

## **L'evoluzione della forma urbana**

Nel **1866**, a pochi anni dalla breccia di porta Pia, la futura Capitale del Regno d'Italia occupava circa un terzo della superficie all'interno della cinta muraria rimasta intatta, quasi a testimoniare il mancato sviluppo che nel corso dell'Ottocento aveva fatto rompere le barriere fisiche alle maggiori città europee.

Il 1870 spalancò le porte di Roma ai capitali provenienti dall'Italia settentrionale e dall'estero oltreché ai movimenti migratori. La città in quel momento contava circa 230.000 abitanti, e la sua economia arretrata era caratterizzata da un'organizzazione agricola e commerciale largamente basata sul latifondo. La solida alleanza che si venne a stringere fra l'aristocrazia papalina, maggiore proprietaria dei terreni suscettibili di edificazione a ridosso del centro urbano e nella vasta piana dell'Agro, e i possessori di capitali da investire, diede inizio alla speculazione edilizia che accompagnò per lunghi periodi il processo di crescita della città.

Il 30 settembre 1870 la Giunta municipale nominò una commissione con il compito di studiare progetti di «ampliamento ed abbellimenti della città». Per Roma vennero a delinearci da subito tre linee di interventi che auspicavano una città in crescita (espansioni soprattutto a est, sulle «alture») dotata di un nuovo, efficiente sistema di collegamenti stradali (sventramenti nel centro storico) e con un patrimonio archeologico da valorizzare (isolamento dei monumenti). Quando le proposte della commissione riguardanti le aree di espansione furono discusse dalla nuova amministrazione, erano già state superate dai fatti. La città stava crescendo verso est, lungo le direttrici S. Maria Maggiore-S. Croce e Quirinale-Porta Pia, inglobando la stazione ferroviaria. La proposta presentata il 4 luglio 1873 come «Piano particolareggiato esecutivo di Roma» non entrò mai in vigore.

Il primo Piano regolatore, redatto dall'ing. Alessandro Viviani, fu approvato l'8 marzo del **1883**, e rimase in vigore per 26 anni. Confermando le linee strategiche e le previsioni di espansione contenute nella proposta di piano del 1873, esso dava soprattutto veste alle leggi speciali su Roma, che stanziavano finanziamenti per opere specifiche quali i muraglioni del Tevere e via Nazionale. Al Comune veniva affidata, per la prima volta, la realizzazione di attrezzature pubbliche: Palazzo di Giustizia, Accademia delle Scienze, Policlinico, complessi di caserme, Ospedale Militare, piazza d'Armi, ponti sul Tevere, risanamento del Ghetto.

L'attività edilizia si fermò con la crisi del 1887, protrattasi fino alla fine del secolo. Nel decennio precedente i prezzi delle aree fabbricabili erano aumentati da 10 a 20 volte. Ciò nonostante, quasi tutte le previsioni del Piano del 1883 furono realizzate. Vennero inoltre edificati quartieri non previsti, grazie a convenzioni approvate dal Consiglio comunale e successivamente trasformate in «varianti» del Piano regolatore. Il caso più clamoroso fu quello del quartiere Ludovisi, costruito sul territorio di una delle più belle ville di Roma, in seguito alla convenzione stipulata nel 1886 tra il Principe Ludovisi e il Comune. Fuori piano sorsero anche il quartiere San Lorenzo e l'edificazione di via Carlo Felice.

Nel 1907, in vista dell'Esposizione celebrativa del Cinquantenario dell'Unità del 1911, venne affidato all'ing. Edmondo Sanjust di Teulada l'incarico di redigere un nuovo piano regolatore. Per Roma si avviava un periodo di gestione laica e progressista, che auspicava uno sviluppo urbano nell'interesse della collettività. Al Campidoglio risiedeva da poco l'amministrazione guidata da Ernesto Nathan, e il governo centrale Giolitti mostrava di avere particolarmente a cuore le sorti della capitale. Nel 1904 e nel 1907, con due leggi dal contenuto fortemente innovativo, veniva concessa al comune l'applicazione di un'imposta sulle aree fabbricabili del valore dell'1%, successivamente aumentata al 3%. Nato in questo clima, il secondo Piano regolatore di Roma rispecchiava l'idea che il comune doveva gestire in modo diretto la crescita della città: per la prima volta a Roma venne creato un demanio comunale di aree fabbricabili, venne promossa l'attività edilizia dell'Istituto per le case popolari e delle cooperative, venne avviato lo sviluppo industriale nell'area Ostiense. Seguendo le linee di espansione già in atto, il limite fissato dal Piano oltrepassa abbondantemente le mura. Approvato il 29 agosto **1909**, il Piano rimase in vigore fino al 1931, ma le trasformazioni urbane furono in prevalenza esito di «varianti» urbanistiche. La così detta «operazione palazzina» del 1920 ne modificò il contenuto potenzialmente innovatore, trasformando le tipologie edilizie estensive previste per i quartieri Aventino, San Saba, Parioli e Nomentano, in edifici di maggiori dimensioni. Anche la vicenda della tassa sulle aree fabbricabili si rivelò un insuccesso: il Comune riuscì ad incassare una modestissima parte dell'imposta. Nel 1923, dopo numerosi ricorsi e contestazioni da parte dei proprietari, la tassa venne definitivamente abolita.

L'11 febbraio **1919** il tenente dell'Aeronautica Umberto Nistri, ideatore e costruttore di apparecchi per il rilievo aerofotogrammetrico, eseguì la prima ripresa aerea zenitale della città. L'immagine documenta lo stato dell'arte dello sviluppo urbano di Roma nei primi quarant'anni trascorsi da Capitale. Nel decennio che separa il piano Sanjust dalla fotografia del Nistri, Roma ha continuato a spingersi fuori dai vecchi limiti. L'espansione ottocentesca ha riempito con la sua maglia regolare gli spazi all'interno delle mura (lasciando libero solo parte del quadrante sud, tra i Fori e porta S. Sebastiano) e i Prati di Castello, e ora la città continua ad espandersi con i quartieri in costruzione: Mazzini, Flaminio, Salario e Nomentano. Lo scatto in bianco e nero fa esaltare di più i tracciati che, tagliando con determinazione territori ancora poco costruiti, verranno a supportare l'imminente urbanizzazione.

Da questo momento Roma non apparirà più come città compatta: la seconda ondata di espansione, percepibile nell'immagine del 1919, negli anni a venire si articolerà in una trama complessa e discontinua che porterà brandelli di città ad aggrapparsi lungo le direttrici di penetrazione, restituendo uno spazio urbano privo di fluidità e difficile da gestire, ma capace di conservare al suo interno scorci di verde e di campagna romana di inestimabile valore.

Nel 1922, al momento della Marcia su Roma, la città contava intorno a 700.000 abitanti. Una stima della popolazione che viveva in baracche e borgate abusive (Casilina, Porta Maggiore, Porta S. Giovanni,

Torpignattara, Centocelle, Quadraro) era pressoché impossibile: si parlava comunque di cifre che potevano superare le 50.000 unità. A partire dal 1920 era iniziata la costruzione, ad opera dell'Istituto per le case popolari, dei quartieri Garbatella e Monte Sacro, in posizioni defilate rispetto alla città consolidata.

Il nuovo Piano regolatore di Roma, redatto dall'architetto Piacentini ed altri, venne approvato il 6 luglio **1931**. Riproponeva alcune delle idee di una Variante generale, mai diventata legge, elaborata nel 1925-26, e dei progetti presentati alla mostra dell'Urbanistica e dell'Edilizia organizzata nel 1929, in occasione del Congresso Internazionale della «Federation for Housing and Town Planning». Il Piano prevedeva pesanti sventramenti nella città storica per la costruzione di nuove arterie stradali, ed una forte espansione con quartieri periferici disposti a raggiera lungo le vie consolari. Alla fine del 1931 Roma aveva superato il milione di abitanti e l'attività edilizia era in aumento.

Anticipando alcuni criteri della Legge Urbanistica del 1942, il Piano del periodo fascista introdusse a livello di gestione del territorio urbano tre novità importanti: il divieto di lottizzazioni edilizie fuori dai limiti del piano o in assenza dell'autorizzazione del comune; il contributo di miglioria, che riproponeva la tassazione sulle aree fabbricabili a quasi trenta anni dalle leggi Giolitti; l'esproprio delle aree fabbricabili, che dava al comune la facoltà di espropriare le aree nell'ambito dei piani particolareggiati approvati. Il Piano del '31 venne utilizzato come una sorta di canovaccio rispetto a cui molte furono le varianti (oltre 250) che introducevano variazioni alle densità edilizie e alle destinazioni d'uso. Tra le «manomissioni» principali, che ne modificarono profondamente il senso, va citato il mancato arretramento della Stazione Termini verso Porta Maggiore, con una soluzione infrastrutturale che prevedeva il parziale interrimento dei binari. La gestione tramite piani particolareggiati (ne furono fatti 174) disposti a macchia di leopardo sul territorio accentuò la discontinuità della crescita fisica della città.

Un secondo fotopiano realizzato dall'Aeronautica Militare nel **1937** documenta la crescita di Roma fra le due guerre. Le grandi opere del fascismo – Foro italico, Città universitaria, via dei Fori Imperiali – hanno un forte impatto visivo. L'espansione ha avuto luogo soprattutto a est, occupando tutti gli spazi liberi, ad eccezione delle ville sulla Salaria e sulla Nomentana. I quartieri delineati dal Piano del 1909 sono pressoché saturati e l'espansione continua con nuovi quartieri adiacenti previsti dal Piano del 1931. L'estensione della foto copre quasi tutta la città tralasciando solo l'area di espansione a est, sviluppata oltre i binari della ferrovia per Orte. Il tessuto urbano appare interrotto da vasti sistemi di aree naturali che si propagano verso l'esterno: villa Ada-Tevere-Aniene a nordest, Palatino-Celio-Scipioni-Appio a sudest, Gianicolo-Villa Pamphili-Valle Aurelia a ovest. A sud, la campagna che si estende oltre la zona industriale Ostiense e il quartiere Garbatella è destinata a scomparire entro breve tempo (fig. 8). Nel novembre del 1936 venne infatti indetta per il 1941 l'Esposizione universale di Roma e istituito l'Ente EUR. Il quartiere espositivo doveva sorgere, per volere di Mussolini, tra Roma e il mare. I lavori di costruzione iniziarono l'anno successivo, per fermarsi con l'entrata in guerra dell'Italia, nel 1940. Tra il 1941 e il 1942 un gruppo di architetti guidato da Marcello Piacentini elaborò una

variante al Piano regolatore che prevedeva nuove espansioni per garantire la saldatura dell'EUR con Roma, l'ampliamento dei quartieri Garbatella e Ardeatino, e la costruzione della «Città militare» della Cecchignola. Forte l'impatto delle infrastrutture, che apriva nuove possibilità di espansione verso sud e ovest: oltre alla linea metropolitana per Termini, attivata nel 1955, veniva prevista una viabilità di collegamento con il centro e con il mare (via Cristoforo Colombo, viale Marconi), e una circonvallazione di collegamento con la via Cassia. Il fotopiano del **1943** illustra la prima fase di espansione di Roma verso sud. La vastità del territorio ripreso nella foto permette inoltre di osservare l'espansione nel settore est, tra via Tiburtina e via Tuscolana. Qui, tra borgate «ufficiali», case convenzionate e nuclei abusivi, a partire dagli anni Venti hanno continuato ad insediarsi i ceti più poveri e gli sfollati per gli sventramenti di epoca fascista.

Nei primi anni che seguirono la fine della seconda guerra mondiale la popolazione di Roma superò 1.500.000 abitanti. Il grande fabbisogno di abitazioni portò ad una nuova ondata di espansione urbana e all'esplosione dell'abusivismo edilizio. Nell'Agro-Romano sorsero i così detti «quartieri dormitorio» del periodo post-bellico: Nuovo Salario, Monte Sacro Alto, Don Bosco, Appio-Latino, Monte Mario, Vigna Clara, ecc. Nel 1949 iniziò l'attività INA-CASA (Ente pubblico per l'edilizia finanziato dallo Stato), che costruì i primi complessi di case popolari al Nuovo Tiburtino, Tuscolano, San Basilio e Valco San Paolo. All'inizio degli anni '50 ripresero i lavori per il completamento dell'EUR. In questo periodo anche il centro storico fu pesantemente aggredito con sopraelevazioni e frazionamenti. L'inaugurazione per l'Anno Santo del 1950 di via della Conciliazione, causa della demolizione nel 1937 della Spina del Borgo, scatenò forti polemiche nell'opinione pubblica. Fu grazie ad una nuova coscienza collettiva, volta verso la tutela del patrimonio storico architettonico, che nel 1951 venne impedito lo sventramento-predvisto nel Piano del 1931-per la realizzazione di un'arteria che da Piazza Augusto Imperatore, attraverso una galleria sotto villa Medici, doveva collegarsi con via Veneto.

Il 13 Marzo 1953 venne istituito presso la ripartizione urbanistica del Comune di Roma un Ufficio speciale per il piano regolatore. A seguito di un lungo dibattito sull'Urbanistica che si tenne in Campidoglio nel corso del 1959, il Consiglio Comunale approvò una mozione nella quale furono stabiliti i criteri fondamentali del futuro Piano regolatore: preservare il centro storico da demolizioni e sventramenti; promuovere il progressivo decentramento evitando l'indiscriminata crescita «a macchia d'olio» della città; regolare lo sviluppo con azioni programmate.

Il rilievo fotografico eseguito dall'Aeronautica Militare tra il 1956 ed il **1957**, mostra la città proiettata verso una nuova dimensione. L'estensione di circa 13x13 km della foto non riesce infatti a restituire un'immagine unitaria dell'espansione. L'edificato è venuto compattandosi a sinistra della ferrovia per Orte, inglobando nel tessuto urbano le vie consolari, e sborda a est, oltre Monte Sacro, Pietralata, Prenestino, Tuscolano, e a ovest, oltre Primavalle. A sud è in atto la saldatura dell'EUR con la città consolidata attraverso i quartieri Montagnola, Ardeatino e Marconi, disposti lungo la viabilità di collegamento. A nord sono in completamento le strutture

sportive che si apprestano ad ospitare le Olimpiadi del 1960. L'immagine è di circa due anni precedente al rilievo aereofotografico dell'ETA (la società di Umberto e Vittorio Nistri) utilizzato per redigere la base cartografica del nuovo Piano regolatore generale.

Dopo anni di dibattiti, il primo piano regolatore di Roma dell'era repubblicana fu adottato dal Consiglio Comunale il 18 dicembre **1962**, ed entrò in vigore, con modifiche fatte nel corso dell'esame al Ministero dei Lavori Pubblici, nel dicembre 1965. Il piano comprende per la prima volta l'intero territorio comunale, e fa proprio il concetto di decentramento delle attività terziarie e direzionali. La sua più grande novità è costituita dal così detto Sistema direzionale orientale (SDO), che posiziona nuove funzioni lungo un grande "asse attrezzato" a est della città consolidata. Il sistema dei centri direzionali viene inoltre rafforzato con un nuovo insediamento lungo via Cristoforo Colombo, tra l'EUR e le mura, dove il Comune è proprietario di un vasto demanio acquisito in occasione all'avvio dei lavori per l'Esposizione Universale. Il 26 febbraio 1964 il Consiglio Comunale adottò il primo, imponente Piano per l'edilizia economica e popolare (PEEP), di dimensioni equivalenti a circa un quarto della città esistente, che prevedeva 72 nuovi quartieri da costruire su aree da espropriare. Gli strumenti attuativi della prima fase del PEEP vennero stabiliti con una Variante del Piano regolatore nel 1967.

Nel decennio che seguì l'approvazione del Piano, la crescita di Roma fu caratterizzata da una nuova ondata di abusivismo edilizio. Lottizzazioni e borgate abusive dilagavano, determinando una vera e propria aggressione alle destinazioni non edificabili previste dal Piano regolatore. L'attuazione del PEEP fu inizialmente molto lenta, a causa dell'opposizione dei proprietari all'esproprio e della mancanza di finanziamenti destinati alle opere di urbanizzazione. Nel 1969 vennero istituite dodici circoscrizioni, aumentate a 20 nel 1972. Il decentramento amministrativo seguiva il naturale processo di decentramento residenziale e produttivo, orientato sempre di più verso i territori dell'hinterland.

Il fopiano di Roma del **1969**, eseguito dall'Aeronautica Militare, illustra gli effetti dell'espansione in atto sul territorio. La città ha già superato i due milioni di abitanti, e mostra ormai tutte le propaggini che nel corso dei decenni successivi avrebbero continuato a svilupparsi fino a portare alla quasi totale «fossilizzazione» della campagna circostante. L'immagine, che si estende su un territorio di poco inferiore a 20x20 km, riesce ad inglobare quasi tutto il territorio costruito, ad eccezione, ancora una volta, del quadrante est. La città consolidata allarga i suoi limiti in tutte le direzioni con i quartieri di confine: Vigna Clara, Val Melaina-Tufello-Talenti-Monte Sacro Alto, Monti Tiburtini-Pietralata, Collatino-Prenestino-Centocelle, Don Bosco-Appio Claudio, Cecchignola-Laurentino, Magliana-Portuense-Gianicolense, Aurelio-Primavalle-Trionfale. A una certa distanza, la periferia fatta di nuclei vecchi e nuovi, «fluttuanti» nella campagna.

Con l'espansione si fa sempre più pressante la necessità di contrastare il tradizionale radiocentrismo del sistema stradale di Roma, portando a compimento arterie di collegamento trasversale, già avviate in occasione delle

Olimpiadi del 1960. A cavallo tra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta venne completato anche il GRA, che in questo fotopiano è visibile in quasi tutto il suo perimetro.

Nonostante una riduzione della crescita demografica, verificatasi per la prima volta nel corso degli anni Settanta, dovuta alla drastica diminuzione del saldo migratorio e alla «espulsione» di parte della popolazione urbana nei comuni contermini, il permanere di una domanda pregressa alimenta la continua crescita della città anche nel corso del decennio 1970-1980. Il periodo registra il crollo della produzione edilizia ufficiale, che raggiunge il livello minimo dal dopoguerra, nonostante il decollo del primo PEEP, con iniziative di grande scala come il Laurentino 38, Vigne Nuove, Corviale, Tor Sapienza. In compenso, l'edilizia illegale arriva a raggiungere, e a volte superare, quella legale. La crescita di Roma avviene quasi esclusivamente attraverso insediamenti esterni alla periferia consolidata, grazie anche alla motorizzazione privata in costante crescita.

Gli anni Ottanta portarono con sé massicci interventi nelle periferie: furono completati tutti i quartieri PEEP iniziati nei decenni precedenti e realizzata la maggior parte degli insediamenti previsti da una Variante integrativa al Piano regolatore del 1981, tra cui Acilia, Dragoncello, Capannelle, Portuense, Settecamini, Casaletto. Nel 1985 venne lanciato il secondo PEEP di Roma il quale, dopo consistenti ridimensionamenti, si ridusse ad una serie di interventi volti per lo più alla ricucitura dei tessuti interrotti della periferia consolidata. Un'altra iniziativa di rilievo fu l'avvio, a partire dal 1987, dei lavori per la costruzione dei vari nuclei dell'Università Tor Vergata, su un territorio espropriato di 600 ettari oltre il GRA, tra via Casilina e l'autostrada per Napoli. Lo SDO invece non riuscì a decollare. Nonostante i dibattiti, i numerosi studi, le iniziative dell'amministrazione comunale e l'esistenza del Consorzio SDO, questa previsione del Piano regolatore del 1962 è sempre rimasta un grande progetto annunciato. Le nuove infrastrutture e funzioni direzionali hanno nel frattempo trovato attuazione in aree più appetibili, accessibili e infrastrutturate, a ridosso del centro storico, all'EUR e lungo le sue direttrici, a ridosso del GRA, verso il Castelli e verso Fiumicino.

Il fotomosaico di Roma del **1998**, della Compagnia Generale Riprese Aeree di Parma, illustra la forma della città in seguito all'impressionante espansione che, nel ventennio 1970-1990, ha spinto la città oltre i propri confini comunali. Alla fine degli anni Ottanta la popolazione è per la prima volta in leggero calo rispetto al decennio precedente, quando stava per raggiungere i tre milioni di abitanti. Si verifica una crescita in prosecuzione della periferia esistente di sistemi urbani reticolari, appoggiati sulle direttrici radiali e sulla viabilità trasversale minore, con frange che si spingono oltre il GRA. Un altro processo in atto è quello del completamento dei nuclei a bassa densità sparsi nel territorio agricolo. Le più avanzate propaggini della conurbazione sono: Ciampino, già saldata con Roma attraverso le urbanizzazioni lungo la via Appia, Torrino-Mostacciano-Spinaceto lungo la via Pontina, Vitinia-Acilia-Dragoncello lungo la via Ostiense, Primavalle, che tende a congiungersi con la striscia urbana sviluppata lungo la via Cassia, Val Melaina-Castel Giubileo-Settebagni lungo la via Salaria, il sistema Tiburtina Valley-Setteville, Torre Spaccata-Torre Angela-Borghesiana-Finocchio lungo la via Prenestina. Nei territori «intermedi» tra i quartieri periferici tradizionali e

i tessuti sconnessi a ridosso del GRA e oltre, sono visibili i disegni planimetrici dei massicci interventi di edilizia residenziale, pubblica e privata, realizzati negli anni Settanta e Ottanta. Nel corso degli anni Novanta, seppure con modalità più contenute, il processo di urbanizzazione si è propagato e per così dire «diluito» in un ambito più esteso. La periferia urbana ha proseguito la sua crescita per direttrici radiali e completamenti, così come i sistemi dei centri esterni hanno continuato il processo di saldatura reciproca e l'espansione verso Roma. La popolazione del capoluogo segna un ulteriore decremento, assestandosi intorno a 2.500.000 abitanti.

L'immagine mette inoltre in evidenza il processo di completamento e di allargamento delle periferie, alimentato anche dalla redistribuzione delle attività produttive e terziarie, che mostrano in questo periodo una propensione a localizzarsi nel territorio intermedio, in condizioni di buona accessibilità, presso nodi o segmenti della rete infrastrutturale. È in atto un processo di saturazione all'interno del GRA, dove la campagna romana sopravvive a fatica. L'espansione dell'urbanizzato in tutte le direzioni si verifica anche nei comuni Tiburtini, Prenestini e dei Castelli Romani. Fuori dal GRA, il processo di urbanizzazione a bassa densità vede la progressiva trasformazione del territorio aperto, tradizionalmente agricolo, in territorio della città diffusa.

Roma è attualmente un sistema di insediamenti che va al di là del proprio confine amministrativo, e contiene una molteplicità di piccole città con la loro storia. Anche la macchina amministrativa si sta adattando alla dimensione metropolitana. La gestione attraverso i Municipi, istituiti nel 2001, in sostituzione alle vecchie circoscrizioni, è infatti un tentativo di indirizzare in modo selettivo e più da vicino i tradizionali problemi legati alla dimensione dell'area urbana di Roma: congestione, insufficienza di attrezzature e servizi, abusivismo edilizio, degrado ambientale, ecologico e paesistico. In questa direzione si muove anche il nuovo Piano regolatore, adottato dal Consiglio Comunale il 20 marzo 2006. Per la prima volta viene infatti attribuita ai Municipi la valutazione e approvazione delle politiche diffuse e dei progetti relativi agli ambiti di trasformazione ordinaria. La riorganizzazione della periferia rappresenta uno degli obiettivi principali delle diverse operazioni urbanistiche proposte dal nuovo Piano, che strategicamente si appoggia all'idea delle centralità urbane: sistemi di funzioni da inserire all'interno dei tessuti da riqualificare, costituendo poli di attrazione che garantirebbero la diffusione dell'effetto-città nella periferia.

L'attuale capitale è disposta a macchia d'olio sulla piana dell'Agro, costretta a subire la pressione di una costante espansione edilizia. I processi di diffusione insediativa e di saldatura con i centri urbani dei comuni contermini contribuiscono ad aumentare le dimensioni della città oltre i suoi confini amministrativi. Il fotomosaico realizzato dalla Compagnia Generale Riprese Aeree di Parma nel **2005** raffigura una complessa struttura urbana che si estende su di un riquadro di poco superiore a 60x60 km, comprendente il territorio comunale e le sue immediate adiacenze.