela riguardarono l'area «monumentale» che venne limitata alle sole aree lungo via di San Gregorio e viale Baccelli (la «Passeggiata archeologica»), prevista a esclusivo uso pedonale e chiusa da cancelli tra piazza di Porta Capena e l'attuale piazza Numa Pompilio<sup>11</sup>. La pedonalizzazione fu consentita deviando il traffico veicolare su una «Nuova via di traffico» poi chiamata via delle Camene.

Questo primo tratto della «Passeggiata archeologica» fu distrutto per costruire l'autostrada «imperiale» tra piazza Venezia e l'E42/Eur, inaugurata il 21 aprile 1939.

Il valore archeologico di tale area, anche se ridotta da 1700 a circa 1100 ettari, è comunque altissimo, ma il ruolo urbanistico verso il vecchio centro e l'espansione meridionale della capitale fu completamente annullato. In particolare, la zona da sistemare non arrivava più alle Mura Aureliane e fu quindi separata dalla via Appia Antica.

In tutte le leggi e nei lavori della «Commissione Reale» non si era mai usciti dalle Mura Aureliane, malgrado che i primi interventi di sistemazione dell'Appia, come abbiamo visto, fossero già cominciati agli inizi del XIX secolo, e già si fosse lavorato per una sua considerazione unitaria da Porta Capena e da qui ancora estesa verso il centro monumentale, al Circo Massimo, al Palatino, al Colosseo e ai Fori<sup>12</sup>.

Solo negli anni '20 e '30 del XX secolo si iniziò a considerare unitariamente il grandissimo cuneo verde e archeologico che costituiva un unico paesaggio dal centro di Roma alla campagna, fino ai Castelli Romani.

Le sue caratteristiche di straordinario pregio avevano attratto dagli anni '50 lussuose ville e altre costruzioni di privilegio. Ciò fu

<sup>11</sup> Il perimetro originario fu ridotto con legge n. 267 del 15 luglio 1897 e legge n. 621 del 7 luglio 1898. I finanziamenti furono divisi tra Stato e Comune con legge 509 del 18 dicembre 1898. Con legge n. 578 del 17 luglio 1910 fu ridotta l'area del parco alla sola «Zona monumentale». Con legge n. 755 del 15 luglio 1911, infine, tutta la spesa passò interamente allo Stato.

<sup>12</sup> La Soprintendenza era diretta dal 1898 da Giacomo Boni (1859-1925), archeologo, architetto, senatore. Fu tra i primi archeologi a sostenere che tutte le epoche, non solo quella romana, dovevano essere oggetto dell'archeologia. È sepolto sul Palatino.

all'origine di un sempre più intenso traffico automobilistico. A questi flussi legati al diffuso uso residenziale dell'Appia si aggiunse dagli anni '80 dello scorso secolo il traffico automobilistico di attraversamento da una parte all'altra del cuneo verde, con la trasformazione della zona da più di due secoli dedicata alla grande storia di Roma in un intricato incrociarsi di arterie stradali perennemente intasate di automobili che impedisce qualsiasi uso pedonale e culturale.

E inizia inevitabilmente, per la storia urbanistica di Roma, una serie interminabile di abusi edilizi. Nel comprensorio del parco sono stati censiti oltre mille abusi. Alcuni di essi sono veri e propri sfregi alla storia e alla bellezza e si sta tentando in ogni modo di demolirli. Una lotta impari condotta dalla Soprintendenza archeologica di Stato dell'Appia che cerca con tutte le energie e con molte delusioni di far rispettare la legge che permette di negare il condono agli abusi realizzati all'interno di aree vincolate<sup>13</sup>.

Alcuni edifici abusivi sono stati demoliti, ma l'inerzia e le connivenze all'interno dell'amministrazione comunale sono purtroppo testimoniate da uno dei luoghi più straordinari del parco dell'Appia, e cioè l'area di Cecilia Metella. Intorno al sepolcro, infatti, esiste una vasta proprietà privata di circa tredici ettari, il casale della Giostra, i cui proprietari a partire dagli anni '90 hanno perpetrato una serie di abusi a ridosso di una delle torrette e delle mura del Castrum. Costruzioni che furono sanzionate con ordinanza di demolizione, mai eseguita<sup>14</sup>.

La lotta contro le ville residenziali, le *palazzine* e ogni tipo di abusivismo commerciale da una parte e contro l'uso stradale di attraversamento dall'altra divenne una delle principali battaglie culturali di rilievo nazionale, quando un alto funzionario del ministero dei Lavori pubblici, Vincenzo Di Gioia<sup>15</sup>, accompagnò

<sup>13</sup> Il secondo condono edilizio, legge 724 del 1994, non consente la sanatoria di edifici abusivi costruiti in aree vincolate. Il complesso dell'Appia Antica è sotto la direzione dell'archeologa Rita Paris, direttrice anche del museo Nazionale Romano di palazzo Massimo.

<sup>14</sup> A seguito di un'inchiesta giudiziaria che ha interessato gli uffici comunali del condono edilizio, è emerso che la gran parte dei pareri obbligatori sull'ammissibilità delle richieste di condono erano negative e che per tale motivo erano tenute in una sorta di «limbo» in attesa dell'ennesimo condono tombale. MARCO MENSURATI e FABIO TONACCI, *Dai calciatori alle star tv ecco la lista segreta degli abusi edilizi a Roma*, in «la Repubblica», 11 marzo 2011. Molte delle domande inevase riguardano zone sottoposte a vincolo, tra cui il comprensorio dell'Appia Antica.

<sup>15</sup> Vincenzo Di Gioia, ingegnere, funzionario del ministero dei Lavori pubblici. Direttore generale, fu anche presidente del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, docente di urbanistica, fu negli anni '60-'80 tra i protagonisti dell'urbanistica italiana.

sull'Appia Antica il giornalista, archeologo di formazione, Antonio Cederna<sup>16</sup>.

Pochi giorni dopo, l'8 settembre 1953, usciva sul settimanale «Il Mondo» di Mario Pannunzio un lungo articolo intitolato *I gangsters dell'Appia*: un titolo che per cinquant'anni fu lo slogan-bandiera di infinite battaglie che ebbero sempre protagonista Antonio Cederna.

Non vogliamo qui riassumere le vicissitudini dell'Appia, dai piani regolatori ai piani archeologici, dai piani paesaggistici ai parchi regionali, dai piani particolareggiati agli studi e le proposte a vario titolo presentate da enti e associazioni culturali, dalle proposte di legge italiane, del parlamento europeo e dell'Unesco<sup>17</sup>.

Vogliamo soltanto ribadire che, seppure molti problemi dell'Appia Antica rimangono ancora senza risposta, è anche vero che la cultura della tutela dell'Appia è riuscita ad esempio a vincere il braccio di ferro contro Anas e Comune di Roma, obbligando alla realizzazione del sottopasso del Grande raccordo anulare, che alla sua inaugurazione nel 1951 aveva tagliato in modo apparentemente irreversibile la via.

Quella stessa cultura della tutela è riuscita a obbligare l'amministrazione comunale di Roma alla pedonalizzazione domenicale del tratto compreso tra piazza Numa Pompilio e il Grande raccordo anulare. L'inaugurazione delle domeniche pedonali avvenne nel 1997, preceduta nel 1980 dalla pedonalizzazione di via dei Fori Imperiali.

Ancora più straordinari i risultati ottenuti nel più recente periodo dalla Soprintendenza archeologica di Roma attraverso una sistematica campagna di acquisizioni – compatibilmente con le sempre più scarse risorse economiche disponibili – e con interventi di scavo di altissimo pregio.

La villa dei Quintili, ad esempio, fu acquisita nel 1985 e attraverso restauri durati venticinque anni non soltanto si è confermata come uno dei complessi monumentali più eccezionali di Roma e del mondo, ma si è dimostrata parte integrante del paesaggio della campagna romana scomparso irreversibilmente in molte zone e qui

<sup>16</sup> Su Antonio Cederna, vedi nota 2 nel cap. XX.

<sup>17</sup> Il testo più completo sulle vicende della via è: MASSIMO OLIVIERI, *Appia Antica: cronologia di un parco mancato*, in AA.VV. *La città senza piano. Le trasformazioni urbanistiche di Roma negli anni '80*, Istituto Nazionale di Urbanistica, a cura di Paolo Berdini, Roma 1992. Comprende anche una più ampia bibliografia sulla via Appia.

mantenuto pressoché intatto nei suoi valori. Il lavoro scientifico posto in essere dalla Soprintendenza archeologica di Roma ha dimostrato – attualizzando dopo due secoli il metodo di Canova – che l'area del «museo» è l'intero ambiente storico, il paesaggio, la natura: tutto questo insieme è un prodotto unitario della storia oggi destinato al godimento pubblico e alla ricerca scientifica. Inoltre, in adiacenza della villa dei Quintili, la Soprintendenza archeologica ha acquistato 3,5 ettari di terreno con un antico casale. Iniziate le operazioni di scavo, stanno uscendo altri importanti elementi per ricostruire la storia della città.

E per comprendere l'enorme potenzialità del parco dell'Appia Antica c'è un altro recentissimo esempio costituito da un piccolo terreno, meno di un ettaro, e da un edificio rurale costruito sopra una cisterna di epoca romana che nell'800 faceva parte della proprietà del monastero benedettino di San Paolo fuori le mura. Quando abitare nella zona dell'Appia divenne di moda, come abbiamo accennato, l'edificio rurale fu trasformato in una villa con discutibili inserimenti di materiale di spoglio nella facciata, una piscina e l'assoluta ignoranza del tesoro che poteva celarsi lì sotto.

La Soprintendenza archeologica acquista l'immobile nel 2002 utilizzando il diritto di prelazione e inizia l'indagine sistematica del sottosuolo. Sotto la strada di accesso all'edificio venne trovato un gioiello: un edificio termale del II secolo d.C. Ora la strada carrabile non c'è più: per arrivare all'edificio si percorre un sentiero pedonale sinuoso che permette di affacciarsi sui resti di piccole quanto straordinarie terme<sup>18</sup>.

A più di cento anni di distanza dobbiamo saper riprendere il progetto del grande parco entro le mura redatto dalla «Commissione Reale» nel 1887; reintegrare le parti progressivamente tolte; uscire con quegli stessi criteri da Porta San Sebastiano; demolire abusi sconfiggendo la cultura dei condoni e riordinare tutta la zona compresa tra la via Tuscolana a nord-est e la via Ardeatina a sud fino alle Frattocchie (Comune di Marino), facendo in tal modo assumere all'Appia Antica il ruolo di parco archeologico pubblico che allora fu proposto per le zone all'interno delle mura verso il centro storico e le prime espansioni di Roma capitale.

La via Appia Antica potrà diventare la «colonna vertebrale» di una nuova struttura in grado di costruire, al di là degli errori e del-

<sup>18</sup> Nell'edificio restaurato sono stati collocati l'archivio e la biblioteca di Antonio Cederna e creato un Centro di documentazione e studi sull'Appia Antica.

le speculazioni di «Roma moderna», per i cittadini di questa città e di questa regione, per i turisti, per gli amanti dell'arte e della natura e per gli studiosi di tutto il mondo la vera «Roma futura».

## Conclusione

### Roma multietnica

Alla fine del secondo millennio uno dei problemi che la città di Roma (e non solo) deve affrontare è quello della popolazione multietnica. Dopo gli anni '70 del xx secolo gli immigrati dai paesi del Terzo Mondo sono andati aumentando e i mezzi d'informazione hanno trovato nei romanzeschi e spesso tragici viaggi per traversare mari e deserti, nella povertà dei lavori accettati in luogo del rifiuto degli europei, in episodi sovente collegati alla miseria, argomenti per titoli e reportage contro gli immigrati medesimi<sup>1</sup>.

Nei duemila anni della sua storia, Roma è stata sempre una città multietnica. Dopo un secolo di impero, da Adriano in poi, anche gli imperatori provenivano dalle terre conquistate. Con loro provengono da lontane province le legioni che si insediano a Roma. Persone che formarono nuovi nuclei familiari, essenziale fattore di incremento demografico e sociale.

Lo stesso fenomeno si ripete per i pontefici della Chiesa cattolica, dopo i primi secoli in cui si succedono quasi esclusivamente esponenti delle famiglie romane. Anche nei lunghi secoli del dominio del papato, Roma è sempre stata una città internazionale. Per la presenza, ad esempio, delle due nazioni cattoliche, la Francia e la Spagna, che hanno investito molto nella città. Per la presenza di delegazioni di comunità italiane esterne al dominio dello Stato della Chiesa, testimoniato dalle numerose chiese e arciconfraternite tuttora esistenti, genovesi, fiorentini, bergamaschi ecc. Per la presenza infine di altre religioni, a iniziare da quella ebraica, tollerate fino al 1492 e poi ristretta nel ghetto.

<sup>1</sup> Occorre riconoscere che da questo atteggiamento di diffusa chiusura si sono distinte per prime le istituzioni cattoliche che trovavano negli immigrati cattolici dei «fratelli» di fede. Del resto, il ruolo sociale delle parrocchie è sempre stato un fattore importante in una città povera o priva di altre istituzioni sociali. Anche i luoghi per esercitare attività sportive sono stati in prevalenza i «campetti» parrocchiali.

Del resto, la piccola Roma del 1870 non diventa certo la sempre piú grande capitale d'Italia per l'incremento naturale della popolazione: è l'immigrazione dagli ex Stati divenuti regioni e province dello Stato unitario a farne la città piú popolosa d'Italia.

Un fenomeno piú generale, se si pensa che la storia della penisola italiana dalla seconda metà del XIX secolo è quella di un paese di emigrazione. Dal Meridione, dalle Venezie, dalle valli appenniniche, gli italiani se ne vanno in cerca di lavoro e fortuna in Europa, negli Stati Uniti, in Argentina o in Brasile.

I paesi piú ricchi del nostro avevano bisogno di mano d'opera, braccianti, manovali, minatori che costituivano un'immigrazione povera, compiuta con interminabili viaggi nelle stive delle navi e risolta dal punto di vista abitativo nelle baracche o nelle case delle periferie delle grandi città del mondo. Le regioni italiane sono terra di emigrazione verso tutto il mondo mentre Roma diventando capitale diventa terra d'immigrazione. Arrivano a Roma genti collocate agli estremi sociali e con caratteristiche etniche ben precise. La capitale ha bisogno di muratori: sono in prevalenza i contadini dell'Abruzzo, delle Marche e dalle altre regioni dello Stato della Chiesa; ha bisogno di funzionari e sono sabaudi ed ex borbonici. Abitano in quartieri diversi, vecchi e nuovi: i primi nelle baracche, i secondi nelle case «piemontesi» con i portici. Conservano con i luoghi di provenienza rapporti duraturi: ancora dopo generazioni si riconosceranno nel paese dei genitori e degli avi e se ne faranno un vanto: è dal «paese» che viene la «cultura» cui si fa ancora riferimento, proprio per conservare o assumere una posizione equivalente alla cultura dei romani.

Parlano dialetti diversi tra di loro e rispetto ai «romani de Roma». Anche la Chiesa è elemento di ostacolo, per la sopravvivenza del latino, almeno fino alla svolta conciliare del secondo dopoguerra. A Roma si parlano almeno tre lingue: una *koiné* di lavoro nei cantieri e nelle industrie; il dialetto e un po' d'italiano in famiglia e con i compaesani; un latino incomprensibile nelle liturgie della Chiesa.

Un fenomeno che avverrà nel XX secolo anche nelle città industriali del Nord del paese, dove gli immigrati provenienti dal Sud saranno addirittura chiamati con il nome collettivo, ma rappresentativo e conosciuto della terra d'origine. Alla Fiat di Torino si etichettano ad esempio «i napoli». Decenni piú tardi arriveranno – da luoghi sconosciuti e arcani – i «neri», i «vu' cumprà».

Il rapporto di integrazione non è sempre idilliaco. Roma non piace affatto, ad esempio, agli immigrati sabaudi e del resto, dalla città che essi stessi stanno costruendo non sono graditi<sup>2</sup>. Per gli altri, iniziano a circolare i primi aggettivi spregiati: «buzzurri», «burini», «cafoni». Nella Roma degli anni del XX secolo si legge «Non si affitta ai meridionali». Nel secolo XXI si leggerà «Non si affitta agli extracomunitari».

Quale cultura si forma nella capitale che passa da meno di 200 000 a piú di 2 000 000 di abitanti? Di una omogeneità reale non si può certo parlare. Ma a guardare bene, la scuola dell'obbligo, tra doppi e tripli turni e proteste, riesce comunque ad amalgamare classi pure numerosissime, da 36 fino a 40 alunni, dove si proviene da ogni parte d'Italia e si parlano decine di dialetti.

L'istruzione pubblica fa dunque un piccolo miracolo e attenua le differenze culturali. A partire dagli anni '80, e cioè da quando il boom demografico ha perso vigore e la città inizia un lento declino demografico, le condizioni per un ulteriore – e definitivo – processo di unificazione culturale sembravano avviate verso un traguardo sicuro, ostacolato forse soltanto dagli alti indici di evasione dall'obbligo scolastico che ancora sussistono nelle periferie piú lontane.

Proprio negli anni in cui a causa del decremento della natalità le scuole iniziano a vuotarsi di bambini, arriva la nuova ondata immigratoria dai paesi poveri del mondo. Questa nuova immigrazione inizia a Roma nella metà degli anni '80: alla fine del decennio già si contano le prime migliaia di immigrati dai paesi del Terzo mondo che arrivano in città senza avere alcun punto di riferimento e alcuna possibilità di accoglienza.

La prima testimonianza organica si trova in un volume dell'Ufficio studi e programmazione del Comune di Roma edito proprio a ridosso degli anni '80, quando già erano chiari i primi segnali delle nuove dinamiche che investivano il mondo occidentale nei suoi rapporti con i paesi poveri. Lo studio pubblicato nel 1978 ospita un primo tentativo di ragionamento sistematico sul nuovo fenomeno sulla base di uno specifico studio realizzato dalla scuola di sociologia di Franco Ferrarotti<sup>3</sup>. Il lavoro oltre a evidenziare le carenze di fonti sistematiche di rilevamento, fornisce anche una

<sup>2</sup> Vedi capitolo III.

<sup>3</sup> Cfr. Comune di Roma, Ufficio studi e programmazione economica, *Roma: immigrazione dai paesi del terzo mondo*, Roma 1978.

prima dimensione del fenomeno e delle sue caratteristiche. I dati forniti dallo studio del Comune si attestano su circa 23 000 immigrati con permesso di soggiorno.

In quegli stessi anni inizia anche l'interesse degli istituti di ricerca e di organizzazioni sociali. Ne sono testimonianza lo studio redatto dal Censis nel 1978<sup>4</sup> e dalla Cgil nel 1979<sup>5</sup>. Questi due studi, oltre a confermare le difficoltà di quantificazione del fenomeno a causa della carenza di informazioni strutturate, definiscono una sua prima quantificazione sulla base dei permessi di soggiorno rilasciati dal ministero degli Interni. Secondo il Censis, alla fine degli anni '70 soggiornavano in Italia circa 200 000 stranieri (165 851 per l'Istat), di cui circa 40 000 rappresentati da studenti. La Cgil fornisce invece una valutazione che oscilla tra due valori: oltre a 54 498 permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi aderenti alla Cee, veniva stimata una presenza compresa tra 150 000 e 300 000 stranieri dai paesi del Terzo mondo.

Nel 1971 nasce la Caritas e la sua sezione romana – diretta da monsignor Luigi Di Liegro – diventa in breve il punto di riferimento nell'analizzare numero, provenienze e condizioni di vita degli immigrati. Dall'inizio degli anni '90, infatti, iniziano a circolare i «Dossier statistici immigrazione», e cioè gli annuari redatti dalla Caritas romana che contengono informazioni utili alla rete delle associazioni della solidarietà come al mondo scientifico.

Nell'affrontare questo segmento dell'esclusione sociale, Di Liegro articola i suoi messaggi attraverso numerose interviste, articoli e dichiarazioni. La sua concezione ipotizza una città più giusta, più umana e accogliente:

Se in Italia vengono complessivamente 100-120 mila persone, dovremmo arrivare ad accoglierne almeno 140 mila. Le quote servono ad aguzzare l'ingegno e alla fine i posti si trovano; a dire il vero ci sono anche adesso, purtroppo in nero. E per gli altri verrebbe meno la solidarietà? No. I flussi migratori sono una risposta, e neppure quella più importante, ai bisogni occupazionali del sud. Un impegno più fondamentale va dispiegato nei paesi di origine nel portare avanti politiche demografiche più efficaci, rispettose tuttavia della dignità umana e nel promuovere l'occupazione con un contributo addizionale dei paesi più ricchi. Se questi devolvessero lo 0,1 per cento del loro prodotto nazionale lordo a questo scopo, si potrebbero creare ogni anno 300-500 mila nuovi posti di lavoro. Al momento noi siamo contro l'accanimento nei con-

<sup>4</sup> CENSIS, *La presenza di lavoratori stranieri in Italia*, Roma 1978.

<sup>5</sup> ECAP-CGIL, *Documentazione di base per un'indagine sui lavoratori stranieri in Italia*, in «Esperienze e proposte», n. 38, gennaio 1979.

fronti di irregolari e clandestini tenuto conto delle carenze della nostra politica migratoria: non si mettono facilmente a disposizione i posti di lavoro disponibili; non si collabora con i paesi di origine per la gestione dei flussi; non si è ancora regolamentato il lavoro stagionale; talvolta si sono fatti diventare clandestini perfino i familiari che hanno diritto al ricongiungimento<sup>6</sup>.

Questa cultura dell'accoglienza trova nella vicenda della Pantanella il momento più problematico. Il vecchio pastificio ubicato a due passi da Porta Maggiore, abbandonato da anni, era diventato nel 1990 la «casa» di migliaia di immigrati. Senza vetri, in condizioni di gravissima fatiscenza, quegli edifici rappresentarono simbolicamente la volontà di queste persone di trovare un luogo in cui socializzare, prendere un pasto o pregare. La maggioranza degli immigrati era di fede musulmana e fu allestito un piccolo luogo di preghiera, una delle prime moschee romane, e lo stesso Di Liegro si impegnò a cercare i tappeti necessari alla preghiera.

L'Acqua Marcia, proprietaria dell'immobile, chiese lo sgombero, poiché l'occupazione avrebbe ritardato il progetto di trasformazione urbanistica. Nel gennaio del 1991, alle prime luci dell'alba il «caso» fu risolto con lo sgombero dell'edificio, deportando gli immigrati in luoghi della provincia romana.

La «città» fu circondata da ogni parte e le auto della polizia sbarrarono le strade adiacenti. Arrivarono anche delle camionette e decine di guardie invasero la «città». Avevano armi da fuoco, cani, manganelli. L'operazione ebbe inizio in modo frenetico. I poliziotti buttarono tutti giù dal letto, calpestando vestiti e masserizie. Fracassarono televisori e radio, mentre i cani annusavano tra i materassi. Tutti gli edifici vennero circondati e fatti sgomberare, alcuni abitanti uscirono scalzi, altri in pigiama. Quelli che non avevano il permesso di soggiorno vennero fatti salire sulle camionette e portati al commissariato. I poliziotti spingevano gli abitanti, picchiavano sulle porte con i manganelli, rovesciavano i letti per vedere se ci fosse nascosto qualcosa di illecito mentre i cani continuavano ad annusare dappertutto<sup>7</sup>.

Da allora il fenomeno è diventato imponente. Gli immigrati regolari nel nostro paese hanno raggiunto circa i cinque milioni. A Roma, in particolare, vive il 10% di essi, poco meno di 500 000. A questo numero consistente occorre poi aggiungere il numero dei clandestini. Le stime più prudenti ci parlano di oltre 100 000 unità.

Sono poche le città italiane che superano i 500 000 abitanti: a partire dalla fine degli anni '80, un trentennio, periodo breve tutto

<sup>6</sup> LUIGI DI LIEGRO, *Immigrazione, La saggia ricetta di don Luigi*, in «Avvenimenti», 22 ottobre 1997.

<sup>7</sup> MOHSEN MELLITI, *Pantanella, Canto lungo la strada*, Edizioni Lavoro, Roma 1993.

sommato, è come se una città delle dimensioni di Bologna si fosse riversata sulla capitale. Gli effetti sono noti. Gli immigrati svolgono prevalentemente mansioni subordinate, lavori poco ambiti come la vendita di mercanzie lungo le strade.

Inizialmente sono i paesi dell'Est europeo e le isole del Pacifico che forniscono l'esercito di «badanti» che cura la nostra società sempre più vecchia. Ma africani e cinesi sono ormai insostituibili, e nei «nostri» ristoranti le cucine sono piene di immigrati. Ma fin qui siamo nello stereotipo dell'immigrato. In realtà non mancano i nuovi imprenditori. Alla fine del 2003 gli imprenditori stranieri nella Provincia di Roma raggiungevano le 15 879 unità, il 5,9% del totale delle imprese<sup>8</sup>. Si formano abitualmente piccole imprese artigiane nell'edilizia da parte dei polacchi; la comunità cinese in dieci anni si è costruita un enorme impero commerciale. Si diffondono – come nelle altre capitali europee – i ristoranti etnici. Iniziano a vedersi anche locali dedicati ai prodotti alimentari; nel quartiere del Pigneto, a ridosso di Porta Maggiore, a Roma est, c'è un'originale sartoria senegalese che utilizza stoffe importate dalla stessa comunità.

Sono persone per lo più di età giovane e con un elevato grado di istruzione<sup>9</sup>: ecco uno dei principali fattori dell'effervescenza delle nostre città. L'Italia è un paese ricco e richiama forza lavoro da tutto il mondo e ciò provoca importanti ricadute per la nostra economia. Solo una diffusa incultura nazionale può percepire il fenomeno migratorio come un pericolo per gli italiani: anche se non si vuol vedere la ricchezza culturale insita nel fenomeno migratorio, sarebbe sufficiente prendere in considerazione questo enorme effetto economico per affermare che i paesi poveri sono la nostra salvezza.

Il tema, naturalmente, è complesso e non consente semplificazioni. Abbiamo già accennato alle oggettive difficoltà di integrazione culturale e sociale della grande immigrazione dei vent'anni che vanno dal '50 al '70 del xx secolo.

Oggi la situazione è più difficile. Quale «cultura» comune si può trovare tra chi ha radici nelle Filippine o nel Sud del Sahara?

La risposta a questa domanda dobbiamo cercarla in giro per le

<sup>8</sup> Caritas di Roma, Camera di commercio di Roma, *Osservatorio romano sulle migrazioni*, primo rapporto 2004.

<sup>9</sup> Il 48,4% degli immigrati romani sono laureati. I diplomati rappresentano il 19,4%. Il 26,2% hanno la licenza media, soltanto il 5,8% ha la licenza elementare mentre non esistono praticamente analfabeti.

periferie di Roma: in quelle nate povere (in genere si dice «popolari»), in quelle decadute a «povere», in quelle disperse nelle grandi proprietà agricole, in quelle spontanee (un modo elegante per non dire «abusivo»). Periferie abitate e costruite appositamente per altre culture (meridionali e poi cinesi, africani, filippini, sudamericani ecc.) non ne esistono. Se esistono sono un frammento casuale.

Roma non è solo una città multietnica. È anche da sempre una città multireligiosa<sup>10</sup> e multiculturale. Ed è interessante notare che certi luoghi riassumono lo stesso ruolo a un secolo di distanza. Ad esempio piazza Vittorio Emanuele II, costruita subito dopo il 1870 per ospitare la prima ondata di immigrazione richiesta per il funzionamento della nuova capitale, e cioè i funzionari dei ministeri. Dopo il 1970 quelle case erano invecchiate e il loro prezzo era sceso alla portata dei nuovi immigrati: lavoratori di tutti i paesi, soprattutto cinesi.

Almeno gli immigrati piemontesi avevano costruito la loro piazza. E piazze ce n'erano in tutti i quartieri dell'espansione della capitale: Risorgimento, Cavour, Mazzini, Indipendenza, Re di Roma, Regina. Nei quartieri della nuova ondata migratoria dai paesi poveri non ci sono spazi da «sprecare»: tutto deve essere costruito, diventare rendita immobiliare. Piazze, giardini, parchi e servizi sociali restano un privilegio per i quartieri ricchi.

Stenta ancora ad affermarsi una cultura realmente nuova che nelle scuole dell'obbligo proponga un'elaborazione in grado di tener conto della molteplicità delle culture che abitano la città e provengono ormai da tutto il mondo. In molte classi i romani o gli italiani sono ormai minoranza mentre tutti gli altri sono il concreto campionario dell'ondata migratoria che ha investito l'Italia.

E che soprattutto si ponga gli interrogativi sempre più urgenti relativi all'abitare di questi nuovi cittadini. Dove abitano infatti i nuovi immigrati? In quali condizioni?

In una delle ancora rare indagini sulla condizione abitativa degli immigrati troviamo questa sintesi:

Una delle condizioni essenziali per poter ottenere la regolarizzazione è la prova di poter disporre di un alloggio. Ora, poiché la situazione di irregolare non permette al proprietario che affitta l'appartamento all'immigrato di dichiararlo ufficialmente, non resta che dichiarare di essere ospiti di altri stranieri

<sup>10</sup> Vedi cap. iv.

regolari con i quali si coabita ... Ed ecco che si crea un mercato irregolare in cui gli immigrati che intendono ottenere la regolarizzazione sono costretti a versare dalle 200 000 lire ad un milione per ottenere una «prova di alloggio»<sup>11</sup>.

Ogni posto letto rende ai proprietari dai 200 ai 300 euro ogni mese. Una stanza si affitta a 500-600 euro. Un fiume di denaro in nero arricchisce la piccola proprietà edilizia e spesso questi soldi vengono utilizzati per pagare un mutuo per avere un altro alloggio in aree più periferiche o nell'area metropolitana: una spirale apparentemente senza limiti.

Non c'è soltanto la funzione abitativa ad alimentare il mercato immobiliare. La comunità cinese ha acquistato un consistente numero di capannoni a uso commerciale e di negozi all'interno dei tessuti urbani. Vecchi locali artigianali si trasformano in luoghi di preghiera, un'infinità di piccole botteghe svolge la funzione di centro per le comunicazioni telefoniche con i rispettivi paesi o per risolvere problemi amministrativi.

Insomma, il mondo dell'immigrazione ha generato profondi effetti. E, conseguentemente, va avanti un grande fenomeno di sostituzione sociale: nei quartieri della periferia storica aumenta il numero di immigrati singoli e di nuclei familiari, mentre le famiglie italiane si trasferiscono.

Queste diffuse speculazioni non sono neppure la parte peggiore del problema. Ci sono interi segmenti dell'immigrazione costretti a vivere in condizioni di incivile precarietà.

La mancanza assoluta di alternative al ricorso agli affitti di alloggi privati ha avuto la dimostrazione quando alcune centinaia di africani di ogni nazionalità occuparono nel 2005 un capannone delle Ferrovie dello Stato di fronte alla stazione Tiburtina. Fu chiamato *hotel Africa*. Dentro quell'enorme spazio distribuito su due piani furono create con ogni materiale di fortuna piccole stanze, mentre al piano terra c'erano la mensa, un piccolo bar e i luoghi di preghiera.

Nei molti mesi di occupazione non ci fu nessun incidente, anche se si parlavano lingue differenti e si praticavano diverse religioni. Forse per questo l'occupazione fu conclusa con l'intervento della polizia: il capannone infatti non serviva per le esigenze produttive ed è ancora lì, vuoto e abbandonato come sempre, a dimostrare la cecità delle amministrazioni comunali.

<sup>11</sup> ARES 2000 ONLUS, *Il colore delle case. Rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati*, Roma 2000, p. 10.

Per non parlare, infine, della condizione disumana cui è sottoposta, nella generale indifferenza, la popolazione rom. L'ultimo tragico episodio è quello del 6 febbraio 2011: quattro fratellini tra i quattro e gli undici anni muoiono in un incendio che ha distrutto una baracca in un campo rom abusivo a Tor Fiscale, periferia est. I bambini deceduti nel rogo sono tre maschi (di quattro, cinque e undici anni, Raul, Fernando e Sabatino) e Patrizia di otto anni, di nazionalità romena. I due più piccoli erano sordomuti.

Sull'etnia rom si scaricano tutti i pregiudizi e il latente razzismo di molta parte della popolazione romana. Non è infatti la prima volta che le cronache cittadine narrano di tragici casi e l'unica risposta ufficiale sembra limitarsi alla demolizione delle baracche e al loro trasferimento in altro luogo ugualmente desolato<sup>12</sup>. Una spirale senza fine indegna di una città accogliente<sup>13</sup>.

Tra gli italiani e le altre etnie resiste una profonda barriera. Eppure di fronte a questa città multi-etnica in divenire, si forma immancabilmente una cultura erede della cultura italiana, europea e di tutte le altre civiltà oggi rappresentate nel mondo. Sarà certamente stupenda questa Roma mondiale e oggi per immaginarla ci vuole fantasia.

<sup>12</sup> Il 28 agosto 2010 un bambino rom di tre anni muore nell'incendio di una baracca (incendio nel campo nomadi abusivo di via Morselli in zona Muratella). Il 1° luglio 2010 dieci baracche vanno distrutte in un incendio divampato nell'accampamento rom di via Massimo Campigli, nella zona di viale Palmiro Togliatti. Sempre nel 2010, una donna romena di 31 anni, le figlie di tredici e undici anni e il bimbo di quattro sono rimasti ustionati nell'incendio della loro baracca in via Alvaro del Portillo, a Trigoria. Il 26 dicembre 2008, una donna romena di 32 anni e il figlio di tre sono morti nell'incendio divampato all'interno di una baracca, in una *bidonville* nella pineta di Castelfusano a Ostia, sul litorale romano. Il 22 luglio 2008 un incendio si sviluppa nel campo nomadi di via Candoni, alla Magliana, periferia ovest di Roma, abitato da circa 600 persone. Il 3 gennaio un incendio all'ex stabilimento Mira Lanza, nel quartiere Marconi, distrugge tre capannoni della struttura, che accoglieva nomadi ed extracomunitari. Il 20 settembre 2007 quaranta persone armate di bottiglie molotov e bastoni hanno assaltato un campo nomadi, a ponte Mammolo, abitato da 30 famiglie di rom romeni. Il 19 settembre quattro bottiglie incendiarie sono state lanciate contro un insediamento di rom romeni in via Furio Cicogna. Il 2 aprile un incendio divampa nella notte tra sabato e domenica, in via dei Durantini. Ad andare in fiamme una baracca del campo nomadi della zona. Il 19 febbraio 2000 scoppia un rogo al campo nomadi del Casilino.

<sup>13</sup> Il culmine di questa azione ciecamente repressiva si è avuta nei giorni che hanno preceduto la beatificazione di papa Giovanni Paolo II, svoltasi in piazza San Pietro il 1° maggio 2011. Le demolizioni e gli sgomberi dei borghetti sono stati numerosi e hanno interessato sia immigrati irregolari sia famiglie di rom integrate nella società, i cui figli frequentavano da anni le scuole pubbliche. Gli sgomberi non prevedevano poi alcuna soluzione, ancorché temporanea.

Lo sgomento dell'opinione pubblica è stato interpretato da Sant'Egidio, storica organizzazione cattolica che si occupa del mondo degli emarginati e dei poveri. E, almeno una volta e temporaneamente, le proteste hanno sortito effetto perché il Comune di Roma ha sospeso per qualche settimana gli sgomberi.

Ma possiamo cercare proprio in quel quartiere intorno a piazza Vittorio Emanuele II, che fu il primo costruito e abitato da immigrati: subito dopo il 1870 vennero qui i «piemontesi». Qui dopo oltre un secolo si è formata la più grande immigrazione d'Italia.

E qui, questo grande insieme mondiale di culture e di sentimenti ha dato vita a un'esperienza di particolare interesse. Musicisti di ogni parte del mondo abitanti in queste case hanno formato un'orchestra al cui interno sono rappresentati undici paesi e tre continenti. Questo insieme di sensibilità, strumenti e suoni del mondo è la concreta declinazione di una convivenza possibile che getta alle ortiche la difesa di ormai inservibili identità culturali e religiose. Meno male che a Roma c'è l'Orchestra di Piazza Vittorio<sup>14</sup>.

E quando questo straordinario intreccio di culture e sensibilità inizierà a rivendicare insieme una città più solidale e giusta, quando in altri termini riprenderà il processo che ha portato nell'immediato dopoguerra a migliorare la condizione urbana, potrà dirsi raggiunta l'integrazione. L'incontro culturale può addirittura avvicinare popoli ancora oggi «nemici», come ad esempio quello ebreo e quello palestinese. Daniel Barenboim, celebre musicista, qualche anno fa ha cominciato a girare il mondo con la West-Eastern Divan Orchestra in cui suonano insieme giovani musicisti ebrei e palestinesi<sup>15</sup>.

Roma, come tutte le altre città del mondo, continua ad alzare muri e a diffondere telecamere di sicurezza: l'arte e la cultura saranno gli elementi con cui potrà nascere la Roma del futuro.

<sup>14</sup> L'Orchestra di Piazza Vittorio è stata creata nel 2002 da Mario Tronco, musicista, e Agostino Ferrante, documentarista. Ha mosso i primi passi in un magazzino nel quartiere Esquilino, e ha al suo attivo, oltre al conseguimento di molti riconoscimenti e premi, anche due cd e un film. I quindici musicisti rappresentano l'Europa, l'Asia e le Americhe e provengono da Argentina, Brasile, Cuba, Ecuador, India, Italia, Mali, Senegal, Stati Uniti, Tunisia e Ungheria.

<sup>15</sup> Daniel Barenboim (Buenos Aires 1942), pianista e direttore d'orchestra. Di nazionalità argentina, è cittadino naturalizzato israeliano.

**Abusivismo** Roma si fregia del titolo di capitale dell'abusivismo italiano sia perché lo ha «inventato» e tollerato a cominciare dagli anni '20 e '30 (vedi cap. XXI), sia perché ha in valore assoluto la più estesa quantità di quartieri abusivi. Al momento della stesura del piano regolatore generale del 1962-65 furono localizzate 44 zone non previste nel precedente piano regolatore del 1931 destinandole a zone di «Ristrutturazione urbanistica» (F1, vedi cap. XXIII). Nel 1978 furono «perimetrate» ulteriori 84 borgate realizzate in modo completamente abusivo. Queste zone furono denominate «Recupero urbanistico O (cfr. il cap. XXV).

Nel 1997 con l'approvazione della Variante urbanistica delle Certezze (vedi) sono state individuate altre 76 zone interamente abusive. Queste ultime zone abusive non sono state perimetrate analogamente alle precedenti, ma soltanto individuate attraverso la declinazione del «toponimo» di riferimento. Il loro recupero urbanistico è stato affidato agli stessi consorzi degli abusivi. In totale le aree urbane abusive hanno un'estensione di oltre 10 000 ettari su una superficie edificata pari a circa 50 000 ettari. Il 20% della capitale d'Italia è dunque completamente abusivo.

**Accordo di programma** È uno strumento di intervento nato nella legislazione italiana nel 1990 per favorire la realizzazione dei progetti di interesse pubblico, come autostrade, ospedali e altre opere pubbliche. La realizzazione di queste infrastrutture necessita infatti del parere di molteplici organismi pubblici, statali, regionali, provinciali e comunali. Per ridurre i tempi di perfezionamento e di approvazione di progetti fu introdotto l'istituto dell'«accordo di programma» attraverso cui tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nell'istruttoria esprimono il proprio parere di competenza in seduta congiunta.

Il suo uso perverso per variare sempre e comunque i piani urbanistici fu introdotto attraverso i cosiddetti «programmi complessi urbanistici». Ma è stata l'urbanistica romana a sperimentare questa nuova procedura in modo sistematico. Dal 1999 viene istituito un assessorato ad hoc, unico Comune italiano in cui oltre a un assessorato alla Pianificazione si crea un assessorato alla Deroga. Il Comune di Roma ha approvato negli ultimi dieci anni numerosissimi accordi di programma in variante agli strumenti urbanistici vigenti (Prg 1962-65 e successive varianti) e anche dello stesso piano in preparazione in quegli anni. Il piano regolatore non esiste più; con l'accordo di programma si può edificare dappertutto, su aree destinate a verde, a servizi pubblici o all'agricoltura.

**Anello ferroviario** La principale caratteristica geometrica dell'anello ferroviario è di non essere un anello. Ce ne sono due lunghi tratti (ma con diverse caratteristiche): da San Pietro - Trastevere fino a Tiburtina-Salario.

Oltre questi sono rimasti interrotti o mai iniziati i tratti Salario - Tor di Quinto - Clodio-Vaticano. Alcune gallerie e rilevati sono stati utilizzati per realizzare la via Olimpica. L'anello ferroviario è dunque una «U» cui manca la chiusura nel tratto nord.

**Banda della Magliana** Organizzazione criminale che negli anni '70 del xx secolo ha avuto il controllo della malavita cittadina. Ha avuto anche oscuri legami con i movimenti neofascisti e con i servizi segreti deviati. Nel 1978, durante il periodo del sequestro di Aldo Moro, uno degli esponenti di spicco della banda, Toni Chicchiarelli, fece pervenire il 18 aprile 1978 alla redazione del quotidiano «Il Messaggero» il falso comunicato delle Br in cui si indicava la presenza del corpo dello statista nel lago della Duchessa, sull'Appennino reatino. Un altro esponente della banda, Ernesto Diotallevi, fu implicato nelle indagini sull'assassinio del presidente del Banco Ambrosiano, Roberto Calvi, banchiere legato alla finanza vaticana nel 1982. Un altro esponente della banda, Danilo Abbruciati, attentò alla vita del direttore generale del Banco Ambrosiano, Roberto Rosone, nel 1982. Per questo tentato omicidio fu condannato quale mandante, oltre a Ernesto Diotallevi, anche Flavio Carboni, esponente della loggia massonica P2.

I rapporti della banda con l'urbanistica sono almeno tre. Il nome dell'organizzazione viene da uno dei quartieri periferici dove più sconvolgente fu la speculazione edilizia. La sede del rettorato dell'Università di Tor Vergata si trova in un edificio originariamente nato come motel, prospiciente il Grande raccordo anulare. Tale edificio fu venduto nel 1981 dal cassiere della banda, Enrico Nicoletti, all'Università. La più estesa università italiana, con i suoi 600 ettari di terreni espropriati per la realizzazione di un campus, ha dunque il suo cervello pensante ospitato in un edificio della più feroce banda criminale che abbia calcato le scene della capitale.

Il terzo rapporto con l'urbanistica romana si trova infine in un edificio di pregio prospiciente le Mura Aureliane in prossimità della via Cristoforo Colombo che, acquistato dal Vicariato di Roma in modo oscuro da Enrico Nicoletti, fu poi confiscato dallo Stato utilizzando le leggi di contrasto della malavita organizzata. Attualmente ospita la Casa del jazz di Roma.

**Borgata** Nel 1921 nascono due quartieri residenziali molto lontani dal tessuto edilizio - fino ad allora compatto - della città. Il primo è la città-giardino di Monte Sacro, a nord lungo la via Nomentana, dove furono realizzate case per il ceto medio impiegatizio. A un chilometro da Porta San Paolo, su una collina sovrastante la nascente zona industriale, fu invece realizzata dall'Icp la «borgata giardino» della Garbatella.

È la prima volta che viene utilizzato quel nome che inserisce un evidente significato spregiativo al sostantivo borgo. Negli anni '20 e '30 il fascismo costruirà undici borgate «ufficiali» sorte in aperta campagna per dare un alloggio alle vittime della folle politica degli sventramenti nella città storica.

Termine presente in moltissime opere letterarie del dopoguerra a iniziare da Pier Paolo Pasolini, le borgate segneranno il paesaggio urbano romano nel periodo di realizzazione degli 84 quartieri abusivi costruiti tra il 1950 e il 1975.

**«Capitale corrotta, nazione infetta»** Titolo di un articolo di Manlio Cancogni pubblicato su «L'Espresso», n. 2, 1956, diretto da Arrigo Benedetti: diventò per anni il «logo» della pubblicistica sulla politica urbanistica del Comune negli anni in cui fu sindaco Salvatore Rebecchini.

**Centralità** Con questo termine, nel piano regolatore 2003-2008 vengono indicate 18 aree che dovrebbero formare la struttura urbanistica della Roma dell'inizio del terzo millennio, i luoghi in cui si concentrano le attività direzionali pubbliche e private.

Le centralità avevano l'obiettivo di costruire il «centro» di informi e vaste aree periferiche sorte nei decenni precedenti. Per arrivare alle «centralità» devono essere percorsi ampi tratti autostradali mentre non esistono collegamenti diretti tra di essi.

**Centro storico** L'indicazione di centro è cambiata profondamente con il passare della «storia». Il centro della città quando era capitale del grande impero romano si è nel corso dei secoli successivi ridotto e, nel momento di maggiore contrazione avvenuto nel Medioevo, si era concentrato nella parte pianeggiante dell'ansa del Tevere senza però avere un ruolo commerciale di rilievo mentre il centro direzionale coincideva con la sede del papato e ne seguiva le vicende. Di «centro storico» si ricomincia a parlare in epoca moderna, quando Roma riprende a essere una città complessa e iniziano a crescere le periferie: il «centro storico» è la parte compresa all'interno della cerchia delle Mura Aureliane (270 d.C.).

**Condono edilizio** Sotto la spinta del Comune di Roma, la prima istituzione ad approvare una normativa di condono edilizio prima dello «storico» condono edilizio del 1985 è stata la Regione Lazio. Nel 1974 era già stata approvata la legge n. 34 che definiva le lottizzazioni a scopo edilizio per tentare di reprimere quelle abusive. Il 28 luglio 1977 la Regione approva la prima legge di sanatoria edilizia della storia d'Italia. La legge viene però osservata dal Commissario di governo e non viene promulgata.

La Regione Lazio approva ancora nel 1980 una legge per il recupero degli insediamenti abusivi, la legge n. 28 del 2 maggio. Ancora nel 1983 viene approvata una variante alla legge di sanatoria entrando nella sfera patrimoniale del problema. Il Consiglio dei ministri la impugna ma stavolta argomenta che «erano in fase di approvazione da parte del Parlamento norme generali cui le Regioni dovranno attenersi».

Nel marzo del 1985, presidente Bettino Craxi e ministro dei Lavori pubblici Franco Nicolazzi (Partito socialista democratico italiano), viene approvata la legge n. 47/85 che rendeva possibile condonare gli edifici realizzati fino alla data del 1° ottobre 1983.

Con una cadenza regolare di nove anni tra un provvedimento e l'altro, arriveranno poi il secondo condono (legge 724/1994, governo presieduto da Silvio Berlusconi) e il terzo (D.L. 269/2003, governo presieduto da Silvio Berlusconi).

**Compensazione urbanistica** Il «Piano delle certezze» fu il primo provvedimento urbanistico elaborato dalla prima giunta comunale del periodo post-Tangentopoli guidata da Francesco Rutelli. Esso sostituiva il rigore pubblicistico della «Variante di salvaguardia» che era stata adottata pochi anni prima e che cancellava alcuni milioni di metri cubi di previsioni edificatorie del Prg 1962-65. All'interno del Piano delle certezze nacque la compensazione urbanistica: una parte delle previsioni edificatorie cancellate dalla Variante di salvaguardia venne recuperata, lasciando all'operatore privato la scelta di individuare un nuovo ambito urbano su cui poter realizzare le previsioni edificatorie cancellate dallo strumento di salvaguardia. Afferma la relazione introduttiva: «Infine il piano delle certezze introduce con una prima applicazione l'istituto della com-

pensazione edificatoria ... Già oggi con il piano delle certezze esso trova applicazione rispetto alle aree edificabili che vengono cancellate sulla base di criteri urbanistici e non sulla base di vincoli cogenti di inedificabilità».

Il caso concreto che provocò l'invenzione della compensazione urbanistica fu la cancellazione delle volumetrie previste nella lottizzazione di Tor Marancia, comprensorio limitrofo al parco dell'Appia Antica e perciò avversata dal mondo urbanistico progressista e da intellettuali come Antonio Cederna. E nonostante l'edificazione di Tor Marancia fosse stata cancellata sulla base di un vincolo paesaggistico - e quindi non di natura urbanistica - le cubature ivi previste furono «compensate».

Il motivo di tale aumento di volumetrie sta nel fatto che le compensazioni vengono localizzate su terreni privati. Se si deve allora «compensare» un metro cubo, il proprietario dell'area che accetta la compensazione vorrà (giustamente) essere ricompensato con una volumetria esattamente identica: perché, altrimenti dovrebbe compromettere la sua proprietà? Non paghi di tanta generosità, gli urbanisti del Comune di Roma hanno anche calcolato ulteriori aumenti di volumi nel caso la nuova localizzazione non avesse identiche qualità urbane a quella di partenza. Così, visto che i terreni liberi in grado di ospitare le compensazioni sono sempre localizzati in luoghi maggiormente periferici rispetto a quelli di partenza, il Comune di Roma ha calcolato il «risarcimento» per questo intollerabile danno alla speculazione fondiaria. Nel già citato caso di Tor Marancia, ad esempio, dal milione e 800 mila metri cubi originariamente previsti, le compensazioni hanno raggiunto il triplo di quanto programmato, e cioè oltre cinque milioni di metri cubi.

**Cura del ferro** Negli anni '90 del xx secolo si comincia a chiamare così, all'interno di studi, progetti, articoli e polemiche, la politica di favore verso i mezzi di trasporto pubblici su rotaia, tram, metropolitane e treni, in modo da decongestionare il sistema di trasporto pubblico su gomma.

Fanno parte della «cura del ferro» le linee metropolitane (il XXI secolo inizia con solo due linee, la A e la B); i tram progettati e rimessi in funzione in quel periodo con vettori e percorsi che tengono conto delle trasformazioni della città dall'epoca in cui - da 50 a 40 anni prima - erano stati pressoché smantellati. La «cura del ferro», potrebbe anche essere denominata «cura dell'elettricità» o «dell'aria», dato che tutti i tipi di tram sono a trazione elettrica e che alleviano conseguentemente i livelli di inquinamento atmosferico. Dall'inizio del XXI secolo la cura del ferro ha subito un repentino quanto radicale abbandono.

**Diritti edificatori** Il presupposto culturale alla base della «compensazione urbanistica» è l'esistenza dei «diritti edificatori»: le previsioni di piano regolatore non possono essere cancellate se non trasferendole in un altro luogo dove esercitare, appunto, un insopprimibile «diritto».

La legislazione urbanistica italiana non contiene alcun riferimento di tale tipo. Afferma al contrario che esiste un diritto acquisito esclusivamente nel caso di un permesso di costruzione rilasciato e in presenza di lavori edificatori già iniziati. In tutti gli altri casi, si possono cancellare le previsioni urbanistiche contenute in un precedente piano regolatore, a patto - ovviamente - di motivare in maniera rigorosa e imparziale tali cancellazioni.

Ma gli urbanisti del Comune di Roma affermavano per la prima volta nel panorama nazionale che la tutela paesaggistica non ha la forza giuridica di cancellare preesistenti destinazioni urbanistiche, né che attraverso i processi

urbanistici si possa estendere la salvaguardia su aree precedentemente destinate all'edificazione. Nasce il concetto di «diritto edificatorio» che avrebbe accompagnato tutto il percorso dell'urbanistica romana e da lì si sarebbe esteso in tutta l'Italia.

**Furbetti del quartierino** Nella primavera del 2005, grazie a un'intercettazione telefonica in cui Stefano Ricucci usa quella singolare metafora, inizia a emergere lo scandalo degli immobiliari romani, e cioè di un ristretto numero di giovani imprenditori - Danilo Coppola, Stefano Ricucci e Giuseppe Statuto - che utilizzando le plusvalenze guadagnate con la realizzazione e la compravendita di immobili, tentano operazioni finanziarie spericolate. Con vari intrecci con istituti di credito, Banca d'Italia allora governata da Antonio Fazio e centrali cooperative, il gruppo tenta di acquistare il controllo del «Corriere della Sera», della Banca Nazionale del Lavoro e addirittura di Mediobanca.

La valorizzazione immobiliare è il meccanismo utilizzato in maniera spregiudicata, come nel caso indagato dalla Guardia di Finanza sui rapporti tra Ricucci e il presidente della Confcommercio Sergio Billè. Si scopre che l'edificio di via Lima a Roma viene valutato il 29 dicembre 2004 12,4 milioni di euro, quando passa dall'Immobiliare Il Corso di proprietà di Fiorani alla Magiste Real Estate di Ricucci. Il valore è basso per la zona, uno dei quartieri più signorili della capitale, e viene motivato con il fatto che l'edificio è abitato da inquilini e per averne piena disponibilità bisogna liberarlo. Gli inquilini vengono allontanati il 26 gennaio 2005. Appena due mesi dopo la Magiste R.E. vende l'intero edificio alla Magiste Real Estate Property per un valore di 35 milioni. A suggello della spericolata conduzione, sempre nel 2005 la Confcommercio firma un contratto di acquisto dell'immobile per un importo (comprensivo del costo di ristrutturazione) di 60 milioni di euro.

Sarà la magistratura, nella seconda metà dell'anno 2005, a mettere a tacere i giovani immobiliari e le scalate, compresa quella condotta dall'Unipol verso la Banca Nazionale del Lavoro, falliscono una dopo l'altra.

Nella periferia romana, in particolare quella orientale dove avevano iniziato le avventure imprenditoriali i tre immobiliari, restano i risultati di edifici realizzati con grandi aumenti di volumetrie ottenuti con l'uso dell'urbanistica contrattata.

**Gra** Come acronimo significa Grande raccordo anulare, e cioè l'anello autostradale che circonda il tessuto urbano più compatto della città. È lungo oltre 78 chilometri.

Gra è anche il cognome dell'ingegner Eugenio che negli anni '60 progettò il primo potenziamento dell'arteria.

L'anello stradale non era affatto previsto nel piano urbanistico del 1962-65, che privilegiava invece un attraversamento tangenziale lungo il quadrante est della città.

Il Grande raccordo anulare è oggi formato da tre corsie per ogni senso di percorrenza anche se in un tratto limitrofo alla via Cassia manca ancora (maggio 2011) il completamento di una galleria e si procede con restringimenti di carreggiata e soluzioni provvisorie. Ciononostante nel 2008 l'allora sindaco Walter Veltroni e l'allora presidente del Consiglio Silvio Berlusconi inaugurarono con un'impressionante copertura mediatica «la conclusione dei lavori di realizzazione della terza corsia del Gra». Da quel lontano giorno l'intera Italia è convinta che sia realmente così, anche se non è vero.

Nell'opera di adeguamento a tre corsie ci si accorse che nel tratto compreso tra le vie Appia e Tuscolana era impossibile qualsiasi allargamento a causa dell'abusivismo produttivo tollerato nei decenni precedenti. Fu così deciso di non demolire i capannoni – nel frattempo sanati attraverso i primi due condoni – ma si scelse la strada del raddoppio dell'asse viario, così da lasciare la zona abusiva letteralmente circondata dai due rami del Grande raccordo.

«*I re di Roma*» È il titolo di una puntata della trasmissione televisiva «Report», autorevole testata giornalistica diretta da Milena Gabanelli dal 1997, dedicata all'urbanistica romana andata in onda il 4 maggio 2008. Firmata da Paolo Mondani. L'amministrazione comunale ha citato in giudizio penale la trasmissione e i due giornalisti.

*Mipin* Acronimo di *Marché international des professionnels de l'immobilier*. Si tratta del più importante appuntamento internazionale degli operatori immobiliari, che si svolge annualmente a Cannes. La speculazione internazionale stabilisce in quella sede dove ci sono le convenienze maggiori di mercato. Il nuovo piano regolatore è stato sintetizzato dai suoi stessi progettisti come «piano dell'offerta», e a partire dal 2002 il Comune di Roma è stato attore di rilievo all'interno del Mipin. Nel 2007, pochi mesi prima che iniziasse la crisi finanziaria mondiale, Roma insieme alla Regione Lazio aveva allestito un padiglione di 800 metri quadrati in cui mettere in vetrina i luoghi su cui richiamare investimenti.

«*Modello Roma*» Quest'espressione inizia a circolare dopo l'anno 2000, durante la fase conclusiva della redazione del nuovo piano regolatore 2003-2008, sindaco Walter Veltroni (2001-2008).

La sigla proponeva che gli elementi caratterizzanti la nuova gestione urbanistica basata su una indubbia concretezza favorita dall'uso dell'«accordo di programma», costituissero un «modello» proponibile anche altrove.

Il «modello» romano fu anche sostenuto dalla tesi di un maggior indice di sviluppo economico della capitale rispetto al resto dell'Italia. Roma, questa era la tesi sostenuta, cresceva più del resto della nazione perché aveva saputo stimolare investimenti e attuazioni. Non per nulla, nelle relazioni allegate al nuovo piano regolatore si affermava che esso rappresentava «il piano dell'offerta».

*Palazzina* Il Prg del 1909 aveva come sua politica la definizione chiara e precisa dei «tipi edilizi». Tra questi si diede il nome di «palazzina» a un tipo edilizio non troppo ricco e non troppo povero: poteva dunque piacere al quel ceto medio impiegatizio che a Roma è sempre stato determinante.

La palazzina poteva essere alta quattro piani oltre all'attico (19 metri di altezza) e doveva avere tutt'intorno un giardinetto: era dunque molto più di un villino e molto meno di un intensivo.

In una città come Roma basata sul compromesso, la palazzina ebbe un'enorme fortuna. Divenne il tipo edilizio tipico di Roma, e tutti coloro che erano in condizione economica da permettere l'accensione di un mutuo, scelsero immancabilmente di trasferirsi in una palazzina.

*Palazzinari* Questa parola divenne quasi subito spregiativa. Indicava prevalentemente un costruttore di palazzine anche se talvolta faceva riferimento anche all'inquilino della palazzina. Palazzinaro significava prevalentemente persona priva di vere ricchezze e dotata di una spiccata predisposizione ad aggiustare qualsiasi problema sorto. È il termine simbolico di quella mediocrità che diventerà la caratteristica prevalente di tanta Roma moderna.

*Perimetrazione* È lo strumento più consono per correre dietro alla città che si sviluppa abusivamente. Nascono come funghi quartieri piccoli e grandi completamente abusivi e l'amministrazione comunale, incapace di far rispettare le regole, prende atto – trovando le opportune giustificazioni – di quanto avvenuto inserendolo all'interno del piano regolatore.

La prima perimetrazione fu sperimentata nella redazione del piano regolatore del 1962. Avendo verificato l'esistenza di 44 quartieri periferici nati senza alcuna legittimità durante il Ventennio fascista, furono perimetrati e destinati all'edificazione così da giustificare la loro esistenza. Era la legittimazione dell'abusivismo.

Nel 1978 la storia si ripeté e vengono perimetrati 84 nuove borgate. Per giustificare l'esistenza si disse che era la presa d'atto dell'abusivismo di «necessità», e cioè quello realizzato dai ceti sociali più poveri richiamati dal Sud e dalle aree interne dell'Appennino a Roma dall'esistenza di grandi occasioni di lavoro.

Nel 1997, in sede di adozione del «Piano delle certezze», furono trovate altre 96 zone abitate completamente abusive. In questo caso, forse perché non c'era modo di trovare giustificazioni a quest'ennesima ondata di abusivismo, non si operò neppure una perimetrazione: si individuarono soltanto i «toponimi», e cioè i nomi che avevano quei luoghi prima di essere devastati dall'abusivismo. La successiva fase di definizione di piani particolareggiati fu addirittura affidata agli stessi consorzi dei lottisti protagonisti della speculazione abusiva: sarebbero stati loro a decidere, di volta in volta, i perimetri delle zone edificabili.

Con la sconfitta dell'urbanistica si passa dunque da una fase in cui, al di là del merito delle singole questioni, erano le amministrazioni pubbliche a decidere dimensioni e caratteristiche delle aree da edificare, a una nuova fase in cui sono gli stessi autori del misfatto, gli abusivi appunto, a decidere il futuro delle aree.

«*Pianificar facendo*» «Pianificar facendo», e cioè la riconduzione a sintesi dell'evidente contraddizione tra piano e progetto, è la matrice culturale con cui l'urbanistica romana post-Tangentopoli affronta i problemi urbani. Lo slogan esplicita il metodo dialettico di costruzione del piano: dal generale al particolare e dal particolare al generale. Definito in tal senso uno schema generale di riferimento, si avviano progetti urbanistici specifici, utilizzando le cosiddette procedure innovative: dai programmi di riqualificazione e di recupero all'individuazione del progetto urbano.

Si abbandona in sostanza il metodo della pianificazione urbanistica a tutto favore di una cultura pragmatica fondata sulla sperimentazione dei nuovi programmi complessi di intervento urbano proprio in quegli stessi anni '90 emanati dal ministero dei Lavori pubblici.

*Piano casa* Il primo annuncio sul «piano casa» fu dato da Silvio Berlusconi alla fine del marzo 2009 e consentiva di aumentare le cubature di ogni edificio: chiunque ha una villa potrà alzarla di un piano a prescindere dalle regole urbanistiche.

Alla base della vicenda del «piano casa» del governo e di quelli regionali, c'è anche una visione che confonde lo sviluppo con la rendita immobiliare. I piani casa regionali consentono un incremento del 30-35% delle cubature esistenti e di riconvertirle in residenze. Per capire di cosa parliamo, si pensi che un normale capannone ha superfici di 5000 o 6000 metri quadrati. Un regalo di 2000 metri quadrati da costruire. Milioni di guadagno regalati alla rendita speculativa.

Molti provvedimenti regionali prevedono l'estensione dei benefici di legge anche alle zone agricole. Magazzini e fienili diventeranno condomini in ogni parte delle campagne italiane.

Viene inoltre permessa la sopraelevazione degli edifici prima opportunamente vietata. Così un tessuto omogeneo di villini aumenterà l'altezza di questo o quell'edificio a tutto detrimento della bellezza del luogo.

L'urbanistica nel XXI secolo è stata sostituita dalla cultura del «piano casa».

**Piano regolatore generale** Come risulta da molti capitoli di questo libro, i periodi in cui a Roma è stato operante un Prg sono coincidenti con quelli in cui commissioni e commissioni studiavano come costruire un nuovo piano regolatore. Una frase ricorrente nella storia urbanistica della capitale è stata: «Il piano regolatore è brutto, però teniamocelo e così intanto possiamo studiarne un altro bellissimo». Quando questo eventuale e bellissimo piano sarebbe stato pronto, le varie commissioni di studio lo avrebbero già reso bruttissimo.

**Piano urbanistico particolareggiato** Quando nei primi anni del XX secolo, utilizzando le leggi Giolitti, il sindaco Nathan e l'ingegnere urbanista Edmondo Sanjust elaborarono il Prg 1909, si adottò come strumento operativo il Piano regolatore particolareggiato. In varie zone della città (piazza Verbanò, piazza Mazzini, piazza Rosolino Pilo, piazza dei Re di Roma, piazza Bologna, Montesacro, Garbatella ecc.) si disegnarono il tessuto viario e i lotti variamente edificabili, con una precisione che il Prg non poteva certo consentire.

Tali piani particolareggiati corrispondevano anche alle dimensioni e al tipo dei quartieri che Roma era in grado di costruire e di vivere: nei decenni successivi i piani particolareggiati indicati dal Prg 1909 subirono pochissime varianti, in una città in cui le varianti tra un piano e l'altro si sarebbero poi contate a centinaia.

**Programmi complessi** I cosiddetti programmi urbanistici complessi sono stati codificati negli anni di Tangentopoli dal ministero dei Lavori pubblici, le cui radici culturali sono rintracciabili nella legge Botta-Ferrarini, sperimentata nella Milano dell'urbanistica neoliberalista. Tra il 1992 e il 1998 vengono infatti definiti per legge (Programmi di riqualificazione urbana, legge 179/92, art. 2); i Programmi di recupero urbano, legge 493/93, art. 11, fino ai Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (decreto ministeriale 8 ottobre 1998).

Tutti questi «nuovi» programmi sono basati su un ampio grado di discrezionalità urbanistica: le decisioni urbane si prendono volta per volta sulla base della contrattazione che si instaura tra pubblico e privato.

**Piscine dei Mondiali di nuoto del 2009** Nella preparazione dei campionati mondiali di nuoto di Roma del 2009, per realizzare e ampliare centri sportivi pubblici e privati localizzati anche in zone vincolate dal punto di vista ambientale, è stato perfezionato un sistema di deroghe urbanistiche e paesaggistiche pressoché perfetto.

Lo Sporting club Salaria, il più famoso tra gli impianti beneficiati dalle procedure straordinarie adottate per lo svolgimento dei Mondiali di nuoto del 2009, viene autorizzato a realizzare 160 mila metri cubi a pochi metri dal fiume Tevere, in area di esondazione che avrebbe escluso ogni edificazione.

**Sistema direzionale occidentale** Negli studi per i piani degli anni '60 e '70, in contrapposizione al Sistema direzionale orientale, si prevedeva la creazione di un sistema lineare lungo la periferia occidentale, dall'E42/Eur - Fiumicino,

che interessava molte grandi proprietà sia dell'antica aristocrazia, sia delle più recenti società immobiliari.

Si iniziarono a creare le condizioni per una reale alternativa al Sistema direzionale orientale. Dalle opere per le Olimpiadi del 1960 ai successivi accordi di programma in variante al piano urbanistico si è passo dopo passo creato un tessuto urbano direzionale senza soluzioni di continuità tra l'E42/Eur e l'aeroporto di Fiumicino. Al posto del previsto Sdo, la capitale delle deroghe ha costruito sempre uno Sdo, ma occidentale, dall'altra parte della bussola urbana.

**Sistema direzionale orientale** Sdo: con questa sigla fu indicato un complesso integrato di uffici direzionali statali e privati, di viabilità e di altri servizi che dall'E42/Eur doveva arrivare fino alla via Salaria funzionando per tutta la periferia orientale (già invecchiata o più recente) come strumento di rivalutazione sia dell'edilizia popolare (abusiva o meno) sia delle tante aree di servizi previste (Università ecc.).

Fu sostenuto durante gli anni '60 e '70 durante la lunga preparazione del nuovo piano regolatore dall'Istituto nazionale di urbanistica (Inu), dall'Associazione per l'architettura organica (Apa), da Italia Nostra, dall'Associazione tecnici cattolici e altre associazioni. Non se ne fece nulla. Nel nuovo piano regolatore 2003-2008 è stato definitivamente cancellato.

**Società Generale Immobiliare** Nasce nel 1862 a Torino e trasferisce la sua sede a Roma nel 1880. In quegli anni partecipa alla costruzione dei primi quartieri della capitale: Ludovisi, Esquilino e Prati di Castello. Dopo aver subito le conseguenze della crisi edilizia del 1887, passa progressivamente sotto il controllo della finanza del Vaticano: dalla Commissione opere pie di Leone XIII (1877) all'Istituto per le opere religiose (Ior) voluto da Pio XII nel 1942. Riceve un nuovo impulso dai finanziamenti derivanti dai Patti Lateranensi del 1929 e partecipa alla costruzione dei quartieri Trieste e Nomentano.

Nel secondo dopoguerra è indiscussa protagonista della grande espansione urbana. Costruisce alla Balduina, a Vigna Clara, a Casal Palocco e al quartiere delle Valli.

Nel 1968 passa sotto il controllo di Michele Sindona e della sua Banca Privata. Dal 1971 è capo dello Ior l'arcivescovo Paul Marcinkus e la Banca Vaticana intesse stretti rapporti con Roberto Calvi, presidente del Banco Ambrosiano, ucciso a Londra nel 1982.

Il declino della Società Generale Immobiliare è legato ai guai giudiziari di Sindona, condannato per la prima volta negli Stati Uniti nel 1980. Nel 1987 la Sgi fallisce.

**Sventramento** Con questa parola si indica (non solo a Roma) la demolizione completa di un gruppo di vecchie case, e quindi malandate e di poco valore, per creare al loro posto una via, una piazza, nuove case.

A Roma per molti secoli si è cercato ininterrottamente di sostituire il vecchio con un nuovo tessuto di più elevato valore. Dentro al centro storico di Roma si è «sventrato» per realizzare i lungotevere, per corso Vittorio Emanuele II; corso Rinascimento; via Zanardelli; via Arenula, via delle Botteghe Oscure; Fori Imperiali, Foro Romano e quartiere del 1500; via Cavour; piazza Augusto Imperatore; piazza Nicosia ecc.

Nell'immediato secondo dopoguerra era in progetto lo sventramento, a partire dal mausoleo di Augusto, di tutta via Vittoria fino a Trinità dei Monti. Da lì, attraverso un tunnel, si sarebbe arrivati fino a via Veneto. Ci fu una

specie di insurrezione di tutti gli intellettuali romani, e non, e il progetto fu abbandonato. Si chiuse così definitivamente l'epoca degli «sventramenti».

**Toponimo** Dal greco: luogo, posto. Insieme ai diritti edificatori e alla compensazione urbanistica, l'invenzione dei toponimi è il terzo grave colpo inferto all'urbanistica pubblica contenuto nella « Variante urbanistica delle certezze » approvata dal Consiglio comunale di Roma nel 1997.

Vennero chiamati così gli agglomerati di nuovo abusivismo sorti dopo il 1978, anno della variante di recupero dell'abusivismo che portò all'individuazione delle zone «O». In questo caso le nuove aree compromesse non furono «perimetrate», ma individuate soltanto attraverso un elenco di 76 luoghi. I nuovi insediamenti abusivi furono poi affidati per la progettazione del recupero urbanistico ai consorzi tra gli stessi lottisti che avevano guidato l'edificazione spontanea. Alla fine del secondo millennio, dunque, gli abusivi sono riusciti a rovesciare la logica e le prerogative pubbliche: saranno infatti loro a progettare e guidare le nuove trasformazioni urbanistiche.

**Variante urbanistica delle certezze** La « Variante delle certezze » fu il primo provvedimento urbanistico redatto dall'amministrazione guidata da Francesco Rutelli eletta dopo « Tangentopoli ». Nella relazione di piano viene in particolare esplicitata una questione nodale. Si afferma infatti che una precedente Variante (quella denominata « di salvaguardia ») « non aveva interamente chiarito i rapporti tra pubblico e privato ».

Nel pieno della grande offensiva ideologica neoliberalista che teorizza il declino del pubblico e il passaggio di prerogative e poteri al privato, si è dunque inteso superare il rigore pubblicistico contenuto in quel provvedimento e non a caso proprio all'interno della Variante delle certezze nacque la « compensazione urbanistica »: una parte delle previsioni edificatorie cancellate dalla Variante di salvaguardia vennero recuperate, lasciando all'operatore privato la scelta di individuare un nuovo ambito urbano su cui poter realizzare le previsioni edificatorie cancellate dallo strumento di salvaguardia.

**Zone «O»** Onde concludere la lunga fase del riconoscimento dell'abusivismo storico dei decenni del secondo dopoguerra, era necessario definire la specifica normativa tecnica di attuazione per regolare gli indici volumetrici e le destinazioni d'uso consentite.

Il piano regolatore approvato nel 1965 aveva come ultima classificazione urbanistica la zona «N», «Verde e parchi pubblici». La lettera dell'alfabeto immediatamente successiva alla N è, come noto, la vocale O. Così le zone di «recupero urbanistico» dell'abusivismo degli anni '50-'70 furono chiamate zone «O».

## Elenco dei sindaci di Roma capitale dal 1870 al 2008<sup>1</sup>

nov. 1870 - dic. 1870	Giuseppe Lunati	f. f. sindaco
dic. 1870 - mag. 1871	Filippo Doria Pamphili	f. f. sindaco
mar. 1871 - mag. 1871	Giovanni Angelini	f. f. sindaco
mag. 1871 - ott. 1871	Francesco Pallavicini	sindaco
ott. 1871 - mag. 1872	Francesco Grispigni	f. f. sindaco
giu. 1872 - nov. 1872	Pietro Venturi	f. f. sindaco
nov. 1872 - lug. 1874	Luigi Pianciani	sindaco
lug. 1874 - nov. 1877	Pietro Venturi	sindaco
nov. 1877 - lug. 1880	Emanuele Ruspoli	sindaco
lug. 1880 - ott. 1881	Augusto Armellini	f. f. sindaco
ott. 1881 - mag. 1882	Luigi Pianciani	sindaco
mag. 1882 - mag. 1887	Leopoldo Torlonia	f. f. sindaco
mag. 1887 - dic. 1887	Leopoldo Torlonia	sindaco
genn. 1888 - nov. 1889	Alessandro Guiccioli	sindaco
nov. 1889 - giu. 1890	Augusto Armellini	sindaco
giu. 1890 - dic. 1890	Camillo Finocchiaro Aprile	commissario
dic. 1890 - nov. 1892	Onorato Caetani	sindaco
dic. 1892 - nov. 1899	Emanuele Ruspoli	sindaco
nov. 1899 - dic. 1899	Enrico Galluppi	f. f. sindaco
dic. 1899 - ott. 1904	Prospero Colonna	sindaco
dic. 1904 - lug. 1905	Giovanni Cruciani Alibrandi	f. f. sindaco

<sup>1</sup> La carica di presidente del Consiglio comunale fu diversamente caratterizzata e denominata nei vari periodi politici:

- *Sindaco*, presidente del Consiglio comunale eletto dai consiglieri e, a seguito della legge 25 marzo 1993 n. 81, direttamente dagli elettori.
- *Facente funzioni di sindaco*, consigliere comunale cui sono delegate le funzioni di sindaco per un periodo limitato e con alcune limitazioni.
- *Commissario*, nominato dal governo con pieni poteri per un periodo transitorio.
- *Governatore*, è il nome che fu dato a chi ricopriva la carica equivalente a sindaco durante il fascismo (ottobre 1925 - giugno 1944), nominato dal capo del Governo (B. Mussolini).
- *Assessore anziano*, l'assessore con il più lungo periodo di esercizio dell'assessorato; la sua nomina è stata di solito alternativa a un facente funzioni di sindaco con meno cariche.

lug. 1905 - lug. 1907	Cesare Salvarezza		commissario
nov. 1907 - dic. 1913	Ernesto Nathan		sindaco
dic. 1913 - lug. 1914	Fausto Aphel		commissario
lug. 1914 - giu. 1919	Prospero Colonna		sindaco
giu. 1919 - nov. 1920	Adolfo Apolloni		sindaco
nov. 1920 - mag. 1921	Luigi Rava		sindaco
mag. 1921 - mag. 1922	Giovanni Valli		sindaco
giu. 1922 - mar. 1923	Filippo Cremonesi	Pnf	sindaco
mar. 1923 - ott. 1925	Filippo Cremonesi	Pnf	commissario
ott. 1925 - dic. 1926	Filippo Cremonesi	Pnf	governatore
dic. 1926 - sett. 1928	Ludovico Spada Potenziani	Pnf	governatore
sett. 1928 - genn. 1935	Franc. Boncompagni Ludovisi	Pnf	governatore
genn. 1935 - nov. 1936	Giuseppe Bottai	Pnf	governatore
nov. 1936 - ago. 1939	Piero Colonna	Pnf	governatore
sett. 1939 - ago. 1943	Giangiacoimo Borghese	Pnf	governatore
ago. 1943 - genn. 1944	Riccardo Motta		commissario
genn. 1944 - 3 giu. 1944	Giovanni Orgera	Pfr	governatore
4 giu. 1944 - 10 giu. 1944	Roberto Bencivenga		commissario
10 giu. 1944 - 10 nov. 1946	Andrea Doria Pamphili		sindaco
11 dic. 1946 - 11 dic. 1946	Salvatore Rebecchini	Dc	sindaco
28 dic. 1946 - 4 nov. 1947	Mario De Cesare		commissario
5 nov. 1947 - 25 mag. 1952	Salvatore Rebecchini	Dc	sindaco
3 lug. 1952 - 27 mag. 1956	Salvatore Rebecchini	Dc	sindaco
9 lug. 1956 - 27 dic. 1957	Umberto Tupini	Dc	sindaco
9 genn. 1958 - 6 nov. 1960	Urbano Ciocchetti	Dc	sindaco
19 dic. 1960 - 29 apr. 1961	Urbano Ciocchetti	Dc	sindaco
11 lug. 1961 - 16 lug. 1962	Francesco Diana		commissario
17 lug. 1962 - 5 mar. 1964	Glauco Della Porta	Dc	sindaco
12 mar. 1964 - 12 giu. 1966	Americo Petrucci	Dc	sindaco
28 lug. 1966 - 14 nov. 1967	Americo Petrucci	Dc	sindaco
14 nov. 1967 - 21 nov. 1967	Attico Tabacchi		ass. anziano
21 dic. 1967 - 6 mag. 1969	Rinaldo Santini	Dc	sindaco
30 lug. 1969 - 13 giu. 1971	Clelio Darida	Dc	sindaco
7 ago. 1971 - 15 febr. 1972	Clelio Darida	Dc	sindaco
6 - 16 mar. 1972	Remo Fiorucci		ass. anziano
17 mar. 1972 - 6 ago. 1974	Clelio Darida	Dc	sindaco
26 nov. 1974 - 20 giu. 1976	Clelio Darida	Dc	sindaco
9 ago. 1976 - 25 sett. 1979	Giulio Carlo Argan	Sin. ind. (el. con il Pci)	sindaco
27 sett. 1979 - 21 giu. 1981	Luigi Petroselli	Pci	sindaco
17 sett. 1981 - 7 ott. 1981	Luigi Petroselli	Pci	sindaco
7 ott. 1981 - 15 ott. 1981	Pierluigi Severi		ass. anziano
15 ott. 1981 - 29 giu. 1982	Ugo Vetere	Pci	sindaco

29 lug. 1982 - 12 mag. 1985	Ugo Vetere	Pci	sindaco
31 lug. 1985 - 8 apr. 1987	Nicola Signorello	Dc	sindaco
29 sett. 1987 - 10 mag. 1988	Nicola Signorello	Dc	sindaco
6 ago. 1988 - 29 lug. 1989	Pietro Giubilo	Dc	sindaco
20 lug. 1989 - 18 dic. 1989	Angelo Barbato		commissario
19 dic. 1989 - 10 giu. 1992	Franco Carraro	Psi	sindaco
27 lug. 1992 - 3 febbraio 1993	Franco Carraro	Psi	sindaco
4 apr. 1993 - 19 apr. 1993	Franco Carraro	Psi	sindaco
21 apr. 1993 - 10 nov. 1993	Alessandro Voci		commissario
10 nov. 1993 - 7 dic. 1993	Aldo Camparota		commissario
8 dic. 1993 - 8 genn. 2001	Francesco Rutelli	Verdi, poi Democr.	sindaco
9 genn. 2001 - 27 mag. 2001	Enzo Mosini		commissario
27 mag. 2001 - 13 febr. 2008	Walter Veltroni	Ds, poi Pd	sindaco
26 febr. 2008 - 28 apr. 2008	Mario Morcone		commissario
28 apr. 2008 - in carica	Giovanni Alemanno	An, poi Pdl	sindaco

## Indice dei nomi

- Abbaile, Umberto, 287 n.  
About, Edmond, 58 e n, 61 n.  
Adone, Antonio, 273 n, 274 n.  
Adriano, Publio Elio Traiano, imperatore romano (117-38), 332, 367.  
Ağca, Mehmet Alî, 315.  
Agnelli, Federico, 40 n.  
Agolini, P., 287 n.  
Agresti, Vito, 270 n.  
Albanese, ingegnere, 226 n.  
Albani, famiglia, 73.  
Alemanno, Giovanni, detto Gianni, 299 n, 338, 345, 354, 391.  
Alessandrini, Pio, 216 n.  
Alessandro VI (Rodrigo Borgia), papa (1492-1503), 38, 40.  
Alessandro VII (Fabio Chigi), papa (1655-1667), 41.  
Alessio, Giulio, 86.  
Altarocca, Filippo, 287 n.  
Altieri, famiglia, 16, 137 n.  
Alvaro, Corrado, 216 n.  
Amadei, Luigi, 25, 29.  
Amati, Giuseppe, 55 n.  
Amato, Mario, 309 n.  
Amato, Mauro, 309 n.  
Ambrosoli, Giorgio, 188 n.  
Amici, Giuseppe, 229, 230 n, 243.  
Andolfo, Benedetto, 45.  
Angelè, Edmondo, 325.  
Angeletti, Paolo, 266 n.  
Angelini, Giovanni, 33 n, 389.  
Anguillara, famiglia, 38 n.  
Annibaldi, famiglia, 38 n.  
Antinori, Berardino, 325 n.  
Antonelli, Giacomo, 26.  
Antoni, Carlo, 216 n.  
Aphel, Fausto, 390.  
Apolloni, Adolfo, 390.  
Aquarone, Alberto, 196 n, 232 n.  
Aquila, Gino, 287 n.  
Arbib, Edoardo, 77 e n, 78.  
Argan, Giulio Carlo, 1, 43 n, 216 n, 308, 303 e n, 304 e n, 306 n, 308, 313 n, 341, 342, 390.  
Armanini, Osvaldo, 44.  
Armellini, Augusto, 389.  
Arnesano, Maurizio, 309 n.  
Asburgo, famiglia, 19, 23.  
Aschieri, Pietro, 133, 169 n, 171 n.  
Ashby, Thomas, 358 n.  
Astolfo, re dei longobardi e re d'Italia (749-756), 38.  
Augias, Corrado, 311 n.  
Augusto, Gaio Giulio Cesare Ottaviano, triumviro con Antonio e Lepido (43 a.C.), imperatore (31 a.C. - 14 d.C.), 27, 82 n, 117, 135-38, 141, 142, 361.  
Aureliano, Lucio Domizio, imperatore romano (270-75), 74.  
Aymone, Tullio, 209 n.  
Aymonino, Carlo, 202, 264 n, 266 n, 267 n, 305 n.  
Baccelli, Guido, 110 e n, 360 e n.  
Bacchini, proprietario terriero, 287 n.  
Baccin, Augusto, 171 n, 224 n.  
Bachelet, Vittorio, 309 n.  
Badaloni, Piero, 333.  
Badoglio, Pietro, 253.  
Balducci, Angelo, 331 e n.  
Balestra, Maria Gabriella, 287 n.  
Ballio-Morpurgo, Vittorio, 138 e n, 139, 169.  
Banfi, Gianluigi, 171 n.  
Barbato, Angelo, 391.  
Barbera, Lucio, 272 n.  
Barberini, famiglia, 16, 137 n, 153 n.  
Barbieri, Dario, 121, 122, 273 n, 274 n.  
Barenboim, Daniel, 376 e n.  
Barile, Paolo, 261 n.  
Barillà, Giovanni, 274 n.  
Bartoccini, Fiorella, 14 n, 20 n, 29 n, 296 n.  
Bartoli, Alfonso, 216 n.  
Basevi, Paolo, 99 n.  
Bassani, Giorgio, 261 n.  
Bassville, Nicolas-Jean Hugou de, 12 e n.  
Battimelli, Fausto, 272 n.  
Battisti, Dante, 167 n.  
Bazzani, Cesare, 110, 111, 129 e n.

Belgioioso, Ludovico, 171 n.  
 Belisario, Flavio, 74.  
 Belli, Giuseppe Gioachino, 315 n.  
 Belvisi, Mirella, 314 n.  
 Bencivenga, Roberto, 191 n, 390.  
 Benedetti, Arrigo, 217, 219.  
 Benedetti, Carlo, 285 n.  
 Benedetto IX (Teofilato dei conti di Tuscolo), papa (1032-48), 167 n.  
 Benedetto XV (Giacomo della Chiesa), papa (1914-22), 45.  
 Benedetto XVI (Joseph Ratzinger), papa (2005-), 353 n.  
 Benetti, Adriana, 157 n.  
 Benevolo, Leonardo, 43 n, 50 n, 189 n, 194 n, 205 n, 214 n, 222 n, 227 n, 261 n, 337 n, 341, 358 n.  
 Benini, Antonio, 273 n.  
 Berdini, Paolo, 289 n, 290 n, 354 n, 356 n, 361 n, 364 n.  
 Berlinguer, Giovanni, 118 n, 144 n, 209 n.  
 Berlusconi, Silvio, 291 n, 329 n, 345, 353.  
 Bernardini, Albino, 144 n.  
 Bernardini, Domenico, 171 n.  
 Bernini, Gian Lorenzo, 40, 41 e n, 186 n.  
 Bernouilli, Hans, 95 n.  
 Bertarelli, Luigi Vittorio, 136 n.  
 Bertelli, Sergio, 99 n.  
 Berthier, Louis-Alexandre, 12.  
 Bertolaso, Guido, 331 e n.  
 Besso, Marco, 100 n.  
 Besson, Louis-François-Nicolas, 21 n.  
 Bianchi, Arturo, 129 e n, 131 n, 214 n, 247 n.  
 Bianchi, Salvatore, 23 n, 29.  
 Bianchi Bandinelli, Ranuccio, 58 n, 216 n.  
 Birindelli, Massimo, 43 n.  
 Blasi, Carlo, 330.  
 Blumensthal, Bernardo, 113 e n.  
 Boccamazzi, famiglia, 38 n.  
 Bollati, Renato, 266 n.  
 Bollati, Sergio, 266 n.  
 Bolmida, Vincenzo, 187.  
 Bonaparte Borghese, Paolina, 28 n.  
 Boncompagni, famiglia, 16.  
 Boncompagni-Ludovisi, famiglia, 137 n.  
 Boncompagni-Ludovisi, Francesco, 70, 117 n, 128, 129, 147 n, 155 e n, 390.  
 Bondi, Vittorio, 100 n.  
 Bonelli, Michele, 137 e n.  
 Bonetti, A. M., 29 n.  
 Bonfiglietti, Rodolfo, 103 e n, 125.  
 Bonghi, Ruggero, 360 e n.  
 Boni, Giacomo, 133, 362 n.  
 Bonnard, Mario, 157 n.  
 Bonomi, Ivano, 191 n.  
 Bonomi, Oreste, 168 n, 236 n.  
 Bonomo, Bruno, 156 n.

Borboni, famiglia, 23, 27.  
 Borghese, famiglia, 16, 69, 137 n.  
 Borghese, Gian Giacomo, 128, 165 n, 177, 178, 236 n, 390.  
 Borsi, Sergio, 300 n.  
 Bortolotti, Lando, 176 n.  
 Bosca, Mario, 325.  
 Botta, Giuseppe, 326.  
 Bottai, Giuseppe, 128, 165 e n, 166, 167, 170, 182 e n, 390.  
 Braccialarghe, Comunardo, 98 e n.  
 Bramante, Donato di Angelo di Pascuccio, detto il, 38.  
 Brannetti, Umberto, 286 n.  
 Brasini, Armando, 127 n, 129 e n, 133, 139, 171 n, 182.  
 Brena, Cleto, 274 n.  
 Brighenti, Maria, 287 n.  
 Brosse, Claude-Charles de, conte di Tournay, 26 e n.  
 Brucculeri, 226 n.  
 Bruschi, Arnaldo, 166 n, 169 n.  
 Bucalossi, Pietro, 312 e n.  
 Buffa, Lucio, 313.  
 Bultrini, Giampaolo, 226 n, 256 n, 258 n.  
 Burucci, Pietro, 202 n.  
 Busiri Vici, Andrea, 43 n.  
 Busiri Vici, Carlo, 46.  
 Buti, Rodolfo, 46.  
 Buttiglione, Rocco, 334.

Cadorna, Raffaele, 29 e n, 32.  
 Cabianca, Vincenzo, 261 n.  
 Caetani, famiglia, 16, 38 n.  
 Caetani, Michelangelo, duca di Sermoneta, 29.  
 Caetani, Onorato, 389.  
 Cafagna, Luciano, 86 n, 99 n.  
 Cafiero, Vittorio, 240, 266 n.  
 Cahen, Edoardo, 21 n, 47, 187.  
 Cairoli, Benedetto, 63 n.  
 Calandra, Enrico, 193 n.  
 Calini, Leo, 199 n.  
 Calosso, Umberto, 216 n.  
 Caltagirone, Francesco Gaetano, 325 n.  
 Calvan, Giuseppe, 47 n.  
 Calvani, Angelo, 222 n.  
 Calvi, Roberto, 311, 316.  
 Calza Bini, Alberto, 121 e n, 129 e n, 130, 135, 139, 170.  
 Calza Bini, Giorgio, 169 n.  
 Calzolari, Vittoria, 314 n, 358 n.  
 Cambellotti, Duilio, 216 n.  
 Camparota, Aldo, 391.  
 Camporesi, Pietro, 29, 32.  
 Campos Venuti, Giuseppe, 316 n, 328 e n.  
 Camuso, Angela, 311 n.

Cancellotti, Gino, 131 e n.  
 Cancogni, Manlio, 217-19.  
 Canevari, Raffaele, 47 e n, 65.  
 Caniggia, Gianfranco, 169 n - 171 n, 266 n.  
 Canina, Luigi, 17 e n, 19, 69, 358 n, 360 e n.  
 Cannata, Barbara, 295 n.  
 Canova, Antonio, 359 e n, 365.  
 Capo, Arturo, 171 n.  
 Capobianco, Ciro, 309 n.  
 Capocci, famiglia, 38 n.  
 Capolei, Fabrizio, 264.  
 Capponi, Giuseppe, 169 n.  
 Capranica, Bartolomeo, 35.  
 Caracalla, Marco Aurelio Antonino, imperatore romano (211-17), 160, 362.  
 Caracciolo, Alberto, 30 n, 33 n, 73 n, 79 n, 86 e n, 100 n, 112 n.  
 Caracciolo, Carlo, 338 n.  
 Carbonara, Pasquale, 266 n.  
 Carettoni, Gianfilippo, 284 n.  
 Carlo I, detto Magno, re dei Franchi (di Neustria: 758, di tutto il regno: 771), imperatore del Sacro Romano Impero (800-13), 38.  
 Carlo V d'Asburgo, imperatore (1519-58), I come re di Spagna (1516-56), 38.  
 Carloni, Sergio, 295 n.  
 Carnevali, Pietro, 29.  
 Carozzi, Carlo, 63 n, 93 n.  
 Carraro, Franco, 324, 325, 391.  
 Carretta, Giuseppe, 309 n.  
 Castagnoli, Ferdinando, 14 n, 358 n.  
 Castronovi, Antonio, 295 n.  
 Cattaneo, Carlo, 19.  
 Cattani, Leone, 217, 218 e n, 225, 228 n.  
 Causi, Marco, 312 n.  
 Cavallari-Murat, Augusto, 171 n.  
 Cavour, Camillo Benso, conte di, 19, 27 e n, 28.  
 Cecchelli, Carlo, 14 n.  
 Cecchi, Emilio, 216 n.  
 Cecchini, Domenico, 328.  
 Cederna, Antonio, 1, 135 n, 214 n, 216 e n, 217 n, 261 n, 262 n, 269 n, 304 n, 314, 321, 330, 333, 335 e n, 341, 358 n, 364 e n, 365 n.  
 Cederna, Giulio, 358 n.  
 Centenari, F., 100 n.  
 Cerulli Irelli, Vincenzo, 329 n, 355 e n.  
 Cesare, Gaio Giulio, 27, 135-37, 141, 142, 144.  
 Ceschi, Carlo, 222 n, 224 e n.  
 Checchi, Andrea, 157 n.  
 Chiarini, Carlo, 202, 216 n.  
 Chiesa, Mario, 324.  
 Chigi, famiglia, 16.  
 Chigi, Mario, 225, 226, 270, 359 n.

Ciacchi, Francesco, 132 n.  
 Ciampi, Carlo Azeglio, 327 e n.  
 Cianca, Claudio, 221.  
 Cini, Vittorio, conte di Monselice, 168 e n, 171, 236 e n.  
 Cinotti, Raffaele, 309 n.  
 Ciocchetti, Urbano, 167 n, 233 e n, 246 e n, 257 n, 390.  
 Ciofi, Antenore, 286 n, 287 n.  
 Cipolla, Antonio, 29, 46 e n.  
 Cipriani, Amilcare, 99 n.  
 Cipriani, Guido, 126.  
 Clark, Mark Wayne, 185.  
 Clementi, Filippo, 73 n.  
 Cola di Rienzo, Nicola di Lorenzo Gabriani, detto, 38 n.  
 Colini, Antonio Maria, 358 n.  
 Colombo, Emilio, 270 n.  
 Colonna, famiglia, 16, 38 n, 137 n.  
 Colonna, Piero, 167 e n.  
 Colonna, Prospero, 112 e n, 113, 124, 128, 165 n, 389.  
 Compagna, Francesco, 291.  
 Conte, Ottavio, 309 n.  
 Conti, famiglia, 38 n, 137 n.  
 Contini, Gianfranco, 216 n.  
 Coppa, Mario, 14 n, 245 n, 251 n.  
 Coppola, Danilo, 339 n.  
 Corsetti, proprietario terriero, 287 n.  
 Corsini, famiglia, 16.  
 Costa, Vincenzo, 44.  
 Costantini, Gaspare, 287 n.  
 Costantini, Proccida, 287 n.  
 Costantino I, Flavio Valerio, detto il Grande, imperatore romano e d'Oriente (306-337), 36, 37.  
 Costanzo II (Flavio Giulio Costanzo), imperatore romano (337-61), 40 n.  
 Costi, Robinio, 325 n.  
 Cozza, Luigi, 126.  
 Craxi, Benedetto, detto Bettino, 291.  
 Cremonesi, Filippo, 117 n, 118, 121, 125, 127 e n, 128, 173, 188, 390.  
 Crispi, Francesco, 63 e n.  
 Crispigni, Francesco, 51 e n.  
 Croce, Elena, 261 n.  
 Croce, Silvia, 338 n.  
 Crocetta, ingegnere, 226 n.  
 Cruciani Alibrandi, Giovanni, 389.  
 Cuccia, Giuseppe, 56 n.  
 Cussino, Bruno, 269 n.  
 Cuzzler, Anna, 274 n.  
 Dabbeni, Egidio, 131.  
 Dalla Chiesa, Carlo Alberto, 309 n.  
 D'Amico, Silvio, 216 n.  
 D'Andrea, Ugo, 221 e n, 229 n.

- Daneo, Edoardo, 361 n.  
 Dante Alighieri, 37 e n.  
 D'Antona, Massimo, 310 n.  
 Dardi, Costantino, 266 n, 267 n.  
 Darida, Clelio, 270 n, 390.  
 De Amicis, Edmondo, 29 n.  
 De Amicis, Lamberto, 286 n.  
 De Benedetti, Carlo, 338 n.  
 De Cesare, Raffaele, 60, 61 n.  
 De Cesare, Mario, 390.  
 De Cupis, Cesare, 60 n.  
 De Felice, Renzo, 127 n.  
 De Feo, Vittorio, 216 n, 266 n.  
 De Lasteyrie, Robert, 140.  
 De Lauroy, G. E. C., 187.  
 Del Bufalo, Edmondo, 129.  
 Del Debbio, Enrico, 133 e n, 138 n, 169, 171 n, 229 n.  
 Del Gallo di Roccagiovine, Alberto, 167 n.  
 Della Porta, Glauco, 251 e n, 276, 390.  
 Della Rocca, Aldo, 178, 193 n, 196 e n.  
 Della Rovere, Francesco, 38 n.  
 Della Rovere, Giuliano, 38 e n, *vedi anche* Giulio II.  
 Della Seta, Piero, 31 n, 118 n, 144 n, 166 n, 176 n, 209 n, 286 n, 304 e n - 306 n.  
 Della Seta, Roberto, 166 n, 176 n, 306 n, 286 n, 304 n - 306 n.  
 Della Torre, Giovanni, 275.  
 Delleani, Vinicio, 264 n.  
 Delle Fratte, Antonio, 325 n.  
 Delli Santi, Gianfilippo, 222 n.  
 Dell'Unto, Paris, 325 n.  
 Delpirou, Aurélien, 144 n.  
 De Lucia, Luca, 330 n, 355 e n.  
 De Lucia, Vezio, 321 n, 322 e n, 330, 340.  
 De Mari, Francesco, 35.  
 De Maria, Carlo, 171 n.  
 De Mattei, Roberto, 29 n.  
 De Mérode, Félix, 21 n.  
 De Mérode, Frédéric-François-Xavier Ghislain, 19, 21 e n, 22-25, 30, 34, 35, 48, 49, 54, 66, 157 n, 158, 188.  
 De Mérode, Werner, 21 n.  
 De Pasquale, Francesco, 325.  
 De Pedis, Renato, 311 n.  
 Depretis, Agostino, 63 e n.  
 De Renzi, Mario, 171 n, 193 n, 201 n, 202 e n, 216 n.  
 De Rita, Giuseppe, 301 e n.  
 D'Erme, Mario, 233 n, 300 n.  
 D'Erme, Nunzio, 353 n.  
 De' Rossi, Baldo, 266 n.  
 De Rossi, Marco Antonio, 40 n.  
 De Seta, Cesare, 135 n, 169 n, 266 n.  
 De Sica, Vittorio, 210 n.  
 De Stefanis, Celso, 29 n, 33 n, 296 n.
- Detti, Edoardo, 261 n.  
 De Vecchi di Val Cisono, Cesare Maria, 31 n.  
 De Vico Fallani, Massimo, 358 n.  
 Diana, Francesco, 233 n, 246 e n, 248, 251, 390.  
 Di Cagno, Nicola, 266 n, 272 n.  
 Di Cosimo, proprietario terriero, 287 n.  
 Di Domenico, Rosa, 167 n.  
 Di Carpegna, Guido Orazio Gabrielli, 32.  
 Di Gioia, Vincenzo, 222 n, 363 e n.  
 Di Girolamo, proprietario terriero, 287 n.  
 Di Leonardo, Giovanni, 309 n.  
 Di Liegro, Luigi, 300 e n, 301 e n, 370, 371 e n.  
 Di Lorenzo, Gabriella, 349 n.  
 Di Loreto, Alessandro, 361 n.  
 Di Majo, Luigi, 166 n, 236 n.  
 Diocleziano, Gaio Aurelio Valerio, imperatore romano (284-305), 22, 24, 25 n, 32, 334.  
 Di Roma, Ciriaco, 309 n.  
 Di San Martino Valperga, Enrico, 110.  
 Di Virgilio Francione, Dino, 272 n.  
 Dodi, Luigi, 95 n.  
 Doria, famiglia, 16.  
 Doria Pamphili, Andrea, 390.  
 Doria Pamphili, Filippo Andrea, 33 n, 191 e n, 389.  
 Duphot, Léonard-Mathurin, 12 e n.
- Ehrle, Francesco, 43 n.  
 Emiliani, Vittorio, 340 e n.  
 Epotein, L., 47 n.  
 Erban, Francesco, 336 n, 342 n.  
 Evangelista, Francesco, 309 n.
- Fabbri, 216 n.  
 Fabris, 122 n.  
 Fabrizi, Aldo, 157 n.  
 Faedo, Alessandro, 273 n.  
 Fagnoni, Raffaello, 171 n.  
 Falda, Giovan Battista, 41 n.  
 Faldella, Giovanni, 57, 58 e n.  
 Fanfani, Amintore, 246, 248 n.  
 Fariello, Francesco, 169 n, 171 n, 224 n.  
 Farnese, famiglia, 16, 20, 39.  
 Fasolo, Vincenzo, 133 e n, 266 n.  
 Fea, Carlo, 358 n, 359 e n.  
 Federici, famiglia, 153 n.  
 Federzoni, Luigi, 112 e n, 113, 121, 124.  
 Felicetti, 122 n.  
 Fellini, Federico, 157 n.  
 Ferrante, Agostino, 376 n.  
 Ferrari Aggradi, Mario, 270 n.  
 Ferrarini, Giulio, 326.  
 Ferrarotti, Franco, 144 n, 209 n, 283 n, 284 n, 295 n, 369.  
 Ferrero de La Marmora, Alfonso, 32.

- Ferri, Enrico, 99 n.  
 Ferrone, Sandro, 338 n.  
 Figà-Talamanca, Mario, 274 n.  
 Figni, Luigi, 171 n.  
 Figus, Guido, 266 n.  
 Finelli, Luciano, 91 n.  
 Fini, Gianfranco, 327 e n.  
 Finocchiaro Aprile, Camillo, 389.  
 Fiorelli, Giuseppe, 361 e n.  
 Fiorentino, Mario, 186 n, 202, 222 n, 247 n, 248 n, 260 n, 261 n, 264 e n.  
 Fiorucci, Remo, 390.  
 Flajano, Ennio, 216 n.  
 Florio, Giovanni Battista, 37 n.  
 Floris, 226 n.  
 Folinea, Mario, 177.  
 Fontana, Carlo, 29, 41, 42 n.  
 Forcella, Enzo, 186 n, 190 n.  
 Fortuna, ingegnere, 9.  
 Foschini, Arnaldo, 110, 133 e n, 138 e n, 169 e n, 171 n, 202, 262.  
 Franceschetti, famiglia, 60.  
 Francisci, Carlo, 286 n, 287 n.  
 Frangipane, famiglia, 38 n.  
 Franzoni, Giovanni, 300, 301 n, 302, 303 n.  
 Frontini, impresario, 82.  
 Frutaz, Amato Pietro, 41 n - 43 n.  
 Furitano, Giuseppe, 247, 248 n, 251 e n, 254 n.  
 Fuselli, Eugenio, 131 e n.
- Gabanelli, Milena, 353 e n.  
 Gabet, Luigi, 29.  
 Gagliani-Caputo, Vincenzo, 273 n.  
 Galasso, Giuseppe, 321 e n.  
 Galluppi, Enrico, 389.  
 Galluzzo, Antonio, 309 n.  
 Galvaligi, Enrico Rizziero, 309 n.  
 Gamberini, Italo, 171 n.  
 Garano, Stefano, 253 n, 286 n, 287 n, 300 n.  
 Garibaldi, Andrea, 353 n.  
 Garibaldi, Giuseppe, 19, 27 e n, 28, 47, 56.  
 Garlanda, Federico, 143 n.  
 Gasparri, Pietro, 42 n.  
 Geisser, impresario, 82.  
 Gemelli, Agostino, 278.  
 Gerace, Antonio, 325.  
 Gerini, famiglia, 195, 206.  
 Geronzi, Cesare, 338 n.  
 Ghisalberti, Alberto M., 296 n.  
 Giammei, Lamberto, 273 n, 274 n.  
 Gianni, fratelli, 153 n, 286 n.  
 Gianni, E., 286 n, 287 n.  
 Giannini, Luciano, 189 n.  
 Gigli, Guido, 202 n.  
 Gigli Padellaro, Paola, 149 n, 153 n.
- Giobbe, Giacomo, 133.  
 Gioberti, Vincenzo, 19.  
 Giolitti, Giovanni, 93 n, 96, 113.  
 Giombini, Ernesto, 167 n.  
 Giombini, Giuseppe, 167 n.  
 Giordani, proprietario terriero, 287 n.  
 Giorgieri, Licio, 310 n.  
 Giovanni XIII, papa (965-72), 167 n.  
 Giovanni Paolo II (Karol Józef Wojtyła), papa (1978-2005), beato, 315, 375 n.  
 Giovannoni, Gustavo, 14 n, 41 n, 42 n, 119 e n, 120, 124, 125, 129, 130, 133, 139, 177, 222.  
 Giovenale, Fabrizio, 314 n.  
 Girardi, Franco, 312 n.  
 Giubilo, Pietro, 314, 391.  
 Giulio II (Giuliano della Rovere), papa (1503-1513), 20, 38 e n, 39, 40, 198.  
 Giulio III (Giovanni Maria Ciocchi del Monte), papa (1550-55), 110, 111.  
 Giusti, C. V., 70 n.  
 Giustini, Augusto, 110.  
 Gobetti, Piero, 170 n.  
 Gogol', Nikolaj, 71 e n.  
 Gori Mazzoleni, Achille, 31.  
 Gorio, Federico, 202, 240 n.  
 Gorresio, Vittorio, 216 n.  
 Granato, Michele, 309 n.  
 Grassi, Paolo, 315 n.  
 Grazioli, famiglia, 38 n.  
 Grazioli, Pio, 35.  
 Graziosi, Claudio, 308 n.  
 Graziosi, Virginia, 41 n.  
 Greco, Eduardo, 236 n.  
 Gregorio II Savelli, papa (715-31), santo, 38.  
 Gregorio XIII (Ugo Boncompagni), papa (1575-85), 14 e n, 21, 137 n.  
 Gregorio XVI (Bartolomeo Alberto Cappelari), papa (1831-46), 19 n.  
 Gregorovius, Ferdinand, 19 e n.  
 Grimaldi, Fabio, 295 n.  
 Grimm, Herman, 70 e n.  
 Grisigni, Francesco, 389.  
 Guadagnoli, amministratore, 113.  
 Gualdi, Lorenzo, 188.  
 Guazzaroni, Angelo, 110.  
 Guermanni, Maria Pia, 321 n.  
 Guerrini, Giovanni, 35, 171 n.  
 Guerzoni, G., 29 n.  
 Guéze, Raoul, 29 n, 296 n.  
 Gugler, Eric, 182 e n, 184.  
 Guglielmo IV, re di Prussia (1840-61), 46 n.  
 Gui, Luigi, 270 n.  
 Guiccioli, Alessandro, 389.  
 Guidi, Ignazio, 193 n, 228 n, 248 n, 254 n, 273 n.  
 Gurreri, Fabrizia, 31 n, 42 n, 61 n.

- Guttuso, Renato, 216 n.  
Guzzanti, Corrado, 273 n.
- Hartwig, Dono, 25 n.  
Haussmann, Georges-Eugène, 124 n, 139, 140.  
Hauteœur, Louis, 140.  
Hennebique, François, 111 e n.  
Hilton, Conrad, 220.  
Howard, Hubert, 261 n.
- Iacolucci, proprietario terriero, 287 n.  
Iardi, Massimo, 295 n.  
Imposimato, Ferdinando, 315 n.  
Innocenzo XIII (Michelangelo Pontì dei duchi di Poli), papa (1721-24), 184 n.  
Insolera, Italo, 55 n, 90 n, 141 n, 166 n, 208 n, 236 n, 306 n, 330, 341, 354 n, 358 n.  
Iozzino, Raffaele, 309 n.
- James, Henry, 70 e n.  
Jannetti, Domenico, 29.  
Joncourt, Louis de, 18 n.  
Jongh, 122 n.  
Jung, Maurizio, 35.
- Kerzter, David, 43 n.  
Koch, Gaetano, 25 n, 74, 76 e n, 337.
- La Branca, commissione dell'E42/Eur, 178.  
Labriola, Antonio, 99 n.  
La Marmora, Alfonso, *vedi* Ferrero de La Marmora, Alfonso.  
Lanari, Rolando, 309 n.  
Lancellotti, fratelli, 153 n, 195, 207.  
Lanciani, Rodolfo, 360 e n.  
Lanza, famiglia, 195.  
Lanza, Giovanni, 33 e n, 202.  
La Padula, Ernesto Bruno, 171 n.  
La Regina, Adriano, 336 e n, 341.  
Lavagnino, Emilio, 131.  
Ledoux, Claude-Nicolas, 266 n.  
Lenci, Sergio, 202.  
Lenti, Enrico, 229 n.  
Lenzi, Gaspare, 171 n.  
Lenzi, Luigi, 131, 171 n.  
Leonardi, Oreste, 309 n.  
Leone III, papa (795-816), 38.  
Leone IV, papa (847-55), 38.  
Leone XII (Annibale Sermattei), papa (1823-29), 19 n.  
Leone XIII (Vincenzo Gioacchino Pecci), papa (1878-1903), 41 e n, 42.  
Leone, Anna Maria, 253 n, 286 n, 287 n, 300 n.  
Leoni, Carlo, 71 n.  
Leoni, Umberto, 358 n.
- Leopoldo I d'Asburgo-Lorena, granduca di Toscana (1765-90), *poi* Leopoldo II, re d'Ungheria, di Boemia e imperatore del Sacro Romano Impero (1790-92), 21 n.  
Letta, Giampaolo, 338 n.  
Levi, Carlo, 192 n.  
Libera, Adalberto, 171 n, 202 e n, 240.  
Libertini, Lucio, 305 n.  
Libonati, Francesco, 216 n.  
Lieben, Leopoldo, 47 n.  
Limongelli, Alessandro, 133.  
Liutprando, re dei longobardi e re d'Italia (712-44), 38.  
Lodoli, Marco, 350 e n.  
Lodolini Tuppatti, Carla, 296 n.  
Lombardi, Edoardo, 232, 233.  
Longfellow, Henry Wadsworth, 26.  
Longo, Claudio, 171 n, 240.  
Loreti, Mario, 122 n.  
Lovera, R., 19 n.  
Lucchini, Flaminio, 24 n.  
Luccichenti, Amedeo, 240.  
Luccichenti, Ugo, 220.  
Luciani, Giorgio, 261 n.  
Lucio, Fausto, 264 n.  
Ludovisi, famiglia, 73, 137 n.  
Ludovisi, principe, *vedi* Boncompagni-Ludovisi, Francesco.  
Lugli, Giuseppe, 216 n.  
Lugli, Piero Maria, 202, 247 n, 248 n, 300 n.  
Lunati, Giuseppe, 33 n, 389.  
Lupacchini, Otello, 310 n.  
Lupinacci, Manlio, 225.  
Lutero, Martin, 38 e n.  
Lutte, Gerardo, 303.  
Luzzatti, Luigi, 96 e n, 98.
- Maccari, Arnaldo, 129, 177.  
Macchia, Giovanni, 358 n.  
Macioti, Maria Immacolata, 295 n.  
Magnani, Anna, 216 n.  
Magnani, Luigi, 261 n.  
Magni, Giulio, 46 e n.  
Malagò, Giovanni, 338 n.  
Malpeli, Cherubino, 193 n.  
Mancini, Adriana, 167 n.  
Mancini, Alberto, 177 n.  
Mancini, Emilia, 167 n.  
Mancini, Giacomo, 252 e n.  
Mandolesi, Enrico, 222, 264.  
Manfredi, Manfredo, 125.  
Manieri-Elia, Mario, 219 n, 228 n, 240 n, 245 n, 246 n, 266 n, 267 n.  
Manno, Carlo, 236 n.  
Mantakas, Mikis, 308 n.  
Manzolini, Ettore, 287 n.  
Manzoni, Alessandro, 28.

- Marcello, Marco Claudio, 120, 121 n, 135, 136, 141, 142.  
Marchini, Alfio, 338 n.  
Marciano, Francesca, 91 n.  
Marcinkus, Paul Casimir, 311.  
Marco Aurelio, Cesare Antonino Augusto, imperatore romano (161-80), 190.  
Marconi, Plinio, 171 n, 177 n, 197 e n, 202 n.  
Margani, famiglia, 38 n.  
Marino, Roberto, 216 n, 229 n.  
Marotti, impresario, 82, 83.  
Marsili, ingegnere, 226 n.  
Martino V (Oddone Colonna), papa (1417-1431), 137 n, 167 n.  
Masi, Giordana, 309 n.  
Masiello, Sonia, 295 n.  
Massari, Antonio, 353 n.  
Massenzio, Marco Aurelio Valerio, imperatore romano (306-12), 136, 138.  
Massimo, famiglia, 16.  
Massimo, Massimiliano, 334.  
Mastai Ferretti, Giovanni, Maria, 19, *vedi* anche Pio IX.  
Mattei, Stefano, 308 n.  
Mattei, Virgilio, 308 n.  
Mattera, 122 n.  
Mazzanti, Gastone, 185 n.  
Mazzini, Giuseppe, 19, 20, 27, 28, 63 n.  
Mazzoni del Grande, Angiolo, 199 e n.  
Mea, Antonio, 309 n.  
Medici del Vascello, Luigi, 100 n, 112 e n, 113, 121, 124.  
Meier, Richard, 336.  
Mellini, famiglia, 38 n.  
Melliti, Mohsen, 371 n.  
Melloni, Carlo, 216 n.  
Melograni, Carlo, 169 n, 202.  
Menichetti, Giancarlo, 202.  
Mensurati, Marco, 363 n.  
Mercandetti, Agostino, 29, 33.  
Meuricoffre, Auguste, 187.  
Micara, Francesco, 287 n.  
Miccone, E., 287 n.  
Michelangelo Buonarroti, 36, 38, 50, 136, 184.  
Michelucci, Giuseppe, 169 n, 171 n.  
Milani, Lorenzo, 303.  
Milano, Attilio, 91 n.  
Minervini, Girolamo, 309 n.  
Minnucci, Gaetano, 169 n, 171 n.  
Mioni, Alberto, 63 n, 93 n.  
Misasi, Riccardo, 270 n.  
Molajoli, Bruno, 270 n.  
Molinari, Carmelo, 325.  
Monaco, Vincenzo, 203 n, 228 n, 229 n, 240, 264.  
Mondani, Paolo, 353 e n.
- Montalivet, Jean-Pierre Bachasson de, 8, 9.  
Montanari, proprietario terriero, 287 n.  
Monti, Antonio, 86 n.  
Monti, Vincenzo, 12 n.  
Montini, Giovanni Battista, 302, *vedi* anche Paolo VI.  
Montuori, Eugenio, 169 n, 199 n.  
Morandi, Domitilla, 208 n, 330 n, 354 n.  
Morandi, Riccardo, 264 n.  
Morassut, Roberto, 346 n.  
Moravia, Alberto, *pseudonimo di* Alberto Pincherle, 26, 72 n, 73 e n, 147 n.  
Morcone, Mario, 391.  
Moretti, 122 n.  
Moretti, Luigi, 171 n, 240, 272, 273 n.  
Moro, Aldo, 63, 64, 270 n, 308, 309 n.  
Meroni, Piero, 266 n, 272 n.  
Morpurgo, Vittorio Ballio, 336 e n.  
Morris, William, 45 n.  
Mosini, Enzo, 391.  
Motta, Carlo, 236 n.  
Motta, Riccardo, 390.  
Mugoni, Michele, 236 n.  
Muñoz, Antonio, 129 e n, 135 e n, 136, 138, 139, 141 e n.  
Muratore, Giorgio, 336 n.  
Muratori, Saverio, 169 n, 171 n, 201 n, 202 e n, 216 n, 229 n, 262 e n.  
Musatti, Roberto, 216 n.  
Mussolini, Benito, 42 n, 43 e n, 117 n, 127 e n, 128, 129 e n, 134, 136, 138 n, 139 e n, 140, 141 n, 142, 151, 156, 165-67, 168 e n, 170, 171, 175, 177, 178, 181, 182 e n, 184, 190, 192, 231, 236 n, 237, 257, 389 n.  
Muti, famiglia, 16.  
Muzio, Giovanni, 171 n.
- Nannini, barone, 287 n.  
Napoleone I Bonaparte, imperatore dei francesi (1804), re d'Italia (1805-15), 2-5, 8-13, 16, 19, 25, 28 n, 40, 41, 50 e n, 57, 69, 137.  
Napoleone III, imperatore dei francesi (1852-1870), 20, 23, 28.  
Natalini, Sandro, 325 n.  
Nathan, Ernesto, 61, 99 e n, 101-3, 112 e n, 113, 121, 390.  
Natoli, Aldo, 86 n, 195 n, 217 e n.  
Negro, Silvio, 26 n, 58 e n, 62 n.  
Negrone, famiglia, 71.  
Nenni, Caterina, 314 n.  
Nénot, Henri-Paul, 92.  
Nerva, Marco Cocceio, imperatore romano (96-98), 136, 141, 142.  
Nervi, Pier Luigi, 242.  
Nessi, Hélène, 144 n.

- Niccolò V (Tommaso Parentucelli), papa (1447-55), 38.  
 Nicolazzi, Franco, 291.  
 Nicoletti, Enrico, 318.  
 Nicolini, Renato, 305 n, 310 e n.  
 Nicolosi, Giuseppe, 131 e n, 216 n, 222 n, 229 n.  
 Nicolucci, Pietro, 325 n.  
 Nicotri, Pino, 315 n.  
 Nogara, Bernardino, 188 e n.  
 Nori, Felice, 133.  
 Novelli, Diego, 305 n.  
 Nuccetelli, Danilo, 339 n.  
 Nucci, Camillo, 300 n.  
 Nuzzo, Gianluigi, 311 n.
- Occorsio, Vittorio, 308 e n.  
 Odorisio, Carlo, 325 n.  
 Olivetti, Adriano, 202 n.  
 Olivieri, Massimo, 358 n, 364 n.  
 Ollanu, Pietro, 309 n.  
 Oppenheim, banchiere belga, 187.  
 Oppo, Cipriano Efisio, 169 n, 171, 177.  
 Orano, Domenico, 83 n.  
 Orestano, Luigi, 171 n.  
 Orgera, Giovanni, 390.  
 Orlandi, Emanuela, 311 n, 315.  
 Orlando, famiglia, 159.  
 Orlando, Paolo, 134 n.  
 Orseri, Remo, 236 n.  
 Orsini, famiglia, 16, 38 n, 39.  
 Ortensi, Dagoberto, 171 n, 222.
- Pacelli, famiglia, 41 n, 60.  
 Pacelli, Carlo, 42 n.  
 Pacelli, Ernesto, 41 e n.  
 Pacelli, Eugenio, 41 n, 188, *vedi anche* Pio XII.  
 Pacelli, Filippo, principe di Acquapendente, 41 n.  
 Pacelli, Francesco, 41 n, 42 n.  
 Pacelli, Giulio, 42 n.  
 Pacelli, Marcantonio, 41 n, 42 n, 188.  
 Pacelli, Maria Antonietta, 338 n.  
 Pacini, Riccardo, 284 n.  
 Pagano-Pogatschnig, Giuseppe, 169 e n, 170 e n, 171.  
 Pagnani-Fusconi, Giuseppe, 110.  
 Pagnotta, Grazia, 86 n, 280 n.  
 Pala, Antonio, 273 e n.  
 Palazzo, ispettore ministeriale, 129.  
 Pallavicini, Francesco, 33 e n, 389.  
 Pallottini, Giancarlo, 274 n.  
 Pallottino, Gaia, 346 n.  
 Palma, Riccardo, 309 n.  
 Palombo, Prisco, 308 n.  
 Pamphili, famiglia, 137 n.
- Paniconi, Mario, 171 n, 201 n.  
 Panizza, Mario, 149 n, 153 n.  
 Pannunzio, Mario, 216 n, 364.  
 Paolo di Tarso, santo, 27.  
 Paolo II (Pietro Barbo), papa (1464-71), 66.  
 Paolo III (Alessandro Farnese), papa (1534-1549), 14 e n, 20, 38, 39, 92, 137 e n.  
 Paolo IV (Gian Pietro Carafa), papa (1555-1559), 44.  
 Paolo V (Camillo Borghese), papa (1605-1621), 21.  
 Paolo VI (Giovanni Battista Montini), papa (1963-78), 284 n, 302 e n, 322.  
 Papa, Antonio, 29 n, 296 n.  
 Papi, Giuseppe Ugo, 267.  
 Papini, Giovanni, 92.  
 Parent, Basilio, 187.  
 Parente, Emilio, 47.  
 Paribeni, Roberto, 129.  
 Paris, Rita, 25 n, 358 n, 363 n.  
 Parmeggiani, Enrico, 287 n.  
 Partini, Giuseppe, 29.  
 Paschetto, Paolo, 46.  
 Pascoletti, Cesare, 171 n.  
 Pasolini, Pier Paolo, 192 n.  
 Pasolini dall'Onda, Desideria, 261 n, 338 e n.  
 Pasqualini, Carlo, 325 n.  
 Pasquarelli, Silvio, 55 n.  
 Passamonti, Settimio, 309 n.  
 Passarelli, Fausto, 266 n.  
 Passarelli, Lucio, 266 n.  
 Passarelli, Vincenzo, 247 n, 248 n, 261 n, 264 n, 266 n.  
 Patrissi, Emilio, 251 n.  
 Pavese, Cesare, 192 n.  
 Pavone, Claudio, 29 n - 31 n.  
 Pazzagliani, Marcello, 266 n.  
 Pecci, Vincenzo Gioacchino, 41, *vedi anche* Leone XIII.  
 Peci, Patrizio, 309 n.  
 Peci, Roberto, 309 n.  
 Pecorelli, generale, 226 n.  
 Pecorelli, Mino, 309 n.  
 Pediconi, Giulio, 171 n, 201 n.  
 Pella, Giuseppe, 238 n.  
 Perego, Francesco, 55 n, 141 n, 306 n.  
 Peressutti, Enrico, 171 n.  
 Perone, Maria Teresa, 169 n.  
 Persico, Edoardo, 170 e n.  
 Perugini, Giuseppe, 186 n, 202 n.  
 Petroselli, Luigi, 303 n, 304, 306 e n, 307, 313, 317, 342, 390.  
 Petrucci, Amerigo, 251 e n, 254 e n, 256 n, 258 n, 260, 270 n, 273 n, 390.  
 Piacentini, famiglia, 60.  
 Piacentini, Marcello, 80 n, 110, 111, 119 n, 120, 125, 126 n, 129 e n, 130, 132, 133,

- 135, 138, 139, 169 e n, 170 e n, 171, 177, 182, 184, 222, 262.  
 Pianciani, Luigi, 1, 25, 33, 34, 51, 52, 53 n, 54 e n, 98, 113 n, 389.  
 Piazza, Pietrenzo, 209 n, 282 n, 287 n.  
 Pica, Agnoldomenico, 189 n.  
 Picard, impresario, 82.  
 Piccinato, Luigi, 131 e n, 169 e n, 171, 193 n, 199 e n, 202 n, 229 n, 232, 247 e n, 248 n, 263 e n, 274 n.  
 Piccioni, Lidia, 156 n.  
 Pietro, santo, 27.  
 Pifferi, Emilio, 188, 189 n, 220.  
 Pinci, Dante, 287 n.  
 Pinotti, Ferruccio, 310 n.  
 Pio IV (Giovanni Angelo De' Medici di Marignano), papa (1559-65), 40, 46 n.  
 Pio V (Antonio Ghislieri), papa (1566-72), 137 n.  
 Pio VI (Giovanni Angelo Braschi), papa (1775-99), 12.  
 Pio VII (Barnaba Chiaramonti), papa (1800-1823), 12, 19.  
 Pio VIII (Francesco Saverio Castiglioni), papa (1829-30), 19 n.  
 Pio IX (Giovanni Maria Mastai Ferretti), papa (1846-78), 19-21, 23, 24, 28 n, 29, 41 e n, 45, 186, 339, 360.  
 Pio XI (Achille Ratti), papa (1922-39), 139, 182, 184.  
 Pio XII (Eugenio Pacelli), papa (1939-58), 41 n, 184 e n, 185, 188, 338 n.  
 Pirelli, Alberto, 168 n.  
 Pirelli, Giovanni Battista, 168 e n.  
 Pironti, Silvio, 236 n.  
 Podesti, Giulio, 76.  
 Polesello, Gianugo, 266 n, 267 n.  
 Poletti, Charles, 191.  
 Poletti, Luigi, 182.  
 Poletti, Ugo, 186, 301 n, 311 n.  
 Pollini, Gino, 171 n.  
 Pompili, Giuseppe, 274 n.  
 Pontelli, Baccio, 38, 48.  
 Ponti, Giovanni, *detto* Gio, 169 n.  
 Portoghesi, Paolo, 80 n, 266 n, 274 n.  
 Potenziani Spada Veralli, Ludovico, 74.  
 Pozzi, 122 n.  
 Pratolini, Vasco, 216 n.  
 Preve, Marco, 353 n.  
 Prodi, Romano, 331 n.  
 Provvisionato, Sandro, 315 n.  
 Puccioni, Fernando, 201 n.
- Quadrana, Alberto, 325 n.  
 Quaroni, Ludovico, 14 n, 171 n, 197 e n, 202 e n, 216 n, 222 n, 229 n, 263 e n, 264 n, 266 n, 267 n.
- Quilici, Lorenzo, 270 n, 358 n.  
 Quilici, Vieri, 224 n.
- Racheli, Alberto Maria, 66 n.  
 Radice, Roberto, 291 n.  
 Radici, Romano, 309 n.  
 Raffaello Sanzio, 38, 139, 182.  
 Rapesta, Giuseppe, 309 n.  
 Rapisardi, Gaetano, 169 n.  
 Rava, Luigi, 390.  
 Reagan, Ronald Wilson, 320.  
 Rebecchini, Salvatore, 195 n, 217, 219-21, 243 n, 257 n, 258 n, 390.  
 Reinach, A., 47 n.  
 Rendina, Claudio, 311 n.  
 Ressa, Alberto, 220.  
 Riccardi, Andrea, 302 e n.  
 Ricci, Corrado, 135 e n, 136, 139, 141.  
 Ricci, Domenico, 309 n.  
 Ricci, Raffaello, 117 n, 147 n.  
 Richards, Julie M., 264 n.  
 Ridolfi, Mario, 193 n, 202 e n, 216 n.  
 Riento, Virgilio, 157 n.  
 Riggi, architetto, 76.  
 Ripa di Meana, Vittorio, 338 n.  
 Rivera, Giulio, 309 n.  
 Rizzo, Ermanno, 274 n.  
 Rizzo, Sergio, 353 n.  
 Roberto d'Altavilla, *detto* il Guiscardo, duca di Puglia, Calabria e Sicilia, 38.  
 Rocchi, Domenico, 167 n.  
 Rocchi, Gioacchino, 167 n.  
 Rocchi, Maddalena, 167 n.  
 Rogers, Ernesto Nathan, 171 n, 264 n.  
 Romalli, Fabrizio, 287 n.  
 Romano, Mario, 171 n.  
 Romiti, Mariano, 309 n.  
 Romolo, re di Roma, 27.  
 Ronca, Vitaliano, 286 n.  
 Rosa, P., 29.  
 Rospigliosi, famiglia, 16.  
 Rossi, Aldo, 263 n.  
 Rossi, Ettore, 169, 171 e n.  
 Rossi, Paolo, 367.  
 Rossi, Pellegrino, 20 e n.  
 Rossi, Sara, 266 n.  
 Rossi, Walter, 309 n.  
 Rossi de' Paoli, Paolo, 171 n, 261 n.  
 Rossi Doria, Bernardo, 314 n.  
 Roudin, Antonio Starabba di, *vedi* Starabba, Antonio.  
 Roy, Maurice, 302.  
 Rumor, Mariano, 270 n.  
 Rusca, ingegnere, 226 n.  
 Ruspoli, Emanuele, 389.  
 Rutelli, Francesco, 208 n, 327 e n, 331, 336, 341, 345, 352, 354, 391.

- Sacchetti, Roberto, 57.  
 Sacconi, Giuseppe, 92 e n.  
 Sacripanti, Maurizio, 266 n.  
 Sagona, Pier Luigi, 274 n.  
 Salatino, Paolo, 129, 166, 169, 175, 177.  
 Salvaggiulo, Giuseppe, 353 n.  
 Salvarezza, Cesare, 390.  
 Salvi, Mario, 308 n, 309 n.  
 Salvati, famiglia, 16.  
 Salzano, Edoardo, 312 n, 329 n.  
 Samaritani, Aldo, 188.  
 Sammarco, Franco, 309 n.  
 Samonà, Giuseppe, 171 n, 202 n, 266 n, 267 n.  
 Samperi, Pietro, 228 n, 251, 254 e n.  
 Sanfilippo, Mario, 187 n.  
 Sangallo, Antonio da, *detto* il Giovane (Antonio Cordini), 50.  
 Sanjust di Teulada, Edmondo, 103 e n, 104-106, 110, 111, 113, 122, 125, 154.  
 San Martino e Valperga, Enrico di, 110 n.  
 Sansa, Ferruccio, 353 n.  
 Santini, Giovanni, 270 n.  
 Santini, Rinaldo, 390.  
 Saragat, Giuseppe, 271.  
 Sardelli, Roberto, 284 n, 294, 295 n, 303.  
 Sartorio, Giannantonio, 359.  
 Savelli, famiglia, 38 n.  
 Savoia, famiglia, 27, 224.  
 Sbardella, Agapito, 287 n.  
 Sbardella, Enzo, 287 n.  
 Sbardella, Vittorio, 325 n.  
 Scalera, Antonio, 153 n, 195.  
 Scalpelli, Alfredo, 131 e n.  
 Scandurra, Enzo, 295 n.  
 Scano, Luigi, 312 n.  
 Schacherl, Bruno, 26 n.  
 Schettini, Italo, 309 n.  
 Schwechten, Franz Heinrich, 46 e n.  
 Scimemi, Gabriele, 264 n.  
 Scipione, Luciano, 325.  
 Scoppola, Francesco, 341.  
 Scoppola, Pietro, 28 n, 333.  
 Scravaglieri, Giuseppe, 309 n.  
 Sebastì, Rinaldo, 253 n, 286 n, 287 n, 300 n.  
 Segni, Antonio, 248 n.  
 Sella, Quintino, 34 e n, 48, 126.  
 Semeraro, Aldo, 311 n.  
 Senni, famiglia, 60.  
 Sensi, Franco, 338 n.  
 Sepe, Angelo, 331.  
 Serafini, famiglia, 60.  
 Seronde-Babonaux, Anne-Marie, 1, 143 n.  
 Serono, Cesare, 280 n.  
 Servilio Quarto, Marco, 359 n.  
 Settimi, Massimo, 126.  
 Settis, Salvatore, 338 n.  
 Severi, Leonardo, 236 n.  
 Severi, Pierluigi, 390.  
 Signorello, Nicola, 391.  
 Signorini, 122 n.  
 Silvagni, Umberto, 78 e n.  
 Silvestrelli, famiglia, 60.  
 Silvestro I, papa (314-35), santo, 36.  
 Simoni, Gianni, 188 n, 316 n.  
 Sindona, Michele, 188 e n, 189, 316.  
 Sisto IV (Francesco della Rovere), papa (1471-1484), 38 e n.  
 Sisto V (Felice Peretti), papa (1585-90), 14 e n, 21, 71, 137 n, 334, 359.  
 Sitte, Camillo, 95 n.  
 Sordi, Alberto, 340.  
 Spaccarelli, Attilio, 138, 139, 182, 184.  
 Spada, Virgilio, 41.  
 Spada Veralli Potenziani, Ludovico, 128, 390.  
 Spanò, Guido, 247 n.  
 Spellman, Francis, 188 n.  
 Spithover, famiglia, 73.  
 Staderini, Giovanni, 358 n.  
 Staderini, Tito, 261 n.  
 Stajano, Corrado, 310 n, 311 n.  
 Starabba, Antonio, marchese di Roudiní, 78 n.  
 Statera, Alberto, 353 n.  
 Stefano III, papa (752-57), 38.  
 Stendhal, Marie-Henri Beyle, *detto*, 26.  
 Sterbini, Giulio, 193 n.  
 Storoni, Enzo, 205 n, 209, 216, 218 e n, 229 n.  
 Straullu, Francesco, 309 n.  
 Street, George Edmund, 45 e n.  
 Stübben, Josef, 111.  
 Sturni, commissario per l'indagine sul traffico, 274 n.  
 Sullo, Fiorentino, 246, 247 n, 248 n.  
 Supino, Camillo, 79 n.  
 Tabacchi, Attico, 390.  
 Tafuri, Manfred, 54 n, 55 n, 224 n, 263 n, 264 e n, 265 n, 305 n.  
 Talenti, famiglia, 153 n, 195, 286 n.  
 Tanlongo, Bernardo, 47 n, 73, 187.  
 Tarantelli, Ezio, 309 n.  
 Tartaglione, Girolamo, 309 n.  
 Taverna, Domenico, 309 n.  
 Taviani, Paolo Emilio, 248 n.  
 Techè, Stefano, 316.  
 Tedeschi, Enrico, 193 n.  
 Tempesta, Antonio, 40 n.  
 Testa, Virgilio, 131 n, 134 e n, 165 n, 166, 177 e n, 196 e n, 231, 236 e n, 237, 245 n, 252 n, 255, 256 n.  
 Teixeira de Celattes, J. E., 47.

- Thatcher, Margaret, 320.  
 Tirincanti, Giulio, 246 n.  
 Tittoni, famiglia, 31 n.  
 Tittoni, Romolo, 187.  
 Tittoni, Vincenzo, 31, 60, 100 n.  
 Tocci, Walter, 208 n, 334 e n, 335 n, 341, 354 e n.  
 Toesca, Pietro, 216 n.  
 Togni, Giuseppe, 246.  
 Tomasetti, Giovanni, 358 n.  
 Tonacci, Fabio, 363 n.  
 Torlonia, famiglia, 38 n.  
 Torlonia, Leopoldo, 70 n, 389.  
 Torlonia Gerini, Teresa, 123.  
 Tournon, Philippe-Camille-Marcellin-Casimir de, 3, 8, 9, 12-14, 16, 17, 19, 25, 50.  
 Traiano, Marco Ulpio, imperatore romano (98-117), 93 n, 135, 137, 141, 142, 144, 361.  
 Tranfaglia, Nicola, 310 n.  
 Trevelini, Angelo, 29.  
 Trompeo, Pietro Paolo, 261 n.  
 Tronco, Mario, 376 n.  
 Tudini, famiglia, 161.  
 Tupini, Umberto, 220 e n, 222, 240 n, 257 n, 390.  
 Tuppatti Lodolini, Carla, 29 n.  
 Turone, Giuliano, 188 n.  
 Turone, Sergio, 311 n.  
 Uccelli, presidente della commissione E42/Eur, 178.  
 Umberto I di Savoia, re d'Italia (1878-1900), 68.  
 Urbano VIII (Maffeo Barberini), papa (1623-1644), 139.  
 Vaccaro, Giuseppe, 171 n, 202 n, 266 n.  
 Vagnetti, Luigi, 171 n, 202 n, 266 n.  
 Valadier, Giuseppe, 17 e n, 46 n, 360 e n.  
 Valenti, Ghino, 77 n.  
 Valenziani, Augusto, 28 n.  
 Valla, Lorenzo, 37.  
 Vallardi, Antonio, 95 n.  
 Vallat, Colette, 144 n.  
 Valle, Cesare, 131 e n, 171 n, 202 n, 247 n.  
 Valle, Gilberto, 266 n.  
 Valle, Tommaso, 264, 266 n.  
 Valli, Giovanni, 390.  
 Valori, Michele, 202, 216 n, 228 n, 233 e n, 244 n, 247 n, 248 n, 261 n, 264.  
 Vannelli, Valter, 80 n.  
 Varisco, Antonio, 308, 309 n.  
 Vaselli, Romolo, 153 n, 195, 286 n, 320.  
 Velluto, Domenico, 309 n.  
 Veltroni, Walter, 208 n, 313 n, 337, 341, 345, 347, 353, 391.  
 Venturi, Ghino, 110, 126, 133.  
 Venturi, Pietro, 51 e n, 54, 55, 389.  
 Vespasiano, Tito Flavio, imperatore romano (69-79), 141.  
 Vespignani, Virgilio, 29, 333.  
 Vetere, Ugo, 303 n, 306 n, 317 e n, 318, 390, 391.  
 Vietti, Luigi, 169 e n, 171.  
 Villani, Lamberto, 274 n.  
 Vinci, Sebastiano, 309 n.  
 Vinciguerra, Mario, 216 n.  
 Vindigni, Giuseppe, 240 n.  
 Viola, Guido, 171 n.  
 Viola, Sandro, 256 n, 258 n.  
 Visco, Vincenzo, 339.  
 Visentini, Paolo, 253 n, 286 n, 287 n, 300 n.  
 Vitali, Lamberto, 99 n.  
 Vitelleschi Nobili, Francesco, 79 n.  
 Vitellozzi, Annibale, 199 n, 266 n.  
 Vittorini, Marcello, 300 n.  
 Vittorio Emanuele II di Savoia, re di Sardegna (1849-61), re d'Italia (1861-78), 27 n, 37, 92 e n, 110, 135-37, 141, 142, 223, 361.  
 Vittorio Emanuele III di Savoia, re d'Italia (1900-47), 223.  
 Viviani, Alessandro, 29, 46 e n, 49-52, 54, 55, 64, 68, 96, 106.  
 Voci, Alessandro, 325, 391.  
 Volpi di Misurata, Giuseppe, 168 e n, 188 e n.  
 Weill-Weiss, Ignazio, 100 n.  
 Wojtyła, Karol Józef, 315 n, 331, 343, *vedi anche* Giovanni Paolo II.  
 Wolkonsky, famiglia, 71.  
 Wright, Frank Lloyd, 202 n, 266 n.  
 Zaccagnini, Benigno, 246.  
 Zanardi, Franco, 287 n.  
 Zanardi, Gabriele, 287 n.  
 Zanotti Bianco, Umberto, 216 e n, 261 n.  
 Zavattini, Cesare, 157 n, 210 n.  
 Zevi, Bruno, 202 n, 247, 258 n, 263 e n, 264 n.  
 Zicchieri, Mario, 308 n.  
 Zicchitella, Martino, 308 n.  
 Zizzi, Francesco, 309 n.  
 Zocca, Mario, 14 n, 131 n, 155 n, 181 e n.  
 Zucca, Giuseppe, 117 n.  
 Zunino, Corrado, 352 e n.



1. L'ansa del Tevere che racchiude il «quartiere del Rinascimento»: dal tessuto continuo delle case emergono la cupola del Pantheon e il vuoto di piazza Navona. Al centro, lo «sventramento» di corso Vittorio Emanuele accusa la diversa scala con cui è stato concepito. Al di là del Tevere si distinguono San Pietro, Castel Sant'Angelo, e il palazzo di Giustizia.
2. La basilica di Santa Maria Maggiore e, al centro, l'asse di via Torino. A destra, il quartiere dell'Esquilino.



3. Il centro di Roma con via del Corso visto da nord: sullo sfondo, il monumento a Vittorio Emanuele II, alle cui spalle si vede il grande spazio della zona dei Fori, il Palatino, il Circo Massimo. In primo piano a destra, il mausoleo di Augusto.



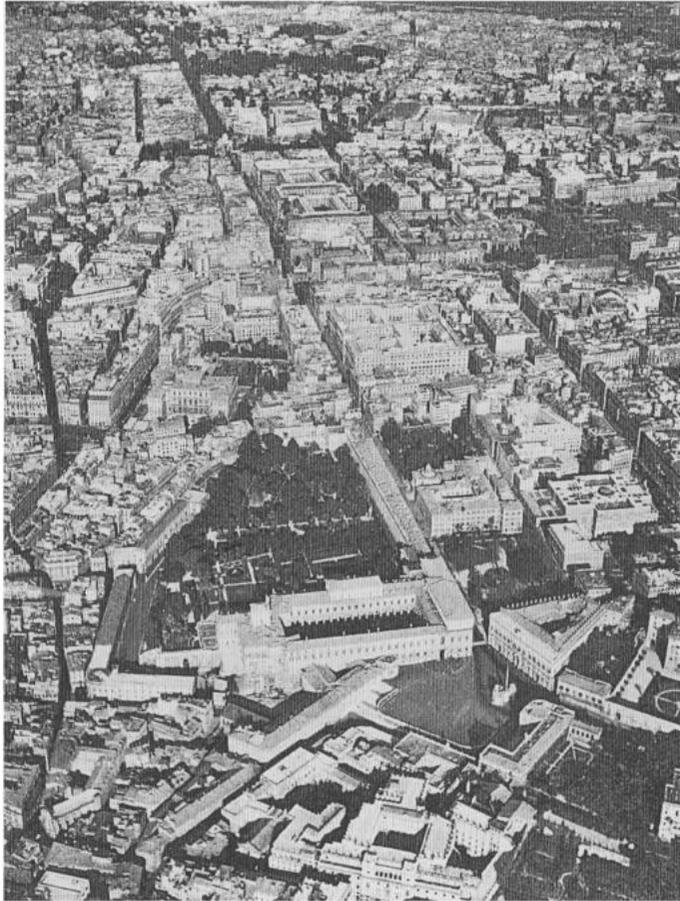
4. Lo «sventramento» dell'Augusteo iniziato nel 1936: a sinistra, l'edificio che racchiudeva l'Ara Pacis progettato da Vittorio Morpurgo; al centro, il mausoleo di Augusto. Intorno alcuni dei peggiori edifici costruiti tra il '30 e il '40. In primo piano, al centro, palazzo Borghese.



5. Via Nazionale da nord: in primo piano, piazza dell'Esedra. Al di sopra delle case emergono i nuovi edifici pubblici della città capitale: a sinistra, la cupola del Teatro dell'Opera, il Viminale e, in fondo, la Banca d'Italia. A destra, il ministero della Difesa. In fondo a destra, il Palazzo del Quirinale.



6. Villa Albani e il suo parco circondati dai fabbricati realizzati tra il 1880 e la Grande Guerra.



7. L'asse di via XX Settembre da sud. La via ricalca il tracciato della romana Alta Semita e diventa uno degli assi della capitale dello Stato unitario. In primo piano, il complesso del Quirinale con i suoi giardini. A destra, con andamento parallelo, via Nazionale.



8. Porta Pia e il quartiere intorno a piazza Principe di Napoli costruito fuori piano regolatore negli anni della «febbre edilizia». In basso, la mole del ministero dei Lavori pubblici che affaccia su via Nomentana. Al centro, corso d'Italia prima delle trasformazioni attuate negli anni '60 e, in fondo, piazza Fiume. A sinistra, entro le mura, i giardini di villa Bonaparte e Torlonia sono i pochi frammenti superstiti della grande cerchia delle ville settecentesche.
9. Il quartiere Prati al di là del Tevere: in primo piano il palazzo di Giustizia e, a sinistra, Castel Sant'Angelo. A destra, il centro della Roma barocca con via di Ripetta – lungo il cui tracciato si riconosce la sagoma rotonda del mausoleo di Augusto – e via del Corso. In basso si intravede il centro rinascimentale di piazza Navona.



10. Piazza Mazzini al centro del quartiere della Vittoria, costruito in prosecuzione del quartiere Prati sulla base del piano regolatore del 1909 a partire dal 1919 su disegno urbanistico dello Stubben.

11. Piazza dei Re di Roma attraversata dalla via Appia Nuova prima della realizzazione del giardino centrale. È una delle poche piazze a stella realizzate rispetto alle molte analoghe previste dal piano regolatore del 1909.



12. Il quartiere di piazza Bologna, visibile a sinistra al centro della foto, lungo l'asse di viale delle Province. Abitato da ceto medio impiegatizio è costituito nella parte centrale da case intensive e nella parte che degrada verso il vallo ferroviario Tiburtino da «palazzine».

13. La borgata Prenestina iniziata nel 1928 contemporaneamente ai primi sventramenti fascisti intorno a piazza Venezia. A destra, via Prenestina; in fondo, gli intensivi realizzati a partire dal secondo dopoguerra. In primo piano, gli edifici industriali della Snia Viscosa. La zona vuota in alto è uno dei comprensori del Sistema direzionale orientale previsto dal Prg 1962-65.





14. La borgata di San Basilio costruita al decimo chilometro della via Tiburtina. Le baracche originarie realizzate tra il 1928 e il 1930 sono state sostituite da edifici multipiani a opera dell'Icp. In alto, il quartiere Unrra-Casas costruito nel 1951.
15. Il Tiburtino III, o borgata di Santa Maria del Soccorso, costruito a partire dal 1936 mentre nel centro storico si attuavano gli sventramenti all'Augusteo, Borgo, piazza Nicosia e corso del Rinascimento. A sinistra della borgata, oggi completamente demolita a eccezione di pochi edifici, il Forte Tiburtino.

16. Il «Quarticciolo», borgata intensiva costruita dopo il 1938 all'ottavo chilometro della via Prenestina visibile in basso. Ortogonale a essa, sulla destra, il tracciato dell'attuale viale Togliatti.
17. La borgata del Trullo, costruita prima della Seconda guerra mondiale, è servita da punto di riferimento per l'espansione quasi completamente abusiva del Monte delle Capre (in alto a sinistra) e del quartiere di Monte Cucco (sulla destra).



18. In primo piano, il quartiere dei Monti di Primavalle; al centro, la borgata di Primavalle costruita tra il 1935 e il 1940 e rimasta quasi completamente isolata nella campagna per oltre vent'anni. A partire dagli anni '60, è stata completamente circondata da una delle più massicce espansioni di palazzine a opera soprattutto della Società Generale Immobiliare.
19. Il «quartiere giardino» di Monte Sacro realizzato a partire degli anni '20. In alto e intorno, le espansioni urbane dei decenni successivi. Alla sinistra, la borgata del Tufello e al centro il quartiere delle «Valli» realizzato a partire degli anni '50 dalla Società Generale Immobiliare in variante rispetto al piano regolatore del 1931. Sulla destra, tra due linee ferroviarie parallele, si riconosce il corso dell'Aniene.

20. Centocelle, sulla via Casilina, è un quartiere popolare costruito quasi esclusivamente da piccoli risparmiatori senza il contributo di finanziamenti statali: è un tipico tessuto di «palazzine». In basso si vede la tramvia lungo la via Casilina. Sullo sfondo, prima dell'Agro Romano ancora pressoché intatto, si riconosce il Quarticciolo e prima il quartiere Alessandrino.
21. Il quartiere Cep (Coordinamento edilizia popolare) di Torre Spaccata. A destra si vede il tracciato della via Casilina e, al di là, i quartieri Alessandrino e Centocelle. Il grande vuoto urbano visibile sullo sfondo è l'aeroporto di Centocelle, destinato dal Prg 1962-65 alla realizzazione del Sistema direzionale orientale. Il vuoto sulla sinistra è un altro dei comprensori direzionali, quello di Torre Spaccata.

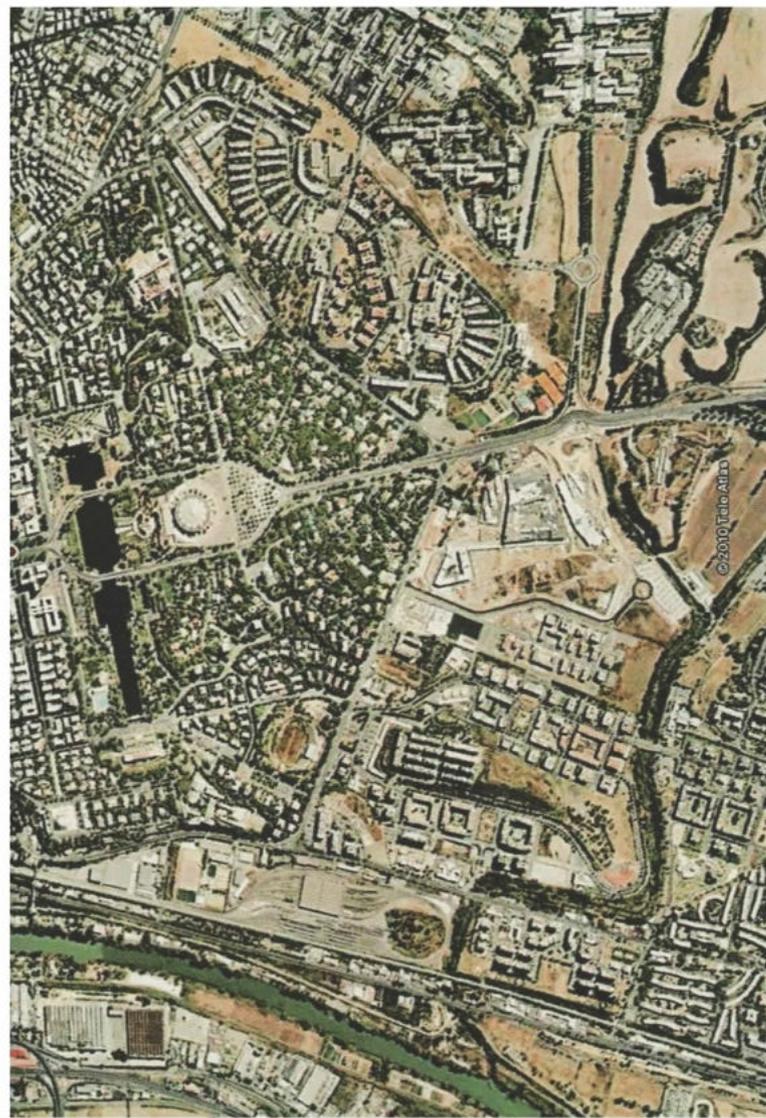


22. L'impianto monumentale dell'Eur/E42 con i completamenti realizzati per le Olimpiadi 1960: al centro il Palazzo dello Sport e in basso il Velodromo, demolito nel 2008. Intorno – in particolare lungo l'asse di via Laurentina (in alto) – si riconoscono i quartieri sorti negli anni '60. In alto, sulla destra, una parte della «città militare» della Cecchignola.
23. L'E42/Eur alla fine dell'ultima guerra. Sono ultimati la chiesa di San Pietro e Paolo, il Palazzo della Civiltà italiana e il Palazzo delle feste e quello dell'Ente Eur

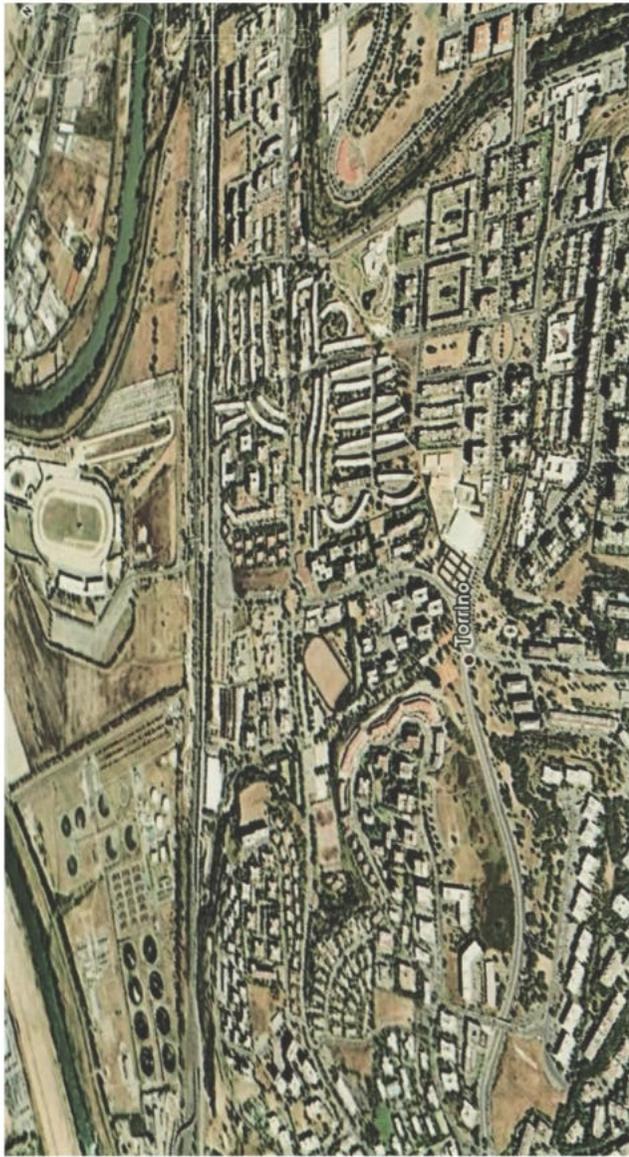
24. La chiesa di Don Bosco e la piazza antistante costituiscono forse la presenza più «metafisica» di tutta Roma. Il quartiere, sorto negli anni '60, è stato al centro di una delle espansioni più massicce e ininterrotte: al centro, si vede l'asse di via dei Consoli parallelo alla via Tuscolana. La densità abitativa supera i 1200 abitanti per ettaro e la continuità del tessuto edilizio è rotta dall'area dell'ex aeroporto di Centocelle.
25. Il quartiere di «palazzine» senza soluzione di continuità di Monte Mario, costruito a partire dal 1950 dalla Società Generale Immobiliare. A sinistra, l'asse di via Trionfale. Per aver denunciato nel 1962 sul settimanale «L'Espresso» la speculazione con l'articolo *Roma corrotta – Nazione infetta*, Manlio Cancogni fu denunciato per diffamazione. Dopo essere stato assolto nel primo giudizio, fu condannato in sede di appello.



26. Una veduta della borgata Laurentina ormai circondata dall'edilizia intensiva dei quartieri della Montagnola e di Poggio Ameno. Si vedono ancora alcune baracche al centro. In basso, in primo piano, piazza dei Caduti della Montagnola. A sinistra, la via Cristoforo Colombo. In alto a destra si riconosce il comprensorio di Tor Marancio in cui erano originariamente previsti edifici intensivi e destinato alla fine degli anni '90 a parco pubblico.
27. Il quartiere di Spinaceto in costruzione. Realizzato fuori del Grande raccordo anulare lungo la via Pontina, è il primo esempio sorto sulla base della legge sull'edilizia residenziale pubblica del 1962, n. 167. Il tracciato curvilineo della viabilità principale disimpegna gli edifici intensivi e i numerosi servizi scolastici realizzati contemporaneamente alle abitazioni.



28. Il quartiere dell'E42/Eur oggi. E riconoscibile il palazzo dello Sport costruito in occasione delle Olimpiadi del 1960. Intorno, i quartieri della Ferratella (edilizia privata) e Laurentino 38 (edilizia pubblica). Al centro della foto, l'insediamento del Castellaccio con la mole del centro commerciale RomaEur. È una delle centralità del nuovo piano regolatore 2003-2008.



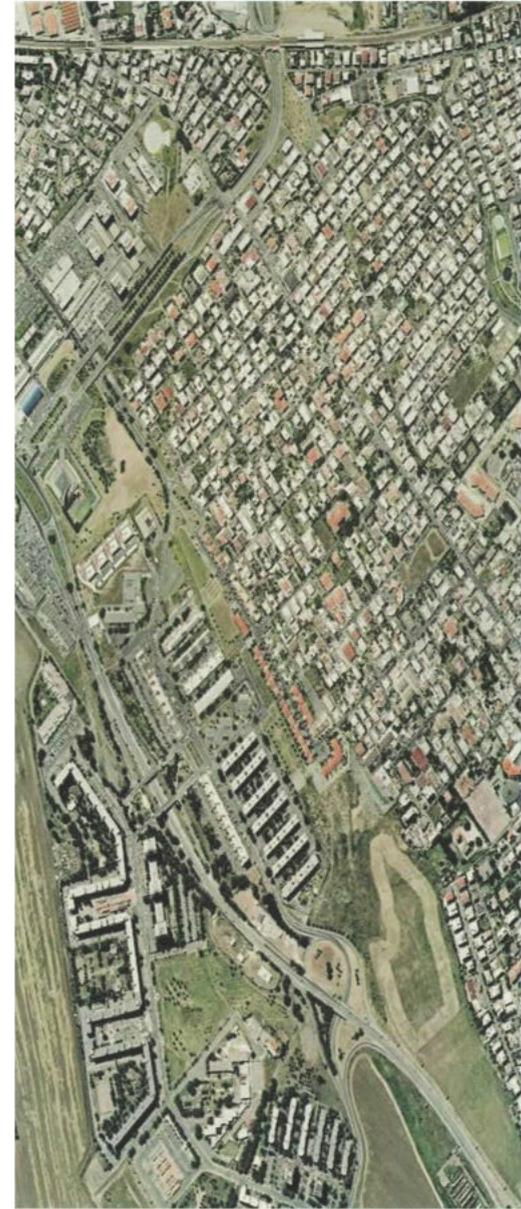
29. Il quartiere Incis di Decima. Dopo l'isolamento dei primi decenni il quartiere è stato inglobato in un nuovo tessuto urbano: la lottizzazione convenzionata del Torrino il nuovo tessuto urbano di Decima. Sullo sfondo della foto, al di là della via Ostiense e della ferrovia Roma-Ostia, l'ippodromo di Tor di Valle.



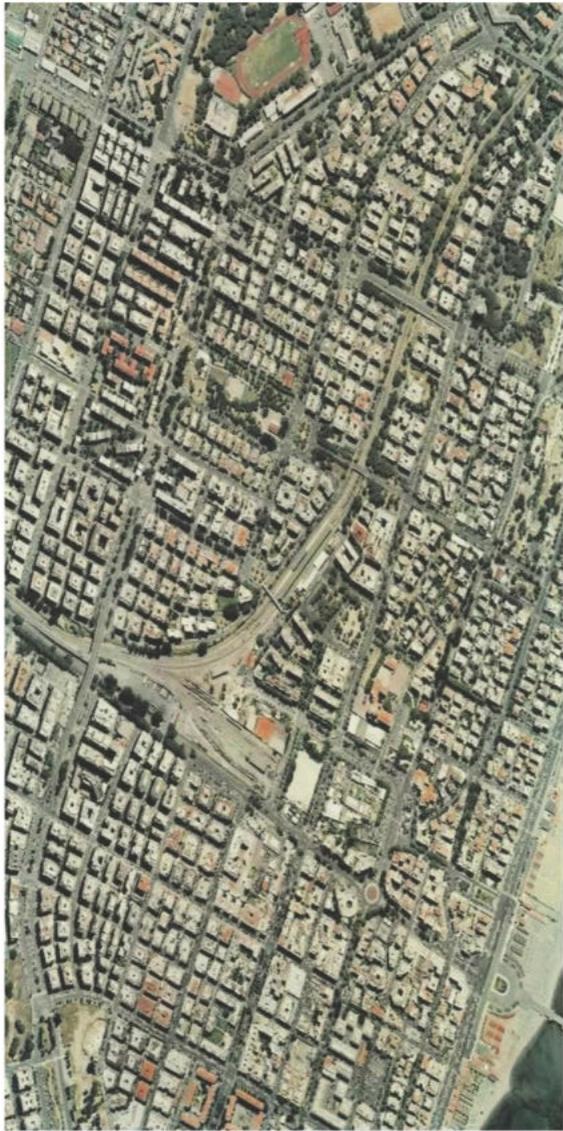
30. La città compatta di Don Bosco. Il tessuto edilizio ininterrotto costruito lungo l'asse della via Tuscolana è uno dei più estesi della città. L'unico spazio vuoto esistente è il parco degli Acquadotti, contiguo al parco dell'Appia Antica.



31. Il tessuto abusivo delle borgate di Finocchio e Borghesiana. Sorte a varie riprese a partire da nuclei risalenti agli anni '30 lungo il tracciato della via Casilina e della tramvia Roma-Pantano (al centro della foto), rappresentano il più grande insediamento abusivo romano.



32. Il quartiere di edilizia pubblica di Tor Bella Monaca realizzato a partire dal 1983 tra le vie Casilina e Prenestina fuori del Grande raccordo anulare. È stato costruito in un'area agricola circondata da una estesissima serie di borgate abusive sorte inizialmente negli anni '30 e ampliate negli anni '60-'70.



33. Il tessuto urbano compatto di Ostia Lido, sorto nella corsa verso il mare iniziata a partire dagli anni '20. Al centro, l'arrivo della via Ostiense in asse con la piazza Anco Marzio e il Pontile. Intorno, il tessuto di villini sostituiti talvolta da nuova edilizia a maggiore densità.



34. La città a bassa densità dell'entroterra di Ostia. Il quartiere di Casal Palocco, costruito per iniziativa della Società Generale Immobiliare, è rimasto isolato per molto tempo lungo la via Cristoforo Colombo (al centro). Oggi è uno dei tanti tessuti del saldamento tra Roma e Ostia.



35. Il quartiere di edilizia pubblica di Corviale. L'edificio principale di Corviale è un intensivo della lunghezza di circa ottocento metri. Oltre ad alcune lottizzazioni abitative, l'intervento è contiguo a numerosi episodi di edilizia abusiva.

Planimetrie



Roma nel 1870. La capitale pontificia contava circa 200 000 abitanti e occupava principalmente l'ansa del Tevere; al di là del fiume due antiche e popolari propaggini erano Borgo e Trastevere. L'ampliamento della città nel Settecento si era diretto verso piazza del Popolo, mentre nella seconda metà dell'Ottocento le iniziative edilizie tendevano soprattutto a interessare i colli a est della città, verso la stazione ferroviaria di Termini.



Roma nel 1900. Agli inizi del secolo Roma ha 520 000 abitanti. Le aree nella direzione della stazione sono ormai sature e nuovi quartieri stanno sorgendo lungo la Flaminia, la Salaria, la Nomentana, a San Lorenzo, a San Giovanni, al Testaccio. Al di là del Tevere è in corso la costruzione di Prati, che con la sua ubicazione a ovest ostacola lo spostamento del centro direzionale dalla vecchia città verso est, dove sorgono i principali ministeri, la stazione, i quartieri borghesi.



Roma nel 1930. Alla fine del 1930 Roma raggiunge il milione di abitanti. L'espansione della città interessa ormai tutte le direzioni: i quartieri borghesi continuano a espandersi verso nord-est lungo la Salaria e la Nomentana, mentre a est e sud lungo la Prenestina, la Casilina, l'Appia Nuova e l'Ostiense si sviluppa l'espansione popolare. Negli altri settori si costruisce oltre Trastevere, oltre Prati, lungo la via Flaminia.

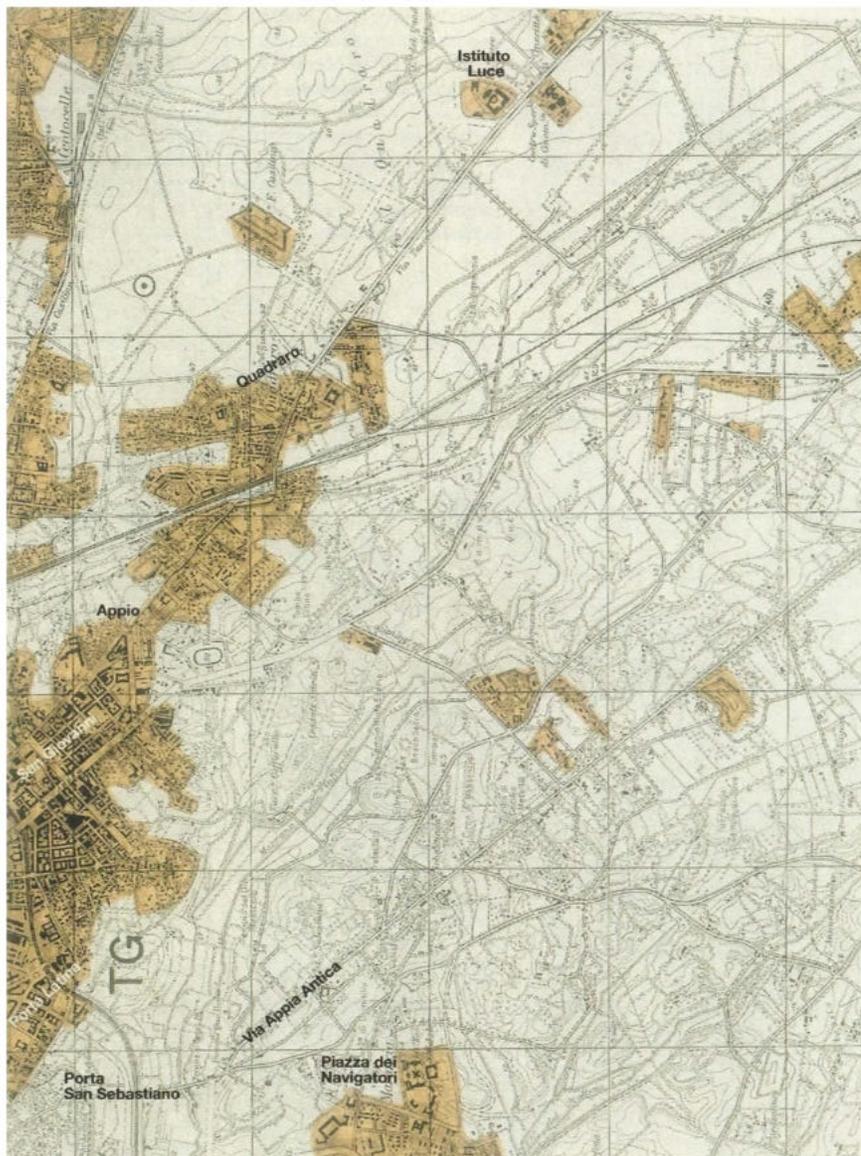




Roma agli inizi degli anni '90. La planimetria è in scala ridotta rispetto alle precedenti per evidenziare la costruzione della grande periferia urbana. La popolazione si è stabilizzata intorno a 2 800 000. Anche se l'aumento demografico si è attenuato di molto (40% invece di 100%) e si è arrestato a partire dal 1980, l'espansione della città è continuata con un ritmo sempre crescente. La periferia si è espansa in tutte le direzioni al di là del Grande raccordo anulare (evidenziato in rosso) prevalentemente attraverso l'abusivismo.



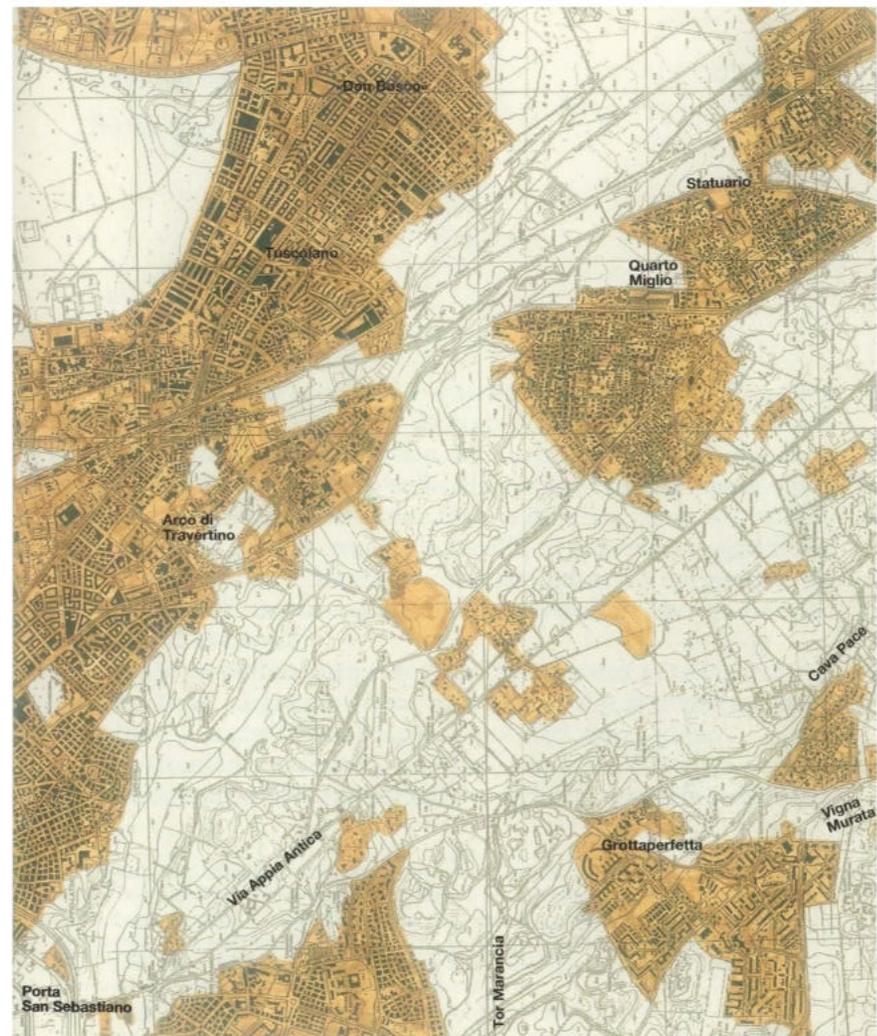
Roma nel 2010. L'ulteriore frammentazione urbana non ha subito rallentamenti neppure nel ventennio tra il 1990 e il 2010. Mentre veniva redatto il nuovo piano regolatore generale sono state realizzate gran parte delle previsioni contenute nel piano del 1962-65 e numerose varianti approvate attraverso l'urbanistica contrattata e «l'accordo di programma». La popolazione residente è scesa a 2 600 000 e a Roma sono presenti oltre 300 000 stranieri con permesso di soggiorno. La superficie urbanizzata è oggi pari a oltre 60 000 ettari di territorio.



L'Appia Antica nel 1950 da Porta San Sebastiano.

In basso, le prime costruzioni di piazza dei Navigatori. In alto, i quartieri di Porta Latina e San Giovanni. Le ultime case sono del Quadraro. L'edificazione lungo il tracciato dell'Appia Antica (al centro) è limitata a poche aree.

Il primo articolo sulle speculazioni immobiliari fu scritto da Antonio Cederna sul «Mondo» dell'8 settembre 1953, si intitolava *I gangsters dell'Appia*.



L'Appia Antica nel 1990 da Porta San Sebastiano.

Dopo quarant'anni il comprensorio dell'Appia Antica è circondato da quartieri ad alta densità abitativa.

In basso, l'unica soluzione di continuità dell'edificato è il comprensorio di Tor Marancia. Il grande quartiere al centro dell'area è Quarto Miglio, sorto in modo prevalentemente abusivo come le numerose edificazioni che punteggiano il tracciato della via Appia Antica.



*Stampato per conto della Casa editrice Einaudi  
presso Mondadori Printing S.p.a., Stabilimento N. S. M., Cles (Trento)*

C.L. 20876

Ristampa

1 2 3 4 5 6

Anno

2012 2013 2014