

PERIFERIE EUROPEE

Istituzioni sociali, politiche, luoghi

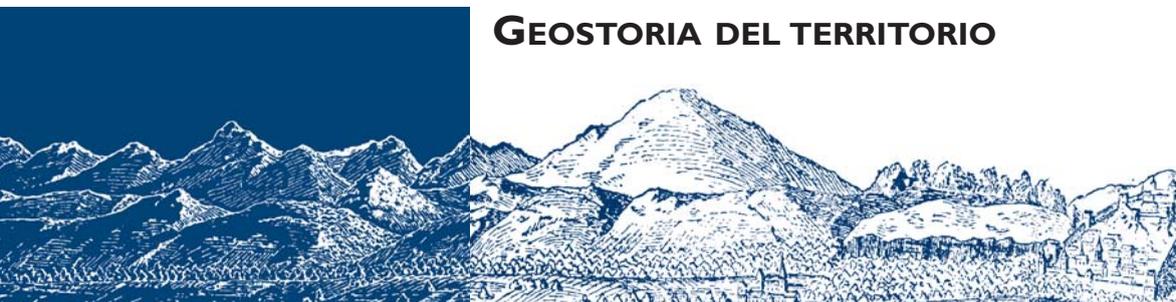
I Tomo

Una prospettiva storica

a cura di

**Andrea Maria Locatelli, Claudio Besana,
Nicola Martinelli**

GEOSTORIA DEL TERRITORIO



FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

GEOSTORIA DEL TERRITORIO

Il territorio è uno dei “luoghi” più frequentati dalla ricerca degli ultimi decenni, poiché riesce a fondere in un insieme unico gli elementi di interesse di molte discipline.

Il territorio non è, però, semplicemente il supporto fisico di una serie di entità tra loro variamente correlate o reciprocamente indipendenti: è esso stesso un vero e proprio oggetto di ricerca unitario e complesso e, come tale, va affrontato ed esaminato specificamente.

Da diversi anni un gruppo di storici (dell’economia, della società, delle istituzioni, della cultura e di altro ancora), di geografi umani e di economisti si è mosso seguendo questa prospettiva di studio e ha affrontato alcuni nodi problematici che nel territorio assumono concretezza e pertinenza scientifica disciplinare. Si è così discusso di *regione* come quadro geografico e storico dei processi di sviluppo economico e sociale; si è poi esaminato l’*arco alpino* come possibile “macro-regione” europea, analizzandone le coerenze e le disarmonie interne, ma anche i rapporti e le divergenze fra il territorio, così peculiare da vari punti di vista, e le aree circostanti, prossime o remote.

Da tali studi sono scaturiti idee e suggestioni, nuovi stimoli all’approfondimento, saggi descrittivi, spunti per ulteriori tematiche di ricerca.

È così emerso, in tutta la sua importanza e complessità, un campo di indagine in cui storici e geografi, ognuno per la sua parte di competenza disciplinare e con la volontà di integrare con profitto tali specifiche conoscenze, hanno deciso di investire il proprio sapere e saper fare.

Alla luce di queste considerazioni, è nata da alcuni studiosi l’idea di dare vita alla collana “Geostoria del territorio” che, in pochi anni, è diventata sede interdisciplinare di riferimento per la pubblicazione degli studi su questi temi.

COMITATO SCIENTIFICO: *Silvia Conca* (Università di Milano), *Andrea Leonardi* (Università di Trento), *Angelo Moioli* (Università di Milano), *Guglielmo Scaramellini* (Università di Milano), *Valerio Varini* (Università di Milano-Bicocca).

I testi pubblicati nella collana sono sottoposti a un processo di *peer review* che ne attesta la validità scientifica.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

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.

PERIFERIE EUROPEE

Istituzioni sociali, politiche, luoghi

I Tomo

Una prospettiva storica

a cura di

Andrea Maria Locatelli, Claudio Besana,
Nicola Martinelli

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

Questo volume, primo risultato di un programma di ricerca pluriennale, trae origine da un incontro di studio realizzato con il patrocinio dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia "Mario Romani", della Fondazione Giulio Pastore e dell'Associazione Italiana Insegnanti di Geografia - Sezione Lombardia "Giuseppe Nangeroni".

ARCHIVIO MARIO ROMANI
PER LA STORIA DEL MOVIMENTO SOCIALE CATTOLICO IN ITALIA
ISTITUTO GIUSEPPE TONIOLO DI STUDI SUPERIORI



La pubblicazione ha ricevuto il contributo finanziario dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sulla base di una valutazione dei risultati della ricerca in essa espressa. Al finanziamento della pubblicazione ha concorso inoltre l'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia "Mario Romani".

I contributi pubblicati in questo volume sono stati valutati attraverso il sistema *double blind peer-review*.

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

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
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Indice

Introduzione

Le periferie europee del Novecento in una prospettiva storica, di <i>Andrea Maria Locatelli, Claudio Besana, Nicola Martinelli</i>	pag.	9
Confini mobili: le periferie urbane tra marginalità e innovazione, di <i>Pierciro Galeone</i>	»	29
“Dateci qualche cosa di bello”. La possibile normalità delle periferie milanesi, di <i>Giangiaco Schiavi</i>	»	39

I. La periferia che cambia

Centro e periferie a Milano: per una geostoria economico-sociale, di <i>Luca Mocarelli, Rocco Walter Ronza, Chiara Maranzana</i>	»	44
Le periferie a Genova in età contemporanea, di <i>Marco Doria</i>	»	59
Siena: periferia e qualità della vita nel Novecento, di <i>Stefano Maggi</i>	»	74
Les périphéries urbaines espagnoles, de la dictature franquiste (1939-1975) à la démocratie, par <i>Céline Vaz</i>	»	87

II. Istituzioni e reti sociali nelle periferie italiane ed europee

“Housing Workers”: note sulla creazione di alloggi per le famiglie dei lavoratori in Europa tra fine Ottocento e primi decenni del Novecento, di <i>Véronique Fillieux, Ilaria Suffia, Paolo Tedeschi</i>	»	108
---	---	-----

Le politiche per la casa nel lungo Novecento. Lecce, dalle case operaie a un quartiere per i lavoratori, di <i>Daria De Donno</i>	pag. 125
La question de l'assistance dans la ceinture dorée lyonnaise: des modalités d'action différentes selon les réseaux (1850-1914), par <i>Jean-Samuel Rouveyrol</i>	» 141
Giovani nelle periferie milanesi. L'opera dei laici durante l'episcopato di Montini, di <i>Marta Busani</i>	» 160
Chiesa e periferie a Milano negli anni del "miracolo economico", di <i>Giorgio Del Zanna</i>	» 171
Sindacati e integrazione sociale a Milano (1950-1970), di <i>Nicola Martinelli</i>	» 187
Le periferie torinesi attraverso la lente degli abitanti: interviste e pagine di Facebook (1960-2019), di <i>Boris Pesce</i>	» 202

III. Inchieste e progetti nelle periferie italiane

1944: Piani per la grande Milano. Espansioni organiche o amorfiche periferie?, di <i>Roberto Busi</i>	» 216
La casa ai baraccati: un programma anomalo durante il fascismo a Roma. Politiche abitative e governo dei processi di espansione urbana nei progetti dell'amministrazione Cremonesi (1922-1926), di <i>Luciano Villani</i>	» 229
Il Comune di Roma e la periferia in formazione: l'indagine del 1957 <i>Alloggi precari a Roma</i> , di <i>Grazia Pagnotta</i>	» 243
Conoscere per riformare. Il centro-sinistra a Milano e l'inchiesta comunale sulle periferie (1961-1964), di <i>Enrico Landoni</i>	» 255
Da satellite a città invisibile. Librino, periferia di Catania (1970-1992), di <i>Chiara Maria Pulvirenti</i>	» 269
"Il Muro di Berlino del Laurentino" e le case di Garbatella a Tor Bella Monaca. La contesa politica sui grandi complessi di edilizia popolare a Roma negli anni Duemila, di <i>Bruno Bonomo</i>	» 281
Ecomusei urbani in Italia: percorsi partecipativi ai margini delle città, di <i>Manuel Vaquero Piñeiro, Tania Cerquiglini</i>	» 298

IV. Fonti

La Cittadella degli archivi del Comune di Milano, di <i>Francesco Martelli</i>	pag. 309
Fonti documentarie e spunti di ricerca sulle periferie negli archivi dell'Ente Comunale di Assistenza di Milano, di <i>Massimo Cioccarelli</i>	» 323
Gli autori	» 337
Indice dei nomi	» 343
Indice dei luoghi	» 351

La casa ai baraccati: un programma anomalo durante il fascismo a Roma. Politiche abitative e governo dei processi di espansione urbana nei progetti dell'amministrazione Cremonesi (1922-1926)

di *Luciano Villani*

Abstract

Houses to Shack Dwellers: An Anomalous Program during Fascism in Rome. Housing Policies and The Governance of Urban Expansion Processes in The Projects of Cremonesi's Administration (1922-1926)

The fascist regime supported a sort of a crusade against the presence of the barracks in the capital with the purpose of reclaiming the city, both for the urbanistic layout both for the moral behaviour. In the early years of the regime, the issue was addressed by setting a new house policy included in an extensive vision that aimed to combat illegal buildings and restore the periphery. To promote it was the administration led by Filippo Cremonesi, in office since 1922.

Con l'obiettivo di bonificare la città dal punto di vista estetico e morale, il fascismo sostenne una sorta di crociata contro la presenza delle baracche nella capitale. Nei primi anni del regime, tuttavia, la questione venne affrontata con l'impostazione di una nuova politica per la casa e inserita nel quadro di una più generale azione di contrasto all'abusivismo e per il risanamento della periferia. Artefice ne fu l'amministrazione guidata da Filippo Cremonesi, in carica dal 1922.

Keywords

Rome, Fascism, Shacks, Housing policies.
Roma, Fascismo, Baracche, Politiche abitative.

Introduzione

Durante il fascismo, la questione della presenza delle baracche a Roma, emersa sin dall'epoca liberale, non conobbe una riconfigurazione in termini concettuali, quanto piuttosto la radicalizzazione di alcune politiche pubbliche già sperimentate in passato, ma assunte dalla fine degli anni Venti nel segno

di una maggiore stigmatizzazione, repressione e marginalizzazione sociale. L'adozione di queste politiche, tuttavia, fu preceduta da una fase che vide prima sindaco, poi commissario straordinario e infine primo governatore di Roma Filippo Cremonesi, durante la quale si fece strada un progetto per la città improntato all'autonomia finanziaria e a un maggior controllo dei processi di sviluppo edilizio e urbano.

L'amministrazione promosse una serie di interventi innovativi nel campo delle politiche abitative, il più spregiudicato dei quali fu la costruzione di una serie di lotti di case rapide da concedere in affitto alle famiglie sgomberate dalle baracche in demolizione. Se da un lato lo sbaraccamento trovava giustificazione in una serie di retoriche già circolanti e che il fascismo trovò opportuno rafforzare (il pregiudizio negativo nei confronti dei baraccati e dei loro modi di vita, il decoro estetico di Roma, la profilassi igienica e l'utilità dell'azione purificatrice della casa sana presso le classi operaie e gli strati più infimi, discorsi questi ultimi ereditati dalla cultura igienista), dall'altro esso veniva presentato, ed era una novità, come un mezzo attraverso il quale ottenere il risanamento di alcune parti della città e impedire il diffondersi delle pratiche di costruzione abusiva. Più in generale, intenzione dell'amministrazione era favorire uno sviluppo più razionale dell'edilizia privata e rilanciare quella pubblica.

Attuato solo in parte, poiché frustrato dalle decisioni governative, tale programma venne in seguito aspramente criticato e infine contraddetto dalle scelte del regime. Perlopiù sconosciuto, si configura come uno dei rari tentativi di una ponderata politica fondiaria e della casa che si sia cercato di sperimentare nella capitale. Questo articolo intende ricostruirne la genesi, gli sviluppi e le circostanze che ne decretarono il sostanziale insuccesso, sancito dalla completa sconfessione dei suoi punti qualificanti nel prosieguo del ventennio fascista.

1. Questione abitativa e disordine urbano

La questione delle abitazioni si era manifestata come una delle più importanti e spinose ben prima dell'avvento del fascismo al potere [La questione delle case 1908; Ufficio municipale del lavoro 1920]. Su di essa pesavano squilibri strutturali di lungo periodo, in particolare un flusso migratorio costante in entrata che, in assenza di solide prospettive occupazionali e di agevoli condizioni di accesso al mercato della casa, alimentava la proliferazione di baracche e alloggi di fortuna. Il fenomeno del baraccamento aveva raggiunto dimensioni cospicue già nel primo decennio del Novecento, era cresciuto nel dopoguerra e si sarebbe ulteriormente sviluppato ed esteso durante il ventennio fascista [Chianese 2016; Liseo e Teodori 2017; Villani 2019]. Cessate le ostilità belliche, inoltre, l'iniziativa privata continuava a mostrarsi

poco propensa a investire nelle costruzioni, sia per ragioni di generale incertezza, sia per il perdurare della legislazione vincolistica sugli affitti, in vigore dal 1917¹.

Il rilancio dell'attività edilizia spettò così a enti e cooperative di dipendenti pubblici che usufruirono di generosi contributi statali per la costruzione di case in proprietà, il cui stanziamento si concentrò negli anni dal 1919 al 1923 [Bartolini 1999, 2001]. Le cooperative poterono decidere con ampi margini di libertà le localizzazioni, senza eccessivi controlli da parte del ministero dell'Industria che concedeva i contributi. La frammentazione e l'eccentricità degli interventi rendeva difficile e costosa la dotazione dei nuovi quartieri di strade e servizi pubblici, acuendo i problemi di bilancio dell'amministrazione capitolina. Già nel 1921, la Direzione comunale dei Lavori Pubblici si esprimeva a riguardo in termini assai critici:

il Comune oggi si trova nella situazione di non potere da solo fronteggiare tutto l'onere delle nuove costruzioni. [...] Si trova di fronte ad un problema più che tecnico, di natura finanziaria; problema che si esprime in cifre paurose di più di decine di milioni e che tanto più preoccupante in quanto è venuto ad inserirsi in una situazione finanziaria della nostra città non mai altrettanto critica².

La polemica proseguì con toni più aspri e a mezzo stampa con il fascismo al potere. Al centro delle accuse finì non solo il meccanismo della legge, grazie alla quale i funzionari statali si diceva avessero avuto il privilegio di ottenere la «casa gratis» o quasi, ma anche il fatto che a godere delle agevolazioni fossero stati gruppi legati alla vecchia classe dirigente [Bartolini 2001]³. Il regime, dunque, decise di impegnarsi in un progetto di riforma della politica edilizia che si articolò su diversi piani: da un lato venne tagliata la voce dei contributi annui stanziati sui mutui delle cooperative (che continuarono ad essere assistite per altre vie nei loro progetti edilizi); la domanda abitativa espressa dai ceti impiegatizi venne incanalata nel settore dell'edilizia pubblica, con la nascita nel 1924 dell'Istituto nazionale per la casa degli impiegati statali (Incis)⁴; dall'altro, si cercò di rivitalizzare l'edilizia privata attraverso facilitazioni fiscali⁵ e con un primo provvedimento di sblocco degli affitti,

1. Introdotta con Decreto Luogotenenziale n. 2046, del 30 dicembre 1917.

2. Archivio storico capitolino [nelle citazioni successive ASC], Ripartizione V-LLPP, Direzione, Titolario 1915-1925, titolo 1 – Direzione, b. 154, f. 269, *La crisi delle case e il problema stradale*, 1921.

3. Un'accusa mossa in particolare all'Unione edilizia nazionale, ente «intermedio» che agiva per conto delle cooperative.

4. L'Incis, che assorbì l'Istituto cooperativo per le case dei dipendenti dello Stato, fu creato con R.D.L. 25 ottobre 1924, n. 1944.

5. Con l'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati per le nuove costruzioni, R.D. 8 marzo 1923, n. 695.

giudicato tuttavia insufficiente dai proprietari poiché limitato alle sole nuove costruzioni e, in seguito, inficiato dalla concessione di ulteriori proroghe⁶. L'iniziativa privata continuò perciò a ristagnare.

A questi dilemmi, concernenti la forte pressione della domanda abitativa da un lato e la difficoltà di tenere sotto controllo l'espansione della città dall'altro, cercò di far fronte l'amministrazione guidata da Filippo Cremonesi, sindaco dal giugno 1922 e nominato da Mussolini commissario straordinario nel marzo 1923. Liberal conservatore unitosi ai nazionalisti, Cremonesi aveva scorto nel nuovo regime la possibilità di una rinascita della nazione dopo la crisi sociale innescata dalla guerra e proseguita nel dopoguerra [Belardinelli 2013]. Egli vantava una posizione di primo piano negli ambienti economici e finanziari della capitale e buone entrate in Vaticano, rivelandosi il profilo ideale per assicurare al fascismo le alleanze e gli appoggi necessari in quel frangente per conservare il potere [Starocci 2009]. La maggiore organicità dell'azione amministrativa, favorita dalla riorganizzazione interna degli uffici e orientata nei primi anni al conseguimento del pareggio di bilancio, al potenziamento della rete dei servizi e, successivamente, al rinnovamento urbano dell'area centrale, non mancò di riflettersi nel campo delle politiche edilizie e abitative. Venne delineandosi una visione più larga e sistematica dei vari problemi, sostenuta da un atteggiamento più coraggioso in fatto di salvaguardia degli interessi generali su quelli particolari.

Alla «preoccupante e dolorosa» situazione d'impellenza determinatasi nella capitale sul fronte della casa erano riservati dei cenni già nel Memoriale presentato al governo nel febbraio 1923⁷. In questo documento, in cui sono riconoscibili l'apporto e la visione del segretario generale Alberto Mancini, il primo inquilino del Campidoglio si faceva promotore di un nuovo ordinamento amministrativo che sostituisse il Comune, svincolato dalla tutela prefettizia e in grado di muoversi con maggiore autonomia finanziaria [Salvatori 2006]. Progetto accantonato da Mussolini, che prese tempo con la nomina di Cremonesi alla guida di un'amministrazione straordinaria.

Un documento interamente dedicato alla questione abitativa fu redatto nel febbraio 1924, inviato anche al capo del Governo perché potesse conoscere nel dettaglio la «gravità della crisi delle abitazioni» che incombeva sulla capitale⁸. Furono eseguiti una serie di rilievi statistici a integrazione del quadro già noto emerso dai censimenti della popolazione del 1911 e 1921. Roma ri-

6. R.D.L. 7 gennaio 1923, n. 8. Ulteriori proroghe vennero fissate nel 1926 e nel 1927. Nel 1928 il R.D.L. 3 giugno 1928, n. 1155 decretò la completa liberalizzazione dei canoni d'affitto a partire dal giugno 1930.

7. SPQR, 1923, *Memoriale di Roma al Governo Nazionale*, Tipografia Centenari, Roma, p. 24.

8. Archivio Centrale dello Stato [ACS], Presidenza del consiglio dei ministri [PCM], gabinetto, 1876-1943, 1924, f. 3.24.55, nota di Cremonesi alla PCM del 21 febbraio 1924.

maneva in condizioni che non trovavano eguali in altre città italiane quanto a indice di affollamento delle abitazioni e percentuale di famiglie in subaffitto. Una certa ripresa dell'edilizia vi era anche stata, ma «di case esclusivamente popolari per le classi più basse della popolazione» ne erano state costruite «in misura assai scarsa, cioè non oltre i 5 o 6 mila vani», recitava il documento. Un apposito censimento, inoltre, era stato svolto per accertare il numero delle costruzioni «abusive» che nel frattempo erano sorte nei rioni e nei quartieri: si trattava di 2.428 manufatti, abitati da 12.230 persone⁹. Servivano dunque «provvedimenti pronti ed energici» per scongiurare la crisi degli alloggi, rispetto ai quali il solo impegno del Comune non sarebbe bastato. Per ristabilire l'equilibrio nel rapporto tra case e popolazione occorreva un gettito non inferiore ai 25-30 mila vani all'anno, un programma valutato come irrealizzabile.

Grazie a questo lavoro, condotto dalla Ripartizione V-Lavori Pubblici diretta da Virgilio Testa¹⁰, furono individuati, se non proprio i mezzi per risolvere la crisi, quantomeno le sue principali grandezze. Era quasi una novità, per altro, che nei conteggi del fabbisogno di case venisse tenuto conto anche della popolazione che alloggiava in baracche e abitazioni precarie, del cui sviluppo le autorità si dicevano allarmate, senza però riuscire a contrapporre alcun argine a riguardo. Con pochi fondi a disposizione e in mancanza dell'aiuto sperato dall'alto, Cremonesi provò comunque a impostare una serie di iniziative che, nell'insieme, configurano l'abbozzo di una nuova politica per la casa.

L'azione di Cremonesi verteva anzitutto sull'interlocuzione privilegiata con l'Istituto per le case popolari, individuato come l'organismo più attrezzato a occuparsi del problema abitativo nella sua complessità e anche il più disposto a fiancheggiare i progetti dell'amministrazione capitolina. Non a caso, la prima mossa di Cremonesi fu provare a convincere Mussolini della necessità di stornare a beneficio dell'ente di edilizia pubblica i contributi destinati alle cooperative stanziati sul bilancio del ministero dell'Industria:

Interessa sommamente al Comune che gli aiuti del Governo, siano devoluti a favore dell'Istituto per le Case Popolari, per un complesso di ragioni ma soprattutto perché detto Ente svolge la sua politica edilizia tenendo presenti i bisogni generali della

9. ACS, PCM, gabinetto, 1876-1943, f. 3.24.55, *Il problema delle abitazioni a Roma*, p. 11.

10. Virgilio Testa era stato nominato nel 1919 capo di gabinetto nella segreteria comunale di Alberto Mancini, per poi ricoprire funzioni direttive presso la V Ripartizione. Segretario dell'Anci, sarebbe poi passato a dirigere l'Ufficio studi fino alla nomina a segretario generale del Governatorato, nel 1935. Massimo esperto di questioni urbanistiche, figura di rilievo nel dibattito internazionale sull'abitazione e i piani regolatori, fondò nel 1930 l'Istituto nazionale di urbanistica, di cui fu segretario generale sino al 1942. Fautore dello sviluppo di Roma verso il mare, secondo una proposta avanzata già nel 1928, nel dopoguerra ottenne la nomina di commissario straordinario dell'Ente Eur. Sotto la sua oculata gestione, l'Eur sarebbe diventato negli anni Sessanta il quartiere più moderno e servito della città.

popolazione; ed in secondo luogo perché conviene che tutta l'attività da esplicarsi in questo campo si riassume in una sola amministrazione¹¹.

La richiesta cadde nel vuoto. Contrario era il ministero interessato¹², già in disputa con il Campidoglio per chi dovesse accollarsi le spese attinenti alla sistemazione dei nuovi quartieri delle cooperative, sorti a giudizio del colle capitolino senza alcun piano di coordinamento e nel più totale disordine¹³. Convinto dell'improcrastinabilità di un intervento mirato a dare «sollevio» soprattutto alle classi meno abbienti, poiché «quelle in cui la deficienza di alloggi si fa più intensamente sentire»¹⁴, per consentire l'avvio di un nuovo programma costruttivo e assicurare all'Istituto i relativi mezzi finanziari, Cremonesi non poté che fare ricorso ai magri fondi del bilancio comunale. Furono concesse garanzie per prestiti pari a 140 milioni di lire, assistiti da contributi diretti annuali (del 2% e del 3%) in diminuzione di interessi e ammortamenti. Inoltre, con un finanziamento diretto di trenta milioni di lire, elargiti in più tranche, si diede incarico all'Icp di costruire nuclei di casette rapide in sostituzione delle baracche [Cremonesi 1924].

Il patrimonio immobiliare dell'Istituto sarebbe passato da 3.901 alloggi alla fine del 1922 a 6.644 alla fine del 1926, aumentando del 70 per cento. Le sue funzioni si ampliarono notevolmente nel corso del primo quadriennio fascista, sia con la costruzione di case per i ceti medi (a riscatto e in conto terzi), sia con l'esecuzione di lavori di restauro archeologico e sistemazione urbana. Risalgono a questo periodo i grandi complessi edilizi nei quartieri Appio, Flaminio, Della Vittoria, Trionfale, Monte Sacro, ben posizionati e di pregevole qualità architettonica. E poi le case per i baraccati. Quest'ultima parte del programma costruttivo è emblematica dello sforzo di inquadrare in modo diverso una questione già annosa e di prospettare per essa soluzioni convenienti sia per i diretti interessati che per l'intera città.

2. Un programma innovativo: le case ai baraccati

Provvedimenti di demolizione delle baracche, presi a tutela della pubblica igiene, erano già stati eseguiti nel 1911-12 dalla giunta radicale presieduta da Ernesto Nathan. Ma in quella circostanza agli abitanti sgomberati erano state assegnate casette comunali in legname di tipo provvisorio, invero non molto

11. ACS, PCM, gabinetto, 1876-1943, 1924, f. 3.24.55, lettera di Cremonesi a Mussolini, 4 luglio 1923.

12. *Ibi*, risposta del ministero dell'Industria alla PCM, 30 luglio 1923.

13. ACS, PCM, Gabinetto, 1876-1943, 1924, f. 3.24.55, Cremonesi al ministero dell'Industria, 15 giugno 1923.

14. ACS, PCM, gabinetto, 1876-1943, 1924, f. 3.24.55, lettera di Cremonesi ai ministeri delle Finanze e dei LL.PP., 19 febbraio 1923.

diverse dalle baracche distrutte [Toschi 1996]. Il programma di case ai baraccati predisposto dall'amministrazione Cremonesi si ispirava esplicitamente a quello della giunta Nathan (fatto di per sé singolare, tenuto conto della difformità di culture politiche), ma allo stesso tempo ne prendeva le distanze mettendone a nudo gli aspetti critici: le zone prescelte (troppo centrali), i requisiti delle casette, la gestione diretta del Comune¹⁵. Al contrario, gli alloggi progettati dall'Icp erano posizionati su terreni periferici, ma non lontani dal centro, e sebbene si trattasse di soluzioni rapide e dal costo ridotto, avevano caratteristiche di abitazioni normali, formate da una sino a tre camere, cucina e bagno [Cocchioni e De Grassi 1984]. Il primo nucleo, su progetto dell'architetto Giovan Battista Trotta e improntato ad un riconoscibile «gusto paesano», fu inaugurato il 31 ottobre 1925 alla Garbatella [Ciampi 1926]. Sino al 1927 furono costruiti 920 alloggi per baraccati suddivisi in cinque nuclei (tutt'ora esistenti)¹⁶. Un quantitativo ancora insufficiente se rapportato al numero delle baracche, censite di nuovo alla fine del 1924 per determinare la graduatoria delle demolizioni, stabilita in base alla collocazione dei baraccamenti – con particolare attenzione ai punti più visibili o pericolosi – e alla loro consistenza: vennero sottoposte al vaglio 2.836 baracche abitate da 17.483 persone, sulle quali l'Icp condusse ulteriori indagini per accertare la veridicità delle condizioni di bisogno e stabilire i casi più meritevoli dell'aiuto pubblico¹⁷.

Le case per i baraccati, con tipologie a palazzina e a villino e dall'aspetto decoroso, sorgono in corti sistemate a verde articolate in modo da creare forti relazioni tra spazi aperti, pubblici e privati. Esse, inoltre, sono contigue ad altri edifici popolari dell'Istituto assegnati a riscatto. In tal modo, sebbene le diverse specie di costruzioni riflettessero percettibili linee di demarcazione sociale che attraversavano l'inquinato dell'Icp, la vicinanza e, nel caso dei nuclei di Monte Sacro e Sant'Ippolito, la condivisione dei medesimi spazi pubblici all'interno dei lotti dava luogo a una interessante commistione di gruppi sociali di diversa estrazione. Una premura insolita, specie in rapporto a molte operazioni di ricollocamento abitativo effettuate nel secondo dopoguerra, fu riposta nel cercare di limitare il raggio degli spostamenti entro rapporti di prossimità tra le zone evacuate e quelle di nuova destinazione: cosicché, coloro che lasciarono le baracche delle zone Portuense, Aventino, Testaccio traslocarono nella vicina Garbatella, e lo stesso accadde per i baraccati di Ponte Milvio e una parte degli sloggiati provenienti dal più consistente baraccamento dei Prati Strozzi (l'attuale p.le Clodio), cui furono concesse le case poco distanti di via della Farnesina.

15. ASC, Ufficio assistenza sociale [UAS], carteggio con titolario [CT], classe 7, b. 91, f. 1, *Provvedimenti per fronteggiare l'espansione delle costruzioni abusive e anormali*, agosto 1924.

16. Piazza Sapeto alla Garbatella, via Monte Velino a Monte Sacro, piazza Pontida a Sant'Ippolito, via della Farnesina a Ponte Milvio. Non rintracciate le case della Marranella.

17. ASC, UAS, CT, classe 7, b. 91, f. 1.

Rispetto al periodo liberale, l'abbattimento delle baracche non esprimeva più solo una funzione igienica. Ancor più insopprimibili per la capitale del fascismo erano divenute le esigenze di rappresentatività politica, ordine e decoro estetico. Va detto, tuttavia, che per avvalorare la bontà della sua misura, Cremonesi insistette molto anche su aspetti di politica sociale, rilevando per esempio che i baraccati non fossero che un «popolo bisognoso di case ma sprovvisto di adeguati mezzi finanziari per provvedersene» e che il fenomeno non potesse essere combattuto «se non col mettere a disposizione delle classi più umili gli alloggi che gli abbisognano» [Cremonesi 1924, 189]¹⁸. Stimolato dall'urbanesimo, esso era ricondotto a motivazioni di ordine economico (l'alto costo dei fitti), anche se non mancavano di essere chiamate in causa le abitudini culturali della popolazione rurale afflitta in città¹⁹. In ogni caso, era correttamente inteso non più come «sporadico e intermittente», quanto piuttosto di carattere «permanente»²⁰.

Ma il maggior grado di avvedutezza di cui diede prova l'amministrazione Cremonesi è rintracciabile altrove, ossia nel tentativo, non più ripetuto in seguito, di inserire la questione delle baracche in un progetto più ampio di governo dei processi di espansione urbana.

Fig. 1 – Case per baraccati, quartiere Garbatella



Fonte: Foto dell'autore.

18. Si veda anche il testo della delibera commissariale n. 1163 del 26 luglio 1924.

19. ASC, UAS, CT, classe 7, b. 91, f. 1, *Provvedimenti per fronteggiare*, cit.

20. *Ibidem*.

Fig. 2 – Casa per baraccati: villino in via Monte Velino, quartiere Monte Sacro (sullo sfondo, case popolari a riscatto Icp)



Fonte: Foto dell'autore.

Fig. 3 – Casa per baraccati: via Adalberto, quartiere Sant'Ippolito



Fonte: Foto dell'autore.

3. La lotta ingaggiata contro le costruzioni e le lottizzazioni abusive

La demolizione delle baracche non serviva solo a dare lustro alla capitale; nei piani di Cremonesi, Alberto Mancini e Virgilio Testa (nella cui figura si riunificavano funzioni preminenti di direzione tecnica e amministrativa) essa rientrava nello sforzo di regolamentare l'attività edilizia che si andava sviluppando nei quartieri della città. L'amministrazione, infatti, era intenzionata a far valere le disposizioni legislative entrate in vigore nel 1919 che consentivano finalmente alle autorità comunali di disciplinare l'attività costruttiva nelle aree di ampliamento esterne ai piani regolatori, espropriandole e destinandole alla costruzione di case economiche e popolari²¹. Una politica fondata sull'esproprio e finalizzata alla costituzione di un demanio di aree pubbliche in effetti trovò compimento proprio in questi anni²². Ma le aree esterne, senza che gli uffici tecnici riuscissero a impedirlo²³, venivano prese d'assalto dalle lottizzazioni abusive che nascevano sguarnite di servizi e infrastrutture. Molte di queste zone (Pigneto, Quadraro, Tor di Quinto ecc.) erano già state designate dall'amministrazione per lo sviluppo di nuovi quartieri popolari, alla cui sistemazione stradale e infrastrutturale avrebbe dovuto provvedere il Comune, sulla base di accordi da prendere con gli enti e i privati costruttori²⁴. Ma poiché l'abusivismo si dimostrava incessante, Cremonesi decise di emanare una notificazione con la quale, nel precisare che scopo del Comune era di «incanalare e dirigere l'attività edilizia», si ribadiva il divieto di costruire senza il consenso dell'autorità comunale, pena la demolizione dei fabbricati sprovvisti di licenza e l'esproprio dei terreni lottizzati senza un piano autorizzato²⁵. Del testo, pubblicizzato con affissione di manifesti, va messo in luce il precoce utilizzo di una terminologia – costruzioni «abusive», quartieri «abusivi» – che si sarebbe diffusa solo molti anni dopo con il sostantivo “abusivismo”: già utilizzata nel documento sul «problema delle abitazioni» del febbraio 1924, essa veniva impiegata per dare conto di un fenomeno dai caratteri eterogenei, costituito com'era da costruzioni «in muratura ma anche in legno, come baracche, tettoie e simili».

Quelle ricordate nella notificazione erano norme già contenute nei regolamenti edilizi, dimostratesi però di scarsa efficacia. Fu necessario, quindi,

21. Testo Unico n. 2318 del 30 novembre 1919.

22. Solo nel 1925 furono avviate procedure di esproprio per una superficie pari a 1.709.187 mq, di cui 100.000 mq indemaniate, le altre regolate da convenzioni sottoscritte con i rispettivi proprietari. Cremonesi 1925, 230-231.

23. Per «mancanza di personale», si difendevano i funzionari comunali, ASC, Ripartizione V, Ispettorato edilizio, 1923/8857/1923.

24. ASC, Ripartizione V, Direzione, b. 152, f. 64.

25. ASC, Ripartizione V, Ispettorato edilizio, 1924/29218/1924, notificazione del Regio commissario del 22 agosto 1924.

agire parallelamente nel rafforzamento dell'attività di piantonamento del territorio comunale. Coordinate dalla Ripartizione V, vennero costituite delle squadre di vigilanza che potevano chiedere l'assistenza dei commissariati di pubblica sicurezza o dei regi carabinieri senza bisogno di ordini firmati dall'alto²⁶. Così impostata, tuttavia, l'attività di repressione rischiava di colpire esclusivamente le pratiche di autocostruzione diffuse tra immigrati e piccoli risparmiatori, incrementatesi per via del caro-affitti, oltretutto con scarsi risultati, vista l'ampiezza del territorio comunale e l'impossibilità di mantenere costante la sua vigilanza. Tutto ciò era causa di un danno non solo «estetico», ma che gravava sull'erario, viste le ingenti spese necessarie a estendere la rete dei servizi pubblici «in località poco o nulla collegate con l'abitato preesistente». Il fenomeno, affermava Cremonesi in una nota per il guardasigilli Alfredo Rocco, andava combattuto alla radice: occorreva cioè impedire che i terreni agricoli fossero lottizzati abusivamente così da «rendere impossibile la speculazione esercitata su questa aspirazione delle classi umili ad avere una casa propria»²⁷.

La lettera a Rocco era accompagnata dallo schema di un decreto-legge contro le lottizzazioni fuori dal Piano regolatore proposto all'attenzione del Governo. Lo schema del provvedimento, ispirato a una legge francese del 1924 e analogo a un ordine del giorno formulato da Testa in diverse occasioni di dibattito pubblico (al Terzo congresso internazionale delle città, apertosi a Parigi nel settembre 1925, come a quello dell'Abitazione e dei Piani regolatori svoltosi a Vienna nel settembre 1926), si proponeva di vietare la vendita dei terreni di superficie minore di 10.000 mq collocati fuori piano, tranne nei casi in cui la cessione fosse avvenuta in concomitanza con la presentazione di un piano di lottizzazione approvato dall'autorità municipale.

Era il tassello mancante della politica di salvaguardia del territorio dall'abusivismo sin lì perseguita. Il decreto del governatore, infatti, era volto a limitare l'iniziativa dei proprietari per ricondurla entro finalità pubbliche. «Non è possibile», argomentava Cremonesi, «sacrificare al rispetto formale di un diritto privato [...] la tutela di un interesse ben più elevato di carattere pubblico». Ma il disegno di legge venne dapprima lasciato in sospenso, per poi essere bocciato dal ministro dei Lavori Pubblici²⁸. Cremonesi a quel punto si era già dimesso, per un complesso di circostanze che avevano a che fare anche con questa vicenda, ma non solo con essa [Fratelloni 1984; Aquarone 1965; Belardinelli 2013]. Che questa e altre iniziative intraprese sul fronte della politica fondiaria (come l'introduzione di una serie di vincoli nello sfruttamento

26. ASC, UAS, CT, classe 7, b. 91, f. 1, dal Governatorato alla questura di Roma, 1° marzo 1926.

27. ACS, PCM, 1927, f. 3.19.872, lettera di Cremonesi ad Alfredo Rocco, novembre 1926.

28. ACS, PCM, 1927, f. 3.19.872, Alfredo Rocco alla PCM, 19 febbraio 1927.

delle aree fabbricabili contenuti nella proposta di variante al Piano regolatore) stessero rinfoltendo le fila dei suoi avversari è provato dalle migliaia di ricorsi ai danni dell'amministrazione pervenuti dai detentori degli interessi colpiti [Mancini Lapenna 1958, 136]. Inviso ai fascisti più intransigenti e divenuto ingombrante, forse, per lo stesso Mussolini, con Cremonesi uscì di scena una figura che aveva acquisito grande popolarità tra i romani, rivelatasi inaspettatamente audace nel tentativo di perseguire un progetto coerente per lo sviluppo della capitale con la creazione di un centro di potere autonomo, soluzione sgradita agli occhi di chi in quel momento aveva in mano i destini d'Italia.

Conclusioni

Il progetto di dare al Campidoglio maggiori poteri e risorse per proseguire nell'opera di trasformazione della città e al tempo stesso assicurarle uno sviluppo più razionale aveva già subito un decisivo ridimensionamento con l'istituzione del Governatorato, il 28 ottobre 1925. Cremonesi era stato nominato primo governatore di Roma, ma l'ordinamento speciale adottato per la capitale non rifletteva la proposta contenuta nel Memoriale del 1923: svincolato dall'autorità prefettizia, l'organo locale era stato subordinato a uno stretto controllo governativo, da cui avrebbe continuato a dipendere dal punto di vista finanziario [Salvatori 2006].

Il proposito di restituire all'autorità municipale autonomia finanziaria e pieno controllo dei processi di sviluppo urbano non fu portato avanti dai successori. Il programma di case per i baraccati venne aspramente criticato e poi interrotto, considerato un incentivo alla costruzione di nuove baracche e responsabile del loro aumento²⁹. La lotta contro i «villaggi abissini» sarebbe proseguita con gli sgomberi e l'organizzazione di rimpatri su vasta scala degli immigrati disoccupati³⁰. Andò smarrendosi ogni volontà di contrastare l'abusivismo. Le lottizzazioni irregolari tra suburbio e agro, viste come l'unico sbocco possibile per una domanda abitativa altrimenti inevasa, sarebbero dilagate. L'attività edilizia dell'Icp, dopo essersi arrestata del tutto all'inizio degli anni Trenta, riprese fiato nella seconda metà del decennio, ma in forme più circoscritte che in passato [Villani 2012]. In un solo punto è ravvisabile una continuità di indirizzo rispetto alla strada tracciata da Cremonesi: la politica dei ricoveri per sfrattati. Avviata nel 1923 e rilanciata con delibera del marzo 1926, aveva lo scopo di mitigare la fase di passaggio al mercato libero

29. ASC, UAS, CT, classe 7, b. 92, f. 11.

30. Rimpatri che, nonostante gli sviluppi della legislazione in materia, si dimostrarono difficili da eseguire in forma di massa.

degli affitti³¹, ma è da considerarsi a tutti gli effetti antesignana dell'istituzione delle borgate ufficiali [Villani e Farina 2017].

In conclusione, non si può fare a meno di notare come nel disegno tracciato da questo conservatore nazionalista legato al mondo degli affari, e che avrebbe rivestito altre cariche amministrative durante il regime fascista, la modernizzazione della città dovesse passare per la soluzione dei grandi problemi sociali e ambientali che avevano «influenza diretta» sulla sua economia: il problema delle abitazioni, il recupero e la difesa dell'agro, il controllo municipale sulle attività edilizie. Ciò avrebbe richiesto investimenti ingenti, certo, ma nella visione di Cremonesi, ammantata di un insolito riformismo dirigista, si trattava di spese improrogabili: «per sostituire», scriveva a Mussolini nel luglio 1926 come di consueto per lamentare la mancanza di adeguate risorse statali, «i tuguri antigienici e mortali con case sane e luminose, per abbattere le baracche, ricondurre la popolazione a vivere civilmente»³².

Bibliografia e fonti a stampa

Aquarone A. 1965, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Einaudi, Torino.

Bartolini F. 1999, *Una casa per gli impiegati statali. I finanziamenti pubblici alle cooperative edilizie romane nel primo dopoguerra*, «Roma moderna e contemporanea», 1-2, pp. 147-177.

Bartolini F. 2001, *Roma borghese. La casa e i ceti medi tra le due guerre*, Laterza, Roma-Bari.

Belardinelli M. 2013, *Filippo Cremonesi e l'amministrazione capitolina dal liberalismo al fascismo (1922-1926)*, «Roma moderna e contemporanea», 1-2, pp. 7-33.

Ciampi N. 1926, *Le nuove case per i baraccati*, «Capitolium», 12, pp. 761-765.

Chianese S. 2016, *The baraccati of Rome: internal migration, housing and poverty in fascist Italy (1924-1933)*, «HHB working paper series», 6.

Cocchioni C. e De Grassi M. 1984, *La casa popolare a Roma. Trent'anni di attività dello Iacp*, Kappa, Roma.

Cremonesi F. 1924, *L'amministrazione straordinaria del Comune di Roma nel biennio 1923-24*, Tipografia Centenari, Roma.

Cremonesi F. 1925, *L'amministrazione straordinaria del Comune di Roma nell'anno 1925*, Tipografia Centenari, Roma.

Fratelloni C. 1984, *Filippo Cremonesi*, in *Dizionario Biografico degli italiani*, 30, Istituto della Enciclopedia italiana Treccani, Società grafica romana, Roma, pp. 616-618.

La questione delle case 1908, *La questione delle case e la costituzione di un demanio edilizio per gli alloggi degli impiegati e salariati comunali di Roma*, Tipografia nazionale G. Bertero e C., Roma.

31. ASC, DG, n. 1809, 26 marzo 1926.

32. ACS, PCM, 1927, f. 7.2.198, Cremonesi a Mussolini, 30 luglio 1926.

- Liseo B. e Teodori M. 2018, *Emergenza abitativa e baracche a Roma tra le due guerre*, in Strangio D. (a cura di), *Istituzioni, disuguaglianze, economia in Italia. Una visione diacronica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 99-137.
- Mancini Lapenna F. 1958, *In Campidoglio con Alberto Mancini*, Vallecchi, Firenze.
- Salvatori P. 2006, *Il Governatorato di Roma, L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, FrancoAngeli, Milano.
- Starocci P. 2009, *I primi governatori di Roma. Tra continuità conservatrice e trasformazione totalitaria (1925-1935)*, tesi di dottorato in Storia dell'Italia contemporanea, 21° ciclo, Università Roma Tre.
- Toschi L. 1997, *Edilizia economica e popolare a Roma (V). L'amministrazione Nathan e le casette comunali per i baraccati*, «Edilizia popolare», 252-253, pp. 4-15.
- Ufficio municipale del lavoro (a cura di) 1920, *Il problema edilizio. Per la costruzione di nuove case provvedimenti e programmi*, Tipografia Centenari, Roma.
- Villani L. 2012, *Le borgate del fascismo. Storia urbana, politica e sociale della periferia romana*, Ledizioni, Milano.
- Villani L. e Farina M. 2017, *Borgate romane. Storia e forma urbana*, Libria, Melfi.
- Villani L. 2019, *Recenser les baraques et leurs habitants à Rome. Méthodes, catégories et objectifs des relevés de la fin du XIXe siècle aux années 1960*, in Vorms C. e Barros F. (a cura di), *Quantifier la ville informelle: pratiques, acteurs, enjeux*, «Histoire & Mesure», 34, 1, pp. 65-92.