FRANCOANGELI/Urbanistica

Francesco Crupi

Roma senza tema

Abusivismo, periferie, rigenerazione, progetto

FRANCOANGELI/Urbanistica

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Francesco Crupi

Roma senza tema

Abusivismo, periferie, rigenerazione, progetto

FrancoAngeli

Pubblicazione realizzata con il contributo della Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura (PDTA).

In copertina: Coperte oltre i confini, foto di Francesco Crupi (2019).

Isbn e-book: 9788835178422

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito *www.francoangeli.it*.

A Roma la città che mi ospita da 25 anni
Alla mia famiglia

Ringraziamenti

Questa pubblicazione nasce, sia dalle sollecitazioni ricevute tra il 1998 e il 2005 in conseguenza della partecipazione alla redazione del nuovo Piano Regolatore Generale del Comune di Roma, sia dagli approfondimenti portati avanti, negli anni seguenti, nei Corsi di Progettazione Urbanistica II, Recupero e Riqualificazione Urbana e nel Laboratorio di Progettazione Urbanistica tenuti nella Facoltà di Architettura di Roma. Tuttavia, la stesura del volume non avrebbe seguito lo stesso indirizzo se, quasi parallelamente, non avessi sperimentato la professione di architetto nella periferia romana.

Pertanto, ringrazio quanti che, con i loro insegnamenti, i loro scritti, le loro riflessioni, mi hanno consentito di prendere coscienza della complessità dei temi che lo studio e la pianificazione della città solleva. In primo luogo, i "maestri" con i quali ho collaborato alla stesura del nuovo Prg a partire dalla fase iniziale di concepimento ed elaborazione, Giuseppe Campos Venuti, Stefano Garano, Maurizio Marcelloni, Daniel Modigliani, Federico Oliva e Laura Ricci. Gli studiosi e gli architetti, Leonardo Benevolo, Antonio Cederna, Italo Insolera, Cleto Morelli e Paolo Sica che, insieme a molti altri, hanno dato un enorme contributo alla comprensione delle vicende territoriali, economiche, sociali e culturali che caratterizzano la città moderna e contemporanea.

Ringrazio, infine, tutti gli studenti per aver facilitato processi di apprendimento reciproco e per l'insostituibile funzione di stimolo al miglioramento continuo.

Indice

Prefazione pag. 17
Preface » 25
Riferimenti bibliografici » 32

1. Abusivismo edilizio elemento della cultura secolare della città » 34
1.1 Introduzione. Roma nell'Ottocento » 34
1.2 Regola e abuso. Gli editti papali del 9 maggio e 22 giugno 1826 » 38
1.2.1 I Regolamenti edilizi a Roma tra il 1864 e il 1912 » 42
1.2.2 L'istituzione del Catasto Urbano » 46
1.2.3 Esiti » 48
1.3 Roma dopo il 1870 » 49
Riferimenti bibliografici » 51

2. I Piani per Roma Capitale 1873-1931. La nascita delle "borgate romane" » 53
2.1 Introduzione » 53
2.2 Il Piano del 1873 » 54
2.2.1 La città "giustapposta". Il ruolo della proprietà fondiaria » 56
2.2.2 La città "sovrapposta". I primi "sventramenti" umbertini » 59
2.2.3 La strategia urbanistica di Luigi Pianciani » 61
2.2.4 Leva fiscale e rendita fondiaria » 63
2.2.5 La città operaia e la città direzionale » 65
2.2.6 Il quartiere operaio di Testaccio » 69
2.2.7 Il polo industriale Ostiense » 72
2.3 Il Piano del 1883 » 78

2.3.1 L'eversione dell'asse ecclesiastico. I "mercanti di campagna" pag. 80
2.3.2 L'edilizia a carattere sociale in Europa (1850-1930) » 82
2.3.3 L'edilizia a carattere sociale a Roma » 88
2.3.4 Il prezzo pagato per la nuova immagine della città » 94
2.4 Il Piano del 1909 » 99
2.4.1 Il quartiere Boncompagni-Ludovisi. Il primo grande abuso edilizio » 102
2.4.2 Il "riconoscimento" urbanistico » 104
2.4.3 Le prime "borgate romane" » 105
2.4.4 L'ideologia antiurbana » 110
2.4.5 I quartieri "fuori" e "dentro" il Piano » 112
2.4.6 Gli alberghi suburbani » 116
2.5 Il Piano del 1931 » 117
2.5.1 I "nuclei edilizi" esterni al Piano del 1931 » 121
2.5.2 Le tipologie edilizie: le palazzine e i villini » 125
2.5.3 I grandi "sventramenti" del Ventennio » 129
2.5.4 Le "borgate ufficiali" » 130
2.5.5 L'espansione dell'Urbe verso il mare. La Variante generale 1941-1942 » 136
2.6 La legge urbanistica nazionale n. 1150 del 1942 » 139
Riferimenti bibliografici » 142
Filmografia » 145

3. Il Piano regolatore generale del 1962 » 146
3.1 Introduzione » 146
3.2 Il contesto europeo. I piani della "grande generazione" » 147
3.3 Le esperienze del secondo dopoguerra » 150
3.4 L'Italia dell'immediato dopoguerra » 159
3.5 La specificità di Roma » 162
3.6 Gli scandali degli anni Cinquanta. La reazione dell'opinione pubblica » 166
3.7 Il lungo percorso di elaborazione del nuovo Piano » 169
3.8 Roma senza tema. I limiti del Piano » 182
Riferimenti bibliografici » 186

4. Le rivendicazioni popolari per il riscatto delle borgate. Aspetti sociali, economici e urbanistici » 188
4.1 Introduzione » 188
4.2 Dal dopoguerra agli anni Sessanta » 195
4.3 Gli anni Settanta » 203

4.3.1 La demolizione dei “borghetti” pag. 206
4.3.2 Il risanamento e il recupero urbanistico » 208
4.3.3 L’abusivismo produttivo artigianale » 212
4.3.4 Il mandato del sindaco Luigi Petroselli » 216
4.4 Gli anni Ottanta » 218
4.5 Gli anni Novanta e Duemila » 221
4.6 Le periferie oggi. Tra degrado e nuove marginalità » 223
Riferimenti bibliografici » 229
Filmografia » 231

5. Le leggi sul paesaggio » 232
5.1 Introduzione » 232
5.2 Le leggi sul patrimonio storico-artistico e l’integrazione con il paesaggio » 234
5.3 L’apporto culturale di Benedetto Croce. La legge 778/1922 » 235
5.4 Le leggi Bottai del 1939. Piani paesistici di prima generazione » 237
5.5 Costituzione, paesaggio, ambiente, territorio » 239
5.6 Il mancato coordinamento tra paesaggio e urbanistica e la raffica regionalista » 241
5.7 La legge Galasso 431/1985. Piani paesistici di seconda generazione » 246
5.8 Tra specializzazione settoriale, conflitti di competenze e dialogo interdisciplinare » 248
5.9 La Convenzione europea del paesaggio » 251
5.10 Il Codice Urbani. Piani paesistici di terza generazione » 253
5.10.1 Lo stato di attuazione » 256
5.10.2 Considerazioni conclusive » 259
Riferimenti bibliografici » 260

6. Abusivismo edilizio, caratteri generali, cause, soluzioni » 263
6.1 Introduzione. Abusivismo, condono, sanatoria » 263
6.2 Le cause » 266
6.2.1 Le condizioni socio-economiche e gli squilibri territoriali » 267
6.2.2 La mancata efficacia delle politiche fondiarie. Dall’esproprio generalizzato alla perequazione urbanistica » 269
6.2.3 La mancata efficacia delle politiche per la casa. Dal Piano Fanfani ai Piani casa » 277

6.2.3.1 Gli anni Novanta e Duemila. Dalla dismissione alla rigenerazione pag. 284
6.2.3.2 Le misure di welfare sostitutivo » 286
6.2.3.3 Il "diritto all'abitazione" e le nuove politiche abitative » 287
6.2.3.4 Verso il social housing? » 291
6.2.3.5 Alcune considerazioni » 293
6.2.4 Gli errori della pianificazione » 293
6.2.5 Il ritardo nell'emanazione di norme specifiche in materia di abusivismo » 296
6.2.6 Il mancato esercizio dei poteri repressivi » 297
6.3 Abusivismo ed edilizia a basso costo. Autocostruzione e autopromozione » 301
6.4 Una soluzione per arrestare l'abusivismo. L'autopromozione legale » 304
Riferimenti bibliografici » 307

7. Per una classificazione del fenomeno » 312
7.1 Introduzione » 312
7.1.1 L'abusivismo di "necessità" » 316
7.1.2 L'abusivismo di "opportunità" » 319
7.1.3 L'abusivismo "speculativo" » 324
7.2 Lottizzazioni abusive e sovversione del programmato. Nascita dell'abusivismo pianificato » 328
Riferimenti bibliografici » 330
Filmografia » 331

8. Abusivismo edilizio, aspetti giuridico-normativi, esiti » 332
8.1 Introduzione » 332
8.2 La prima legge. La sanatoria ordinaria e il condono edilizio » 334
8.2.1 Sanabilità delle opere, oblazione, oneri concessori, procedimento » 336
8.2.2 Limitazioni e vincoli » 339
8.2.3 Gli strumenti urbanistici per il recupero dei nuclei abusivi » 341
8.3 La seconda legge sul condono » 342
8.3.1 Sanabilità delle opere, oblazione, oneri concessori, procedimento » 343
8.3.2 Limitazioni e vincoli » 346
8.4 La terza legge sul condono » 347
8.4.1 Il contenzioso tra Stato e Regioni » 348

8.4.2 Sanabilità delle opere, oblazione, oneri concessori, procedimento pag. 351
8.4.3 Limitazioni e vincoli » 355
8.5 Il "Salva casa", sanatoria ordinaria o condono? » 356
8.6 Considerazioni sulle leggi sul condono: criticità, limiti, prospettive » 359
8.6.1 Le proposte di legge e i provvedimenti a contrasto dell'abusivismo » 367
8.7 Condoni, abusivismo, paesaggio: i numeri della devastazione » 369
8.7.1 Il Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile (Bes) » 376
Riferimenti bibliografici » 380

9. Sviluppo e pianificazione sostenibili » 383
9.1 Introduzione » 383
9.2 La lotta ai cambiamenti climatici » 386
9.3 Gli insediamenti urbani » 390
9.4 La politica dei trasporti come fattore di coesione territoriale » 396
9.5 La pianificazione dello sviluppo sostenibile » 399
Riferimenti bibliografici » 401

10. Recuperare, riqualificare, rigenerare la città e il territorio » 405
10.1 Introduzione. Il percorso, le leggi, gli strumenti » 405
10.2 La strategia integrata-complessa » 407
10.3 I nuovi approcci disciplinari: il Progetto urbano, significato, contenuti » 409
10.4. La rigenerazione urbana sostenibile » 417
Riferimenti bibliografici » 420

11. Roma. Strategie e strumenti per il recupero, la riqualificazione e la rigenerazione della città spontanea e abusiva » 423
11.1 Introduzione » 423
11.2 I Piani Particolareggiati di ristrutturazione urbanistica delle Zone F1 » 425
11.2.1 La strategia dell'accostamento » 429
11.3 I Piani Particolareggiati di recupero delle Zone O. Dalla ristrutturazione al recupero urbanistico » 430
11.3.1 I meccanismi attuativi » 432
11.3.2 Esiti e considerazioni conclusive » 435
11.4 I Piani Particolareggiati di recupero dell'abusivismo produttivo » 436

11.5 Il Prg del 2008. La strategia per la riqualificazione/ rigenerazione della città e del territorio pag. 438
11.6 Le Centralità metropolitane e urbane » 441
11.6.1 Il Progetto urbano Ostiense-Marconi » 443
11.6.2 Il Progetto urbano Pietralata » 445
11.6.3 Il Progetto urbano Bufalotta » 448
11.6.4 Il Programma di riqualificazione urbana Giustiniano Imperatore » 449
11.6.5 Le criticità emerse. La procedura del Progetto urbano » 451
11.6.6 La Centralità urbana e Metropolitana di Anagnina-Romanina » 454
11.7 I Programmi integrati » 457
11.7.1 Iter di formazione » 457
11.7.1.1 Individuazione degli ambiti prioritari di intervento » 457
11.7.1.2 Formazione del programma preliminare » 459
11.7.1.3 La "concertazione sociale". Strumenti e procedure per la partecipazione » 461
11.7.1.4 Pubblicazione del bando per la presentazione dei contributi partecipativi e delle proposte d'intervento » 461
11.7.1.5 Valutazione delle proposte » 462
11.7.1.6 Pubblicazione del Programma definitivo » 463
11.7.1.7 Approvazione » 463
11.7.2 I meccanismi attuativi » 465
11.7.2.1 Il Contributo Straordinario di Urbanizzazione » 468
11.7.3 Esiti e considerazioni conclusive » 472
11.8 L'autopromozione del territorio » 478
11.8.1 Le opere a scomputo e l'autoinfrastrutturazione del territorio » 479
11.8.1.1 Le opere a scomputo e la normativa comunitaria » 483
11.8.2 Il progetto di uno spazio pubblico nella periferia est di Roma » 484
11.8.3 Autocostruzione e autorecupero a fini residenziali » 486
11.8.4 I nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare » 487
11.8.4.1 I meccanismi attuativi » 493
11.8.4.2 Esiti e considerazioni conclusive » 497
Riferimenti bibliografici » 500

12. Le politiche per combattere disagio ed emergenza abitativa pag. 502
12.1 Introduzione » 502
12.2 Le quattro manovre urbanistiche a chiusura del II Peep » 506
12.3 Disagio ed emergenza abitativa nella Capitale » 512
12.3.1 L'Amministrazione Alemanno (2008-2013) » 514
12.3.2 L'Amministrazione Marino (2013-2015) » 522
12.3.3 L'Amministrazione Raggi (2016-2021) » 526
12.3.4 L'Amministrazione Gualtieri (2021 – in corso) » 529
12.4 Considerazioni conclusive » 533
Riferimenti bibliografici » 536

13. Architettura e identità nella costruzione dello spazio pubblico contemporaneo » 538
13.1 Architettura, linguaggio, identità » 538
13.2 Il progetto dello spazio pubblico contemporaneo » 544
Riferimenti bibliografici » 547

Prefazione

«Mai città al mondo ebbe più meravigliosa avventura. La sua storia è talmente grande da far sembrare piccolissimi anche i giganteschi delitti di cui è disseminata.»
(Montanelli, 1957-2011)

L'obiettivo di questo volume è quello di analizzare i processi insediativi, economici e sociali della città, sotto il profilo di quel fenomeno urbano che oggi definiamo abusivismo edilizio. Pur rimanendo nel solco della tradizione delle monografie tematiche il testo si arricchisce dell'enorme mole di documentazione e degli apparati conoscitivi esistenti sul tema cercando di allargare l'orizzonte di indagine alla storia, alla politica, all'architettura, all'urbanistica. Quello che emerge è una Roma senza tema, senza forma, senza progetto, perennemente afflitta da piaghe endemiche che non le hanno permesso di essere quella città bella, efficiente ed equa che tutti vorremmo. Secondo la tesi sostenuta nel volume, tralasciando le prime forme di abusivismo *tout court* che esistevano già nella Roma imperiale, l'abusivismo edilizio, nasce nella prima metà del XIX secolo per proliferare nei decenni successivi fino a costituire, a partire dal secondo dopoguerra, un fenomeno strutturale della crescita insediativa e una parte molto consistente della città.

A partire dalla seconda metà dell'Ottocento non sono estranei al "fenomeno" alcuni interventi di "risanamento" che hanno cancellato parti consistenti del tessuto antico della città, la nuova espansione edilizia che ha distrutto gran parte delle ville della Roma barocca e rinascimentale spesso frutto dell'intreccio tra potere politico e rendita fondiaria, il mancato decollo industriale che avrebbe posto l'attenzione sulla costruzione di quartieri popolari, la mancata realizzazione di un efficiente sistema infrastrutturale che avrebbe sostenuto e indirizzato la crescita insediativa.

Nel primo dopoguerra sorgono le "borgate romane" luoghi della città "senza autore" costruite sui bisogni diretti della gente, fuori da ogni regola istituzionalmente riconosciuta, accresciuti seguendo i principi della flessibilità, dell'adattabilità, della mutevolezza, in modo *irregolare* e *informale*. Il termine "borgata" verrà utilizzato spesso in modo indifferenziato e dispregiativo per indicare agglomerati generici che non possono definirsi quartieri

in quanto non presentano l'organizzazione economica e la struttura funzionale di una città. «Borgata è una sottospecie di borgo: un pezzo di città in mezzo alla campagna, che non è realmente né l'una né l'atra cosa» (Insolera, 2001). Nel ventennio fascista carico dell'aberrante *ideologia antiurbana* l'abusivismo assumerà i connotati della ghettizzazione e dell'isolamento. In nome dei fasti dell'antica Roma verranno sradicati dalle proprie case e deportati nelle *borgate ufficiali*, fuori da ogni disegno pianificatorio, migliaia di persone. Le "borgate romane" descritte da Pasolini come «la corona di spine che cinge la città di Dio» restano una pagina controversa della storia di una Roma «segregata e nascosta agli occhi della Roma riconosciuta» (Bianchi, 2012, p. 38).

Nel secondo dopoguerra e fino agli anni Settanta il fenomeno, alimentato dal caotico sviluppo industriale e dai pesanti flussi migratori verso le grandi città, si consoliderà assumendo una massa critica e una problematicità tale da imporre, anche a seguito di una forte *rivendicazione popolare*, uno studio e una classificazione entrata ormai nel lessico corrente.

Alla varietà degli approcci ha corrisposto quasi sempre la molteplicità delle definizioni e dei termini che testimoniano la difficoltà di delimitare e di definire univocamente i contorni di una problematica intrinsecamente complessa e ambigua. L'abusivismo verrà declinato partendo dai caratteri generali, dal periodo storico, dalla struttura insediativa e dalle cause che l'hanno determinato in abusivismo, di *necessità*, di *opportunità* e *speculativo*; verrà analizzato attraverso le sottocategorie dell'abusivismo *semilegale, istituzionalizzato* e *pianificato*.

Nel volume verranno trattate le molteplici sfaccettature che la problematica presenta con implicazione e disfunzioni che interessano le condizioni socio-economiche, la pianificazione comunale, i sistemi di controllo, la classe politica e dirigenziale, i comportamenti dei privati posti di fronte alla prospettiva offerta loro da lottizzatori e speculatori senza scrupoli di possedere una casa in proprietà che spesso ha dato vita ai processi di *autocostruzione* e di *autopromozione*.

Il fenomeno di autoproduzione della città inizia spinto dalla "necessità" da parte degli strati più emarginati della società di costruire una abitazione per sé e la propria famiglia ma «esprime anche una resistenza alla rendita e al neoliberismo, un 'diritto alla città' e all'abitare» (Cellamare, 2014). L'abusivismo costituisce «il più vasto progetto collettivo mai realizzato nel nostro paese» (Zanfi, 2008), una modalità complessa di «crescita progressiva e 'aperta' perennemente non finita» (Zanfi, 2008), una condizione destinata a svilupparsi seguendo il ritmo delle esplosioni insediative nell'attesa di essere perfezionata e riconosciuta.

Che si tratta di un fenomeno complesso e ambiguo è confermato da opposti modelli interpretativi urbanistici, sociologici ed economici. Secondo alcuni, la fatica di essersi costruiti da soli e con le proprie mani una casa ha creato un fortissimo legame identitario tra "cittadino", "abitazione" e "quartiere", interrotto dalla crescita degli interventi residenziali legali pubblici e privati che, di fatto, avrebbero espropriato l'uomo dal diritto ancestrale «di potersi fare da solo la casa» (Illich, 1973). Secondo altri, la nascita del fenomeno è da attribuirsi alla «carenza pressoché completa di iniziative di edilizia pubblica» (Berlinguer, Della Seta, 1976). Per altri ancora la nascita dell'illegalità edilizia è dovuta alla rigidità e alla complessità delle norme che disciplinano l'edificazione. «Se in tempo di guerra, dal calmiere e dalla scarsezza dei generi sul mercato era nato, come autoregolatore, il contrabbando, dal perfezionismo della sedicente cultura urbanistica negli anni Sessanta e Settanta è nato l'abusivismo edilizio […]. Abusivismo: *summum ius, summa iniuria*» (Guizzi, 2003).

Il fenomeno dell'illegalità edilizia può essere interpretato come la "reazione spontanea" alla deludente "qualità sociale e formale dell'abitare" espressa dalla città pianificata (Desideri, 2003), poco attenta a promuovere l'*abitazione* come elemento della città (Fraticelli, 1983, p. 161). Questa condizione impositiva della pianificazione, fin dai primi piani ottocenteschi, ha promosso lo sviluppo urbano della città mediante tipologie abitative ad alta densità edilizia[1] senza tenere conto della domanda e di spazi di relazione qualificati. L'abusivismo ha messo in crisi la «cultura urbana espressa dal moderno, […] che risulta ampiamente superata nei fatti dalla cultura materiale della gente comune» (Desideri, 2003); ha rappresento la manifestazione concreta di un più vasto disagio sociale ed allo stesso tempo una valvola di sfogo; può essere considerato come un sovvertimento delle norme comportamentali nella convinzione che possedere un bene consenta di farne ciò che si vuole e, in molti casi, la possibilità di trarne un immenso profitto.

Dal punto di vista politico può apparire come una sconfitta ideologica ma allo stesso tempo un serbatoio di consensi a cui fare riferimento. Per i grandi proprietari terrieri esclusi dalle scelte dei piani un'occasione per rientrare in gioco mediante la vendita dei propri terreni trasformati in *lottizzazioni abusive*. Dal punto di vista urbanistico come la sconfitta di una prassi carente di strumenti in grado di contrastarlo, ma anche la stimolante ricerca di nuovi approcci metodologici.

Il profondo solco tracciato tra "città legale" e "città reale" metterà in evi-

[1] A Roma il Piano del 1962 prevedeva la compressione dell'offerta della tipologia unifamiliare nelle sole Zone G4 situate nell'Agro romano. Gli alti costi di infrastrutturazione del territorio finirono per ostacolarne la realizzazione.

denza i pesanti ritardi e le disfunzioni della legislazione urbanistica che interverrà «a disciplinare solo *a posteriori* fenomeni spontanei e ben radicati nella realtà sociale» (Cardarelli, 1980, p. 119) sotto la spinta delle battaglie e delle rivendicazioni di massa portate avanti dalle prime associazioni e dai comitati nati nelle periferie.

Del fenomeno dell'illegalità edilizia, nel contesto europeo un tarlo tipicamente italiano[2], è sicuramente corresponsabile la classe politica incapace di promuovere per tempo politiche fondiarie di largo respiro e di attuare una seria ed efficace "politica per la casa" necessaria, fin dal secondo dopoguerra, per soddisfare la crescente domanda abitativa. Dallo studio dell'abusivismo emerge con chiarezza l'anomalia del caso italiano: dalla mancata attuazione di efficaci politiche pubbliche[3], all'emanazione di leggi che hanno da subito manifestato contraddizioni e inefficienze.

L'abusivismo edilizio è una delle cause più rilevanti del degrado del nostro patrimonio storico-architettonico e ambientale ma anche, in alcuni casi, una delle cause delle cosiddette "tragedie annunciate". La pratica dissennata dei condoni che da Craxi a Berlusconi hanno costellato la politica economica del Paese si è rivelata nel tempo inefficace proprio perché non è riuscita a trasformare le borgate in quartieri, a sopprimere le nuove forme di speculazione, a fornire strumenti in grado di contrastare le colate di cemento. Nell'intento di "fare cassa" ovvero di assicurarsi, mediante una massiccia adesione degli abusivi alle condizioni delle sanatorie, un consistente afflusso di denaro *extra gettito*, lo Stato non ha tenuto conto che le spese necessarie al recupero sarebbero state superiori alle entrate vanificando di fatto ogni tentativo di reintegrare in un disegno generale quei nuclei abitati nati in assenza di ogni elementare regola di sviluppo urbanistico.

Oggi l'attenzione va posta verso ciò che fortunatamente è ancora rimasto mediante la demolizione degli abusi peggiori, il recupero dei nuclei abusivi, la rigenerazione dei tessuti urbani degradati e delle aree industriali dismesse, la difesa dei suoli agricoli, ecc. Il tutto attraverso strumenti di intervento in grado di porre uno stop deciso alla crescita disordinata della città e al consumo di suolo. Rispondere alla cattiva gestione urbanistica che ha contribuito a produrre una città complessa, frammentata, marginale, disomogenea e iniqua, significa soprattutto porre l'accento sul ruolo e sulla morfologia degli spazi pubblici e di relazione, sulla loro distribuzione sul territorio e sulle con-

[2] Ove si eccettui il caso della Spagna e del Portogallo che, tuttavia, presentano dimensioni più contenute. Sull'argomento cfr. Ricci, 2022.

[3] Anche se, come vedremo, esiste un "fil rouge" che lega la strategia urbanistica del sindaco Pianciani all'art. 18 della legge 1150 del 1942 e alla mancata riforma promossa nel 1963 dal ministro Fiorentino Sullo.

dizioni di accessibilità, fruibilità e sicurezza. Roma potrà risolvere i suoi problemi urbanistici se riuscirà a porre al centro della questione urbana la periferia «quale parte integrante e fondamentale della città» (Ferrarotti, 1970).

Tuttavia, il quadro urbanistico-giuridico nel quale si inseriscono le nuove politiche di intervento non è lineare per il perdurare di alcune disfunzioni istituzionali legate alla mancata approvazione della *Legge-quadro nazionale*, al definitivo decollo del sistema dei Parchi, dei Piani paesaggistici, dei Programmi di intervento per il recupero, la rigenerazione dei tessuti abusivi e per il mancato esercizio dei poteri repressivi. Un fenomeno di devastazione ambientale sorretto dall'inefficienza, dalla corruzione e talvolta dalla «mistificazione demagogica» (Tosatti, 2003) che ha distrutto gran parte del territorio agricolo del Comune di Roma non può essere affrontato in maniera semplicistica ma necessita di essere indagato nei suoi multiformi aspetti.

In questo quadro di riferimento il volume restituisce una riflessione complessa e articolata esito di un percorso di ricerca che esplora significativi ambiti di innovazione disciplinare, perseguendo l'obiettivo di restituire all'urbanistica e alla pianificazione del territorio il ruolo di guida e di indirizzo nelle trasformazioni urbane e territoriali, dentro prospettive di equità spaziale e sociale e di sostenibilità ambientale ed economica.

L'analisi degli strumenti e dei programmi di intervento messi in campo dall'Amministrazione comunale quando, a partire dagli anni Settanta, il riconoscimento giuridico della problematica darà inizio alla definizione dei primi strumenti di intervento, si sofferma sullo studio degli approcci alla pianificazione della "metropoli spontanea" (Clementi, Perego, 1983) mettendo in evidenzia diverse fasi: dalla *demolizione* al *riconoscimento urbanistico*, dalla *ristrutturazione* al *recupero*, dalla *riqualificazione* alla *rigenerazione*, passando per la *legittimazione edilizia* (condono), attraverso una riflessione sui contenuti e sull'efficacia/efficienza degli strumenti di pianificazione rispetto alla preponderanza delle dinamiche insediative; analizza gli strumenti e i nuovi contenuti disciplinari introdotti dal Prg 2008 per il recupero e la rigenerazione della città e del territorio.

La riflessione adotta un approccio esplorativo di tipo induttivo (Ricci, 2022) per valutare strategie, procedure, strumenti e meccanismi attuativi identificando le aree di forza e di debolezza in relazione alle dinamiche territoriali e socio-economiche. Al fine di garantire l'integrità e la trasparenza degli argomenti presentati facilitandone l'approfondimento e la disseminazione, ogni capitolo è accompagnato da *riferimenti bibliografici* che raccolgono in modo integrato testi, sia a carattere scientifico-disciplinare, sia a carattere documentale, incorporando collegamenti diretti a risorse esterne attive e immediatamente consultabili.

Alcuni capitoli sono corredati da una *filmografia* selezionata che offre

una varietà di prospettive sulle periferie e sulla vita urbana a Roma in diversi periodi storici, mostrando le sfide sociali, economiche e culturali.

Partendo da queste riflessioni il *primo capitolo* si sofferma sulle radici storiche dell'abusivismo edilizio a Roma fatte coincidere con l'emanazione degli editti papali del 9 maggio e 22 giugno 1826. Evidenzia quelli che *in nuce* sono i caratteri essenziali dell'illegalità edilizia: dal mancato rispetto delle regole, all'assenza di controlli da parte dell'amministrazione e delle autorità preposte.

Il *secondo capitolo* esamina gli obiettivi e i contenuti degli strumenti urbanistici comunali, dal Piano regolatore (Pr) del 1873 fino al Pr 1931, rivisti, sia sotto il profilo delle strategie generali di sviluppo urbanistico e dei criteri di intervento, sia sotto la particolare angolatura dei processi "spontanei" di espansione urbana; sottolinea la perdita di valori culturali e identitari esito del processo di costruzione della Capitale d'Italia; evidenzia il mancato decollo delle prospettive di sviluppo industriale della Città, soffermandosi sulle strategie e sugli interventi portati avanti in Europa nel primo dopoguerra per rispondere al problema dell'edilizia a carattere sociale.

Il *terzo capitolo* a partire dall'analisi delle condizioni del contesto sociopolitico e culturale che negli anni Sessanta portarono all'approvazione del nuovo Piano regolatore generale (Prg) redatto ai sensi della Legge urbanistica nazionale 1150/1942, ne ripercorre il lungo processo di elaborazione sottolineando, accanto agli evidenti limiti, le innovazioni progettuali che avrebbero potuto innescare efficaci processi di trasformazione e modernizzazione della Città.

Il *quarto capitolo* ripercorre la storia dei movimenti popolari che a Roma si sono battuti per il riconoscimento dei diritti essenziali degli immigrati e dei ceti popolari contribuendo a sensibilizzare l'opinione pubblica sui problemi delle periferie degradate. Analizza le fasi e gli strumenti del processo di risanamento e di recupero urbanistico portati avanti, tra gli anni Settanta e Ottanta dalle cosiddette "giunte rosse". Traccia le attuali prospettive di intervento che si confrontano con degrado e nuove condizioni di disagio e marginalità.

Il *quinto capitolo* analizza l'evoluzione dei contenuti e degli obiettivi delle leggi sul paesaggio, esamina le implicazioni politico-culturali e le riverberazioni giuridiche che, in oltre un secolo di dibattiti, hanno portato alla definizione di nuovi approcci alla difesa e alla pianificazione del paesaggio. Individua nella Pianificazione paesaggistica il vero luogo dell'innovazione e lo strumento chiave per la ricomposizione dei conflitti, dei diversi metodi e dei linguaggi disciplinari.

Il *sesto capitolo* esamina i caratteri generali dell'illegalità edilizia, ana-

lizza le cause, dalle condizioni socio-economiche agli errori della pianificazione, dall'inefficacia delle *politiche per la casa* al mancato esercizio dei poteri repressivi; approfondisce lo studio dei modelli produttivi dell'*autocostruzione* e dell'*autopromozione*; indaga le alternative di *autocostruzione legale* promosse dalle associazioni nate nelle periferie che potevano costituire strategicamente un modello urbanistico efficace per stroncare sul nascere o, quantomeno, per attenuare il fenomeno.

Il *settimo capitolo* tenta di dare una classificazione del fenomeno proponendo definizioni fortemente interrelate o con sovrapposizioni di significato che testimoniano il difficile compito di circoscrivere univocamente le diverse sfaccettature di un tema complesso e ambiguo. L'abusivismo è analizzato in relazione all'uso che si intende fare della costruzione edificata illegalmente, o alla gravità dell'abuso con riferimento al mancato rispetto delle norme paesaggistico-ambientali e all'impatto sul territorio; è indagato in relazione all'intreccio tra amministratori e proprietà fondiaria che ha dato vita a piani urbanistici fortemente influenzati dalla rendita.

L'*ottavo capitolo* focalizza l'attenzione sugli aspetti giuridico-normativi generali e sulle leggi sul condono edilizio varate a partire dagli anni Ottanta con la finalità di inasprire il sistema sanzionatorio, introdurre la sanatoria delle opere abusive in forma *estemporanea* e *generalizzata*, promuovere il *recupero urbanistico* dei nuclei edilizi abusivi e definire gli oneri di urbanizzazione, fornendo, per la prima volta, una chiara esplicitazione delle fattispecie illecite. Il capitolo analizza aspetti positivi e limiti delle varie leggi soffermandosi sulle conseguenze ambientali, paesaggistiche, economiche e sociali che l'illegalità edilizia ha prodotto sul territorio italiano dal dopoguerra a oggi.

Il *nono capitolo* analizza il complesso e stratificato quadro delle politiche internazionali orientate alla sostenibilità dello sviluppo e alla riduzione degli impatti del cambiamento climatico; esplora il percorso evolutivo della politica dei trasporti dell'Unione europea; si sofferma sulle problematiche del Trasporto Pubblico Locale (TPL) proponendo soluzioni che tentano di traguardare le sfide urbane contemporanee; avanza alcune direttrici di intervento con particolare riferimento al recupero e alla riqualificazione/rigenerazione della città esistente e alla compatibilità ecologico-ambientale degli interventi.

Il *decimo capitolo* focalizza l'attenzione sugli approcci normativi e disciplinari adottati a partire dagli anni Settanta nel nostro Paese per affrontare le complesse problematiche relative al recupero, alla riorganizzazione morfologico-funzionale di parti della città esistente sorte al di fuori delle previsioni di Prg o in contrasto con esso; approfondisce i caratteri della nuova strategia integrata-complessa sperimentata a partire dagli anni Novanta in grado di

incidere sulla qualità dei sistemi urbani attraverso la compresenza di soggetti e capacità pubbliche e private; introduce la nozione di *rigenerazione urbana sostenibile* declinata nelle sue diverse dimensioni ambientali, economiche e sociali.

L'*undicesimo capitolo* approfondisce l'analisi degli strumenti promossi nella Capitale a partire dagli anni Settanta per il recupero della città spontanea e abusiva che si connotano per la sperimentazione di diversi approcci procedurali e metodologico-operativi corrispondenti ad altrettante fasi della crescita disordinata e caotica della città e dell'avanzamento del dibattito politico e teorico-disciplinare; focalizza l'attenzione sulla nuova strategia per la riqualificazione/rigenerazione della città e del territorio contenuta nel Prg '08 in grado di contrastare i fenomeni di diffusione insediativa e promuovere processi di integrazione e di riequilibrio urbano e metropolitano; analizza i nuovi strumenti di intervento (*Progetti urbani* e *Programmi integrati*), i nuovi meccanismi attuativi-perequativi (*Cessione compensativa*, *Contributo straordinario di urbanizzazione*) e le diverse forme di *autopromozione* del territorio mettendone in evidenza aspetti positivi e limiti.

Il *dodicesimo capitolo* affronta la questione del disagio e dell'emergenza abitativa che nel Paese stanno assumendo dimensioni e forme paragonabili a quelle registrate durante gli anni Sessanta e Settanta; focalizza l'attenzione sugli strumenti di intervento portati avanti nella Capitale a partire dagli anni Novanta mediante l'attuazione di manovre urbanistiche costituenti varianti integrative sostitutive al II Piano per l'edilizia economica e popolare (Peep); analizza i provvedimenti promossi negli ultimi anni per incrementare l'offerta di alloggi sociali, ottimizzare il patrimonio edilizio esistente e promuovere la realizzazione di nuovi programmi edilizi, anche mediante la sperimentazione di nuove forme di finanziamento dell'edilizia residenziale sociale.

Il *tredicesimo capitolo*, focalizza l'attenzione sulla definizione di paradigmi architettonici utili alla realizzazione di interventi sostenibili e resilienti, perfettamente integrati con l'ambiente naturale e antropizzato; indaga il rapporto tra architettura e identità nella costruzione dello spazio pubblico contemporaneo, quale luogo cruciale per la formazione dell'identità collettiva e componente strategica per la rigenerazione urbana e sociale delle periferie nate dall'abusivismo scellerato degli ultimi decenni.

Preface

«No city in the world ever had a more marvellous adventure. Its history is so great as to make even the giant crimes it is scattered with appear tiny.» (Montanelli, 1957-2011)

This volume intends to analyze the city's economic, social, and settlement processes from the perspective of what we now define as illegal construction. While remaining within the vein of the tradition of thematic monographs, the text is enriched with the enormous mass of documentation and knowledge apparatus existing on the topic, seeking to expand the investigation horizon to history, politics, architecture, and urban planning. What emerges is a Rome without a theme, without form, without design, perennially afflicted by endemic plagues that have kept it from being the beautiful, fair, and efficient city we would all like. According to the thesis maintained in the book, setting aside the earliest forms of outright illegal construction that already existed in Imperial Rome, the phenomenon came into being during the first half of the 19th century, and then proliferated during the decades thereafter. Starting from the second post-War period, it became a structural phenomenon of growing settlement, and a highly considerable part of the city.

Starting from the second half of the 19th century, the phenomenon came to include a number of phenomena: "renewal" interventions that erased considerable portions of the city's ancient fabric; a new building expansion – often the result of an intertwinement of political power and land revenues – that to a large degree destroyed the villas of Baroque and Renaissance Rome; the dearth of vital industry that would have focused attention on the building of working-class neighbourhoods; and the failure to achieve an efficient infrastructural system to guide and support growing settlement.

The first post-War period saw the rise of the *borgate romane*: city neighbourhoods built "with no designer". Constructed for the people's direct needs and lying outside any institutionally recognized rule, they grew following the principles of flexibility, adaptability, and changeability, in an *irregular* and *informal* fashion. The term *borgata* would often be used in an undifferentiated and disparaging way to indicate generic agglomerations that could not

be defined as neighbourhoods since they lacked the economic organization and functional structure of a city. «The term '*Borgata*' is a derivative of '*borgo*,' or 'village': a piece of city in the middle of the countryside, that in actually is neither one thing nor the other» (Insolera, 2001). Laden during the fascist period with aberrant *anti-urban ideology*, illegal construction would take on connotations of ghettoization and isolation. In the name of the glory of Ancient Rome, thousands of people were uprooted from their homes and deported to *borgate ufficiali*, official neighbourhoods outside of any planning design. The *borgate romane* described by Pasolini as "the crown of thorns girding the city of God" remain a controversial episode in Rome's history, «segregated and hidden from the eyes of the recognized Rome» (Bianchi, 2012, p. 38).

During the second post-War period and until the 1960s, the phenomenon, fuelled by chaotic industrial development and by migration to the big cities, would grow more firmly established, taking on a critical mass and becoming problematic to the point – in the wake of strong popular demand – of requiring a study and classification that has now become part of the current vocabulary.

The variety of approaches has almost always corresponded with the multitude of terms and definitions bearing witness to the difficulty of delimiting and defining, univocally, the boundaries of an intrinsically complex and ambiguous problem. Illegal construction will be articulated by its general characteristics, by the historic period, by the settlement structure, and by the causes of illegal construction of *necessity*, of *opportunity,* and of *speculation*; it will be analyzed through the sub-categories of *semi-legal, institutionalized,* and *planned* illegal construction.

The volume will deal with the many facets the problem presents, with implications and dysfunctions involving socioeconomic conditions, municipal planning, control systems, the political and leadership class, and the behaviour of private parties placed before the prospect, offered to them by property developers and speculators without scruples, of owning a home, which has often given rise to *self-construction* and *self-promotion* processes.

Although the phenomenon of the city's self-production was initially driven by the "need" of the most marginalized strata of society to build homes for themselves and their families, it «also expresses a resistance to revenue and neoliberalism, a 'right to the city' and to housing» (Cellamare, 2014). Illegal construction is «the largest collective project ever carried out in our country» (Zanfi, 2008), a complex mode of «progressive and 'open,' eternally unfinished growth» (Zanfi, 2008), a condition destined to develop in accordance with the rhythm of exploding settlements, waiting to be perfected and recognized.

That this is a complex and ambiguous phenomenon is confirmed by opposing interpretative models – sociological and economic – of urban planning. According to some, the effort having built a house on their own and with their own hands created a very strong bond of identity between "citizen," "housing," and "neighbourhood," interrupted by the growth of public and private legal residential interventions that are in fact charged with having expropriated from humans their ancestral right «to be able to make their home on their own» (Illich, 1973). According to others, the birth of the phenomenon is to be attributed to the «virtually complete lack of public construction initiatives» (Berlinguer, Della Seta, 1976). And for others still, the birth of illegal construction is due to the rigidity and complexity of building regulations. «If, during wartime, price controls and the shortage of staples on the market gave rise to contraband dealing as a self-regulator, then the perfectionism of the self-proclaimed urban-planning culture of the 1960s and 1970s gave rise to illegal construction […]. Illegal construction: *summum ius, summa iniuria*» (Guizzi, 2003).

The phenomenon of illegal construction may be interpreted as the "spontaneous reaction" to the disappointing «social and formal quality of living» expressed by the planned city (Desideri, 2003) that devoted little attention to promoting *housing* as an element of the city (Fraticelli, 1983, p. 161). Since the first 19th-century plans, this condition of imposition of urban planning prompted the city's urban development through housing types with high construction density[1] without taking account of demand and of qualified spaces for interaction. Illegal construction created a crisis for the «urban culture expressed by the modern, […] which is widely overcome in actual fact by the material culture of common people» (Desideri, 2003); it was the concrete manifestation of a wider social unease, and at the same time a release valve; it may be considered as an overturning of behavioural norms, in the conviction that possessing an asset allows one to do what one wants with it and, in many cases, provides the possibility of profiting from it immensely.

From the political standpoint, it may look like an ideological defeat, but at the same time a reservoir of consensus to be referred to. For the large landowners excluded from the plan's choices, it may look like an opportunity to get back into play through the sale of their own lands transformed into *illegal parcelling*. From the urban planning standpoint, it may look like the defeat of a practice lacking tools able to combat it, but also like the stimulating search for new methodological approaches.

The deep divide between the "legal city" and the "real city" would lay

[1] In Rome, the 1962 Plan called for restricting the supply of the single-family type exclusively to the G4 Zones situated in the Roman countryside. The high costs for infrastructuring the territory ended up keeping this from being accomplished.

bare the considerable delays and dysfunctions of the urban planning legislation that would intervene «to regulate, only *a posteriori*, spontaneous phenomena well rooted in the social reality» (Cardarelli, 1980, p. 119) under the impetus of the battles and mass claims advanced by the first associations and by committees that came into being in the peripheries.

Responsibility for this phenomenon of illegal construction, a typically Italian issue in the European setting[2], is certainly shared by the political class incapable over time of promoting broad-scoped land policies and of implementing a serious and effective "housing policy" that has been needed since the second post-War period in order to satisfy the growing demand for housing. The study of illegal construction clearly shows the anomaly of the Italian case: from the failure to implement effective public policies[3], to the enacting of laws that immediately showed contradictions and inefficiencies.

While illegal construction is one of the most important causes of the decay of our historical/architectural and environmental heritage, it is also, in some cases, one of the causes of the so-called "avoidable tragedies". Over time, the senseless practice of amnesties that the country's economic policy, from Craxi to Berlusconi, was rife with, was shown to be ineffective precisely because it was unable to transform the *borgate* into neighbourhoods, to suppress new forms of speculation, or to provide tools to combat the pouring of concrete. With the intent of feeding this cash cow – that is, by securing a considerable flow of extra-budgetary funds via the violators' adhesion, *en masse*, to amnesty conditions –, the state failed to consider that the expenses necessary for recovery would exceed these revenues, thus thwarting any attempt to reintegrate into a general design those urban centres that arose without any elementary rule of urban development.

Attention today is to be focused on what has fortunately remained, by demolishing the worst abuses, recovering illegal nuclei, regenerating degraded urban fabrics and abandoned industrial areas, defending agricultural soil, and so on – all through the use of intervention tools capable of putting a decisive end to the disorderly growth of the city and to land consumption. To respond to the poor urban management that contributed towards producing a complex, fragmented, marginal, heterogeneous and unfair city means, above all, emphasizing the role and morphology of public and interaction spaces, their distribution on the territory, and the conditions of accessibility, use, and safety. Rome will be able to solve its urban problems if it manages

[2] Except for the case of Spain and Portugal which, however, are smaller. On this, cf. Ricci, 2022.

[3] Although, as we shall see, there is a common thread linking mayor Pianciani's urban strategy to art. 18 of Law no. 1150 of 1942 and to the failed reform promoted in 1963 by the minister Fiorentino Sullo.

to make the periphery, as "an integral and fundamental part of the city" (Ferrarotti, 1970), the focus of the urban question.

However, the urban planning and legal framework for these new intervention policies is not linear, due to the persistence of certain institutional dysfunctions linked to the failure to approve the *national framework law* and to the final launch of the parks system, the landscape plans, and the intervention programmes for the recovery and regeneration of illegal fabrics, and due to the failure to exercise repressive powers. A phenomenon of environmental devastation fuelled by the inefficiency, corruption, and at times «demagogic mystification» (Tosatti, 2003) that destroyed much of the agricultural territory of the municipality of Rome cannot be tackled in a simplistic way, but has to be investigated in its manifold aspects.

In this framework of reference, the volume provides a complex and articulated reflection that is the outcome of a research path that explores significant settings of innovation in the discipline, pursuing the goal of restoring to urban planning and spatial planning the role of guidance and leadership in the urban and territorial transformations, within perspectives of spatial and social fairness and of environmental and economic sustainability.

An analysis of the intervention tools and programmes implemented by municipal administration when, starting in the 1970s, juridical recognition of the problem would initiate the definition of the first intervention instruments, discusses the study of the approaches to the planning of the "spontaneous metropolis" (Clementi, Perego, 1983), highlighting several phases: from *demolition* to *urban recognition*, from *renovation* to *recovery*, from *requalification* to *regeneration*, passing by way of *construction legitimization* (amnesty), through a reflection upon the content and the effectiveness/efficiency of the planning tools with respect to the preponderance of the settlement dynamics. The analysis examines the instruments and the new disciplinary content introduced by the 2008 General Regulatory Plan for the recovery and regeneration of the city and territory.

The reflection adopts an inductive-type exploratory approach (Ricci, 2022) to assess strategies, procedures, tools, and implementation mechanisms, by identifying the strong and weak areas in relation to the territorial and socioeconomic dynamics. To guarantee the integrity and transparency of the presented topics while facilitating their deeper examination and dissemination, each chapter is accompanied by *bibliographic references* that, in an integrated fashion, collect both scientific-disciplinary texts and documentation, incorporating direct links to active and immediately consultable outside resources. Some chapters are provided with a selected *filmography* offering a variety of perspectives on the peripheries and urban life in Rome for several historical periods, showing the social, economic, and cultural challenges.

Starting from these reflections, *Chapter 1* discusses the historical roots of illegal construction in Rome, seen as coinciding with the issuance of the papal edicts of 9 May and 22 June 1826. It highlights what are, *in nuce*, the essential traits of illegal construction: from disregard for regulations to a lack of monitoring by the administration and the competent authorities.

Chapter 2 examines the objectives and content of municipal urban planning instruments from the 1873 regulatory plan to the 1931 regulatory plan, revisited from the standpoint of general urban development strategies and of intervention criteria, as well as from the perspective of the "spontaneous" processes of urban expansion; it highlights the loss of cultural values and identity that resulted from the process of constructing the Capital of Italy; and it highlights the failed launch of prospects for the city's industrial development, discussing the strategies and interventions advanced in Europe during the first post-War period in order to respond to the problem of social construction.

Chapter 3 starts by analyzing the conditions in the social, political, and cultural setting that, in the 1960s, led to the new General Regulatory Plan (Piano regolatore generale – PRG) drafted pursuant to the national urban planning law no. 1150/1942; while describing its long elaboration process, it emphasizes, alongside its clear limitations, the design innovations that might have triggered effective processes for the city's transformation and modernization.

Chapter 4 covers the history of the popular movements in Rome that struggled for the recognition of the essential rights of immigrants and the working classes, contributing towards raising public awareness of the problems of the degraded peripheries. The chapter analyzes the phases and instruments of the urban renewal and recovery processes implemented between the 1970s and 1990s by the so-called "red" city councils and tracks the current prospects for intervention dealing with decay and new conditions of distress and marginalization.

Chapter 5 analyzes the development of the content and objectives of the laws on the landscape and examines the political and cultural implications and juridical repercussions that, in over a century of debate, have led to the definition of new approaches to defending and planning the landscape. The chapter identifies landscape planning as the true locus for innovation and the key tool for reconciling the conflicts, the different methods, and the disciplinary languages.

Chapter 6 examines the general features of illegal construction, analyzing its causes from socioeconomic conditions to planning errors, from the ineffectiveness of *housing policies* to the failure to exercise repressive powers; it probes the study of the productive models of *self-construction* and *self-*