
La Critica Sociologica

rivista trimestrale

DIRETTORE: FRANCO FERRAROTTI

ITALIA

una copia L. 3.000 (IVA compresa)
abbonamento annuo L. 12.000 (IVA compresa)
un numero arretrato costa il doppio

ESTERO

una copia L. 6.000 abbonamento annuo L. 24.000
Versamenti in c/c n. 33446006 intestato a «La Critica Sociologica»
Codice fiscale N. 01364030583

Direzione e amministrazione: Via Appennini, 42 - 00198 Roma

Tipografia Rondoni - Roma

Autorizzazione del Tribunale di Roma N. 11601 del 31-5-1967
Direttore Responsabile: Franco Ferrarotti

Spedizione in Abbonamento Postale — Gruppo IV - 70%

La Critica Sociologica

63-64. AUTUNNO-INVERNO 1982

ottobre-dicembre 1982 - gennaio-marzo 1983

SOMMARIO

F. F. — Somnium Scipionis pag. 3

SAGGI

F. FEHÉR, A. HELLER — Classe, modernità, democrazia (<i>parte I</i>) »	6
A. IZZO — Gli intellettuali italiani e il « riflusso » »	15
P. DE NARDIS — Policy Analysis e studi sull'implementazione »	31
C. G. ROSSETTI — A proposito di Weber, oggi »	52
F. FERRAROTTI — Sulla fortuna di Georg Simmel »	69

DOCUMENTAZIONI E RICERCHE

G. SARPELLON — Povertà, casa, città »	74
F. FERRAROTTI — Indagine sulla povertà a Roma »	88
R. CIPRIANI — Il caso di Valle Aurelia »	93
R. GALLIA — Primavalle: dalle lotte per la casa al piano decennale »	171
F. AVALLONE, L. GIULIANO, M. LEPORE, M. I. MACIOTI, M. MICHETTI — Ricerca sull'astensionismo elettorale »	183
M. I. MACIOTI, <i>a cura di</i> , Intervista a Marcella Glisenti »	196
Biografia, storia e società »	218

CRONACHE E COMMENTI

A. TOURAINE — Il X congresso dell'ISA: una testimonianza a caldo »	239
R. MOSCATTI — La sociologia dell'educazione al congresso ISA »	240
A. COEN — Il comitato « Futures Research » »	242
M. I. MACIOTI — Gruppo ad hoc sulle storie di vita »	242
R. CIPRIANI — Storie di vita e il caso italiano - La sociologia della conoscenza »	244
O. MADURO, M. I. MACIOTI — La sociologia della religione »	246
M. I. MACIOTI — Sette riviste a confronto »	248
R. CIPRIANI — Comunicazione, conoscenza e cultura a Trento »	251
LA CS — Il nuovo direttivo della Association Internationale des Sociologues de langue française »	252

SCHEDE E RECENSIONI » 253

Summaries in english of some articles » 279

La fotografia in copertina è di Renato Girometta

Questo numero è stato chiuso in tipografia il 7 dicembre 1982

Primavalle dalle lotte per la casa al piano decennale attraverso l'esperienza di una borgata popolare

Premessa

Primavalle è una delle dodici borgate popolari sorte a Roma a metà degli anni '30¹, quando l'IACP cominciò a realizzare i propri interventi per gli sfollati delle demolizioni fasciste nel centro della città. Nel panorama cittadino si configura quindi come un quartiere con un proprio impianto urbanistico, in nulla assimilabile alle borgate periferiche, più o meno abusive, realizzate nel dopoguerra. Nonostante questo alla fine degli anni '60 il problema della casa — motore della conflittualità sia spontanea che organizzata — si avvertiva ugualmente per la presenza all'interno della borgata di circa quattrocento alloggi in casette minime, cioè baracche in muratura ad un piano.

Inoltre il resto del patrimonio abitativo, costituito essenzialmente da alloggi monocamera e bicamera con servizi insufficienti (il più delle volte dotati del solo vaso e lavabo) e cucina spesso in alcova, risultava sottodimensionato rispetto ai bisogni delle famiglie insediate, creando così un diffuso stato di sovraffollamento ulteriormente aggravato alle coabitazioni imposte dalla situazione generale del settore; determinando così un'accentuazione del diffuso degrado fisico degli immobili dovuto alla totale assenza di manutenzione nel corso degli anni.

Inoltre le condizioni igieniche del quartiere fino ad alcuni anni fa erano ulteriormente aggravate dalla presenza all'interno dell'abitato di un depuratore a cielo aperto che riversava i propri liquami in una marana scoperta che correva lungo le abitazioni: nonché dalla totale assenza di servizi e verde.

All'inizio nessuno poteva prevedere con certezza che l'azione intrapresa dal *Comitato di lotta per la casa di Primavalle*, partita dal bisogno di un alloggio decente da parte di alcune centinaia di famiglie della borgata, si sarebbe trasformata in un'eccezionale esperienza di rinnovo urbano; esperienza che avrebbe investito vari aspetti della gestione del territorio, dagli investimenti dell'edilizia pubblica e la loro localizzazione all'uso delle strumentazioni urbanistiche e ai problemi del recupero del patrimonio edilizio esistente.

Non è solo questo però che distingue l'esperienza portata avanti dal Comitato di lotta per la casa di Primavalle. Infatti, nonostante la sigla, questo organismo non è stato mai identificabile con organizzazioni di analogia denominazione che in periodi successivi sono sorte facendo riferimento a gruppi politici ben definiti. Si è trattato invece di un organismo di base che ha avuto una sua propria storia originale, legata alla realtà del quartiere in cui è nato; realtà attraverso la quale ha sempre vissuto e mediato i condizionamenti posti alla sua iniziativa dall'evolversi negli anni del quadro politico e sociale.

Se un'analogia esiste con le organizzazioni che, pur avendo la stessa denominazione, hanno una storia e probabilmente un'origine ben di-

¹ Le altre sono: Acilia, Gordiani, Prenestino, Pietralata, Quarticciolo, San Basilio, S. Maria del Soccorso (Tiburtino III), Tor Marancia, Trullo, Tuscolano, Val Melaina.

versa, è stata quella di aver perseguito l'ipotesi politica della creazione di un organismo di massa territoriale. Ipotesi che sono state proprie dei gruppi politici e di varie organizzazioni nate nell'ambito dell'area politica della nuova sinistra, che hanno teorizzato e cercato di praticare delle iniziative di lotta per la casa, e più in generale di lotte sociali, che fossero direttamente antagoniste al sistema dominante e all'uso capitalistico del territorio; come testimonia la vasta e varia pubblicistica esistente al riguardo.

Non si poteva prevedere che dopo tanti anni di iniziative e di lotte, con la ricchezza di risultati conseguiti, questo fenomeno di lotta urbana di massa non si sarebbe coagulato in un'organizzazione stabilmente strutturata; e neppure che non si sarebbe verificata l'estensione, generalizzata ad altre situazioni analoghe, delle indicazioni che potevano scaturire da tali positivi risultati.

Verso questa direzione, in tempi successivi e modi differenti, ha sempre cercato di indirizzarsi l'iniziativa del Comitato; che nella propria ipotesi politica prevedeva appunto la realizzazione di un organismo di massa di tipo consiliare che, in un ambito territoriale esteso e circoscritto allo stesso tempo, raccogliesse tutte le strutture organizzative di base, comprese le sezioni dei partiti di sinistra e le sezioni sindacali locali. Questo organismo strutturato territorialmente in analogia a quanto si teorizzava in quel periodo rispetto ai CUZ sindacali, da poco istituiti, avrebbe dovuto essere caratterizzato dalla capacità di iniziativa e di intervento nei vari aspetti della gestione del territorio e in tutte le problematiche connesse, con delle capacità propositive e di programmazione che si rivelassero antagoniste a quelle decisionali delle istituzioni date, fossero esse di natura elettiva o amministrativa.

Tali indicazioni facevano parte del bagaglio ideologico sul contropotere, patrimonio di numerosi gruppi di base e organizzazioni varie nate a cavallo fra gli anni 60 e 70 nell'ambito dell'area politica della nuova sinistra; organizzazioni che caratterizzavano il proprio intervento nella realtà sociale per l'incisività immediata delle iniziative intraprese, quali le occupazioni di case vuote o le autoriduzioni, e che si ponevano di fatto in netta contrapposizione ai comitati di quartiere, organismi a composizione sociale interclassista che si andavano formando sulla base di esigenze e rivendicazioni settoriali, quali la realizzazione di un parco pubblico o il reperimento di aule scolastiche.

Se il riavvicinamento fra le esigenze e le esperienze di queste diverse organizzazioni sociali di base si realizzerà negli anni successivi, soprattutto per quello che riguarda la politica urbanistica nella città di Roma, neanche questo sarà tuttavia sufficiente a creare delle strutture stabili e incisive. Anche quando la loro azione raggiungerà dei contenuti estremamente qualificati e politicamente rilevanti, come ad esempio gli interventi unitari dei CdQ sul decentramento amministrativo e sulla revisione del piano regolatore su base circoscrizionale, ciò sarà dovuto essenzialmente all'impegno pratico e decisivo di singoli membri dei vari comitati; all'impegno dei quali resterà legata la presenza o meno di ogni comitato nelle diverse iniziative.

La storia di questi anni ha provveduto a far giustizia di molte teorizzazioni e di molte illusioni, per quanto genecrose fossero. Nessuna esperienza di lotta urbana di massa si è consolidata a tal punto da costituirsi in movimento sociale organizzato su base stabile².

² Una conferma in tal senso si ritrova in varie testimonianze su situazioni differenti e in periodi anche temporalmente differenti.

— AA.VV., *Le lotte per la casa in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1977.

Fallite sia l'ipotesi della creazione di contropoteri di base antagonisti agli organismi istituzionali, sia l'ipotesi della generalizzazione e quindi estensibilità delle varie iniziative, rimane tuttavia fondamentale la caratterizzazione dell'esperienza portata avanti nell'ambito della borgata di Primavalle; che dall'inizio datato nell'ormai lontano 1971, non solo non si è dissolta, ma ha anzi conseguito degli obiettivi molto importanti sul piano dei risultati concreti.

Le quattrocento famiglie che abitavano nelle case minime si sono trasferite nei nuovi alloggi realizzati all'interno della borgata. Le condizioni di nocività ambientale sono state eliminate, e realizzati alcuni importanti servizi. Nella vicina zona di Torrevecchia è in fase di ultimazione un nuovo quartiere popolare, su una vasta area sottratta alla speculazione privata. Per il resto della borgata è stato proposto un piano che prevede il recupero e la ristrutturazione dell'intero patrimonio edilizio, nonché la riqualificazione urbanistica dell'intero quartiere. Questo per limitarsi solo ai risultati sulla casa e l'assetto del quartiere; l'intero processo è stato più complesso ed intrecciato con altri episodi molto importanti, ad esempio la scuola popolare e i corsi della 150 ore i primi anni, l'autogestione degli alloggi e la gestione di alcuni importanti problemi sociali (quali la droga o l'emarginazione dei cosiddetti matti) in seguito.

Tuttavia la riflessione sull'intera vicenda di Primavalle non lascia spazio a considerazioni epiche o trionfistiche; questo, nonostante la vitalità dell'esperienza che dura da oltre un decennio (per quello che riguarda le lotte organizzate, perché la conflittualità spontanea, singola o collettiva, è sempre esistita), e la sua esemplarità data da una forma di iniziativa vitalmente antistorica (intervento sulle istituzioni quando erano delle illustri sconosciute per buona parte della sinistra, vecchia e nuova; progettualità sociale reale quando il mitizzato efficientismo amministrativo comunista mostrava la corda alla prova dei fatti; riqualificazione delle forme di vita nel quartiere ora con una grossa operazione di recupero-riuso urbano, quando questo tema sembra non essere più all'ordine del giorno neppure per gli intellettuali illuminati).

Probabilmente la sedimentazione dei risultati di questa, come di altre lotte nel territorio, va ricercata (ma è una riflessione ancora tutta da fare) negli effetti sulle strutture e sulle persone coinvolte a qualunque titolo nel governo della città.

La conflittualità organizzata: forme e obiettivi

La storica abitudine degli abitanti della borgata a lottare per migliorare le condizioni di vita nel quartiere (come gli scioperi alla rovescia nel dopo-guerra per ultimare case e strade) rendeva relativamente più facile organizzare la conflittualità spontanea generata dalle oggettive condizioni di vita nel quartiere, che si esprimeva in mille rivoli di iniziative individuali.

Nasce così il Comitato di Lotta per la Casa di Primavalle, costituito nel maggio 1972 dagli abitanti della borgata, soprattutto quelli dei lotti più fatiscenti, sotto l'impulso del preesistente Collettivo Primavalle; che

— AA.VV., *La Magliana, Vita e lotte di un quartiere proletario*, Feltrinelli, Milano, 1974.

— P. DE OLIVEIRA, F. MARCONI, *Politica e progetto. Un'esperienza di base in Portogallo*, Feltrinelli, Milano, 1977.

— F. FERRAROTTI ed altri, *Vite di periferia*, Mondadori, Milano, 1981.

era intervenuto con una indagine sulla nocività delle condizioni di vita e con la creazione di una originale scuola popolare, che poi darà impulso alle prime esperienze dei corsi delle 150 ore.

Questo Collettivo, nato nel 1971 come tanti altri organismi spontanei e di base formati in quel periodo all'inizio non ha avuto vita facile anche se per buona parte era costituito da giovani della borgata³. Questo perché la credibilità verso la gente in genere, e verso gli abitanti delle casette in particolare, era minata dal fatto che già in precedenza altri gruppi politici avevano utilizzato la borgata come terreno per la propria propaganda ideologica, del tutto incapace ad offrire uno sbocco politico ed organizzativo alle potenzialità rivendicative che le necessità degli abitanti proponevano. A questo si aggiungeva inoltre la totale diffidenza da parte degli abitanti per la « politica »; conseguenza dell'intervento esclusivamente elettorale e clientelare degli altri partiti, compreso il PCI.

La precedente esperienza di alcuni membri del collettivo, provenienti da organismi quali il CAB (Comitato agitazione borgate) o il Servizio Civile, aveva consigliato di attuare un lavoro capillare e una presenza costante, con la quale si era riusciti a superare questo tipo di diffidenza, creando un clima di solidarietà che doveva trovare un proprio momento catalizzante con l'occupazione di un locale con fontane in disuso e l'esecuzione dei lavori di ripristino per realizzarvi la sede del neonato Comitato di lotta per la casa.

La bontà di questo metodo, guardato con sufficienza dagli altri gruppi e ignorato dalle sezioni dei partiti, venne subito dimostrata nel riuscire ad organizzare in sei mesi un'occupazione di terreni abbandonati degli IACP e una manifestazione con corteo per le vie del quartiere; manifestazione nella quale per la prima volta gli studenti erano una sparuta minoranza e invece la gente del quartiere era coinvolta in prima persona, dopo tanti anni di inerzia e passività politica.

L'organizzazione che si andava creando con una massiccia presenza proletaria, non venne mai indirizzata verso una precisa scelta politica sia per la frammentazione delle forze dell'area della nuova sinistra, frantumazione del tutto incomprensibile agli occhi dei lavoratori in lotta, sia per i contrasti di conduzione politica che si crearono fra il Comitato e gli altri gruppi politici presenti a Primavalle. Contrasti che riguardavano non solo la loro iniziativa discontinua, ma soprattutto l'incapacità manifestata nel mettere in discussione e superare la visione dell'organizzazione di massa come cinghia di trasmissione di un partito o di un gruppo, all'interno del quale lavorare per assecondare l'estrazione e la formazione di quadri politici proletari. Pratica sempre rifiutata dal Comitato di lotta perché avrebbe voluto dire perpetuare il ruolo di massa di manovra della maggior parte dei lavoratori impegnati nelle lotte, e riproporre di fatto uno schema di delega proprio dell'azione, che si criticava, dei partiti tradizionali della sinistra.

Alle prime iniziative di lotta (un esposto alla magistratura con cui si denunciavano le condizioni igienico-sanitarie della borgata, nel giugno 1972) l'IACP rispose con la promessa di assegnare alle famiglie abitanti nelle casette un nuovo alloggio nel complesso da realizzare a Prima Porta. La proposta era inaccettabile perché significava sradicare un nucleo sociale ormai consolidato per ritrasportarlo all'estrema periferia, intravedendovi contestualmente l'intenzione di cominciare ad espellere nuovamente i proletari da un'area ormai centrale per avere dei terreni liberi per successive gestioni patrimoniali, non ultima l'alienazione ai privati;

³ Da notare comunque che si trattava di giovani scolarizzati, per lo più studenti universitari.

come si stava procedendo in quel periodo per l'area di via Sabotino, nel centrale quartiere Mazzini.

Anche qualora questa interpretazione non fosse stata veritiera, nella migliore delle ipotesi i terreni di risulta dalla demolizione delle baracche sarebbero diventati un polmone di servizi e verde per i quartieri limitrofi intensamente edificati, favorendo così con l'uso di aree pubbliche l'aumento di valore dell'edilizia privata circostante, senza alcuna contropartita in termini di utilità pubblica⁴.

A questo punto, presa la decisione di lottare per far costruire nuovi alloggi nella zona, fu realizzato uno studio con la sezione laziale dell'INU, tramite il quale venne individuata la possibilità di un completamento dei due piani di zona 167 limitrofi alla borgata, che offrivano la possibilità, ufficialmente « dimenticata », di realizzare una parte dei nuovi alloggi richiesti.

Di questo obiettivo, tramite le forze politiche di sinistra, venne investita la Circoscrizione della zona (la XIX), che iniziava in quel periodo la sua attività dopo il passaggio della suddivisione del decentramento romano da dodici a venti circoscrizioni. Come incontro doveva risultare piuttosto deludente. Da parte sua la Circoscrizione non rappresentava un interlocutore valido, essendo un organismo limitato a pareri consultivi e di una rappresentatività più formale che reale; inoltre i singoli rappresentanti delle forze politiche erano o del tutto digiuni di una formazione politica di base a contatto con le esigenze della gente o del tutto impreparati e inconsapevoli di quelli che avrebbero dovuto essere i loro compiti all'interno di una istituzione, oppure — e rappresentavano la maggioranza — carenti sotto entrambi gli aspetti.

Nonostante questo però, in seguito la ricerca di una propria dignità istituzionale avrebbe portato questo organismo ad entrare in conflitto con l'amministrazione comunale; conflitto che per aver incrinato il fronte istituzionale e la compattezza degli stessi partiti, di fatto doveva agevolare il conseguimento degli obiettivi espressi dal movimento di lotta, che ne ha saputo sfruttare le contraddizioni e i contrasti.

La controparte migliore quindi in questa fase risultava concretamente l'altro interlocutore istituzionale immediato, l'IACP; che anche se organo tecnico-burocratico più che politico, era però l'ente preposto all'attuazione del primo obiettivo della realizzazione di nuovi alloggi, che con il suo stesso funzionamento ne poteva ostacolare o comunque condizionare il conseguimento. Conseguimento molto importante per consolidare la lotta confermando la fiducia della gente che vi era impegnata, e per allargarla verso più ampi e significativi risultati.

Ottenuta la decisione di costruire sulle aree individuate all'interno della borgata le nuove case finanziate con i fondi speciali per l'eliminazione degli alloggi malsani, stanziati dalla legge di riforma della casa (la 865 del 1971), venne organizzato un controllo popolare su tutto lo snervante iter necessario a concretizzare la loro realizzazione, dai finanziamenti ai progetti, dal rilascio delle licenze agli appalti, denunciando i ritardi e le responsabilità politiche. Con il risultato che l'intervento di Primavalle, inserito per ultimo in tale programma, sarà il primo ad essere portato a termine.

Per poter arrivare alla consegna dei primi 96 alloggi, effettuata alla fine del novembre 1976, si è avuto anche un impegno straordinario sul problema delle assegnazioni, controllate e gestite dai futuri inquilini; i

⁴ Questo concetto rimarrà presente anche in fasi successive della vicenda, costituendo elemento di contrasto con le posizioni sostenute da esponenti del PCI e del PSI, presenti nelle istituzioni.

quali son dovuti ricorrere a numerosi stratagemmi interpretativi delle norme esistenti (dalle quali in nessun caso l'IACP sarebbe stato disponibile a derogare) per inventare sia le modalità per la formazione delle graduatorie di assegnazione che alcune soluzioni operative specifiche. Lavoro reso maggiormente necessario e difficile dalla non coincidenza, in questa fase, degli alloggi da assegnare con il numero di famiglie da sistemare per poter demolire tutte le casette del lotto più fatiscente. Per questi motivi il lavoro preparatorio in vista dell'assegnazione era cominciato più di un anno prima, con una serie di assemblee tenute tutti i sabati; tramite le quali si erano sviscerati tutti i problemi e si erano lasciati decantare tutti i personalismi e le rivalità incancrenite in anni di vita precaria. Solo così alla fine sarà possibile risolvere il soprannumero delle famiglie rispetto agli alloggi disponibili, ricorrendo in parte ad un volontario trasferimento in nuove abitazioni dell'IACP realizzate in altre zone, in parte alla sistemazione in alloggi parcheggio; per il reperimento dei quali si è dovuti ricorrere sia alla soluzione individuale realizzata dal singolo inquilino, che intraprendere una lotta per l'uso di una palazzina semiabusiva, che ha visto coinvolto l'intero quartiere e la circoscrizione.

La naturale evoluzione di questa fase di lotta è stata l'iniziativa per giungere alla determinazione del canone di affitto dei nuovi alloggi. Dal rifiuto del canone provvisorio deciso unilateralmente dall'IACP, si è passati alla proposta di un affitto articolato su tre fasce di reddito; in applicazione di norme emanate nel 1972 che prevedevano per gli alloggi popolari un canone sociale legato al reddito familiare, e mai applicato se non parzialmente a Milano e in Emilia Romagna (nonostante gli accordi tra sindacato e ANIACAP del '74). Questa proposta, discussa con il Sunia e infine accettata dall'IACP, è stata applicata attraverso le risoluzioni emerse dalle assemblee degli stessi inquilini, dando luogo a casi di morosità marginali e del tutto irrilevanti.

Il controllo sugli strumenti urbanistici

Mentre procedevano queste realizzazioni, per completare l'eliminazione delle restanti casette si individuava la possibilità di realizzare gli altri alloggi all'interno della borgata, su un terreno libero di proprietà dell'IACP; la cui utilizzazione però era subordinata alla predisposizione di una variante del piano regolatore, necessaria per inserire la borgata in zona 167 e consentire quindi la realizzazione di alloggi popolari.

Si poneva quindi l'obiettivo più impegnativo rappresentato dalla redazione di un piano di ristrutturazione dell'intera borgata; indispensabile per un risanamento che non volesse riproporre condizioni di sovraffollamento, concentrazione e insufficienza di servizi inaccettabili. A tal fine apparve immediatamente evidente come fosse necessario acquisire una nuova vasta area per consentire l'espansione della borgata e garantire in seguito il completamento della ristrutturazione. Era questa una richiesta prioritaria del Comitato di lotta; richiesta fatta propria dal Consiglio della XIX circoscrizione, che sin dal giugno 1973 aveva indicato la necessità di vincolare un'area edificabile situata lungo la via Torrevecchia, della dimensione di oltre 47 ettari di proprietà quasi completamente della compagnia Fondiaria Romana.

La pronta risposta dell'assessore al piano regolatore (la democristiana Maria Muu Cautela) fu la presentazione dopo pochi mesi, a novembre del 1973, di un piano che non solo non accennava all'area di via Torrevecchia, ma proponeva anche un incredibile lavoro di demolizione e ricostruzione che con tempi di attuazione più che decennali avrebbe dovuto portare al rinnovamento del patrimonio edilizio della borgata. Ini-

ziativa tesa essenzialmente a coprire i proprietari dei terreni di Torrevecchia, che nel giugno 1973 avevano presentato un progetto di lottizzazione per realizzare circa mille alloggi e una notevole quantità di strutture commerciali e servizi privati⁵.

L'intenzione di salvaguardare gli interessi della speculazione cercando di mettere a tacere le rivendicazioni con una manciata di case e tante promesse era troppo scoperta; il consiglio circoscrizionale, dietro la pressione popolare, non poté fare a meno di rifiutare il piano e ribadire le richieste originarie con una delibera del febbraio 1974. Così, mentre il Comitato rivolgeva la propria attenzione e il proprio impegno organizzativo soprattutto nel seguire il faticosissimo iter burocratico necessario per la realizzazione dei primi alloggi, iniziava un braccio di ferro con fasi alterne che, dopo un lungo silenzio durato quasi un anno, ha visto l'ufficio del Piano regolatore partorire una nuova proposta che migliorando i contenuti tecnici e formali della precedente, ne manteneva comunque la sostanza.

In base a questo nuovo piano e di fronte alla precisazione degli obiettivi popolari, nell'aprile 1975 in circoscrizione si arriva ad una proposta di mediazione, poi accettata dall'amministrazione centrale: l'adozione subito del piano di zona della borgata per consentire la costruzione degli altri alloggi da destinare (oltre a quelli già in costruzione) agli abitanti delle casette, utilizzando per verde e servizi le aree liberate con la demolizione dei lotti malsani; l'impegno a realizzare in seguito gli alloggi necessari per le ulteriori esigenze abitative della borgata, prevedendo di vincolare ed espropriare con iniziative successive le aree necessarie, utilizzando a questo fine sia l'area di via Torrevecchia che altre aree ad essa limitrofe.

L'adozione con questa formula del piano di zona di Primavalle, anche se può apparire macchinosa e incomprensibile, ha invece costituito un altro momento di notevole crescita politica per gli abitanti della borgata, che sono stati resi partecipi di processi amministrativi e tecnici in genere delegati ad altri, costituendo inoltre un caso di mediazione politica su programmi concreti, e non su scontri ideologici.

Con questo stesso spirito si era cercato un confronto preventivo sulla localizzazione e i progetti delle nuove case e dei servizi sociali da realizzare contestualmente (i cui cantieri saranno avviati nel 1977), anche se, avviato il confronto, si creava un atteggiamento di reciproca diffidenza fra proletari-utenti da una parte e tecnici-progettisti dall'altra. Questa particolare esperienza tuttavia, superando momenti di spiegabile tensione, ha mostrato agli uni come fosse possibile operare scelte che andassero anche oltre la rivendicazione immediata dell'alloggio per investire la determinazione dei servizi sociali collettivi, e agli altri come le elaborazioni teoriche anche progressiste, in assenza di una verifica della loro giustezza e di una accettazione generalizzata dei modelli di vita proposti, possono rivelarsi estremamente astratte e addirittura coercitive.

Per quello che riguarda invece l'adozione del piano di zona nell'area di via Torrevecchia limitrofa alla borgata, l'ultima proposta dell'amministrazione comunale democristiana, precedente il 20 giugno 1976, si era avuta in occasione delle varianti urbanistiche circoscrizionali: consentire

⁵ La notizia e i dati su questa proposta di lottizzazione, che in seguito si sarebbero rivelati di grande utilità per il conseguimento dell'obiettivo, erano stati forniti di nascosto da un dirigente dell'USPR, molto emozionato per l'occasione, che a quell'epoca tutti definivano un fedelissimo dell'amministrazione in carica. In numerose altre occasioni ci si sarebbe trovati di fronte ad analoghi casi di collaborazione da parte di persone che pensavano di fare solo il loro dovere rispondendo ad una propria esigenza morale.

ai proprietari di procedere ad una lottizzazione convenzionata, in base alla quale avrebbero costruito una minore quantità di residenze e una notevole quantità di strutture commerciali cedendo in cambio non solo le aree (come prescrive la legge) necessarie a realizzare verde e servizi pubblici, ma anche altre aree sufficienti per realizzare un intervento di edilizia residenziale pubblica. Accordo che qualcuno si sforzava di presentare come un esempio di corretta gestione amministrativa, che in un sistema di libero mercato delle aree fabbricabili non penalizzasse un unico proprietario con il vincolo di esproprio per fini sociali.

Sulla fondatezza di queste considerazioni non si era molto convinti, perché si rischiava ancora una volta di favorire gli interessi della speculazione consentendo una localizzazione dell'iniziativa pubblica tale da agevolare l'urbanizzazione e quindi l'aumento di valore delle aree circostanti, creando tra l'altro un mercato di sicuri utilizzatori delle strutture commerciali e di servizio realizzate dai privati. Così, in seguito ad un'indicazione di lavoro fornita da Aldo Natoli in un incontro avuto con alcuni compagni del comitato, si avviò una collaborazione con il corso di Architettura sociale della facoltà di Architettura, per uno studio sulla struttura della proprietà fondiaria della zona; studio che ha dimostrato come la Compagnia Fondiaria Romana, proprietaria all'origine di tutti i terreni che andavano da Boccea all'ospedale psichiatrico e ancor oggi uno dei grossi proprietari fondiari della zona, è stata la maggior beneficiaria delle locali vicende edilizie ed urbanistiche degli ultimi vent'anni⁶. Per cui un eventuale vincolo dell'area non avrebbe leso i diritti e le legittime aspirazioni dei proprietari, ma sarebbe risultato un semplice contributo alla collettività per sanare e migliorare una condizione urbana insoddisfacente che si era concorsa in maniera così massiccia a determinare.

A questa considerazione se ne aggiungeva un'altra di natura tecnica sulla quantità di alloggi, da realizzare, necessari per sistemare non solo le famiglie le cui case fatiscenti andavano demolite, ma anche le famiglie che si sarebbero dovute allontanare da Primavalle per consentire le operazioni di ristrutturazione del patrimonio edilizio da recuperare; interventi previsti sia dalle risoluzioni circoscrizionali che dal piano di zona, ma per i quali fino ad allora non si era data alcuna indicazione né intrapresa alcuna iniziativa.

Sia la motivazione politica che l'indicazione tecnica in seguito sono entrate a far parte di una osservazione alla variante circoscrizionale di PRG nel cui ambito ricadeva il comprensorio contestato, con la quale si rivendicava la destinazione a 167 dell'intera area. Questa osservazione, redatta a nome del Comitato di lotta per la casa da un gruppo di tecnici membri degli organismi di base della zona, ha avuto sul proprio obiettivo l'immediata solidarietà di tutti i Comitati di quartiere, la cui iniziativa nella battaglia per il controllo dell'uso del territorio registrava in quel periodo un notevole impegno, connesso proprio a contrastare alcune scelte di fondo delle varianti circoscrizionali⁷.

Le indicazioni e le proposte contenute nell'osservazione venivano sostanzialmente accolte sia dal consiglio della XVIII circoscrizione, nel cui ambito ricade l'area, sia da quello della XIX, nel cui ambito ricade Primavalle (quest'ultimo non senza contrasti per la verità); infine sono state accettate anche dalla nuova amministrazione comunale che nel giugno 1977 ha istituito il piano n. 74 «Torrevecchia»; nell'ambito del quale

⁶ Cfr.: G. STORTO, V. PIGNATELLI, *L'uso capitalistico del territorio a Primavalle*, L'Altra Roma, n. 4/1976, pagg. 10-11.

⁷ Cfr.: *Uso della città e scontro sociale*, L'Altra Roma, Quaderno n. 1/1977.

l'IACP alla fine dell'aprile 1978 ha appaltato l'intervento per la realizzazione di oltre mille alloggi e varie opere di edilizia sociale, attualmente in fase di completamento.

Accolta la variante, il Comitato di lotta per la casa, nel frattempo trasformato in Comitato di quartiere (come si spiegherà più avanti), nel successivo iter progettuale assumerà un atteggiamento di disimpegno; sia perché era maggiormente occupato dai problemi posti dalla definizione del canone sociale e del recupero del patrimonio abitativo non fatiscente, sia perché dava un giudizio negativo sulla precedente esperienza di partecipazione popolare, che a fronte di uno sforzo organizzativo non indifferente produceva scarsi risultati pratici, soprattutto in assenza di una reale disponibilità della controparte.

Il piano di recupero

L'osservazione alla variante urbanistica conteneva già delle indicazioni sulla necessità di recuperare il patrimonio edilizio della borgata, per lo meno quello non degradato ad un punto tale da consigliarne la demolizione e la sostituzione.

Questo argomento risultava molto stimolante sia per le richieste che venivano dagli stessi abitanti, sia perché poteva inserirsi con una propria specificità nel dibattito allora in corso sul recupero-riuso dell'edilizia residenziale, che prendeva in considerazione quasi esclusivamente il fenomeno degli alloggi vuoti o sottoutilizzati, fossero essi degradati o meno, mentre gli alloggi pubblici si presentavano con il problema opposto di uno stato di diffuso sovrautilizzo.

Il sovrautilizzo, che concretamente si manifesta in una condizione generalizzata di sovraffollamento generata dall'inadeguatezza della dimensione degli alloggi (con superficie dai 38 ai 52 mq la maggior parte, imposta dai vincoli legislativi e normativi in base ai quali sono stati realizzati) rispetto alla composizione dei nuclei familiari ed ai numerosi fenomeni di coabitazione, ha portato anche ad un'accentuazione del degrado degli immobili; basti pensare ad esempio al frequente verificarsi di casi di umidità da condensa all'interno degli alloggi. Per cui accanto al problema di intervenire con un piano di risanamento generalizzato per rimettere in efficienza e in condizioni di buon uso tale patrimonio, si poneva la necessità di adeguarlo dimensionalmente predisponendo interventi di ristrutturazione che prevedessero la possibilità di accorpate tra loro alloggi piccoli per ricavarne altri di dimensione maggiore.

Su queste tematiche continuò a lavorare il gruppo di tecnici che aveva elaborato precedentemente l'osservazione sull'area di via Torrevecchia; per verificare la fattibilità e l'operatività di tali indicazioni.

Le perplessità iniziali non mancavano sicuramente. Innanzitutto perché questo miglioramento qualitativo si sarebbe accompagnato ad una minore disponibilità quantitativa di alloggi, creando un fabbisogno aggiuntivo da colmare obbligatoriamente procedendo ad una nuova edificazione, necessaria per consentire tali operazioni. Si era calcolato che a Roma, qualora si fossero avviate operazioni di ristrutturazione così intense, oltre diecimila alloggi (pari ad oltre il 20% del patrimonio pubblico totale) avrebbero dovuto essere eliminati per consentire, con il riutilizzo dei relativi vani, il riequilibrio della dimensione e dei tagli degli alloggi⁸.

⁸ Cfr.: R. GALLIA, *Un'ipotesi politica per il patrimonio edilizio pubblico*, L'Altra Roma n. 5/1976, pagg. 14-15 e n. 6-7/1976, pagg. 26-28.

Inoltre vi era una diffidenza iniziale generata dalla cultura urbanistica dominante in quel periodo, derivata dalla pubblicistica di sinistra (essenzialmente la *Roma moderna* di Insolera e le *Borgate di Roma* di Berlinguer e Della Seta) che giudica e descrive queste borgate solo come dei ghetti frutto dell'oppressione fascista senza alcuna considerazione per la complessità del contesto culturale oltretutto politico in cui nacquero, delle quantità e qualità del patrimonio residenziale che contengono, delle potenzialità di innesco di una politica di rinnovo urbano che offrono oggi nella gestione della città. Un esempio concretizzato di queste concezioni è l'operazione inizialmente attuata a Tiburtino III: dispersi gli abitanti originari, sistemate altrove le famiglie che nel frattempo avevano occupato abusivamente gli alloggi rimasti vuoti, si sono demoliti edifici a due o tre piani per far posto a nuove costruzioni, molto più dense.

Il successivo studio doveva portare ad una verifica dai risultati molto positivi e molto stimolanti, fatti propri dal Comitato di lotta per la casa e diffusi nel giugno 1977 con un opuscolo ciclostilato dal titolo significativo « Primavalle. Piano di ristrutturazione. Proposte per un dibattito ». Era significativo questo titolo perché denunciava il metodo con cui si pensava di portare avanti la gestione degli obiettivi proposti, fondato essenzialmente su un'attività di propaganda e un intervento a livello di opinione.

Durante l'estate '77 però era successo qualcosa che avrebbe modificato il quadro di riferimento e le possibilità di portare avanti e di gestire l'obiettivo del recupero-riuso del patrimonio residenziale pubblico.

La legge 8 agosto 1977 n. 513, introducendo dei nuovi livelli minimi di canone di affitto nelle case popolari, in attesa dell'introduzione del canone sociale legato al reddito dell'inquilino e già previsto da norme del 1972, avrebbe messo in moto un fermento notevole all'interno dell'inquinato generato non solo e non tanto dall'aumento generalizzato dei canoni, quanto soprattutto dal fatto che ciò avveniva in maniera indiscriminata, senza considerare né la qualità dell'alloggio né le condizioni socio-economiche della famiglia che lo occupavano. Non a caso la reazione negativa più generalizzata si è avuta nei confronti della determinazione della quota servizi, che gli inquilini rivendicavano di pagare al livello minimo lì dove fosse carente il servizio casa nel suo insieme, considerando quindi sia lo stato dell'alloggio che le condizioni generali del quartiere all'interno del quale ricadeva; al contrario l'amministrazione dell'IACP considerava servizi solo quelli effettivamente prestati (quali portierato, pulizia, giardinaggio, ecc.) accondiscendendo quindi alla corresponsione della quota minima solo nei casi in cui la prestazione fosse limitata alla sola erogazione di luce e acqua comuni.

La mobilitazione dell'inquinato su questi argomenti si mostrò notevole, rafforzando i comitati di quartiere e inquilini lì dove già esistevano e dando vita a nuovi organismi di base in numerose altre situazioni. A Primavalle in particolare, dove dopo l'apertura dei nuovi quartieri e la accettazione da parte del comune delle richieste sull'area di via Torrevecchia le motivazioni della partecipazione popolare segnavano una battuta d'arresto, l'interesse suscitato dall'applicazione delle nuove norme per la determinazione del canone di affitto è stato talmente alto e la partecipazione degli abitanti della borgata talmente numerosa, da determinare la naturale trasformazione dell'esistente Comitato di lotta in Comitato di quartiere.

Le esperienze già maturate fecero sì che i vari comitati, riuniti in un Coordinamento cittadino, riuscissero ad impostare una vertenza complessiva con la gestione dell'IACP, basata su una piattaforma articolata con obiettivi che andavano dal controllo della gestione dei fondi di manutenzione e dell'applicazione del canone minimo, alla rivendicazione del-

la definitiva applicazione del canone sociale e della realizzazione di concreti programmi di risanamento e ristrutturazione dei quartieri popolari. Quest'ultimo obiettivo in particolare costituiva uno degli elementi qualificanti e trainanti dell'intera vertenza, perché veniva considerato come presupposto indispensabile per una fruizione il più equilibrata possibile in senso egualitario degli alloggi popolari, presupposto indispensabile per una seria applicazione del canone sociale; non essendo pensabile infatti che inquilini che abitano in alloggi di recente costruzione, e inquilini che abitano in alloggi vecchi non risanati, accettino di pagare un canone di affitto stabilito con i medesimi criteri.

Rispetto ai problemi posti da questa vertenza l'atteggiamento dell'IACP fu quello di un muro di gomma, praticando una tattica del rinvio agevolata dalla fase di passaggio di alcune competenze alla struttura comunale e da un pressoché totale silenzio stampa. Così mentre i vari programmi di intervento continuavano ad intendere per risanamento le sole opere di manutenzione straordinaria, riguardanti le parti comuni di un edificio e la sistemazione esterna dell'area, senza alcun intervento all'interno dei singoli alloggi, l'iniziativa di base, pur collegandosi alla struttura sindacale, sarà legata in pratica ad occuparsi solo della determinazione dei canoni di affitto.

Per predisporre dei piani che prevedessero la riqualificazione degli alloggi contemporaneamente al miglioramento dell'intero quartiere, bisognerà attendere che con il piano decennale (legge 457 dell'agosto 1978) vengano introdotte delle apposite norme. Solo allora l'IACP prenderà iniziative in tal senso, avviando alla fine del 1979 l'elaborazione dei piani di recupero per cinque quartieri diversi, fra cui la borgata di Primavalle.

Qui, per gli studi già prodotti, l'operazione si sarebbe dovuta svolgere velocemente. Invece appena oggi sono state assunte delle decisioni in merito, che attendono ancora di essere formalizzate. Questo perché il piano di recupero, oltre ad essere passato di moda come argomento all'attenzione di chi ha la responsabilità del governo della città, soppiantato dal problema degli sfratti, ha risentito di tutti i ritardi culturali e di elaborazione che un problema così specifico pone.

Si sono così prepotentemente ripresentati tutti quei problemi che già si erano proposti nelle recenti vicende della borgata, dall'uso per servizi di aree pubbliche collocate in una zona già edificata alla considerazione sull'edilizia realizzata durante il ventennio fascista. Su questo problema in particolare si è concentrato uno dei nodi decisionali da sciogliere, che amministrazione comunale, IACP e circoscrizione si palleggiavano fra di loro. Esistono all'interno della borgata alcuni edifici costruiti immediatamente prima della guerra, che precedentemente si era deciso di demolire per trasferire gli abitanti nelle nuove costruzioni da realizzare a Torrevecchia. Sono edifici effettivamente in cattivo stato di conservazione, non avendo mai subito interventi di manutenzione ed essendo composti da alloggi molto piccoli. Tuttavia, con opportuni lavori di risanamento e ristrutturazione, possono essere riadattati ottenendo alloggi sostitutivi per attuare gli interventi di risanamento nel resto della borgata; con tempi e costi decisamente inferiori.

Da queste motivazioni, considerando inoltre che se in precedenza non si fosse decisa la loro demolizione sarebbero venuti meno i motivi principali per cui si chiedeva il vincolo delle aree edificabili lungo la via Torrevecchia, derivava la convinzione dei progettisti e dello stesso comitato

9 Cfr.: Cooperativa L'ALTRA CITTA, *Primavalle. Ipotesi di lavoro per il piano di ristrutturazione*, maggio 1978.

di quartiere ad avanzare tale ipotesi. Sulla quale però si continuava a registrare il parere negativo della circoscrizione.

Se si è arrivati allo sblocco della situazione, con una decisione favorevole a questa proposta, è dovuto al concorso di due elementi diversi.

Il piano era ancora in fase di prima elaborazione, quando da alcuni operatori dell'ospedale psichiatrico S. Maria della Pietà, che ha sede in zona, è venuta la proposta di realizzare all'interno della borgata una comunità-alloggio per giovani psicotici. Superata la diffidenza iniziale degli abitanti della borgata (tramite un dibattito pubblico con i giovani psicotici, seguito da numerose e successive cene comuni) e vagliate le varie possibilità, alla fine si è arrivati alla decisione di utilizzare due edifici a due piani che secondo il precedente progetto dovevano essere demoliti per far posto a servizi pubblici. Aggirato l'ostacolo della norma urbanistica considerando la comunità-alloggio un servizio pubblico, quando i precedenti abitanti sono usciti (impedendo l'occupazione abusiva degli alloggi che lasciavano) e sono subentrati gli operatori e i pazienti, è stato immediatamente evidente che se questi immobili potevano essere recuperati per servizi lo erano altrettanto per abitazioni.

L'altro fattore, di non secondaria importanza, è stato il rinnovo della composizione del consiglio circoscrizionale con l'ultima scadenza elettorale; per cui a persone che teoricamente avrebbero dovuto mettere in discussione la propria coerenza personale e rimangiarsi decisioni già assunte per accogliere questa nuova indicazione, sono subentrate altre che non avevano di simili problemi, e quindi più disponibili ad affrontare serenamente e pragmaticamente il problema. Si è giunti così alla decisione di mantenere in piedi alcuni degli edifici in precedenza destinati a demolizione, inserendoli in un piano che prevede un programma organico e articolato di interventi per migliorare le condizioni di vita della borgata. Si sa però che fra le previsioni dei piani e la loro realizzazione ci sono di mezzo le persone che devono decidere i singoli interventi, quelle che li devono realizzare, quelle che ne devono controllare la congruità, ecc.; per cui buona parte della storia della borgata di Primavalle è ancora da scrivere.

ROBERTO GALLIA