

ROMA IN TRANSIZIONE

Governo, strategie,
metabolismi
e quadri di vita
di una metropoli

a cura di
Alessandro Coppola
Gabriella Punziano



ROMA IN TRANSIZIONE

Governo, strategie,
metabolismi
e quadri di vita
di una metropoli

a cura di
Alessandro Coppola
Gabriella Punziano



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Crediti

Roma in Transizione.

Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli

A cura di Alessandro Coppola e Gabriella Punziano

Prima edizione pubblicata in Novembre 2018

Pubblicazione disponibile su www.planum.net, Planum Publisher

ISBN 9788899237134

© Copyright 2018

Planum publisher 
www.planum.net
Roma - Milano

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written permission of the Publisher.

Foto di copertina: © Francesca Cozzi

Con il supporto di:



Indice

VOLUME 1

Alessandro Coppola e Gabriella Punziano

13 | Roma in transizione: il contesto, gli obiettivi e i metodi di un progetto collettivo

1 | Suoli e strategie spaziali

Giovanni Caudo

31 | Roma in transizione, più facile distruggerla che comprenderla

Aurora Cavallo, Benedetta Di Donato

39 | Senza passare per la città: processi territoriali a Roma metropolitana

Nicola Vazzoler

53 | La pratica come rivelatrice dell'urbano: i territori di frontiera della bretella A1

Massimiliano Crisci

67 | Fine dello sprawl a Roma? La capitale verso una nuova fase di sviluppo urbano

Aurélien Delpirou

81 | Il trasporto pubblico come leva e insieme limite dello sviluppo metropolitano? Un'analisi comparativa di Roma, Parigi e Lione

Martina Busti

101 | Le centralità di Roma: strategia e prassi

Mauro Baioni

117 | Le compensazioni a Roma: da espediente a ipoteca sul futuro

Indice

2 | Governance e modelli di sviluppo urbani

Mattia Diletti

137 | **Roma. La città senza progetto**

Stefano Sampaolo

149 | **Tra rendita e nuove logiche di sviluppo: processi adattivi e reattivi di una città alle prese con uno strisciante (e non compreso) declino economico**

Pietro Vicari, Alberto Violante

163 | **Ancora un'eccezione? La crisi fiscale della Capitale tra Neoliberismo e presunto declino**

Ernesto d'Albergo, Giulio Moini, Barbara Pizzo

179 | **Il negoziato sullo stadio dell'A.S. Roma: elementi di discontinuità nel regime urbano**

Irene Amadio, Daniela De Leo

191 | **Innovare la rilevazione e l'intervento sulle disuguaglianze alla scala urbana. Una proposta per l'area romana**

Federico Tomassi

205 | **Disuguaglianze e consenso elettorale a Roma, tra centro e periferie**

Edoardo Altavilla, Barbara Pizzo

219 | **La Metro e la Legge Obiettivo: ecologia di progetto o opportunismo?**

3 | Crisi, pratiche e politiche dell'abitare

Silvia Lucciarini

245 | **(In)Accettabili disuguaglianze urbane**

Indice

ETICity

259 | **Paesaggi storici urbani in cambiamento: il caso di Ostiense, Roma**

Enrico Puccini

273 | **Verso una politica della casa, dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale**

Sandra Annunziata

289 | **Pratiche e discorsi anti-sfratto a Roma in clima di austerità**

Chiara Davoli

303 | **Le occupazioni abitative a Roma: una “pratica di movimento” per il diritto all’abitare**

Giovanni Allegretti

317 | **Cercando radici di futuro? Recupero di memoria di un “sistema partecipativo” incompleto**

VOLUME 2

4 | Beni comuni, conflittualità e informalità urbane

Carlo Cellamare

349 | **Roma, l'azione pubblica tra malgoverno e autorganizzazione**

Filippo Celata, Raffaella Coletti, Cary Y. Hendrickson,
Venere Stefania Sanna

363 | **Iniziative di comunità, cittadinanza attiva e sostenibilità a Roma: un'analisi comparativa**

Nadia Nur

377 | **La città nella crisi. Pratiche informali di resilienza nella Roma post-politica**

Indice

Luca Alteri, Adriano Cirulli, Luca Raffini

389 | Verso una trasformazione degli attori dei movimenti sociali urbani? Il caso della “Carovana delle periferie” a Roma

Giulia Petroletti

403 | Dalla partecipazione alla gestione: le policy sui beni comuni di Roma Capitale

Christian Iaione, Elena De Nictolis, Chiara De Angelis, Chiara Prevete

415 | Collaborative and polycentric governance of the commons at the neighborhood level. The case of Rome

Stefano Simoncini

431 | La tragedia (romana) dei commons: un patrimonio pubblico in transizione

5 | Transizioni e nuovi problemi pubblici

Alessandro Coppola

455 | Problemi pubblici emergenti fra scienza ed azione pubblica. La sfida (rimandata?) delle governance e delle politiche della complessità a Roma

Andrea Strollo e Michele Munafò

475 | L’impatto del consumo di suolo a Roma e la valutazione dei servizi ecosistemici

Francesco La Vigna, Isidoro Bonfà, Simona Martelli, Lucilla Ticconi

487 | Il mondo invisibile sotto i piedi dei romani. La gestione sostenibile delle falde acquifere e il suo contributo per una città più resiliente

Indice

Hélène Nessi

**501 | Mobilità dei modelli e resistenze del locale:
Il caso masterplan di Jeremy Rifkin a Roma e il fallimento della
transizione energetica**

Simone Ombuen, Andrea Filpa, Lorenzo Barbieri, Federica Benelli,
Flavio Camerata, Daniela De Ioris, Giulia Pandolfi, Paola Reggio

**513 | Cambiamento climatico e politiche urbane a Roma.
Dalla Carta della Vulnerabilità Climatica all'analisi delle
condizioni operative locali**

Vittorio Rosato, Antonio Di Pietro, Luigi La Porta, Luisa Lavalle,
Maurizio Pollino, Alberto Tofani

**529 | Sistemi di supporto alle decisioni per l'analisi del rischio
nelle aree metropolitane: uno sviluppo in corso sull'area di Roma
Capitale**

Alessandro Coppola

547 | Studiare Roma in Transizione. Temi e problemi

Gabriella Punziano

571 | Roma in transizioni: concetti, temi e tendenze

586 | Autori



INTRODUZIONE



Alessandro Coppola
Gabriella Punziano



Roma in transizione: il contesto, gli obiettivi e i metodi di un progetto collettivo

Il volume che qui presentiamo raccoglie gli esiti del workshop “Roma in transizione: governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli” promosso dall’area di Scienze Sociali del Gran Sasso Science Institute di L’Aquila e tenutosi presso lo stesso istituto il 3 e il 4 Aprile 2017. La progettazione, la concreta produzione e infine la raccolta e discussione degli esiti del workshop hanno rappresentato un’impresa largamente collettiva che, in quanto tale, ha progressivamente aggiornato assunti ed ipotesi iniziali, senza mai modificare il suo obiettivo originario.

Tale obiettivo, sin dalla concezione dell’incontro, è stato essenzialmente la predisposizione di uno spazio critico di condivisione e discussione delle ricerche in corso su Roma e di costruzione di una potenziale agenda che di tale ricerca sottolineasse le acquisizioni consolidate, i vuoti da colmare e le domande emergenti rilevabili al momento *del* e attraverso *il* workshop. Ma per rendere efficace questo esercizio collettivo occorreva assumere pienamente due condizioni: la prima, quella della crisi – multiforme, complessa, sistemica – della città, la seconda quella della necessità di superare – nell’analisi e lettura critica di tale crisi – limiti disciplinari e istituzionali che inevitabilmente ne condizionavano le forme di tematizzazione e i livelli di comprensione. In altre parole, si assumeva che la crisi di Roma sfidasse i modi consolidati di analizzare e raccontare la città e che tale crisi potesse rappresentare un’opportunità preziosa per criticare, aggiornare e se necessario superare tali modi.

Come si vede, si è trattato di un obiettivo molto ambizioso che, ovviamente, consideriamo raggiunto solo in parte che tuttavia ha permesso di dare alla costruzione del workshop ed alla lettura critica e pubblicazione dei suoi risultati una torsione inedita e innovativa che speriamo di riuscire a restituire attraverso la pubblicazione di questo volume. Questa introduzione intende presentare al lettore il metodo che i comitati scientifico ed organizzativo del workshop hanno

adottato per conseguire tale obiettivo, un metodo che è andato producendosi passaggio dopo passaggio dalla progettazione del workshop alla sua realizzazione, dalla lettura critica dei suoi esiti al disegno ed alla produzione di questo volume. Presenteremo prima gli obiettivi e temi dalla call for papers, successivamente le modalità di produzione del workshop ed infine le operazioni di analisi dei suoi risultati che hanno condotto al volume che qui presentiamo.

1 | La call for papers: uno sguardo sistemico e trans-disciplinare su Roma

Perseguendo l'obiettivo di fondo cui abbiamo accennato, la call faceva appello a una nuova, potenziale capacità della ricerca *su* Roma di “sposare gli orientamenti emergenti nel campo vasto delle scienze sociali” che propongono “un rinnovato interesse nei confronti della costruzione di un sapere sistemico sulle città e i processi di urbanizzazione” andando anche al di là degli esiti di quella che era definita come “una fruttuosa stagione di pluralizzazione e dispersione della ricerca urbana” che a Roma ha prodotto una grande e ricca varietà di studi relativi a pratiche sociali, quadri di vita locali e politiche pubbliche considerati, di frequente, nella loro individualità. La necessità che quindi si intravedeva era quella di un sapere che avesse aspirazioni maggiormente “sistemiche” e che, mobilitando e connettendo saperi disciplinari anche molto diversi, ponesse al centro uno sguardo sulla città quale “sistema di sistemi”. In questa prospettiva si evocavano recenti percorsi di ricerca che da diversi punti di vista sembravano suggerire approcci e metodologie orientati in quella direzione: dall'analisi delle forme e degli oggetti concreti del governo urbano, a partire da un'attenzione nei confronti di aree scarsamente studiate o caratterizzate dall'apparente assenza del governo, proposta dal progetto di ricerca “Governing the large metropolis” (si vedano Le Gales e Vitale, 2015) alla tematizzazione delle città quali “vasti, complessi e mutevoli *assemblage* di componenti istituzionali, sociali, tecnologiche ed ecologiche” e della loro “configurazione in termini di catene complesse di agenti, eventi, dispositivi, quadri normativi e componenti materiali” proposta dal cosiddetto nuovo “materialismo urbano” (si veda Beauregard, 2015) per arrivare agli approcci socio-ecologici e socio-tecnici allo studio della dinamica concreta e delle condizioni di possibilità dell'evoluzione di sistemi complessi quali quelli urbani in direzione di equilibri maggiormente orientati alla sostenibilità ed alla resilienza proposti dai cosiddetti “transition studies” (Markard, Ravene e Truffer, 2012).

A partire da questi stimoli si ritornava quindi sull'oggetto del workshop, ovvero Roma, proponendolo come oggetto potenzialmente autonomo di studio, sottolineando l'opportunità di combinare nuovi approcci scientifici e di ricerca con l'individuazione ed esplorazione di temi e questioni storicamente poco considerati dalle scienze sociali e, come dicevamo, individuando la “crisi” della città quale opportunità strategica per far compiere alla ricerca su di essa un salto di qualità se non di paradigma. Di tale crisi venivano citati in particolare alcuni aspetti - il declino e la riorganizzazione del settore pubblico e la contrazione

dei trasferimenti fiscali, la crisi dei meccanismi di regolazione e produzione dei mercati e dei servizi pubblici riguardanti componenti fondamentali del metabolismo urbano e i mutamenti nelle relazioni fra comunità insediate e risorse ecologiche, i cambiamenti nelle configurazioni politiche ed organizzative della *governance* pubblica e il declino se non la sostanziale scomparsa degli attori politici che avevano dominato la scena locale nei venticinque anni precedenti – non solo perché considerati scarsamente esplorati ma anche perché ritenuti decisivi nella strutturazione della traiettoria recente e probabilmente futura della città. Con, sullo sfondo, un interrogativo più generale quanto impegnativo riguardo la capacità delle ricerche in corso di dimostrare o meno il prodursi di una pur “laboriosa e turbolenta transizione” dal precedente “regime urbano” (si veda Moini e d’Albergo, 2015) a uno nuovo che fosse anche dotato di un nuovo “progetto di regolazione” (Calafati, 2012) dell’economia e della società locali.

Sulla base di questo insieme di osservazioni e suggestioni, la call individuava poi tre macro-aree molto ampie e inclusive di interesse per la presentazione di contributi che provenissero, altro aspetto che si considerava rilevante ai fini dell’innovatività del workshop, né esclusivamente da ricercatori operanti nell’accademia e nelle istituzioni della ricerca – l’invito era infatti rivolto anche ad altri contesti di sapere e conoscenze esperti – né esclusivamente provenienti dal campo delle scienze sociali. La prima area riguardava il “governo e la *governance*” con riferimenti alle forme di riorganizzazione e ristrutturazione spaziale delle istituzioni di rappresentanza e più complessivamente degli attori pubblici urbani, alle modalità di mobilitazione e mediazione, ai discorsi e le culture degli attori urbani, alle forme elaborazione e attuazione delle politiche pubbliche con particolare riferimento alle modalità di partecipazione, concertazione, partenariato e di produzione e diffusione di saperi e conoscenze ad essi funzionali, ai quadri cognitivi, alle razionalità discorsive, agli interessi mobilitati ed alle modalità di programmazione e attuazione di rilevanti progetti urbani.

La seconda riguardava le “strategie di accumulazione e metabolismi urbani” con riferimenti alle dinamiche socio-economiche strutturali alle diverse scale territoriali, alle forme di gerarchizzazione spaziale e di spazializzazione degli squilibri e disuguaglianze sociali, alla ri-articolazione degli attori e del campo fondiario e immobiliare ed alle modalità di trasformazione dei suoli, ai fattori e alle forme di programmazione ed erogazione dei servizi urbani, di sviluppo di reti tecnologiche, di erogazione di servizi ambientali e di protezione e valorizzazione delle componenti ecologiche con particolare riferimento al metabolismo urbano, alle strategie di accumulazione e modalità di strutturazione e di azione di attori economici pubblici e privati, nazionali e internazionali.

Infine, la terza riguardava i “quadri di vita e convivenze locali” con riferimenti alla costruzione e ricomposizione di quadri abitativi e delle forme di convivenza anche in una prospettiva metropolitana e post-metropolitana, all’evoluzione delle forme di mobilità urbana e metropolitana fra residenza, lavoro e consumi privati e collettivi, alle pratiche informali ed ai relativi meccanismi di produzione e di mediazione con le politiche pubbliche, alle forme di costruzione e regolazione

dello spazio pubblico ed agli usi, i conflitti e le forme di regolazione dei beni pubblici urbani con particolare riferimento alle modalità di “gestione distribuita” di beni pubblici anche nella modalità dell’economia collaborativa.

2 | La risposta alla call, la definizione di una nuova tassonomia e l'organizzazione del workshop

Allo scadere della data prevista il comitato scientifico ha ricevuto più di 50 proposte fra le quali ne sono state selezionate 39 provenienti da 80 autori afferenti a otto fra istituzioni universitarie, della ricerca e dell’amministrazione pubblica sulla base di essenziali criteri di rilevanza, originalità e adeguatezza delle proposte. Se la maggior parte dei temi contenuti della call è stata oggetto di attenzione da parte delle proposte pervenute, altri viceversa sono risultati poco considerati. Questa disomogeneità, da molti punti di vista prevedibile, ha segnalato da una parte il carattere innovativo di alcuni di questi temi – a mostrare la probabile scarsità di ricerche su di essi oppure, più in particolare, l’assenza di ricerche su quei temi entro le prospettive suggerite – e dall’altra la limitata comunicazione fra gli ambiti disciplinari direttamente rappresentati nel comitato scientifico – essenzialmente, le scienze sociali con una forte accentuazione delle discipline urbane – ed altri ambiti potenzialmente interessati dalla call. Sulla base di una prima analisi a cura del comitato scientifico, le proposte sono state dapprima distribuite fra le tre citate macro-aree di interesse e successivamente riorganizzate secondo una nuova tassonomia composta di quattro nuove macro-aree – *Attori e processi della governance, Metabolismi e trasformazioni urbane, Disuguaglianze e conflittualità, Convivenze, servizi e reti strategiche locali* – a loro volta composte ulteriori otto categorie. In questa fase si è quindi prodotta una prima ridefinizione delle tematizzazioni iniziali proposte dalla call che ha risentito sia del successo molto diversificato dei diversi temi proposti sia delle evidenti e rilevanti sovrapposizioni, nelle proposte pervenute, fra temi ed approcci diversi. Sulla base di questo lavoro, accompagnato dalla richiesta rivolta agli autori di approfondire ed articolare determinati aspetti che apparivano funzionali alla struttura proposta, si sono quindi individuati otto gruppi di lavoro che, seguendo principi di multidisciplinarietà, inter-sezionalità e varietà metodologica, hanno così strutturato il programma del workshop.

1. *Attori e processi di governo fra politica ed economia;*
2. *Disuguaglianze e assetti socio-spaziali;*
3. *Trasformazioni dei suoli fra città e metropoli;*
4. *Convivenze locali, progetti di comunità e pratiche informali;*
5. *Processi partecipativi, di mediazione e collaborazione;*
6. *Servizi, reti e strategie;*
7. *Metabolismi, risorse e rischi;*
8. *Conflittualità e mobilitazioni urbane.*

L'organizzazione dei lavori degli otto gruppi, finalizzata non solo alla presentazione dei contributi ma anche ad una loro lettura critica istruita dai membri del comitato scientifico responsabili dei gruppi, ha previsto sia una discussione interna a ciascun gruppo sia una discussione allargata con l'organizzazione di due sessioni di condivisione plenarie e una tavola rotonda finale.

In particolare, la discussione interna ai gruppi si è avvalsa dell'uso di uno strumento di raccolta collaborativa dei risultati, ovvero un poster compilato su sollecitazione e incalzamento del dibattito in ciascun gruppo ed articolato in una parte di rilevazione dei contenuti dei singoli contributi - **temi principali** trattati, discipline coinvolte, approcci metodologici e ulteriori oggetti di ricerca suggeriti – e in una parte di rilevazione degli esiti del confronto critico vero e proprio con riferimenti agli oggetti e questioni trasversali ai diversi contributi ed alle questioni critiche che da essi emergevano nella prospettiva delle politiche pubbliche. La raccolta di queste informazioni, in parte realizzata prima del workshop in riferimento ai contenuti dei singoli contributi, è avvenuta nella forma di una discussione generale coordinata dai membri del comitato scientifico attraverso la partecipazione sia degli autori sia degli altri partecipanti ai gruppi di lavoro.

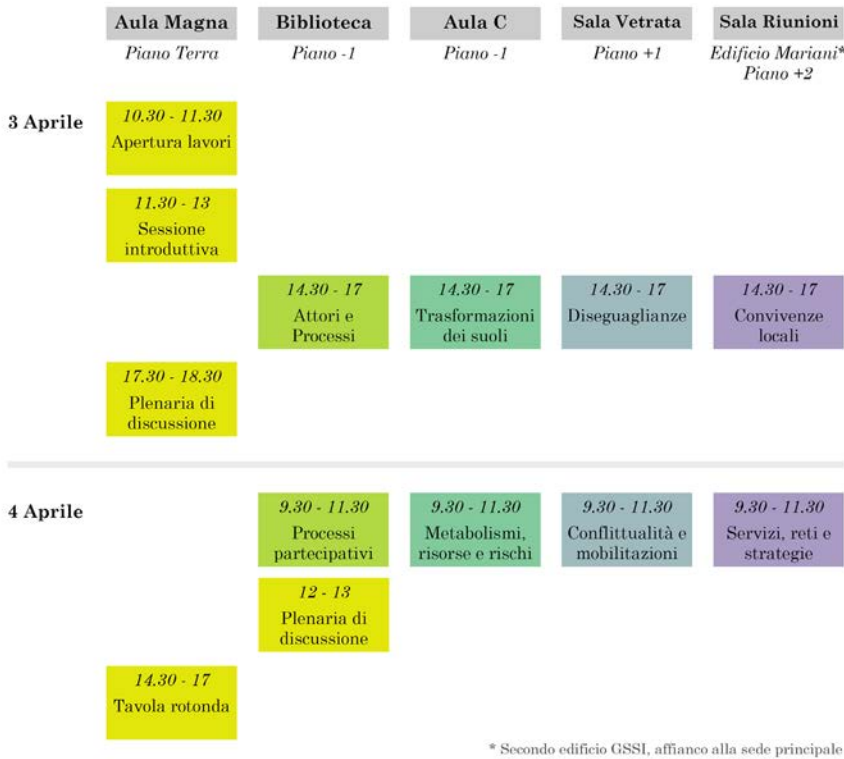
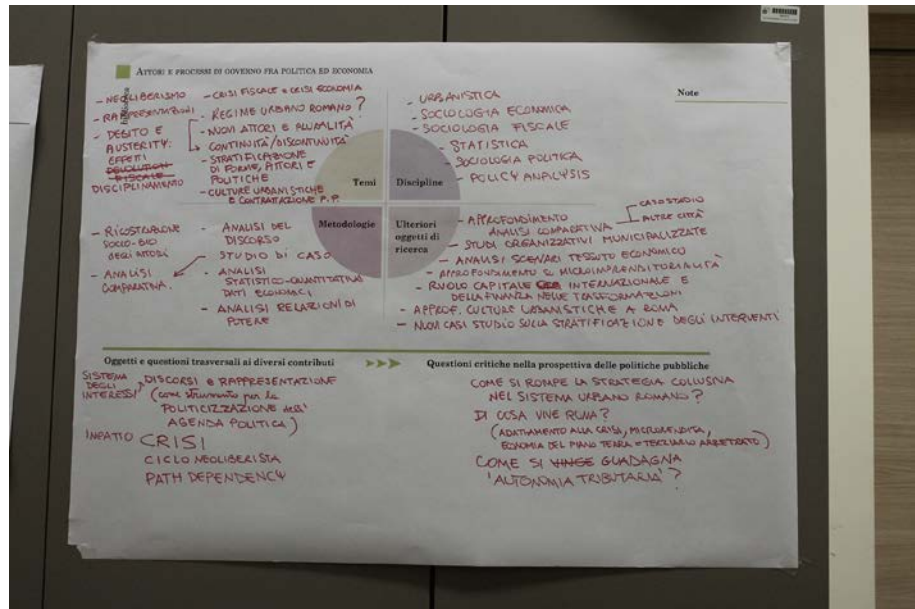
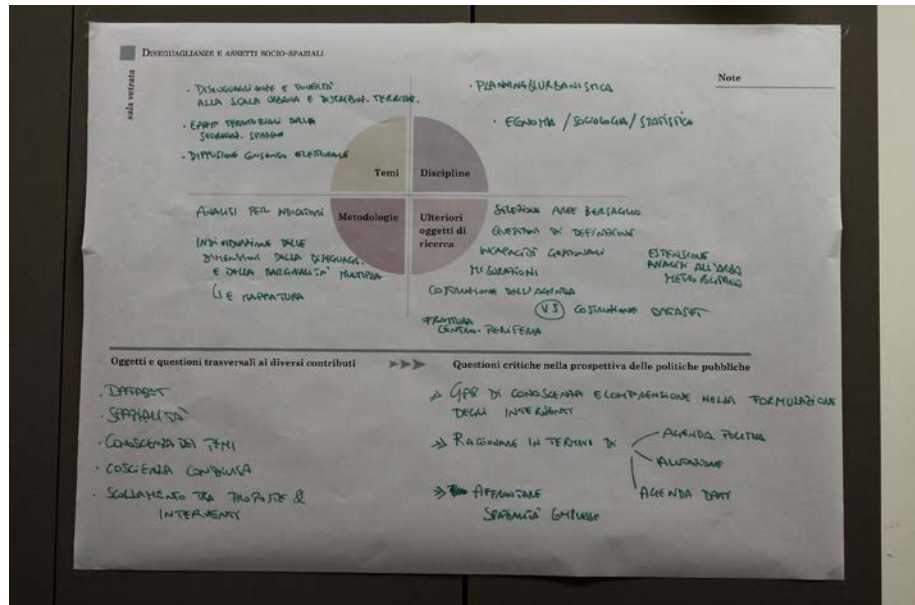


Figura 1 | L'organizzazione delle sessioni nel programma del workshop evidenziando la continuità tra le quattro macro-aree scisse in successive otto sessioni.

1. Attori e processi di governo fra politica ed economia:



2. Diseguglianze e assetti socio-spaziali:



Al termine di ciascuna delle due giornate si sono poi tenute delle sessioni *plenarie di restituzione e discussione* nelle quali i responsabili di ciascun gruppo di lavoro hanno presentato le note raccolte e i risultati principali nella prospettiva della costruzione di una *Agenda di Ricerca per Roma*. Infine, a conclusione dell'intera due giorni di lavori, un'ulteriore discussione dei risultati si è tenuta nella forma di una tavola rotonda aperta da due interventi di reazione ai risultati degli otto gruppi e delle due sessioni plenarie a cura di Serena Vicari Haddock (Università di Milano Bicocca) e Giorgio Piccinato (Università degli Studi Roma Tre). Questo modello di organizzazione dei lavori ha permesso che il workshop non si presentasse come una conferenza accademica tradizionalmente intesa quanto piuttosto come un percorso di lavoro collettivo di natura seminariale, esito che si riteneva decisivo sia ai fini del conseguimento degli obiettivi che abbiamo presentato in precedenza sia ai fini di possibili ulteriori sviluppi successivi al workshop.







3 | Dopo il workshop: revisione dei contributi, nuova classificazione fuzzy e costruzione dell'indice del volume

Sulle base delle operazioni descritte, il lavoro nei gruppi di lavoro ci ha dato la possibilità di fare il punto delle conoscenze disponibili e di mappare non solo i temi trasversali sui quali si sono concentrate le ricerche presentate, ma anche di quelli rispetto ai quali si avverte l'esigenza di promuovere nuova ricerca. Successivamente al workshop i contributi selezionati per la pubblicazione sono stati sottoposti a revisione da parte di due membri del comitato scientifico che hanno provveduto a inviare richieste e indicazioni di revisione agli autori fondate sia su loro personali osservazioni sia sugli esiti dei relativi gruppi di lavoro. Su tale base è stata poi predisposta una nuova tassonomia finalizzata a individuare nuove e più adeguate aree tematiche entro le quali ridistribuire i contributi in riferimento sia alla loro significatività scientifica nella prospettiva degli esiti e degli obiettivi del workshop sia alla loro fruibilità da parte dei futuri lettori del volume. Tale esercizio, che ha di frequente implicato difficili scelte di ricollocazione dei contributi, ha condotto alla generazione di undici categorie complessive cui sono stati nuovamente assegnati ciascuno dei contributi. Lo scalo-gramma che ne è risultato – che prevedeva, per ciascun contributo, la possibilità di affiliazioni multiple a ciascuna delle undici categorie – è stato poi utilizzato per verificare “addensamenti” nella distribuzione dei contributi fra le diverse categorie e generare una prima progressione dei contributi. Tale progressione aveva una natura circolare - in termini di “addensamenti” dei contributi afferenti a determinate categorie si partiva *da* e si giungeva *a* un medesimo punto – e come tale ha potuto generare tre indici diversi fra quali poi è stata operata una scelta che rispondeva soprattutto al necessario bilanciamento fra le cinque sezioni individuate, alla pertinenza nei confronti del profilo dei membri del comitato scientifico responsabili della loro lettura critica ed infine della fruibilità del volume da parte dei futuri lettori. E' importante sottolineare come tutto questo lavoro di riclassificazione abbia sostanzialmente adottato una logica fuzzy ovvero non fondata sui tre principi canonici della classificazione (esaustività, mutua esclusività e unicità del *fundamentum divisionis*, Marradi, 2007) bensì sulla valorizzazione della complessità attraverso una classificazione aperta con sovrapposizioni e sforamenti (Brunelli, 2000). Da questo lungo lavoro incrementale e iterativo di costruzione di una tassonomia considerata il più possibile efficace ed adeguata è risultata quindi la struttura del volume che qui presentiamo. Una struttura che è composta di questa presentazione, di un'introduzione generale al volume volta a raccogliere e discutere quelli che si ritengono essere gli esiti critici principali del lavoro nella prospettiva di una possibile agenda di ricerca su Roma e poi di cinque sezioni – *Suoli e strategie spaziali; Governance e modelli di sviluppo urbani; Crisi, pratiche e politiche dell'abitare; Beni comuni, conflittualità e informalità urbane; Transizioni e nuovi problemi pubblici* - che raccolgono secondo la tassonomia richiamata i 28 contributi introdotti da altrettante letture critiche a cura dei membri del comitato scientifico.

A questo punto, e dopo aver ringraziato i membri del comitato scientifico e tutti gli autori, non ci resta che augurarvi una buona lettura nella speranza che in

questo volume possiate trovare le ragioni di un rinnovato interesse nei confronti di quello straordinario oggetto di ricerca che è Roma.

Riferimenti bibliografici

- Beauregard R. A. (2015), *Planning Matter. Acting with Things*, University of Chicago Press, Chicago.
- Calafati A. (2012), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- Brunelli C. (2000), La classificazione fuzzy nella ricerca sociale: pregi e limiti di un nuovo strumento per l'analisi dei dati, *Sociologia e ricerca sociale*, 61, pp. 49-76.
- D'Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell'urbe. Politica, economia, potere a Roma*, Carocci, Roma.
- Gran Sasso Science Institute, Area of Social Sciences, Call for papers: "Roma in transizione: governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una città capitale", Gran Sasso Science Institute, L'Aquila.
- Le Gales P., Vitale T. (2013), "Governing the large metropolis. A research agenda", Working papers du programme Cities are Back in Town", Science Po, Paris.
- Markard J., Raven R., Truffer B. (2012), "Sustainability transitions: An emerging field of research and its prospects", *Research Policy*, Vol. 41, n. 6.
- Marradi A. (2007), *Metodologia della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.



BASI COGNITIVE DI POLITICHE
E PROBLEMI PUBBLICI EMERGENTI

CRISI ED EVOLUZIONE DEI MODELLI
DI SVILUPPO E DI GOVERNO

CRISI E TRASFORMAZIONI
DELLE POLITICHE, DELLE REGOLAZIONI E
DEI BENI PUBBLICI FRA FALLIMENTI
E REGIMI EMERGENZIALI

**FIGURE TERRITORIALI METROPOLITANE
FRA USI DEL SUOLO
E PRATICHE SOCIALI DELLO SPAZIO**

**INTERDIPENDENZE, METABOLISMI,
TRANSIZIONI E SOSTENIBILITÀ
DEL SISTEMA URBANO**

INTERDIPENDENZE POLITICHE
TRANSCALARI

PRATICHE INFORMALI FRA
CAPITALE SOCIALE E CAPITALE SPAZIALE

**PROMESSE E FALLIMENTI DELLE NUOVE
GOVERNANCE FRA PARTENARIATI,
PARTECIPAZIONE E COLLABORAZIONE**

**QUESTIONE URBANA,
CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI
E RAPPRESENTAZIONI
DELLE DISEGUAGLIANZE SOCIO-SPAZIALI**

**RETORICA, REALTÀ ED APORIE
DELLE STRATEGIE PUBBLICHE,
DEGLI ATTORI E DEI LORO STRUMENTI**

RIARTICOLAZIONE E RISIGNIFICAZIONE
DELLE FORME DI AZIONE COLLETTIVA
NELLO SPAZIO URBANO



**SUOLI E
STRATEGIE
SPAZIALI**



Roma in transizione, più facile distruggerla che comprenderla

I contributi di questa sezione hanno chiarito come il termine “transizione” usato qui per descrivere l’attuale fase della città, metta in luce le sue contraddizioni. I contributi si configurano come disamina di altrettante traiettorie che esprimono potenzialità ma raccontano anche di insufficienze nelle politiche pubbliche, spesso anche di atteggiamenti sciatti, di incertezze nel rapporto tra la dimensione locale e la visione della città, di tendenze controverse nel rapporto pubblico privato. Non è facile trarre una trama, ricostruire una strategia o proporre azioni a seguito della loro lettura, ma forse non è neanche quello che ci si aspetta.

Roma città territorio

L’agricoltura come fatto territoriale si sta imponendo come categoria di comprensione della città, in particolare della città europea che ormai da tre decenni, dalla fine della guerra fredda, è impegnata a ridefinire il suo statuto, a trovare nuovi caratteri e nuove forme. Complice, da un lato, la ricerca di nuovi stili di vita e, dall’altro, l’affermazione dei limiti imposti dal contrasto agli effetti del *climat change*. Alla città si applicano le categorie dei cicli di vita delle cose: nascita, vita e riuso, il cosiddetto metabolismo urbano. Il paradigma della trasformazione, vale a dire “costruire dentro la città esistente”, non è solo prendere atto della conclusione del ciclo dell’espansione fisica della città ma richiede di cambiare tutto. L’abitare non è più quello del Novecento. Il paesaggio agricolo è il punto di vista per capire Roma scelto da Di Donato e Cavallo: la retorica, e un po’ anche il senso comune, la ricordano come il “comune agricolo più grande d’Europa”. Questo dato anche se non vero in assoluto è lo spunto per le autrici per ricostruire le trasformazioni che la crescita urbana ha impresso nel paesaggio agricolo della Capitale che non sono molto differenti da quelle avvenute nelle pianure e lungo le coste dell’Italia. Dal modo in cui la crescita urbana della Capitale ha cancellato l’agro romano prende forma la città di oggi, quella oltre il Grande Raccordo Anulare, ma non solo. Una trama che non dipende dal sistema infrastrutturale, come si è soliti pensare, o non solo, ma dal reticolo fondiario e dalle coltivazioni,

dalle antiche vigne a est, mentre a sud il reticolo è quello delle bonifiche, a ovest invece i frammenti urbani si rompono segnati dai fossi e dalle marrane che incidono il suolo, diverso ancora è lo scenario verso nord, lungo il fiume, dove filamenti urbani lasciano il posto ai filari di ulivi della sabina. Tracce di una molteplicità di paesaggi agricoli che sono ancora leggibili dentro a un territorio che ormai è tutto costruito e abitato. Un territorio esteso almeno 50 chilometri per 50 chilometri, 2.500 chilometri quadrati, il doppio dell'estensione del comune di Roma. C'è una Roma fuori di Roma, è lì dove la campagna è diventata metropoli senza mai essere stata città. È il territorio che è stato indagato da 25 gruppi di ricercatori universitari nell'ambito del workshop Roma 20-25. Nuovi cicli di vita della metropoli (AA.VV., 2015) dal quale emerge la molteplicità delle forme dell'abitare esistenti e possibili: l'abitare nella città compatta del Novecento, nella città delle millenarie stratificazioni storiche, negli interstizi della città consolidata e l'abitare nei filamenti urbanizzati dell'agro romano. Queste sono solo alcune delle diverse modalità emerse a partire dalle quali è stato possibile delineare delle traiettorie di futuro possibile della città. Elemento comune tra queste traiettorie è la ricomposizione dei diversi cicli che caratterizzano la vita della città: il ciclo dei rifiuti, dell'acqua, del cibo e del suolo.

Se si guarda Roma da questa prospettiva non sembra una città in transizione, anzi, Roma città territorio presenta una strutturazione che sembra già possedere una forma stabile e che suggerisce uno dei possibili modi per ripensare la città europea. Territori abitati dove il ciclo urbano non è separato da quello dell'ambiente agricolo ma ne ricerca le connessioni cicliche, produttive e di riuso. Non si tratta del mito dell'agricoltura interstiziale ma di una conduzione agricola reale, produttiva secondo cicli bene organizzati e progettati. Una città che produce nel suo territorio tutto urbanizzato ma non tutto edificato. Una compattezza di forme dell'abitare piuttosto che una città fisicamente compatta e densa. Quello del rapporto tra Roma e l'Agro Romano è una questione costitutiva della città, di tutte e tre le città di Roma che conosciamo: quella di epoca romana, quella papalina e la capitale del Regno d'Italia. I 383 ettari di Campo Marzio, o poco più, che racchiudevano la Città che divenne capitale nel 1870, avevano tutto intorno una distesa di ville, quelle dentro le mura aureliane, e subito fuori, la sconfinata campagna, povera e malata, abitata da reietti e burini (Sanfilippo, 1993).

La rete dei mercati rionali gestita dall'assessorato all'annona era ancora nel Novecento una rete di produzione agricola che comprendeva anche le grandi aziende pubbliche e che alimentava la città borghese che stava crescendo e che si stava insediando insieme alla Capitale dei ministeri, delle banche e della febbre edilizia. La città mantenne fino ai primi anni Settanta una chiara relazione con la campagna e con la produzione agricola, sebbene progressivamente marginalizzata dall'avanzare dell'espansione del costruito e della crescita della rendita fondiaria. In poco tempo quello che era un "deserto urbano", subì l'impatto del più consistente travaso di popolazione che si sia verificato negli ultimi decenni in un'area urbana italiana (si veda Crisci in questa sezione). Tra il 1970 e oggi, il Centro storico e i quartieri storici hanno perduto circa 800 mila residenti, passando da 2,1 a 1,4 milioni di abitanti mentre nell'*hinterland* raddoppiano

arrivando fino a circa 1,5 milioni. I numeri sono decisivi e i rapporti ancora di più, il peso demografico del *urban core* che nel 1971 era del 64% del totale degli abitanti, nel 2015 era sceso al 35%. Quarant'anni in cui si ridisegna la nuova geografia dei romani; è la Quarta Roma, quella del popolo inurbato, costruita a cavallo del grande raccordo anulare e dove oggi vive circa il 50% dei romani. Un territorio con il più basso tasso d'infrastrutturazione ma con il più alto numero di abitanti anche se in maggioranza dispersi su un territorio a bassa densità. Una città che ha “delirato” da ogni suo confine e limite. Non so se a Roma è utile applicare i riferimenti e le analisi tipiche dello *sprawl* urbano; a ben guardare i dati, la diffusione sul territorio sembra una reazione alla difficoltà di accesso a un alloggio a prezzi accessibili dentro alla città di Roma, e dentro non vuol dire solo nel centro storico. Lo stesso Crisci evidenzia come siano soprattutto i giovani i protagonisti dell'uscita da Roma verso l'*hinterland* e se dopo la crisi del 2008 questo fenomeno di espulsione si riduce è la prova che nel caso romano lo *sprawl* urbano affonda le proprie radici nella difficoltà di accesso alla città e che la dipendenza, a differenza di altri sistemi territoriali caratterizzati da *sprawl* come quelli del nord Italia articolati in reti policentriche, è ancora dalla città centrale (Boeri, Lanzani, Marini, 1993; Balducci, Fedeli, Curci, 2017). Nello scenario di “Roma città territorio”, il sistema del trasporto e la sua comparazione con città come Parigi o Lione mostra la vacuità dell'autorità metropolitana romana che ha preso la forma della Città Metropolitana dopo la “riforma Delrio” e che sembra restituire, al momento, tutte le carenze della Provincia aggravate se possibile dalla contrazione delle risorse economiche. Quando Delpirou sottolinea che a Parigi il progetto dei trasporti è al centro dei progetti dell'area metropolitana possiamo misurare la distanza con il contesto romano nel quale pesano di più le traiettorie contrastanti tra i diversi livelli istituzionali e spesso anche all'interno di questi tra i diversi Assessorati e Dipartimenti. Il risultato è la difficoltà quotidiana di muoversi dentro al territorio romano¹. Le insufficienze si rilevano soprattutto nell'assoluta mancanza di interconnessione tra i diversi sistemi di trasporto. Transitando nei nodi di trasporto romano si ha la sensazione che siano stati sacrificati la ragione e il buon senso a chissà quale altra razionalità.

“Roma città territorio” è ormai la prospettiva concreta della capitale, una Regione Capitale. Questo diverso modo di intendere la forma urbana supera la descrizione rituale di Roma e propone invece che siano proprio le sue contraddizioni a costituire i nuovi caratteri territoriali. Non la contrapposizione tra pieni e vuoti, tra costruito e non costruito, tra urbano e non urbano, tra edifici e campagna ma una forma piena che tiene insieme tutto. La necessità di ripensare, reinventare la città a partire da ciò che esiste è evidentemente in discontinuità con le ragioni del Novecento che spingevano verso la rappresentazione di una città in espansione, correlata al modello di mercato industriale e post-industriale. Oggi la città è lo spazio della dislocazione, non ci sono più un interno e un esterno, non c'è più centro e periferia. Nella città che ci è restituita come un territorio abitato nella

¹ Lo studio più sistematico e organico sul trasporto è il PROIMO a cura di Walter Tocci che a distanza di molti anni è ancora valido per una elaborazione del disegno della rete di trasporto.

sua intera estensione, la trasformazione deve avvenire con un modello di azione fondato sulla ciclicità dei processi secondo la metafora del metabolismo urbano e sociale. I territori di frontiera esaminati da Vazzoler lungo la bretella confermano questa lettura e tratteggiano due dinamiche. La prima è la definizione di una frangia metropolitana punteggiata dai contenitori dell'*entertainment*, quella tra Fiano Romano e Valmontone, formatasi prevalentemente su scelte definite da operatori del mercato e in assenza di programmazione territoriale. La seconda dinamica, più recente, consolida la città di Roma come un territorio abitato in cui i confini amministrativi sono ormai incapaci di distinguere le diverse realtà amministrative. La prospettiva della postmetropoli descritta da Soja (Soja, 2000), anche se non è del tutto aderente alla condizione attuale della Regione Capitale, mostra l'evidenza delle disconnessioni nei processi di strutturazione della "città territorio": urbanizzazione, dualismo centro-periferia, eccetera.

Di strategie irrealizzate e dei loro effetti perversi

Nella prospettiva della "città territorio" e nella tendenza della post-metropoli, la strategia del policentrismo, che ha caratterizzato retoricamente il Piano regolatore generale del 2008 con la configurazione delle centralità, appare ancora più debole. In particolare, risulta ancora più evidente la relazione evidenziata da Busti tra le strategie 'narrate' e le strategie 'agitate' dagli strumenti stessi. I tre casi studio restituiti da Busti mostrano con cruda evidenza come le narrazioni siano state alterate e che a governare i processi attuativi sia la rinuncia da parte del soggetto pubblico. E ancora di più dimostrano che è la loro cattiva gestione ad essere la ragione del disagio della popolazione, conseguenza di due tendenze: il distacco dei cittadini che abitano quelle zone dalla politica e dalla rappresentanza; e il fallimento anche economico di queste aree che si manifesta nella perdita di valore delle case sul mercato immobiliare. Sul terreno resta un paesaggio di sconfitte dove sembra che tutti abbiano perso: gli abitanti e gli enti territoriali, tutti tranne chi non è sul territorio, ovvero quei soggetti finanziari che con i meccanismi di estrazione del valore hanno portato altrove la ricchezza, lasciando un territorio desertificato, ossificato, in progressivo impoverimento.

Sullo sfondo di questo scenario, c'è la vicenda delle compensazioni urbanistiche previste e avviate dal Piano delle certezze nel 1997 e poi sancite con l'approvazione del Piano regolatore del 2008 ma che attraverso contestazioni e ricorsi da parte di soggetti privati ha continuato a produrre i suoi effetti anche in anni recenti. Baioni descrive questo complesso meccanismo come "uno specchio deformato in cui si riflettono, ingigantite, le debolezze dell'urbanistica capitolina e – in particolare – [...] lo scarto tra intenzioni iniziali ed esiti concreti, progressivamente sempre più ampio e tale da generare pesanti ipoteche sulle scelte future". La decisione, operata nel 1997, di trasferire l'edificabilità attribuita dal Piano regolatore del 1965 ad alcune aree alle quali si riconosceva un valore paesaggistico e ambientale, ha attivato un progressivo processo di riconoscimento dei diritti edificatori pregressi che ha finito per ingessare il contenuto del Piano regolatore generale nel momento in cui, invece, si doveva definire la visione del futuro della città. Il dimensionamento della manovra delle compensazioni sintetizzato da Baioni

mostra la rilevanza di questo dispositivo nello svuotamento delle finalità pubblicistiche del Piano; sui quasi 11 milioni di mc oggetto di compensazioni solo 4 risalgono alle ragioni originarie, quelle del Piano delle certezze del 1997, tutti gli altri sono esito del conseguimento da parte dei privati della tutela dei loro specifici interessi, sia attraverso il riconoscimento politico di tali interessi sia attraverso il ricorso a sentenze divenute definitive.

Le conseguenze della trama delle compensazioni sono rilevanti sotto molteplici aspetti e certamente molte descrizioni contrastate del Piano regolatore di Roma dipendono da questa vicenda e da come essa impatta sulla narrazione urbanistica della città ma anche, più concretamente, su come impatta sul disegno della città. Il meccanismo di trasferimento delle cubature infatti, prevede l'equivalenza economica e quindi se le cubature si spostano in aree più esterne da quelle originarie si produce, per mantenere l'equivalenza economica, un incremento delle cubature iniziali. Questo doppio meccanismo, traslazione verso l'esterno e incremento di cubature ha di fatto disegnato una forma della città che non era contenuta nel Piano regolatore. In particolare, è la città occidentale, quella a cavallo del Gra, in aree dalla morfologia complessa, fatta di forre e crinali orientati in direzione nord sud che disegnano il deflusso del bacino idrografico di destra del Tevere, a risentire in modo più spiccato di questo meccanismo.

Le complicazioni di un tale sviluppo dal punto di vista dei trasporti, della condizione idrogeologica e ambientale del territorio è evidente. La crisi finanziaria del 2008 ha mutato la prospettiva del mercato edilizio e oggi potrebbe esserci una nuova possibilità di ricondurre il residuo di quella manovra urbanistica per conseguire un disegno pubblico della città, ad esempio riportando verso aree interne, più centrali, le quantità edificatorie rimanenti. Si tratta di una prospettiva connotata da un certo grado di tatticismo - e sempre nell'alveo di quella cultura dell'urbanistica che caratterizza la vicenda romana - le cui conseguenze negative potrebbero però essere contenute se questo riorientamento della manovra urbanistica delle compensazioni fosse realizzato in coerenza con una rinnovata strategia territoriale. La nuova configurazione che chiamiamo "Roma città territorio" potrebbe definirsi in nuovi agglomerati urbani che non coincidono più con la sotto-articolazione di un intero, il Comune di Roma, nelle circoscrizioni (i Municipi) così come sono oggi che per lo più hanno la conformazione a spicchio secondo le direttrici radiali delle consolari. Oggi esiste una diversa geografia dell'urbano che, come riportato nel testo di Pietrolucci (Pietrolucci, 2017), può riconfigurarsi in una città centrale, l'Urbe, composta dal centro storico e dalla città consolidata tutta dentro al Gra, e poi in nove città, medio piccole da 150 a 250 mila abitanti intorno al Gra a cui si aggiunge Ostia-Arcilia per altri 300 mila abitanti. Una nuova configurazione geografica, oltre che istituzionale, che evidenzia il superamento della dualità centro periferia facendo in modo che le parti di città che chiamiamo "periferia" diventino un raccordo tra l'Urbe e i Comuni della prima cintura, potendo così offrire un livello di servizi adeguato alla dimensione di città medie e svolgendo il ruolo di polo di servizi (scuola, salute, etc) per il territorio abitato, per Roma "città territorio".

Conclusioni

Dalla trama dei contributi riportati di seguito e di cui qui se ne è data una restituzione emerge effettivamente che anche nella configurazione del territorio Roma può dirsi una città in transizione. Gli spostamenti demografici, il rapporto tra l'urbanizzato e la compresenza ancora importante delle attività agricole, la traslazione delle cubature compensative, il riconoscimento di una articolazione territoriale più complessa che allude a più città medio grandi, sono dinamiche che segnalano la necessità di cogliere la trasformazione in atto. La questione che resta da risolvere è relativa a quale scenario si configura a seguito dell'intreccio di queste diverse dinamiche? Cosa vuol dire transizione? Il rischio latente e pertanto da evitare è che le decisioni sulle singole questioni vengano prese giorno per giorno con l'illusione di accompagnare la transizione della città mentre invece si perpetua lo stato di fatto aggravando le criticità già esistenti. In qualche misura questo è lo scenario in corso, quello tendenziale dove la transizione è interpretata come il tempo necessario affinché si producano gli effetti delle singole decisioni prese confidando nella loro efficacia.

Lo scenario attuale andrebbe invece contrastato attraverso la ricomposizione delle tendenze sopra sintetizzate facendole confluire in un qualche orientamento, qui se ne prospetta uno chiamato Roma città territorio. Se si guarda alle altre città europee, il passaggio dalla città al territorio abitato è confermato dalla ricorrenza di scenari strategici che guardano addirittura alla dimensione regionale. Il tema della Regione Capitale lo si ritrova nell'area di Parigi e nell'area centrale del continente europeo ma anche in parte tra Vienna e Bratislava. Sarebbe auspicabile assumere anche per Roma questa prospettiva tanto più che ci sarebbero tutti gli elementi (Caudo et al., 2011). È anche vero però che questa è una prospettiva di difficile attuazione in quanto richiede la presa di consapevolezza dell'urgenza di un cambiamento profondo della Capitale a partire proprio dal senso stesso del suo essere capitale e dalla necessità di attualizzarlo a seguito delle mutazioni intervenute - dopo il 1989 e ancor più dopo il 2001 (introduzione della moneta unica e nascita della Bce) - nel rapporto tra lo Stato e la sua Capitale. Le amministrazioni succedutesi negli ultimi 30 anni non si sono fatte carico di questa riscrittura di senso, il che giustifica un certo scetticismo verso tale prospettiva che richiede invece una volontà politica risoluta. È la tesi che sostengo nel testo "Roma Altrimenti" (Caudo, 2017) dove esamino i fattori che entrano in gioco in questo processo di cambiamento; intanto le radici, le ragioni originarie dell'essere capitale, il periodo in cui questa si è formata, il grado di coinvolgimento della città nei processi di industrializzazione e l'esclusione dalle dinamiche economiche e sociali. E ancora, il valore simbolico che la sua storia e la sua cultura giocano nell'immaginario della nazione. Il rapporto tra governo locale e governo nazionale e la forma di *governance*, con i differenti livelli di autonomia che si possono stabilire nelle diverse condizioni. Le città capitali sono cambiate e anche Roma dovrebbe cambiare.

Il cambiamento descritto nei diversi contributi raccolti se non orientato verso un approdo definito, continuerà a caratterizzare la città come interessata da una lunga e costante stagione di transizione, come accade alle città che smarriscono il

proprio senso più profondo. Si prospetterebbe in questo caso una deriva in cui la transizione sottolinea gli aspetti soltanto locali.

Roma capitale non è riuscita, fino ad oggi, a progettarsi per andare oltre l'idea di una città "grande" che attrae un "grande" numero di dipendenti pubblici e di abitanti che hanno bisogno di case. Racconti e cronache solo al negativo sembrano condannare Roma a un destino inesorabile, un progressivo declino. Sono evidentemente racconti interessati che si giustificano alla luce delle convenienze di parte, dei soggetti e degli attori dei differenti livelli istituzionali come dei diversi settori economici. Sembra quasi impossibile trovare oggi alleati per un discorso su Roma in positivo. Se si vuole trovare qualche spazio nel dibattito pubblico bisogna occuparsi di buche, denunciare il degrado e portare argomenti a chi ha interesse a dichiarare l'ingovernabilità della città.

Eppure, Roma ce la può fare, e per farcela non ci sono scorciatoie e tanto meno banalizzazioni di sorta. È necessario il coinvolgimento di tutti ma la vera questione è: attorno a quale idea di città? Nulla si potrà fare senza un investimento ideale e di senso della Repubblica italiana verso la sua città Capitale. Roma va conosciuta e soprattutto compresa ma è più facile distruggerla e lo si fa da oltre un secolo e mezzo, quasi.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2015), *Roma 20-25. Nuovi cicli di vita della metropoli*, Quodlibet, Roma.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (2017), *Post-metropolitan Territories. Looking for a New Urbanity*, Routledge, London.
- Boeri S., Lanzani A., Marini E. (1993), *Il territorio che cambia - Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta Cataloghi, Milano.
- Caudo G. (2017, a cura di) *Roma Altrimenti*, KDP Amazon.
- Caudo G. (2017, rapporto di ricerca a cura di), *Rapporto CREL, Roma e il centro Italia*, 2011.
- Pietrolucci M. (2017), *Verso la realizzazione delle microcittà di Roma*, Skira, Milano.
- Sanfilippo M. (1993), *Le tre città di Roma. Lo sviluppo urbano dalle origini ad oggi*, Laterza, Roma.
- Soja E. W. (2000), *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell Pub.

Abstract

Il contributo propone un percorso analitico che, indagando l'agricoltura come fatto territoriale, mira a esplorare i mutamenti dei rapporti tra settore primario e fenomeno urbano nella seconda metà del Novecento. Attraverso l'analisi dell'area metropolitana romana, il contributo restituisce quadri territoriali molteplici della dialettica tra la città e il suo intorno. Se l'Agro Romano è storicamente caratterizzato da una marcata omogeneità produttiva, la sua disarticolazione connessa alla crescita urbana degli ultimi anni ha seguito traiettorie eterogenee. Roma divenuta metropoli agricola prima di farsi città, ha concorso alla costruzione di molteplici paesaggi produttivi dove a prevalere sono, da una parte, i processi di territorializzazione segnati da una progressiva disarticolazione dell'agricoltura e, dall'altra, l'affermazione di nuove ruralità e rapporti dialettici con la città. In entrambe le traiettorie vanno definendosi condizioni caratterizzate da esiti spaziali e relazionali come da strutture sociali e produttive il cui ruolo nella dimensione urbana resta da approfondire.

The essay focuses the changes of the relationship between agriculture and the urban phenomenon in the second half of the twentieth century, by investigating agriculture as a territorial fact. The analysis of the Roman metropolitan area shows territorial figures of the links between the city and its surroundings. If the Roman Agro is historically characterized by a marked homogeneity of shapes and roles, its disarticulation connected to growth in recent years has followed heterogeneous trajectories. Rome became an agricultural metropolis without become a city, contributing to a number productive landscapes where prevail processes of territorialisation, that are marked by a growing disarticulation of agriculture and by new shapes of rural areas, both established by the city itself. In both trajectories are defined conditions characterized by spatial and relational outcomes as from social and productive structures whose roles in the urban dimension need to be explored.

Benedetta Di Donato
Aurora Cavallo



Senza passare per la città: processi territoriali nell'area metropolitana di Roma

Introduzione

Negli anni recenti l'agenda urbana ha riservato crescente attenzione al rapporto tra agricoltura, dimensione rurale e città. Il piano e il progetto hanno tentato di riconoscere al paesaggio produttivo un ruolo come risorsa per la ricomposizione degli squilibri tra la città e il suo intorno senza tuttavia considerare l'agricoltura come fatto territoriale e, dunque, quale perno di rapporti tra modelli economici, sociali e ambientali.

Tali sviluppi ci interrogano come studiosi sulla necessità di ripensare traiettorie interpretative dell'agricoltura, superando gli approcci tradizionali connessi alla scala dell'unità aziendale o all'uso di suolo - entrambi inadeguati a restituire i rapporti tra ambienti insediativi e produttivi - come all'analisi delle forme e delle trame, che stentano a confrontarsi con i fatti economici e sociali (Di Donato, Cavallo e Marino, 2015; Di Donato e Cavallo, 2015; Cavallo e Di Donato, 2016). Il lavoro recupera pertanto prospettive e approcci teorici legati alla tradizione economico-agraria tra gli anni '30 e l'immediato dopoguerra, i quali nel costruire analisi funzionali all'intervento pubblico per lo sviluppo del settore primario (Lorenzoni, 1938; Turbati, 1938; Giusti, 1940; Medici, 1958; Sereni, 1961; Rossi Doria, 1969), restituivano quadri territoriali che guardavano al paesaggio produttivo nella sua proiezione di forme e funzioni - fisiche, sociali, economiche, ambientali - e ai rapporti tra esse. In questo approccio, tali prospettive e approcci collocavano il fatto produttivo in rapporto dialettico con la dimensione insediativa, anche a partire dalla sua unità funzionale di riferimento, ovvero l'impresa agraria. Le relazioni che sussistono tra sistema ambientale, dinamiche socioeconomiche e la loro traduzione in forme insediative e processi produttivi, configurano percorsi di trasformazione delle matrici territoriali. Nel tentativo di analizzare i caratteri e concorrere alla costruzione di criteri interpretativi, l'indagine privilegia lo studio delle "ragioni" e degli "agenti" delle trasformazioni (Sereni, 1961), guardando alle diversità non come esito di percorsi identitari locali, bensì come possibile

via per la definizione di nuove strutture territoriali, risultato di processi comuni di trasformazione (Clementi et al., 1996). L'analisi non interroga le differenze identitarie locali ma le corrispondenze manifeste, considerando forme e regole del mutamento come invarianti territoriali su cui costruire politiche e processi pianificatori.

Il contributo propone un percorso analitico e definisce alcune categorie interpretative dei mutamenti a partire da Roma Metropolitana, attraverso un'analisi diacronica relativa a due momenti - agli anni '60 del secolo scorso e all'oggi - dei rapporti tra sistemi agrari e fatti urbani. Le intenzioni analitiche mirano a esaminare pesi e forme tra Roma e la porzione mediana dell'Italia centrale, al fine di ricostruire la dimensione evolutiva del mutamento nelle relazioni tra la città e il territorio. Il contributo si articola intorno a un quadro di carattere metodologico, cui si accompagna l'analisi del caso romano nell'ambito dei processi di mutamento che hanno investito l'area regionale laziale e si conclude con alcune considerazioni di sintesi.

I mutamenti nel rapporto tra sistemi agrari e fenomeno urbano: le intenzioni analitiche

Il percorso analitico individuato poggia su alcuni criteri fondativi. Guardare al paesaggio agrario in un quadro dinamico suggerisce la seconda metà del Novecento come momento in cui le trasformazioni con rapidità crescente hanno impresso al territorio forme inedite, esito di nuovi rapporti interni al settore primario e tra questo e i sistemi socioeconomici e ambientali (Bevilacqua, 1989; Grillotti Di Giacomo, 2000 e 2005; Pazzagli, 2013; Di Donato, Cavallo e Marino, 2015; Cavallo e Di Donato, 2016).

Un secondo elemento di orientamento metodologico è connesso alla necessità di confrontare basi statistiche e cartografiche differenti per i due intervalli temporali che impone una rilettura degli apparati bibliografici e delle fonti finalizzata a rendere confrontabili analisi e studi prodotti con fini differenti, in epoche diverse e associando basi dati eterogenee tra loro.

Terzo aspetto cardine è legato all'identificazione di unità territoriali mediante cui restituire gli esiti del confronto diacronico, a partire dai limiti amministrativi, impiegati nelle basi statistiche.

L'indagine adopera per l'inquadramento territoriale iniziale gli esiti di una stagione di ricerca particolarmente fertile che, facendo ricorso a criteri analitici e strumenti molteplici, ci ha restituito un corpus denso di riferimenti teorici e di quadri territoriali. Tra gli anni '50 e '60 del Novecento viene, infatti, completato il Catasto Agrario. Nel 1961 è pubblicato il primo censimento dell'agricoltura, e prende avvio un lavoro di ricerca sul settore primario condotto da studiosi in seno all'Istituto Nazionale di Economia Agraria, finalizzato a orientare l'azione pubblica nel processo di modernizzazione dell'agricoltura italiana (Lorenzoni, 1938; Turbati, 1938; Giusti, 1940). Giuseppe Medici esplora i processi di polverizzazione e frammentazione delle imprese per costruire la prima Carta dei Tipi d'Impresa dell'Agricoltura Italiana (Medici, 1958); Bandini (1959) indaga i sistemi agrari riferendoli anche alla loro dimensione spaziale; Manlio Rossi

Doria coordina il lavoro di ricognizione per la costruzione dell'Analisi Zonale dell'Agricoltura Italiana (Rossi Doria, 1969). Nel 1961 Emilio Sereni aveva dato alle stampe il primo lavoro di storiografia agraria e rurale restituendo nella sua indagine i tipi del paesaggio agrario italiano, affermando il valore cosciente e sistematico delle strutture sociali e produttive sugli esiti figurali. (questo concetto potrebbe essere spiegato da qualche parte). Si aggiungano a questi la Carta dell'Uso del Suolo pubblicate dal Touring Club Italiano (1961-63) e gli sviluppi delle intuizioni di ricerca di Renato Biasutti (1932) sui tipi di insediamenti rurali sanciti dalle analisi successive di Giuseppe Barbieri e Lucio Gambi sulla casa rurale (Barbieri e Gambi, 1970).

Per riorganizzare le aree territoriali al presente, e renderle confrontabili con i quadri territoriali del secondo dopo guerra, sono state messe a sistema e interrogate le matrici di trasformazione dell'uso di suolo (analisi diacronica 1963-2010) con alcuni cartogrammi definiti attraverso l'analisi degli assetti produttivi riferiti ai confini amministrativi comunali di basi censuarie Istat. Il lavoro ha analizzato i caratteri delle strutture produttive agrarie attraverso dati legati a: numerosità delle aziende, superfici agricole, dimensioni, impiego di lavoro, forme della proprietà fondiaria, ordinamenti prevalenti, ruolo dei conduttori agricoli giovani, incidenza del part-time. A questo si è accompagnata l'indagine di alcuni dati censuari relativi ai Censimenti "Popolazione" e "Industria e servizi", per i dati riferiti agli abitanti, alla ricettività turistica e al comparto agroalimentare, e con i Sistemi Locali del Lavoro per l'analisi dei flussi e dei rapporti tra territori contermini.

Gli indicatori costruiti, in alcuni casi normalizzati, tentano di restituire i rapporti tra settore primario, ambienti insediativi e morfologie sociali, tra cui: l'incidenza del primario, il tessuto produttivo agricolo, il ruolo dell'integrazione agroalimentare, il lavoro in agricoltura, la valorizzazione produttiva, la densità abitativa, l'incidenza delle superfici coltivate sul totale, la specializzazione produttiva.

Nel dettaglio, in figura 1 l'incidenza del primario è calcolata come il rapporto tra le giornate di lavoro agricolo per 1000 abitanti. La carta tenta di interrogare i rapporti tra ruolo dell'agricoltura, in termini occupazionali, e territorio.

Nella figura 2, è rappresentato il rapporto tra l'incidenza delle superfici coltivate pari alla quota di Superficie Agricola Utilizzata (SAU) sul totale delle superficie comunale. La carta va letta in stretta relazione con la precedente, guardando essa alle relazioni tra funzioni produttive e dimensione insediativa. In questo senso, essa va letta in rapporto alla densità di aziende ogni mille abitanti, in figura 3, che offre un quadro dei rapporti tra imprese e morfologie insediative e sociali ovvero del ruolo del tessuto produttivo e della dimensione agraria e rurale nel territorio.

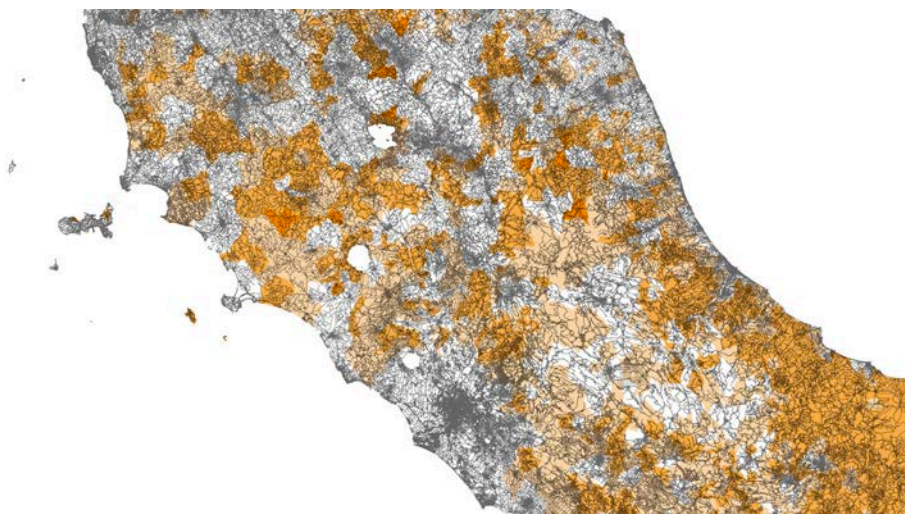


Figura 1 | Processi produttivi e morfologie sociali: l'Incidenza dell'agricoltura.
Fonte: nostre elaborazioni.

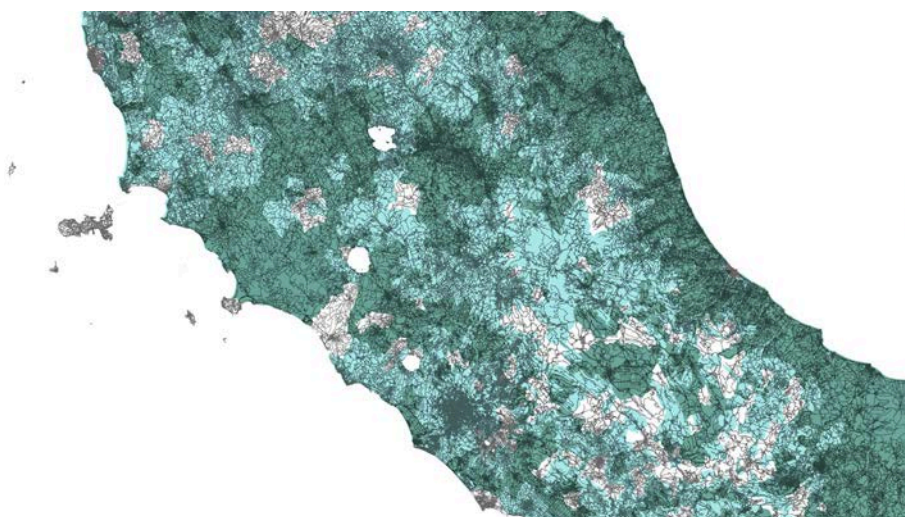


Figura 2 | Il ruolo del settore primario: il rapporto tra superficie agricola e superficie territoriale.
Fonte: nostre elaborazioni.

Ulteriori elementi di analisi hanno riguardato il ruolo dell'integrazione agroalimentare attraverso la quota di imprese agroalimentari sul totale delle imprese del comune, la valorizzazione produttiva con il numero di aziende DOP o IGP (rispettivamente Denominazione di Origine Protetta o Indicazione Geografica Protetta) sul totale delle aziende agricole, normalizzato con il dato nazionale. Ancora, la specializzazione produttiva calcolata attraverso l'Indice di Specializzazione (ISP), con l'indagine di quali la SAU per le principali coltivazioni erbacee e arboree e il numero di capi allevati per i diversi comparti zootecnici.

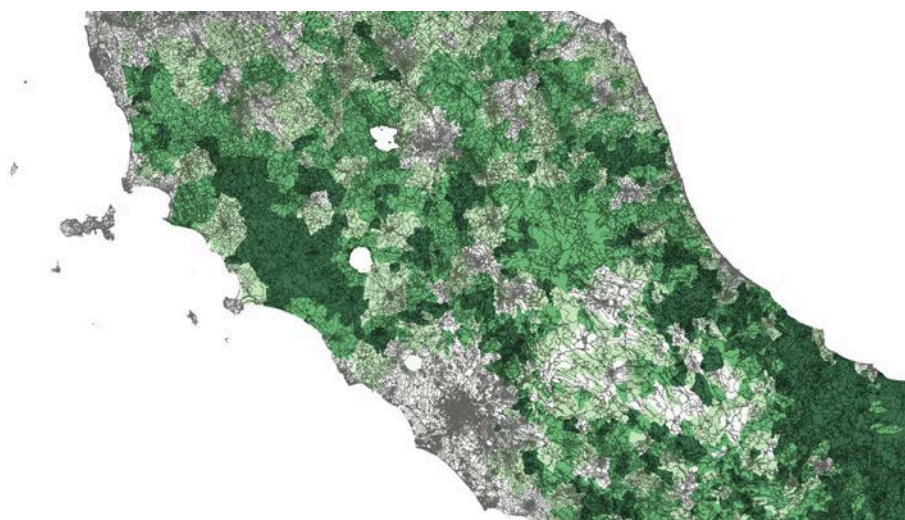


Figura 3 | Strutture produttive e fenomeno urbano: numero delle aziende agrarie ogni 1000 abitanti. Fonte: nostre elaborazioni.

Al fine di osservare le trasformazioni del paesaggio agrario e costruire quadri preliminari alla definizione di scenari, si è scelto di identificare unità territoriali omogenee, intese come cornici entro cui osservare le dinamiche evolutive. Le unità territoriali ci permettono la messa in evidenza delle ragioni costruttive stesse dei paesaggi, ovvero delle regole generative delle figure territoriali.

Il percorso di ricerca ha interrogato e messo a sistema il complesso di questi apparati per identificare le Unità di Paesaggio Agrario (UPA) agli anni '60 e a oggi, ambiti dove sono leggibili medesime forme del sistema produttivo agricolo e dei modi dell'abitare, consapevoli che a specifici caratteri naturali e ambientali corrispondevano specifiche forme produttive agricole. L'analisi ha guardato ai caratteri ecologico-ambientali, economico-agrari, alle forme della proprietà fondiaria e delle strutture sociali, alle matrici prevalenti di uso del suolo e dell'organizzazione insediativa.

Le UPA lavorano a una scala locale, esse costituiscono ambiti caratterizzati da condizioni omogenee in termini morfologici, di dominanti fisico-ambientali e culturali. A questa prima fase di elaborazione è seguita la necessità di organizzare le UPA in Sistemi di Paesaggio Agrario (SPA), che rappresentano ambiti territoriali complessi, in cui sono evidenti le dinamiche socio-economiche e le strutture insediative che connotano il territorio. Le SPA tentano di sintetizzare le regole del paesaggio agrario italiano, mettendo al centro i rapporti tra sistemi urbani e sistemi agrari.

Il modello interpretativo proposto mette quindi a fuoco le regole generative, quindi evolutive, del territorio intese come principi autopoietici che informano le trasformazioni. Se alle UPA è affidato il compito della restituzione dei caratteri, nelle SPA sono leggibili le regole strutturanti il ragionamento sulla variazione. UPA e SPA differiscono tra loro per le determinanti utili alla loro individuazione: le UPA descrivono territori dai medesimi caratteri morfologici,

culturali, insediativi quanto geografici, le SPA registrano uguali regole relazionali tra sistemi insediativi e agrari. Il criterio di nomenclatura segue il principio usato per la loro definizione, privilegiando per le UPA i caratteri produttivi prevalenti e quelli morfologici, anche specificati nella declinazione territoriale locale, e per le SPA i tratti peculiari delle relazioni tra agricoltura e sviluppo urbano.

L'agricoltura nel processo di metropolizzazione romano

Le trasformazioni del contesto romano si collocano all'interno delle direttrici nazionali prevalenti, dove i processi di crescita urbana tendono a stabilizzarsi nelle aree di medie e grandi dimensioni della pianura e della costa, e riguardare in misura maggiore i centri medio piccoli delle fasce collinari interne (Clementi et al., 1996). A questo si accompagna l'aumento delle superfici boscate che tendono oramai a interessare anche le quote più basse (Arcidiacono et al., 2016). Nel caso di Roma e dei quadri laziali tali fenomeni sono orientati anche dal ruolo accentratore della Capitale, che struttura il territorio oltre i suoi confini amministrativi (Menichini, 1996; Grillotti Di Giacomo, 2000).

La figura 4 rappresenta rispettivamente il quadro delle UPA e delle SPA agli anni '60 e il loro assetto ad oggi. Le SPA agli anni '60 mostrano la coerenza tra le dominanti fisico-ambientali e i caratteri insediativi e produttivi: la grande pianura urbanizzata dell'Agro ricade, infatti, interamente nella SPA 1; la fascia intermedia della collina appoderata¹, dove seguendo le direttrici prevalenti dei tracciati consolari si sviluppano centri urbani di piccole e medie dimensioni (SPA 2); il territorio montano in cui le dimensioni degli insediamenti si fanno minute e dominano i boschi (SPA 3).

L'Agro Romano agli anni '60 (UPA 1.1) era prevalentemente caratterizzato dalla coltura estensiva dei seminativi e dalla zootecnia bovina e ovina, in particolare nell'asse nord, lungo la via Aurelia e sulla costa. A questo si legavano forme della proprietà fondiaria ancora dominate dalle grandi tenute agricole, di proprietà di famiglie aristocratiche e di enti ecclesiastici (Insolera, 2011, Palazzo, 2005). Il quadro dei mutamenti che hanno investito l'Agro Romano nel confronto all'attualità pone al centro lo sviluppo insediativo di Roma, cresciuta di 2/3 in soli cinquant'anni (Insolera, 2011), dove il sistema agroambientale ha perso il suo peso sociale ed economico, vedendo più che dimezzarsi la quota di aziende agricole e di superfici coltivate (Cavallo, Di Donato e Marino, 2015). Le direttrici dello sviluppo insediativo si articolano in tre fasi e secondo diverse modalità: l'espansione nella periferia storica, dagli anni '20 fino alla metà degli anni '70, conseguente all'incremento di popolazione delle borgate, la seconda espansione nella periferia anulare, tra la seconda metà degli anni '70 e il 1995, che riguarda porzioni a ridosso e subito oltre il Grande Raccordo Anulare, dove la superficie urbanizzata raddoppia in un quadro demografico stabile (Coppola e Caudò, XXX). Infine, il ciclo edilizio degli anni '90, che interessa la prima e seconda

¹ Con tale espressione ci si riferisce ai sistemi produttivi tipici dell'Italia centrale, caratterizzati da un rapporto strettissimo tra la residenza, ovvero la casa rurale e il fondo agricolo, storicamente legate a forme di conduzione mezzadrile.

corona dei comuni dell'area metropolitana, sancendo la definitiva affermazione di un modello urbano regionale (Cellamare, 2016). Quest'ultima fase contribuisce alla definitiva riscrittura dei rapporti tra Roma, dove abita il 70% degli abitanti della Regione, e il territorio laziale.

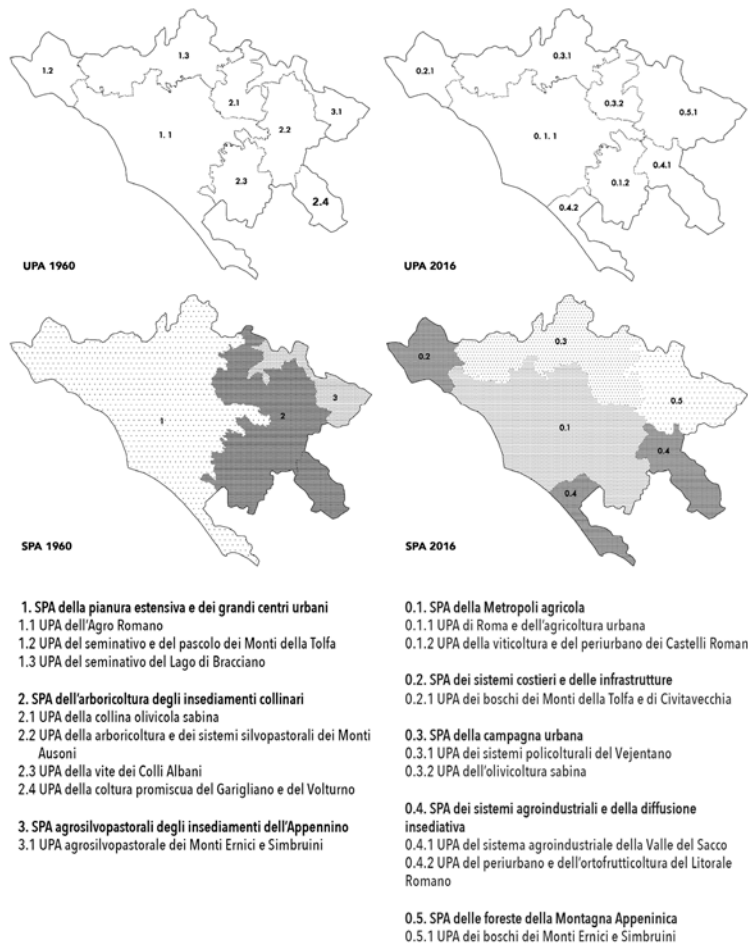


Figura 4 | Sistemi di Paesaggio e Unità di Paesaggio nell'area romana: mutamenti nel secondo '900. Fonte: Nostre elaborazioni.

Il nuovo disegno del Sistema di Paesaggio (SPA 0.1) di Roma, riferisce di una città divenuta metropoli, in cui le porzioni coltivate rappresentano forme e funzioni eterogenee tra agricoltura commerciale, parte della quale ancora connessa a una maglia fondiaria di grandi dimensioni, ambiti a carattere multifunzionale e spazi d'innovazione connessi all'agricoltura sociale e alle forme dell'abitare contemporaneo (Cavallo et al. 2015b).

Il disegno e i confini dell'ambito romano, come i rapporti con i paesaggi contermini, sono mutati profondamente. Gli ideogrammi rappresentati nella figura 5 mirano a sintetizzare le direttrici del mutamento nei rapporti tra processi produttivi e ambienti insediativi nel confronto diacronico.

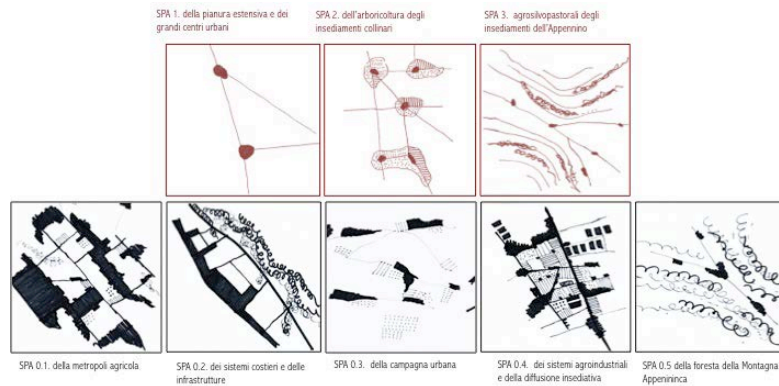


Figura 5 | Sistemi di Paesaggio e Unità di Paesaggio nell'area romana: ideotipi del mutamento.
Fonte: Nostre elaborazioni.

Il quadro delle trasformazioni intervenute nei rapporti tra Roma e il quadro meridionale si riassume in forma paradigmatica nei Castelli Romani. L'area negli anni '60 (UPA della vite dei Colli Albani) aveva il carattere di un'enclave articolata intorno al cono vulcanico, ai borghi storici, all'orditura della vite con aree minute di coltura promiscua, al bosco, che copriva il versante sud est, e al mosaico agrario dominato alle quote più basse dal seminativo. La crescita dei centri urbani minori e la saldatura con Roma - connessa alla dimensione abitativa, agli sviluppi infrastrutturali e alla terziarizzazione – determinano l'annessione attuale dell'UPA (UPA 0.1.2) della viticoltura e del periurbano dei Castelli Romani al SPA (SPA 0.1) della Metropoli agricola. La viticoltura domina il paesaggio agrario dell'area, oggetto anche di riconversione verso percorsi di valorizzazione e innalzamento dei livelli qualitativi delle produzioni, cui si accompagna l'incremento recente dell'olivicoltura in alcune aree del versante sud ovest. L'UPA dei Castelli (UPA 0.1.2) tende a stabilire nelle forme della dispersione insediativa un continuum con la fascia del litorale romano in direzione sud ovest.

I rapporti tra lo SPA romano e i territori contermini (SPA 0.1) affermano nel versante sud processi di concentrazione e frammentazione di grande rilievo. Se l'Agro Romano si estendeva sulla direttrice sud est con centri urbani e nuclei appoggiati allo spessore di costa attraverso le trame della bonifica, il quadro attuale, sintetizzato nell'UPA del periurbano e dell'ortofrutticoltura del Litorale Romano (UPA 0.4.2) è quello di un paesaggio profondamente urbanizzato in cui il sistema agricolo ha un carattere segnatamente intensivo, connesso all'orticoltura e alla floricoltura, con alcune porzioni caratterizzate dalla presenza dei sistemi arborei. I rapporti di questi territori con Roma, legati ai flussi e alla mobilità, sembrano avere una dialettica nuova, che lì dove supera i caratteri della città diffusa legata al mare, lascia ampio spazio a sviluppi infrastrutturali e manifatturieri di chiara matrice distrettuale.

Le figure e gli esiti funzionali del Litorale ricorrono anche nella direttrice meridionale nell'Alta Valle del Sacco. Le UPA dell'arboricoltura e dei sistemi silvopastorali dei Monti Ausoni (UPA 2.2) e l'UPA della coltura promiscua del

Garigliano e del Volturno (UPA 2.4) erano connotate dalla presenza di sistemi promiscui, che si strutturavano intorno a trame urbane minute, in particolare nell'arco collinare, e ad ampie porzioni di seminativo. Negli anni, nel territorio si sono affermati i tratti di un disegno legato agli sviluppi infrastrutturali, connessi alla rete autostradale e quelli industriali legati alla chimica, ai materiali per l'edilizia e la meccanica e al manifatturiero. Un modello in cui i settori primario e secondario stringono rapporti che strutturano le morfologie sociali ed economiche, lasciando spazio alla diffusione insediativa e a un paesaggio agroindustriale legato all'ortofrutticoltura e alla trasformazione agroalimentare. Tali caratteri di concentrazione delle attività socio-economiche e di dispersione dell'edificato assimilano questi territori - UPA del sistema agroindustriale della Valle del Sacco (UPA 0.4.1) - a quelli del periurbano e dell'ortofrutticoltura del Litorale Romano (0.4.2), all'interno dello stesso SPA (SPA 0.4), caratterizzato dalla presenza di sistemi agroindustriali e alla diffusione insediativa.

Il quadrante Nord orientale, che comprende il Lago di Bracciano, negli anni '60 (UPA 1.3), vedeva trame che lasciavano spazio alla coltura estensiva del seminativo, inframezzato da porzioni minute di coltura promiscua e di bosco sulla sponda nord del bacino. Lo sviluppo insediativo era connesso a medie realtà, che seguivano il criterio ordinatore della maglia viaria con centri isolati, di piccole dimensioni, intorno ai quali insistevano porzioni minute di colture arboree. L'ambito afferma oggi (UPA 0.3.1) un carattere nuovo, confrontabile con quello di un ambito collinare, dove le colture arboree hanno aumentato la loro incidenza, crescendo di pari passo con gli insediamenti. Il territorio di Bracciano non sembra caratterizzato da fenomeni di vera e propria peri-urbanizzazione, piuttosto è divenuta la "campagna di Roma", in cui ai piccoli centri e alle case isolate, si alternano le colture.

L'UPA (UPA 2.1) della collina olivicola Sabina agli anni '60 presentava i caratteri di un'area in cui il settore primario aveva un ruolo chiave nella definizione dei rapporti con le strutture sociali e produttive. Le realtà urbane si articolavano intorno a insediamenti di piccole e medie dimensioni, che tendevano a ridursi nel versante reatino alle quote più elevate. L'UPA attuale dell'olivicoltura sabina (UPA 0.3.2) accentua la vocazione olivicola, disegnando una dorsale che dal fronte est di Roma sale seguendo l'asta del Tevere. Gli ordinamenti produttivi hanno conosciuto la specializzazione nelle fasce pedecollinari, anche all'interno di processi di valorizzazione delle produzioni. La crescita insediativa connota i centri di dimensioni maggiori a sud est, che hanno con Roma relazioni più strette. L'area tende a stabilire caratteri di contiguità con l'UPA dei sistemi policolturali del Vejentano (UPA 0.3.1), confluenso nel SPA della campagna urbana (SPA 0.3). In questo ambito il sistema si connotava per la bassa densità e per la presenza di insediamenti minuti che nel processo di attualizzazione crescono in forma diffusa, configurando un processo di consolidamento delle forme del tessuto agricolo, che qui sembra essere investito in misura parziale dalle modificazioni profonde che hanno segnato il settore primario nel corso dell'ultimo mezzo secolo - la de-ruralizzazione da un lato e il passaggio dalla coltura promiscua a quella specializzata dall'altro - ma che guardano al rapporto con la città

rispondendo alla domanda urbana in termini di prodotti agroalimentari come di funzioni ambientali e ricreative (Cavallo, Di Donato e Marino, 2015).

Nel quadrante occidentale, lì dove cambia l'orografia, come nel caso del promontorio dei monti della Tolfa (UPA 1.2), si affermano i sistemi pastorali e il bosco, il confronto all'attualità - UPA dei boschi dei Monti della Tolfa e di Civitavecchia (UPA 0.2.1) - restituisce un territorio nel quale hanno avuto luogo processi di rinaturazione che, unitamente all'affermazione dell'infrastruttura portuale di Civitavecchia, contribuiscono ad assegnare all'area un carattere isolato che diviene un sistema a sé nello sviluppo costiero romano.

Muovendo l'attenzione verso il limite orientale dell'area metropolitana romana s'incontrano gli ambiti connessi a quelli che negli anni '60 erano i sistemi agrosilvopastorali dell'Appennino (SPA 3); caratterizzati da piccole realtà urbane disperse nelle superfici boscate, con porzioni coltivate a seminativo e a coltura promiscua. Tali quadri complessi sono stati investiti dai processi di rinaturazione connessi all'avanzata del bosco e alla progressiva scomparsa dei sistemi pascolivi della montagna appenninica. L'attuale UPA dei boschi dei Monti Ernici e Simbruini (UPA 0.5.1) presenta fenomeni di marginalizzazione rispetto al quadro locale, largamente dominata dalle superfici forestali, tanto da perdere la nozione agraria nella nomenclatura, e conservare solo in prossimità delle trame urbane, alle quote inferiori, ridotte estensioni olivicole.

Divenire metropoli agricola prima di farsi città: elementi di sintesi

La lettura dell'area romana restituisce il valore dei cambiamenti legati alla polarizzazione di alcuni processi: Roma e i Castelli, che fino agli anni '60 erano due realtà distinte, oggi appaiono un sistema continuo, saldato senza interruzioni. Il territorio nord occidentale vede l'affermazione di sistemi reticolari fatti di insediamenti e sistemi agrari a carattere eterogeneo. Il quadrante orientale, verso la Sabina, è invece connotato da nuove ruralità della metropoli che abita la campagna. Ancora, nelle porzioni costiere e nella Valle del Sacco trova spazio la diffusione insediativa legata alle infrastrutture e agli sviluppi agroindustriali. Nonostante il ruolo accentratore di Roma, i paesaggi raccontano una profonda diversità di funzioni e trame. I SPA nel confronto diacronico si moltiplicano e si frammentano, definendo nuove geografie e declinando inediti rapporti tra insediamenti e agricoltura. All'omologazione si alterna un processo di diversificazione, con ampie articolazioni territoriali.

È la genesi dei rapporti complessi che legano Roma e il suo intorno a rappresentare l'elemento di maggiore rilievo. Se l'Agro Romano si è storicamente configurato in termini produttivi come un territorio omogeneo, non solo sul piano figurale - ma sotto il profilo delle relazioni interne alle strutture agronomiche, ai tipi colturali, agli assetti fondiari - la sua disarticolazione nelle direttrici territoriali ha seguito traiettorie profondamente eterogenee. Esse hanno visto la progressiva intensivizzazione delle colture arboree - olivo e vite, in primo luogo - il ruolo dell'orticoltura, accanto alla permanenza di sistemi estensivi legati al seminativo, cui si sono accompagnati sviluppi insediativi profondamente differenti nel

quadrante orientale, con tratti diversi tra la porzione settentrionale e quella meridiana, e sulla costa. In questa direzione, Roma divenuta metropoli agricola prima di farsi città ha determinato sviluppi insediativi e infrastrutturali che a loro volta hanno concorso alla costruzione di paesaggi produttivi molteplici. Questa diversità quanto la relazione profonda che lega lo sviluppo del fenomeno urbano con la matrice agraria, hanno stentato a trovare negli anni lettura e traduzione nei processi pianificatori.

Dal punto di vista interpretativo emergono alcune categorie di sintesi: una prima legata alla progressiva intensivizzazione dei processi produttivi agrari in stretta relazione con la dimensione industriale e col terziario – si pensi alla valle del Sacco – che si contrappone a processi di neo-ruralizzazione, ad esempio dell'area Sabina, dove si affermano dimensioni insediative che determinano nuovi equilibri territoriali. Questo accade a partire dal recupero – e in alcuni casi dall'affermazione – di un settore primario che cresce attraverso la costruzione di nuovi rapporti interni ai sistemi agroalimentari o alle filiere produttive o di rinnovate connessioni con la dimensione abitativa.

Ragionare intorno al rapporto tra sistemi insediativi e agricoltura vuol dire guardare alle forme dell'abitare e riconoscerne l'importanza rispetto alle dinamiche di trasformazione. Se il territorio è il nostro campo d'indagine privilegiato, è il paesaggio il metodo che abbiamo scelto per tentare di comprenderne i fenomeni. Pertanto, è dall'analisi della relazione tra sistemi agrari e insediativi – quindi nei Sistemi di Paesaggio Agrario – che emergono nuovi traccianti, nuove emergenze, nuove opportunità per Roma quanto per la geografia policentrica che connota la porzione mediana del Paese. Non a caso se il quadro di metodo discusso nel contributo ha interrogato l'area romana, è pur vero che le matrici costruite per l'attualizzazione hanno scelto di confrontarsi collocando Roma nel quadro dell'Italia centrale ricostruendo, mediante l'analisi del ruolo della Capitale, i rapporti stessi tra la sponda tirrenica e quella adriatica come tra esse e la montagna Appenninica. A questo si aggiunge la contaminazione di scale di riflessione e di governo e l'uso contestuale di testo e carte come strumenti complementari al racconto proiettivo. Le forme dell'abitare e quelle produttive sono osservate come esito della complessa rete di azioni locali e globali che interrogano le matrici territoriali, espressioni di nuove istanze, quanto di nuove conflittualità legate all'uso delle risorse.

L'analisi delle dimensioni funzionali e spaziali del primario, aprendo a direttrici analitiche che guardano ai processi interni dei sistemi agrari – la questione fondiaria, la cura del capitale naturale, i caratteri stessi delle strutture rurali, come ai rapporti con gli altri settori produttivi, in primo luogo al manifatturiero e al terziario – stabilisce con la dimensione insediativa relazioni complesse i cui esiti interrogano le strutture sociali, le questioni infrastrutturali, le forme e ai modi dell'abitare. Invertendo i termini del ragionamento, in particolare nei territori più vulnerabili in cui l'azione pubblica è chiamata a configurare scenari di intervento anche dentro cornici emergenziali, la dimensione insediativa si confronta con il fatto produttivo come condizione stessa per la permanenza delle comunità o per il loro insediamento, in questa direzione possono configurarsi futuri spunti

di ricerca. In modo particolare, valorizzando la tradizione di geografia regionale e umana, orientata all'identificazione del dato morfologico per la conoscenza delle strutture territoriali e delle regole che ne determinano gli assetti, è possibile guardare alle morfologie insediative e produttive e alle loro interdipendenze come chiave per intercettare i cambiamenti che interessano la disarticolazione dei rapporti tra ambiti urbani e costieri e porzioni interne.

Attribuzioni

Il lavoro è frutto della riflessione congiunta delle autrici, tuttavia il secondo paragrafo è stato curato da Aurora Cavallo mentre il terzo da Benedetta Di Donato, le restanti parti sono responsabilità di entrambi le autrici.

Riferimenti bibliografici

- Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Ronchi S., Salata S. (2016), *Nuove sfide per il suolo, Rapporto 2016*, INU Edizioni.
- Astengo G., Nucci C. (a cura di, 1990), "It.Urb. 80. Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia", *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n. 8.
- Bandini M. (1959), *Economia agraria*, Torino: Utet.
- Barbieri M., Gambi L., (1970), *La casa rurale in Italia*, Firenze: Olschki.
- Bevilacqua P. (a cura di) (1989), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, Venezia: Marsilio.
- Biasutti R., (a cura di, 1932) *Ricerche sui tipi degli insediamenti rurali in Italia*, Istituto Poligrafico dello Stato.
- Cavallo, A., Di Donato, B., Marino, D., (2015), "Nutrire Roma: il ruolo dell'agricoltura urbana nel fenomeno urbano", in *Città Memoria Gente, Ciudad, Memoria, Personas, - City, Memory, People*, Cerasoli M. (a cura di), Atti del IX Congresso "Città e Territorio Virtuale", Roma Tre Press, Università degli Studi di Roma Tre, Roma, pp. 876-885.
- Cavallo A. Di Donato B. (2016), "I sistemi agrari nel fenomeno urbano: geografie e processi territoriali di Roma metropolitana", in *Economia e Società Regionale-XXXIV* (2) 2016.
- Cellamare C. (2016), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli editore, Roma.
- Clementi A., De Matteis G., Palermo P.C., (1996) *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari.
- Di Donato B., Cavallo A., Marino D. (2015), "Verso una fenomenologia delle trasformazioni del paesaggio agrario italiano", in Atti della XVIII Conferenza SIU, Italia '45 – '45, Venezia 11-13 giugno 2015, *Planum publisher*, pp. 361- 367 .
- Di Donato B., Cavallo A. (2015), "Il Paesaggio agrario: interpretare temi e forme del mutamento", in *NIP "Network in Progress"* del 28 Settembre 2015, pp. 23-35.
- Giusti U. (1940), *Monografie di famiglie agricole*, Inea, Roma.
- Grillotti Di Giacomo M. G. (2000), *Atlante tematico dell'agricoltura italiana*, Società Geografica Italiana, Roma.

- Grillotti Di Giacomo M. G., (a cura di, 2005), *Atlante delle campagne italiane*, Brigati, Genova.
- Insolera I. (2011), *Roma Moderna*, Da Napoleone I al XXI secolo. Torini: Einaudi.
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), *Italia al futuro*, Franco Angeli.
- Lorenzoni G., *Ricerche sulla diffusione della piccola proprietà coltivatrice*, Inea, Roma, 1938.
- Marino D., Cavallo A. (2009), “Rapporti coevolutivi tra costruzione sociale e caratteri naturali: il paesaggio agrario tradizionale”, *Rivista di Economia Agraria*, n. 3-4/2009, 443-464.
- Medici G. (1958), *I tipi d'impresa dell'Agricoltura Italiana*, Inea, Roma, 1958.
- Menichini S. (1996), *Lazio*, in Clementi A., De Matteis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari.
- Palazzo A.L. (a cura di, 2005), *Campagne Urbane*. Paesaggi in trasformazione nell'area romana, Roma: Gangemi.
- Pazzagli R. (2013) “Il paesaggio agrario nel lungo Novecento” in *Territori* n.15/16, 2013, pp. 57-70.
- Rossi Doria M. (1969), *L'analisi zonale dell'agricoltura italiana*, Roma, Inea.
- Sereni E. (1961), *La storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari.
- Turbati E. (1938), Lazio in *Rapporti fra proprietà, impresa e manodopera nell'agricoltura italiana*, n. 18, Roma, Inea.

Riconoscimenti

Il contributo si è sviluppato come evoluzione delle riflessioni condotte dall'unità di ricerca dell'Università del Molise, coordinata dal prof. Davide Marino, in seno al progetto PRIN 2011 “I paesaggi tradizionali dell'agricoltura italiana: definizione di un modello interpretativo multidisciplinare e multiscala finalizzato alla pianificazione e alla gestione”, coordinato a livello nazionale dal prof. Giuseppe Barbera.

Abstract

Il contributo propone la lettura di una porzione di frangia dell'area metropolitana di Roma, situata tra Fiano Romano e Valmontone, in cui negli ultimi vent'anni si è fatta esperienza di una forte crescita demografica e insediativa. La prospettiva di ricerca parte dal presupposto che lo scarto "post-moderno" abbia messo in crisi le strutture tradizionali di analisi e interpretazione urbana (Soja, 2000), le città possano essere viste come un collage di usi correnti che ne demotivano il controllo (Harvey, 2010) e che l'abitante, attraverso la pratica, ne assuma un ruolo rivelatore (Amendola, 2003). La lettura del caso, aprendosi alle difficoltà descrittive della metropoli contemporanea, intende mostrare come i territori in oggetto siano al loro interno praticati in forme e modalità tali da modificare la struttura metropolitana tradizionalmente centrata sulla forte dipendenza dei territori extra-urbani dalla città centrale.

This paper focuses on a peripheral portion of the Rome metropolitan area, located between Fiano Romano and Valmontone, where in the last twenty years there has been a strong demographic and settlement growth. The prerequisites of the presented research are: the "post-modern" gap has undermined traditional structures of urban analysis and interpretation (Soja, 2000); cities can be seen as a collage of current uses that demotized their control (Harvey, 2010); the inhabitant, through practice, assumes a revealing role (Amendola, 2003). The case here proposed, opening up to the descriptive difficulties of the contemporary metropolis, wants to show how the territories are practiced within them so as to modify the metropolitan structure traditionally centered on the strong dependence of the extra-urban territories from the central city.

Nicola Vazzoler



Pratiche che rivelano l'urbano: territori di frontiera lungo la bretella della A1 nell'area romana

1 | Pratiche spaziali e forma urbana

Soja (2011, 2000, 1999) parla di post-metropoli per descrivere una realtà in cui non esiste più un confine netto fra centro e periferia e un limite alla crescita, una realtà che quindi prende le distanze dalla città che l'ha preceduta. Con il prefisso “post”, Soja (2000) identifica i più recenti processi di ristrutturazione urbana e rimarca sostanzialmente la differenza tra le regioni urbane contemporanee e le metropoli tardo-moderne consolidate nei decenni centrali del XX secolo. La città a lui contemporanea è post-moderna perché da quella moderna, e dalla sua cultura, prende quindi le distanze mettendo in mostra una disconnessione: nei processi di urbanizzazione, spezzando il dualismo urbano-suburbano che ha caratterizzato la cultura disciplinare moderna. In questo contesto più che sostituzioni si producono sempre di più giustapposizioni, a partire dagli strumenti utili alla sua comprensione, con il convivere – secondo Soja – di diversi modi per leggere e interpretare la diffusione multi-scalare dell'urbanizzazione.

Per Harvey (2010) le città post-moderne sono di difficile lettura e interpretazione – perché caratterizzate da dilatazione, frammentazione e giustapposizione di usi e forme diversi – e sembrano rifuggire il controllo, se non per parti. Alla pianificazione si preferisce così sempre di più il cosiddetto progetto urbano che si presenta «sensibile alle tradizioni e alle storie locali, ai bisogni e ai capricci particolari, generando così forme architettoniche specializzate, quasi ‘su misura’, che possono variare dagli spazi intimi personalizzati alla monumentalità tradizionale, alla gaiezza dello spettacolo» (Harvey, 2010: 89).

Se le città post-moderne possono presentare quindi difficoltà descrittive e programmatiche a chi le analizza o a chi le progetta, chi le pratica – ovvero chi le abita o le usa – invece, assume un ruolo nuovo. Amendola (2010) indica infatti in questi soggetti gli attivatori di “senso” perché, attraverso le innumerevoli e diversificate esperienze quotidiane, possono tenere assieme i frammenti urbani, gli episodi sparsi che caratterizzano gli attuali processi di metropolizzazione.

Appare quindi possibile produrre descrizioni dei processi dell'urbanizzazione contemporanea sulla base dell'analisi delle pratiche spaziali di chi tali processi li abita concretamente.

In questo senso si può ricorrere (Montanari, 2008) all'immagine della “foresta” di Deleuze per proporre un'idea di forma urbana legata a un'azione, rileggendo quelle forze concrete che producono o organizzano determinate sequenze di spazialità e temporalità. La relazione che s'instaura fra individuo e spazio, a scale diverse, potrebbe restituire allora una forma della città alternativa a quelle legate a una dimensione puramente fisica – per esempio densità edilizia o di popolazione – o di governo – limiti amministrativi – figure con le quali siamo abituati a guardare e raccontare città e territori. Questa relazione porta con sé le istanze plurime degli individui che abitano la città e i territori e le descrizioni delle trasformazioni fisiche che li hanno interessati nel senso della discontinuità, della frammentazione e della dilatazione.

John Friedmann in *The Prospect of Cities* (2002) decreta la morte della città, avvenuta il secolo scorso, relegandola oggi a pura metafora e suggerendo di rifarsi al concetto di “urbano”. Manuel Delgado (1999), propone una definizione di urbano separato dalla dimensione fisica e visto come una rete di relazioni variabili entro lo spazio. Amin e Thrift (2002) restituiscono un'idea di città che fin dai tempi più remoti non poteva essere delimitata da confini definiti considerato il suo inevitabile tendere a generare processi – economici, sociali, culturali – proiettati oltre i suoi limiti fisici. Le relazioni, gli usi che oggi si distribuiscono su territori, sempre più vasti, si mostrano sempre più di frequente indifferenti al contesto che li ospita. Sono gli “abitanti” piuttosto che si fanno portatori di urbanità, liberi di muoversi in luoghi che diventano così urbani. Gli individui nella loro pratica quotidiana disegnano traiettorie, lasciano tracce, ecc.. la sovrapposizione di questi segni, di intensità variabile, restituiscono l'urbano e le “forme” possibili di città vissute.

Il presente contributo¹ intende proporre un'analisi di limiti e forme emergenti di una porzione significativa dell'area metropolitana di Roma attraverso l'interrogazione di una serie di basi dati quantitative relative alle tendenze demografiche ed alle traiettorie del pendolarismo. L'area oggetto di tale lettura ricomprende i territori della seconda corona dell'area metropolitana romana centrati sulla bretella autostradale A1 fra i comuni di Fiano Romano e Colleferro.

2 | Territori di frontiera

2.1 | La frontiera

A partire dagli anni '80 i comuni compresi in questi territori hanno fatto esperienza di forte crescita demografica (Tabella I) ed edilizia e, nel tempo, sono andati ad ospitare alcuni capisaldi funzionali che costituiscono i principali

¹ Qui si restituisce parte dei risultati del lavoro svolto nel PRIN “Territori post metropolitani”, unità di ricerca di Roma (<http://www.postmetropoli.it/universita-di-roma-la-sapienza/>), pubblicati in Cellamare C. (a cura di), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli editore, Roma, e nella tesi di dottorato “Intensità urbana, un caso ragionato a partire dal caso di Roma”, XXVII Ciclo, Università degli Studi Roma Tre, (<http://dspace-roma3.caspur.it/handle/2307/4770>).

poli di riferimento per l'area romana e per un'ampia porzione del centro Italia (Unioncamere, 2010). Sono i comuni più lontani da Roma, quelli di seconda corona, che hanno subito il maggior incremento percentuale della popolazione, raggiungendo, sul lungo periodo (1982-2012), valori che si attestano attorno al 200% circa. Una variazione che ha interessato maggiormente i comuni a nord della Capitale²: Fiano Romano e Capena hanno subito infatti una variazione percentuale pari a rispettivamente 214,65% e 183,49%.

Popolazione residente	1982	2012	Var.% '82-'12	Var.% '01-'11
Fiano Romano	4.287	13.489	214,65%	64,83%
Capena	3.508	9.945	183,49%	63,33%
Monterotondo	26.234	39.683	51,27%	15,22%
Mentana	24.668	21.269	29,40% (2001)	26,20%
Sant'Angelo Romano	2.112	4.575	116,62%	45,37%
Fonte Nuova	22.707 (2001)	31.002	26,53% (2001)	34,76%
Guidonia Montecelio	50.995	83.221	63,30%	19,86%
Tivoli	50.995	52.983	3,90%	7,45%
Monte Compatri	6.222	11.498	84,80%	36,27%
Galliciano nel Lazio	2.808	5.823	107,37%	24,92%
Zagarolo	13.787	17.208	69,62% (1991)	31,59%
San Cesareo	8.538 (1991)	14.161	65,86% (1991)	45,17%
Palestrina	13.415	20.771	54,83%	19,47%
Labico	1.939	6.154	217,38%	59,91%
Artena	9.735	13.846	42,23%	15,25%
Valmontone	10.193	15.120	48,34%	22,22%
Colleferro	20.296	21.614	6,49%	3,82%
Roma	2.845.486	2.638.842	-7,26%	2,69%

Tabella I | Ricostruzione della popolazione residente a partire da dati Demo Istat.

La costruzione degli andamenti demografici, a partire dai dati Istat, mostrano come questi comuni abbiano, in generale, supportato una crescita costante e significativa. Se il saldo naturale rimane piuttosto costante nel tempo è invece il saldo migratorio a giustificare picchi rilevanti nelle nuove iscrizioni alle anagrafi di tali comuni. Una lettura dei flussi migratori per componenti, ovvero saldo migratorio interno – da e per altri comuni – e saldo migratorio da e per l'estero, mostra come in alcuni casi siano maggiori i primi rispetto ai secondi. Ai fini di questo contributo, è tuttavia di particolare interesse osservare però l'apporto di Roma ai processi d'immigrazione interna. I dati pubblicati dal comune di Roma Capitale nel dossier “Abitare a Roma” del 2006 mettono in evidenza le trasformazioni dell'area metropolitana leggendo le destinazioni dei flussi migratori interni verso i comuni della Provincia di Roma. Nella tabella

² È quello che si legge anche nel testo “Roma cresce a Orte” di Giovanni Caudo (2011) la capitale si è sviluppata oltre il GRA, fuori dai confini comunali e lungo la direttrice nord.

di sintesi sono riportati le percentuali di iscritti cancellati dall'anagrafe di Roma verso i primi trenta comuni della Provincia nel 2004 e 2005 fra i quali figurano centri come Guidonia, Fonte Nuova, Monterotondo, Fiano Romano, Zagarolo, San Cesareo, Tivoli, Montecompatri e Palestrina. Contestualmente, i dati relativi alle cancellazioni e iscrizioni dall'anagrafe del comune di Roma Capitale per gli anni 2003, 2008 e 2012, forniti dall'Ufficio Statistica e Censimento, permettono un approfondimento rispetto la dipendenza dei comuni di prima o seconda corona da Roma su un periodo di tempo più lungo. Il numero delle cancellazioni dall'Anagrafe di Roma a favore dei comuni in oggetto è stato messo in relazione con il numero degli iscritti provenienti da altri comuni. In generale si può osservare come in queste realtà i trasferimenti da Roma pesino circa da un quarto alla metà del totale delle nuove iscrizioni e come il 2008 sia stato l'anno di più alta partecipazione della Capitale ai processi d'immigrazione interna in tutti i comuni oggetto di studio³. Se i comuni posti a nord dell'A24 Roma-L'Aquila mantengono alte percentuali di dipendenza da Roma nella crescita della popolazione, a sud della stessa autostrada si distinguono tre aree in cui la dipendenza tende a scemare in relazione alla distanza da Roma⁴. I fattori che giustificano tale differenza potrebbero risiedere nei tipi di infrastrutture e di offerta di mobilità immaginando, in questo caso, dei cambi di residenza che mantengano lavoro e studio nella capitale.

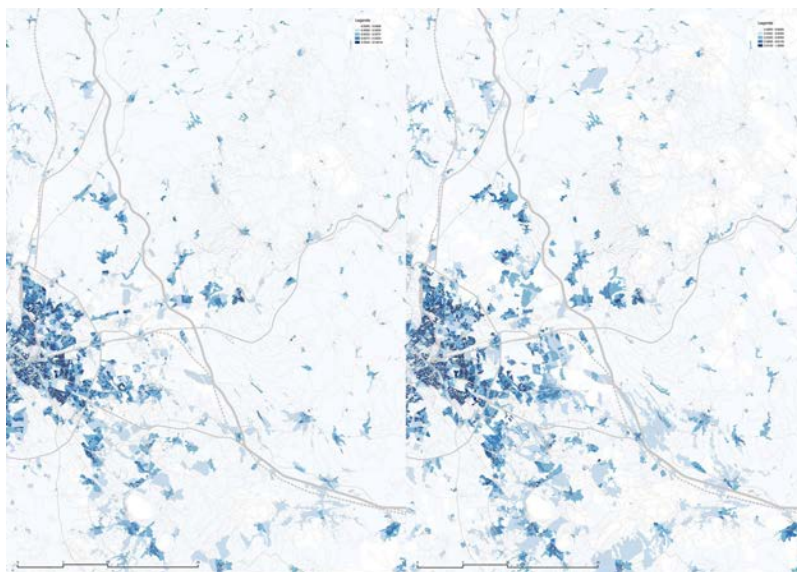


Figura 1 | Confronto fra densità di popolazione residente per zona censuaria.
Fonte: elaborazione dell'autore partendo da dati Istat.

3 Tranne che nei casi di Palestrina, Sant'Angelo Romano e Labico, dove questo rapporto è andato scemando.

4 1. Montecompatri, Galliciano nel Lazio, Zagarolo e San Cesareo; 2. Palestrina e Labico; 3. Artena, Valmontone e Colferro.

Venendo a una lettura più direttamente spaziale di questi fenomeni, il confronto fra le densità di popolazione nel 1991 e nel 2011 (Figura 1), distinte per zona censuaria, mostra da un lato un aumento della popolazione residente nell'area oggetto di studio e dall'altro la distribuzione dei nuovi residenti sul territorio. In particolare si osservano: una crescita – per addensamenti attorno ai nuclei esistenti – lungo una direttrice che dalla A24 punta verso Monterotondo e che costeggia la bretella autostradale; una distribuzione più diffusa nei comuni di Valmontone, Labico, Palestrina, Zagarolo e Galliciano nel Lazio; una diffusione più concentrata e limitata nei pressi di Fiano Romano e Capena; un consolidamento degli insediamenti lungo l'A24, nei Comuni di Tivoli e Guidonia Montecelio. È evidente in particolare la crescita di Fiano Romano, un insediamento a bassa densità che ha interessato una superficie quasi pari al doppio di quella esistente nel 1991 (Vazzoler, 2016a), e a Capena dove i nuovi insediamenti sono cresciuti come filamenti a bassa densità lungo i tracciati di crinale. A una importante crescita demografica si è accompagnata la relativa crescita degli insediamenti residenziali. Accanto «attività e attrezzature collettive la cui distribuzione nello spazio sembra essere legata al supporto infrastrutturale e a scelte di tipo sovralocale o comunque coordinate» (Vazzoler, 2016b: 87).

2.2 | Pendolarismo

I dati relativi al pendolarismo sistematico mostrano come all'aumento demografico sia corrisposto un aumento degli spostamenti quotidiani fuori dal comune di residenza. L'incidenza percentuale della quota di residenti che quotidianamente uscivano dai comuni e la popolazione complessiva negli stessi comuni si attesta, nel 2011, attorno ad una media del 30%. Al contrario, la quota relativa ai movimenti interni allo stesso comune si abbassa ad una media del 20% circa (Tabella II). Comuni quali Tivoli e Colleferro riescono a trattenere al loro interno più residenti rispetto a comuni quali Sant'Angelo Romano, Monte Compatri e Labico che invece quotidianamente vedono più movimenti verso l'esterno. Uno sguardo a ritroso mostra nell'ultimo intervallo intercensuario un'evoluzione nelle abitudini della mobilità. Oltre ad un aumento degli spostamenti totali che interessa l'intera area, che si attesta su una media del 40% circa, si osserva come nel 2001 fossero più numerosi i comuni in cui i flussi in uscita risultavano inferiori a quelli interni. L'aumento del pendolarismo fuori dal comune interessa soprattutto Fiano Romano, Capena e Labico che in dieci anni hanno avuto un incremento di popolazione superiore al 60%. Le migrazioni in questi territori hanno prodotto un aumento degli spostamenti pendolari sistematici fra comuni.

Popolazione residente	Stesso comune 2011	% su tot. popolazione	Fuori del Comune 2011	% su tot. popolazione	Totale 2011	% var. '01- '11
Fiano Romano	3.528	27,01	3.718	28,46	7.246	73,93
Capena	2.100	22,18	3.005	31,73	5.105	74,89
Monterotondo	10.784	27,33	10.508	26,63	21.292	22,32
Mentana	3.697	17,82	7.342	35,40	11.039	36,05

Sant' Angelo Romano	545	12,06	1.678	37,14	2.223	66,77
Fonte Nuova	5.969	19,51	9.831	31,13	15.039	34,55
Guidonia Montecelio	19.541	23,97	24.262	29,76	43.803	28,71
Tivoli	15.329	28,97	11.127	21,03	26.456	12,08
Monte Compatri	1.749	15,58	4.285	38,18	6.034	47,13
Galliciano nel Lazio	1.136	19,74	1.766	30,69	2.902	33,06
Zagarolo	3.174	18,75	5.331	31,49	8.505	41,66
San Cesareo	2.646	19,19	4.576	33,19	7.222	58,93
Palestrina	5.381	26,20	4.833	23,53	10.214	22,21
Labico	1.075	17,92	2.258	37,63	3.333	76,16
Artena	2.969	21,72	3.649	26,69	6.618	27,37
Valmontone	3.289	21,92	3.800	25,33	7.089	28,24
Colleferro	6.573	30,52	4.289	19,91	10.862	5,75

Tabella II | Residenti che si spostano giornalmente per luogo di destinazione (stesso comune di residenza, fuori del comune di residenza).

Fonte: elaborazione dell'autore partendo da dati Istat, Censimento 2001 e 2011.

2.3 | Traiettorie

I dati Istat permettono di graficizzare i flussi pendolari sistematici relativi agli ultimi tre anni di censimento. Per il 2011 è possibile evidenziare, da un lato, il potere accentrante di Roma nell'ambito degli spostamenti metropolitani e, dall'altro, una più fitta rete di relazioni fra comuni organizzata attorno alle traiettorie dei flussi pendolari che, sovrapponendosi reciprocamente, producono figure con origine e destinazione sui centri di prima e seconda corona della Capitale.

In questo contributo non è possibile dare informazioni riguardo le mete finali dei singoli spostamenti pendolari – nell'immagine 2 i flussi trovano centro di origine e destinazione entro un centro geometrico determinato dal programma di calcolo (QGis) – ma è possibile comunque dare indicazioni generali riguardo i rapporti fra luoghi diversi e fra loro distanti – in questo caso i comuni⁵ – tenuti insieme da una moltitudine di individui che quotidianamente li praticano⁶.

Dalla sovrapposizione delle traiettorie si evincono due macro-figure di sintesi:

⁵ Istat ha recentemente messo a disposizione i dati relativi al pendolarismo sistematico con dettaglio la sezione di censimento.

⁶ Si è consapevoli che il pendolarismo sistematico ha a che fare con un particolare tipo di pratica, un rapporto fra spazio e individuo che Caniglia Rispoli e Signorelli (2008) definiscono "predeterminato" in quanto il soggetto non ha possibilità di modificare le caratteristiche dei luoghi, che sono dati (scuole, uffici, ecc.), così come le caratteristiche temporali legate ai luoghi stessi (orari di apertura dei negozi, orari di lavoro, ecc.). Il contributo non esclude l'appropriazione personale dello spazio ma, alla scala metropolitana queste pratiche diventano di difficile individuazione, perché possono «essere individuali o collettive; riguardare luoghi privati, pubblici o semipubblici; possono essere reversibili o irreversibili, dannosi per gli altri o innocui: hanno tutti la caratteristica di essere utili per chi li ha realizzati: nel senso di essere stati realizzati per far 'star meglio', per far

una a nord dell'autostrada A24 Roma-L'Aquila, una rete che collega i comuni di Tivoli, Guidonia Montecelio, Fonte Nuova, Mentana, Monterotondo e sull'altra sponda del Tevere i comuni di Fiano Romano e Capena; la seconda, forse meno chiara, a sud della bretella che collega i comuni di Colleferro, Valmontone, Labico, Palestrina, San Cesareo, Zagarolo e Galliciano nel Lazio.

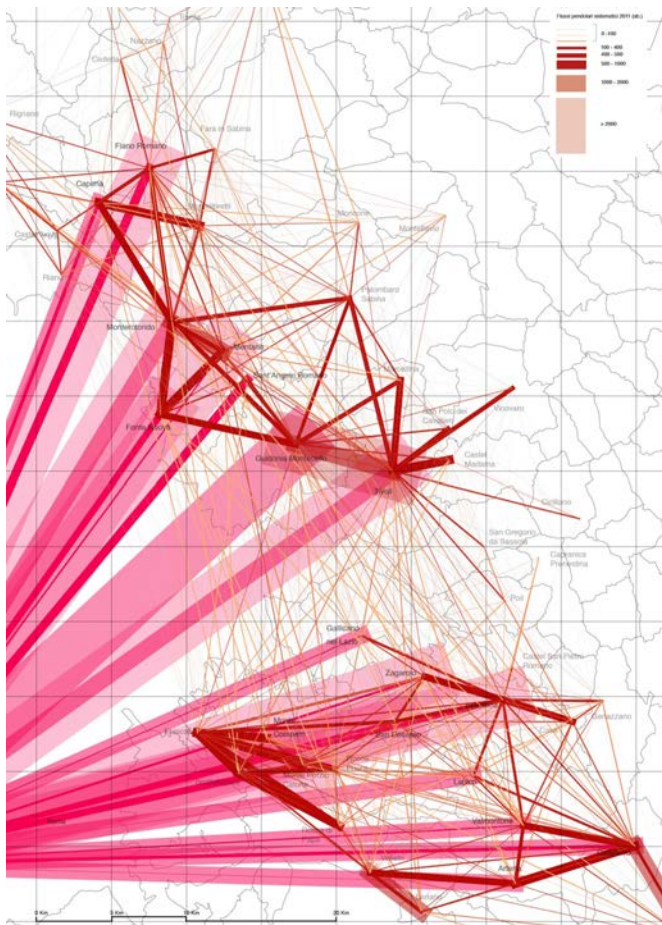


Figura 2 | Flussi pendolari sistematici per l'anno di censimento 2011.

Fonte: elaborazione dell'autore partendo da dati Istat.

La comparazione con gli anni 1991 e 2001 (Figura 3) mostra nel tempo un aumento dei flussi pendolari su Roma dovuti, molto probabilmente, all'incremento di popolazione residente sui comuni di prima e seconda corona. In generale si osservano comportamenti piuttosto simili nelle variazioni percentuali di popolazione e variazioni percentuali nei flussi pendolari su Roma intercorse negli ultimi due periodi intercensuari (1991-2011). Si riportano a titolo di esempio i casi più significativi: Mentana, dove si riscontra un decremento della popolazione pari

‘vivere più comodamente’, per ‘risolvere un problema’ di chi li usa» (Caniglia Rispoli & Signorelli, 2008: 53).

a - 32% e una variazione del pendolarismo su Roma pari a -42%, Fiano Romano e Labico rappresentano i casi di maggior variazione percentuale positiva, con valori rispettivamente pari a un incremento di popolazione del 105% e un aumento del movimento pendolare verso Roma del 120% circa a Fiano Romano mentre a Labico un incremento della popolazione del 140% circa e un aumento del movimento pendolare verso Roma pari al 209%. Va egualmente sottolineato che la differenza fra le percentuali di flussi pendolari verso Roma sempre negli anni 1991 e 2011, rispetto al totale dei flussi in uscita negli stessi anni, mostra il segno negativo per tutti i comuni in oggetto, a dispetto di un generale aumento del numero di persone in movimento verso la Capitale. Si ravvisa quindi un generale calo nella dipendenza da Roma per i comuni strettamente legati alla bretella, di prima e seconda corona, tranne nel caso di Zagarolo che vede una variazione positiva della quota di pendolari verso Roma del 92% fra il 1991 e il 2011 a fronte però di un flusso pendolare totale in uscita che varia solo del 21%.

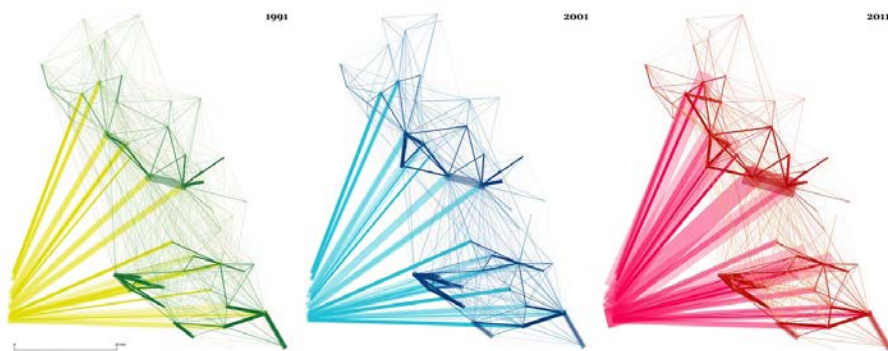


Figura 3 | Confronto fra i flussi pendolari sistematici negli anni di censimento 1991, 2001 e 2011.
Fonte: elaborazione dell'autore partendo da dati Istat.

Fra i comuni dell'area metropolitana è evidente come negli ultimi due intervalli intercensuari si siano andate consolidando alcune direttrici di pendolarismo che hanno definito le due figure sopracitate. Questo è evidente soprattutto a nord della Roma-L'Aquila dove si osserva un graduale ed evidente inspessimento dei flussi pendolari fra i comuni compresi fra Fiano Romano e Tivoli con l'aggiunta del comune di Fonte Nuova, nato nel 2001. Negli ultimi tre censimenti, nonostante l'aumento della popolazione residente e l'andamento delle variazioni percentuali della quota del pendolarismo in uscita che in alcuni casi ha superato il 100% – Fiano Romano 140%, Capena 180%, Sant'Angelo Romano 112%, San Cesareo 118%, Palestrina 172% e Labico 202% – l'incidenza dei movimenti pendolari rimane piuttosto stabile subendo per lo più variazioni nell'ordine del +/-5%. Variazioni più consistenti si sono registrate nei comuni di Mentana, Guidonia Montecelio, Zagarolo, Palestrina Valmontone e Colleferro.

2.4 | Interdipendenze

I dati relativi al pendolarismo da lavoro e da studio delineano determinate traiettorie, mostrando la capacità dei singoli comuni di attrarre o, al contrario,

disperdere flussi pendolari dimostrando quindi i diversi livelli di interdipendenza fra i comuni ma viceversa non mostrano le reali destinazioni di chi partecipa a tali flussi. Paola Pucci (2006) propone una lettura della mobilità pendolare per ambiti discreti a partire dalla costruzione di profili di mobilità i quali restituiscono una interpretazione territorializzata dei flussi casa-lavoro. La mobilità, secondo Pucci, diventa utile per osservare e descrivere le trasformazioni urbane dei territori perché la sua esperienza quotidiana riflette eventuali cambiamenti nell'organizzazione dello spazio. In questa prospettiva, si è proceduto a definire alcuni “ambiti” che sono l'esito di una lettura integrata di quattro indici⁷ che aiutano a contestualizzare la mobilità pendolare e descrivono, in sintesi, quei comuni capaci di auto-contenersi, di attrarre flussi o al contrario di dipendere da altri. I profili sono stati quindi costruiti sulla base della distribuzione dei valori assunti in ciascun comune dai quattro indici:

Indice	Ambiti di Polarizzazione	Ambiti di nuova attrattività	Ambiti di Auto-contenuti	Ambiti dipendenti
dipendenza	Basso	Basso	Basso	Elevato
contenimento	Elevato	Medio	Elevato	Basso
mobilità	Medio	Elevato	Medio	Elevato
attrazione/gravitazione	Elevato	Elevato	Medio	Basso

Tabella III | Combinazione dei quattro indici per la determinazione dei profili della mobilità.

Gli ambiti di nuova attrattività (Figura 4) propongono valori di auto-contenimento medio-bassi, valori di mobilità medio-alti soprattutto verso la Capitale, valori di gravitazione medio-alti. Si riconoscono facilmente due aree: a nord troviamo i comuni di Fiano Romano, Capena, Montelibretti e Monterotondo a sud, nei pressi dei castelli romani, i comuni di Frascati, Ciampino, Grottaferrata, Castel Gandolfo, Albano Laziale e Nemi (i cui confini amministrativi non sono interessati direttamente dalla bretella autostradale). Entrambe le aree sembrano essere caratterizzate da una buona offerta di reti di trasporto (pubblico e privato), qui troviamo infatti le linee del servizio ferroviario regionale FL1 (Roma-Orte) e FL4 (Roma-Frascati / Albano Laziale / Velletri) e le bretelle autostradali che collegano Roma a Fiano Romano, a nord, e a San Cesareo, a sud, e che possono aver condizionato i trend di crescita osservati nei paragrafi precedenti. In questi comuni poi si registrano, nel periodo intercensuario considerato, interessanti

⁷ L'indice di dipendenza esprime il livello di dipendenza di un comune nell'offerta di posti di lavoro ed è dato dal rapporto fra i flussi in uscita per lavoro dal comune e gli occupati del comune stesso; l'indice di auto contenimento è il rapporto tra i flussi interni di popolazione occupata del comune ed esprime il livello di soddisfacimento interno nell'offerta di posti di lavoro da parte di un comune; l'indice di mobilità si calcola come rapporto tra la somma dei flussi in entrata e in uscita dal comune per motivi di lavoro e la popolazione occupata del comune. Restituisce la densità di spostamenti in un comune; l'indice di attrazione/gravitazione è il rapporto fra il saldo (entrati meno usciti) e la somma dei flussi di pendolarismo (entrati più usciti) e assume valori fra -1 e +1. Con valori prossimi a +1 si hanno zone con una forte capacità di attirare flussi pendolari, al contrario, con valori prossimi a -1 si hanno zone in cui si registrano più uscite che ingressi.

flussi in entrata, non ancora in grado di superare quelli in uscita (tranne Frascati). Gli ambiti di polarizzazione e con polarità consolidate sono caratterizzati da medio-alti valori dell'indice di gravitazione, valori medio-alti degli indici di mobilità e di auto-contenimento, bassi valori dell'indice di dipendenza. Questi valori si riscontrano nei comuni di Colleferro e Pomezia entrambi fanno registrare valori di flussi in entrata più elevati rispetto a quelli in uscita. Gli ambiti auto-contenuti sono caratterizzati da alti valori di auto-contenimento, medio-bassi valori di indici di mobilità, valori medi per l'indice di gravitazione e registrati sostanzialmente nei comuni di: Roma, Tivoli, Palestrina e Velletri (i cui confini amministrativi non sono interessati direttamente dalla bretella autostradale), qui i flussi interni rappresentano una quota importante sul totale degli spostamenti fuori del comune abituale, rispettivamente: il 96%, il 58%, il 53% e 63% a fronte di una media registrata nella porzione di territorio in esame del 36%. Gli ambiti dipendenti sono per l'appunto dipendenti per l'offerta di posti di lavoro da altri comuni, in particolare dalla Capitale, caratterizzati da medio-bassi indici di auto-contenimento e di gravitazione a fronte di alti valori dell'indice di dipendenza.

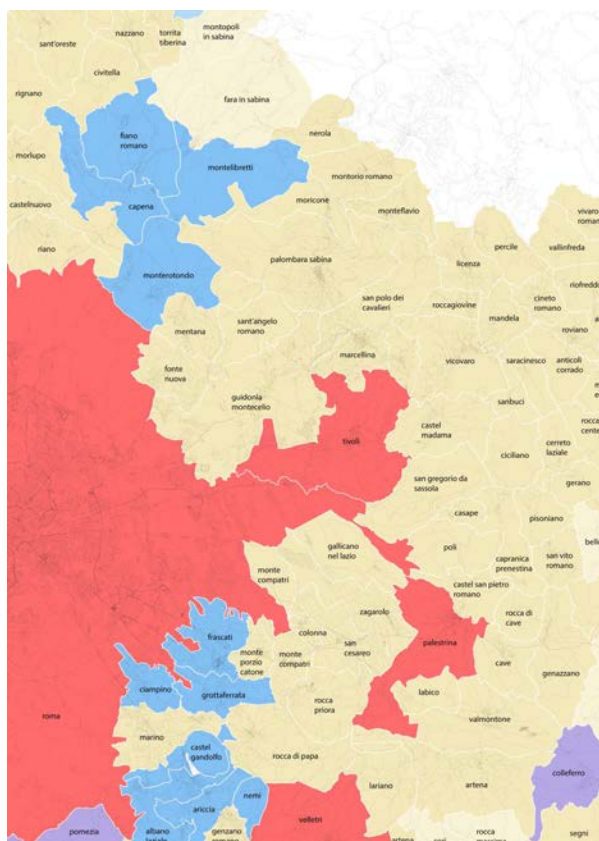


Figura 4 | Profili della mobilità (in azzurro Ambiti di polarizzazione; in violetto Ambiti di nuova attrattività; in rosso Ambiti auto-contenuti; in ocra Ambiti dipendenti)

Fonte: elaborazione dell'autore partendo da dati Istat.

3 | Conclusioni: figure di relazioni e infratrutture potenziali

In apertura di questo contributo si è posta l'attenzione sulla rilevanza delle pratiche dello spazio quali esperienze quotidiane dei territori capaci di tenere insieme i diversi episodi urbani e suggerire una "forma" non fisica della città. Questa forma potenziale emerge dalle reti, fatte di aste, ovvero le traiettorie, e nodi, ovvero i luoghi praticati, prodotte dalla mobilità dei soggetti che vengono così a strutturare delle "figure di relazioni"⁸.

L'attenzione quindi si è concentrata su ciò che tiene insieme le "cose", ovvero le esperienze quotidiane e personali che gli individui tracciano per raggiungere "luoghi", muovendosi su di un territorio dilatato e frammentato.

Le figure citate nel contributo superano la discontinuità degli insediamenti cresciuti attorno a Roma producendo contemporaneamente più rotture in quella dimensione metropolitana continua e radiocentrica che vede in Roma il suo centro. Come visto, infatti, le figure si mostrano potenzialmente autonome dalla Capitale perché, nonostante i flussi pendolari con destinazione Roma siano andati nel tempo aumentando, la variazione percentuale rispetto al totale dei flussi in uscita, sul lungo periodo, è negativa. Le figure si pongono in modo trasversale rispetto alle traiettorie su Roma perché i comuni che le generano, come visto, cominciano ad attrarre flussi pendolari. L'area di frangia presa in esame si presenta quindi come un territorio abitato piuttosto che una nebulosa residenziale, o una periferia totalmente dipendente da Roma.

Nel contributo, come detto, non è stato possibile specificare le origini e le destinazioni esatte dei flussi pendolari sistematici (nel testo infatti si parla di comuni) che sono sostenuti in realtà da una varietà di luoghi che se mappati, attraverso strategie qualitative di ricerca, oltre ad articolare meglio i caratteri specifici delle traiettorie, messe in evidenza con i flussi pendolari sistematici, potrebbero restituire il funzionamento reale dei territori coinvolti, i pesi e i ruoli delle sue diverse parti.

Si tratta quindi di approfondire cosa sono questi luoghi, le mete delle peregrinazioni sistematiche oppure i luoghi dell'appropriazione personale: da un lato luoghi praticati indipendentemente dalla volontà dell'individuo (il luogo di studio o di lavoro – pendolarismo sistematico) e dall'altro una dimensione più soggettiva⁹ (legata ad esempio alle scelte personali di servizi, ecc.). Prendere coscienza dell'esistenza di relazioni più soggettive permette di descrivere e distinguere fra loro i nodi della rete, una tale lettura potrebbe restituire la proiezione delle riconoscibilità individuali o collettive.

⁸ Come detto, qui ci si è concentrati sul pendolarismo sistematico rinunciando a relazioni più personali che prevedono l'appropriazione dello spazio da parte dell'individuo. Inoltre il tipo di dato utilizzato non ha permesso di rilevare le reali mete finali dei singoli spostamenti pendolari, sostituite dal centro geometrico del territorio comunale.

⁹ Molto più utile sarebbe riuscire a tracciare il reale movimento degli abitanti facendo riferimento allo *Human mapping* legato alla tracciabilità dei telefoni cellulari/smartphone e alla *User Generated Content* geo-localizzati, o geo-localizzabili, che forniscono la possibilità di mappare e visualizzare in tempo reale flussi di informazioni relativi alle telecomunicazioni degli utenti e tra gli utenti.

La pratica, mettendo a sistema i frammenti urbani che caratterizza il *pastiche* postmoderno, produce quindi traiettorie che, secondo le ipotesi iniziali, descrivono una possibile “forma” di città. Ma su cosa si appoggiano le relazioni che tengono insieme i “luoghi”? Entro la cornice tracciata anche gli “spazi tra” diventano un tema che va necessariamente approfondito perché supporto alla pratica: materiali di varia natura che giustapposti uno all’altro, seguendo le diverse traiettorie, vanno a definire, alla grande scala, “telai infrastrutturali” di diverso tipo. Come suggerisce anche Patrizia Gabellini (2010) entro il territorio contemporaneo si cela un’“infrastruttura potenziale”, composta da sequenze di spazi aperti, da luoghi dismessi, relitti, campagne urbane intercluse, ecc.. definite da anni di espansione e frammentazione. Questi spazi diventano luoghi di appropriazione da parte di popolazioni anche differenti che abitano i medesimi territori attraverso differenti attività e pratiche, più o meno riconosciute. Se la città contemporanea può essere descritta attraverso le sue innumerevoli esperienze la dimensione fisica non perde di senso quindi ma anzi ne permette il funzionamento, passando attraverso la ricomposizione (Gabellini, 2010) dei molti pattern eterogenei sparsi sul territorio e che formano la città.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2006), *Abitare a Roma*, I Dossier di Romaeconomia, Anno I – n.1, Comune di Roma. Disponibile su https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/dossier_casa.pdf.
- Amendola G. (2010), *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari (Originariamente pubblicato nel 1997).
- Amin A. & Thrift N. (2013), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna (Originariamente pubblicato nel 2001).
- Brenner N. (a cura di, 2013), *Implosions/ Explosions. Towards a study of planetary urbanization*, Jovis, Berlin.
- Caniglia Rispoli C. & Signorelli A. (a cura di, 2008), *La ricerca interdisciplinare tra antropologia urbana e urbanistica*, Edizioni Angelo Guerini, Milano.
- Caudo G. (2011), “Roma cresce a Orte”, in Castronovi A. (a cura di), *Roma tra passato e futuro*, Ediesse, Roma, pp. 49-62.
- De Certeau M. (2001), *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni lavoro, Roma (Originariamente pubblicato nel 1980).
- Delgado E. (1999), *El animal publico*, Anagrama, Barcellona.
- Friedmann J. (2002), *The Prospect of Cities*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Gabellini P. (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma.
- Harvey D. (2010), *La crisi della modernità*, Il saggiatore, Milano (Originariamente pubblicato nel 1990).
- Ilardi E. (2005), *Il senso della posizione*, Meltemi editore, Roma.
- Lytard F. (1984), *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*, University of Minnesota Press, Minneapolis (Originariamente pubblicato nel 1979).

- Montanari, F. (2008), “Limiti, sprawls, esplosioni, edges e bordi, quello che oggi fa la città”, in Marrone G. & Pezzini I. (a cura di.), *Linguaggi della città*, Meltemi, Roma, pp.209-226.
- Pucci P. (2006), “Nuove pratiche nella regione urbana milanese”, in *Mobilità e territorio*, n.12/13, 2006, disponibile su http://www.areavasta.it/av_2006n12e13/Osservatorio_italia_pag138_146.html
- Soja E.W. (2011), “Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era”, in Bridge G. & Watson S. (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, Wiley-Blackwell, pp.679-689.
- Soja E.W. (2000), “*Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*”, Blackwell Publishes, Oxford.
- Soja E.W. (1999), “Six discourses on the postmetropolis”, in *Cartas Urbanas*, n.5, pp.6-20.
- Soja E.W. (1990), *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*, Verso, Bristol.
- Unioncamere Lazio. (2010), *Impresa, Territorio e Diretrici di sviluppo nel Sistema Lazio. Una mappa ragionata del capitale produttivo regionale*. Disponibile su <http://bit.ly/2mVYCSz>
- Vazzoler N. (2016a), “I processi di Sviluppo insediativo a Fiano Romano. Un racconto”, in Cellamare C. (a cura di), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli editore, Roma, pp.47-54.
- Vazzoler N. (2016b), “La direttrice Fiano Romano-Valmontone”, in Cellamare C. (a cura di), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli editore, Roma, pp.47-54.
- Vazzoler N. (2015), *Intensità urbana. Un rapporto ragionato a partire dal caso di Roma*, Università degli studi Roma Tre. Disponibile su <http://hdl.handle.net/2307/4770>
- Wirth L. (1938), “Urbanism as a way of life”, in *The american journal of sociology*, Vol.XLIV n.1, luglio 1938.

Abstract

Il contributo propone una lettura critica dei processi di diffusione residenziale dell'area metropolitana romana basata su evidenze di natura quantitativa. Quasi mezzo secolo di intensa diffusione insediativa dal core urbano alle periferie metropolitane ha prodotto disuguaglianza sociale e profonde ricadute sulla qualità della vita dei cittadini. Malgrado il suo notevole impatto, lo sprawl della popolazione romana è stato studiato in maniera assai limitata e con approcci soprattutto qualitativi. In virtù di una vasta e inedita documentazione anagrafica, il contributo supera gli ostacoli principali nella conoscenza e misurazione della diffusione urbana nell'area romana. Il saggio sostiene che all'indomani della crisi economica del 2008 il fenomeno diffusivo abbia subito un improvviso rallentamento legato alla forte diminuzione dei valori immobiliari che ha consentito a molte famiglie di riavvicinarsi al centro cittadino. La congiuntura attuale potrebbe preludere ad una nuova fase nello sviluppo urbano dell'area di Roma e ad un'occasione unica per implementare politiche di trasformazione urbana in direzione di una densificazione abitativa e di un ringiovanimento della città compatta.

The paper offers a critical interpretation of the residential diffusion processes in the metropolitan area of Rome, based on empirical evidences. Decades of intense urban sprawl from the core to the metropolitan periphery affected the quality of life of the citizens in many ways: reducing time off, weakening the intergenerational relationships, conditioning the reproductive behaviour, influencing commuting journeys and housing choices. Despite its strong social impact, the urban sprawl of Rome has been analysed in a limited extent, mainly on the basis of qualitative approaches. Using population register microdata, the article overcomes some of the studies' limitations in knowledge and measurement of urban diffusion of Rome.

After the economic crisis, Rome's urban sprawl has strongly decreased, due to the drop in real estate values, that allowed many families to move closer to the city centre. This could be the beginning of a new urban development phase and a unique opportunity to launch urban transformation policies in Rome, aimed at densification and rejuvenation of the city core, facilitated by the generational turnover in the areas built during the housing boom of the '50s and '60s.

Massimiliano Crisci



Fine dello sprawl a Roma?

La capitale verso una nuova fase di sviluppo urbano

1 | Introduzione

A partire dai primi anni '70 nell'area romana si è arrestato un processo secolare di concentrazione urbana e ha preso il via una nuova fase caratterizzata da diffusione abitativa che ha redistribuito i residenti dalla città compatta alle aree circostanti, ovvero le zone dell'agro interne al comune di Roma e, più in là, i comuni metropolitani di prima e seconda fascia.

In coincidenza con l'avvio dell'odierna crisi economica, tale processo ha subito una brusca frenata (Crisci, 2015, 2016a). Un improvviso rallentamento che appare strettamente legato allo scoppio della bolla immobiliare che nella prima parte degli anni duemila aveva reso insostenibili per molte famiglie i costi delle abitazioni nel *core* urbano e sollecitato molti centri dell'hinterland romano a produrre un'offerta di abitazioni concorrenziale per prezzo e qualità rispetto alla Capitale, andando così ad alimentare le dinamiche di crescita urbana in senso centrifugo (Caudo, 2006). Uno degli effetti della crisi è stato infatti la forte diminuzione dei valori immobiliari che ha consentito a molti ex romani di fare ritorno in città e ad altri di accedere al mercato residenziale senza doversi allontanare decine di chilometri dal centro cittadino (Crisci, 2016a, 2018).

In contrasto con un approccio neoliberista, soprattutto nordamericano, sostenitore di un non interventismo nel processo di pianificazione territoriale (Bruegmann, 2006), l'emergere del tema della sostenibilità negli ultimi anni ha rafforzato le rappresentazioni critiche della diffusione urbana che mirano al contenimento di una dilatazione indiscriminata delle città (Gibelli, Salzano, 2006). Si tratta di un processo che porta con sé dei rischi di degenerazione ben riassunti dal concetto di *urban sprawl*, che evoca un modello di sviluppo caotico della città, non pianificato, caratterizzato da bassa densità abitativa, discontinuità e grande consumo di suolo (Beauregard, 2006; Couch, Leontidou, Petschel Held, 2007). La letteratura critica nei confronti dello *sprawl* evidenzia come l'impatto sulla qualità della vita dei cittadini periurbani si manifesti su molteplici dimensioni.

A livello ambientale, oltre al consumo del suolo agricolo, si ha una minore efficienza energetica associata alla bassa densità abitativa, un maggiore inquinamento acustico e dell'aria e un più intenso consumo di risorse naturali, conseguenti allo stile di vita associato allo *sprawl*, in riferimento al quale si è parlato anche di “urbanesimo parassita” (Anderson, Kanaroglou, Miller, 1996; Beauregard, 2006). A livello economico, si producono costi addizionali rispetto a una città compatta, legati alla minore efficienza e capillarità dei trasporti pubblici e al maggiore utilizzo del mezzo privato (Couch et al., 2007). Dal punto di vista sociale, lo *sprawl* può invece generare segregazione residenziale basata sul reddito, perdita dei valori identitari nei contesti rurali che vengono urbanizzati e influire sulla solidità dei legami comunitari (EEA, 2006; Magre, Valbè, Tomàs, 2016).

In letteratura non esiste una definizione condivisa di *sprawl* che ne racchiuda tutti i molteplici caratteri (Galster, Hanson, Ratcliffe, Wolman, Coleman, Freihage, 2001) che in genere fanno riferimento: alla forma urbana, distante dalla tipologia ideale della città compatta; all'utilizzo del territorio, monofunzionale e caratterizzato da segregazione spaziale; alla densità abitativa, senz'altro bassa; all'impatto socio-economico e ambientale negativo, attraverso elementi che identificano conseguenze dello sviluppo urbano poco desiderabili, come la bassa accessibilità (Chin, 2002). Nel quadro di posizioni assai variegato, appare condivisibile l'approccio che invita a guardare allo *sprawl* in una prospettiva storica che permetta di riferire le differenti manifestazioni del fenomeno al contesto in esame (Beauregard, 2006).

Nello sviluppo urbano delle zone dell'agro interne alla municipalità di Roma e della sua periferia metropolitana sono presenti molti degli elementi riconducibili allo *sprawl*: dalla frammentazione del territorio urbano, alla disordinata diffusione di settori a bassa densità abitativa, dal proliferare di aree dedicate esclusivamente alla residenza o alle attività della grande distribuzione, alla presenza di numerosi ambiti non accessibili se non con il trasporto privato (Berdini, 2008; Cellamare, 2014).

La diffusione residenziale nell'area romana, intesa come nuova fase successiva alla fine del processo di intensa urbanizzazione, è stata oggetto di ricerca già a partire dai primi anni ottanta (Irspele, 1984), con particolare riferimento al propagarsi degli insediamenti abusivi nell'agro romano (Clementi, Perego, 1983). Nei decenni successivi il focus degli studi si è concentrato sugli aspetti urbanistici e sociali del processo di crescita della città e su temi concernenti l'offerta di servizi pubblici, in particolar modo relativi alla mobilità e ai trasporti (Della Seta, Della Seta, 1988; Benevolo, 1993; Caudo, Coppola, 2006; Berdini, 2008; Tocci, 2008; Insolera 2011; Crisci, Gemmiti, Proietti, Violante, 2014). Assai minore è stata l'attenzione dedicata espressamente alla popolazione periurbana (AIC, Unione Borgate, 2010), che da un lato è stata oggetto di interessanti affondi qualitativi (Cellamare, 2016), dall'altro è stata tratteggiata in modo incompleto nei suoi caratteri sociodemografici per il frequente ricorso a informazioni statistiche lacunose e incoerenti. In generale, la limitata integrazione tra studi condotti da diverse prospettive disciplinari non ha giovato alla circolazione dei risultati progettuati, alla produzione e sedimentazione di conoscenze condivise e

all'avanzamento nell'interpretazione del fenomeno.

Le traiettorie in uscita da Roma sono *selettive*, poichè riguardano soprattutto giovani adulti e famiglie con figli in tenera età in cerca di una soluzione abitativa economicamente sostenibile, e sono *radiali*, in quanto gli spostamenti tendono a rimanere circoscritti all'interno dei quadranti cittadini nei quali si risiede (Crisci, 2002, 2010). Molteplici sono stati gli effetti dello *sprawl* sulla qualità della vita dei romani: dall'allontanamento delle residenze dai luoghi di lavoro alla diminuzione del tempo libero, dall'indebolimento delle relazioni di mutuo aiuto tra generazioni, ai condizionamenti sulla fecondità e sull'inserimento lavorativo delle donne (Crisci, 2010, 2014, 2016b).

I preoccupanti connotati assunti dalla propagazione residenziale romana in termini di sostenibilità ambientale e sociale, hanno reso auspicabile una decisa inversione di tendenza, da uno sviluppo urbano dispersivo e rarefatto ad uno improntato sulla crescita della città compatta ad alta densità (Caudo, 2010).

Il contributo si pone un duplice obiettivo. In primo luogo, si vogliono mettere in luce problemi e soluzioni nella predisposizione di un quadro conoscitivo sull'evoluzione dello *sprawl* romano centrato sulla popolazione protagonista degli spostamenti. In seconda battuta, si intendono mostrare i caratteri dell'attuale rallentamento della diffusione abitativa, sottolineando come tale fenomeno stia avvenendo nel quadro di una congiuntura economica e demografica che, se adeguatamente governata, potrebbe preludere ad una nuova fase dello sviluppo urbano di Roma, contraddistinta da densificazione e ringiovanimento della città compatta.

Il lavoro è articolato come segue. Nel secondo paragrafo si discute dei limiti presenti nella misurazione della diffusione urbana romana e si presentano la metodologia di analisi e le fonti statistiche utilizzate. Nella terza parte si fa cenno agli effetti dello *sprawl* in termini di redistribuzione della popolazione, per poi focalizzarsi sull'analisi del recente rallentamento della diffusione. Nella sezione finale si traggono le conclusioni del contributo e si evidenzia come il calo dei valori immobiliari e il ricambio generazionale nei quartieri edificati durante il boom edilizio degli anni '50 e '60 stiano fornendo un'opportunità per rigenerare il *core* urbano.

2 | Studiare lo *sprawl* di Roma: problemi e soluzioni

Nell'ambito degli studi e delle ricerche su Roma svolte nel corso degli ultimi decenni l'elaborazione di un quadro conoscitivo sulla popolazione protagonista della diffusione urbana è stata sicuramente deficitaria. Anche la semplice misurazione dell'entità di tale processo ha incontrato limiti di diversa natura, riassumibili nella vastità del territorio comunale, nella disomogeneità delle fonti e nell'assenza di informazioni statistiche sui trasferimenti di abitazione interni alla città.

Dal punto di vista territoriale, il comune di Roma risulta troppo piccolo per comprendere tutta l'area metropolitana coinvolta nello *sprawl*, ma anche troppo grande per essere considerato il polo urbano dell'area (Crisci, 2010). Volendo leggere il processo diffusivo romano, la tradizionale suddivisione della

provincia metropolitana tra il capoluogo (il core urbano) e gli altri comuni della provincia (l'hinterland), utilizzata spesso in Italia con finalità comparative tra contesti differenti, non funziona e ha portato sovente ad una forte sottostima del fenomeno. La dicotomia capoluogo/hinterland va infatti a nascondere le dimensioni effettive della dilatazione urbana, in quanto la superficie della municipalità di Roma include vastissime porzioni di campagna, il cosiddetto "agro romano", che sono state anch'esse largamente coinvolte da uno sviluppo urbano frammentato e a bassa densità abitativa e da spostamenti residenziali non interpretabili come intra-urbani.

Il problema di una quantificazione rigorosa e univoca della popolazione di Roma è esistito per oltre quattro decenni e ancora alla fine del 2011 l'anagrafe comunale e il dato del censimento pubblicato dall'Istat facevano segnare una differenza di ben 270mila abitanti, pari a circa un decimo dei residenti¹. Da alcuni anni si è raggiunto un allineamento tra le due fonti, ma la costruzione di una serie storica pluridecennale attendibile sui residenti a Roma a livello complessivo e subcomunale è cosa che richiede grande attenzione e può esporre a clamorosi errori interpretativi.

La diffusione delle statistiche sui cambiamenti di abitazione interni alla città di Roma, un tempo pubblicate anche con un certo dettaglio, si sono interrotte alla fine degli anni sessanta e fino agli anni duemila non è stata resa disponibile alcuna informazione a riguardo. Inoltre, anche il semplice ammontare dei trasferimenti da Roma ai centri dell'hinterland ha smesso di essere pubblicato a partire dai primi anni ottanta. In sostanza, sui primi tre decenni della diffusione residenziale romana non si dispone che di poche informazioni di flusso ed è necessario fare riferimento a stime indirette e incomplete.

Le amministrazioni comunali che si sono succedute nel tempo non si sono mai poste veramente il problema. Basti pensare che anche a cavallo dell'anno 2000, ovvero in una fase di grande attivismo pianificatorio in ambito sociale, urbanistico, della mobilità e dei trasporti, non si è sentita la necessità di conoscere le tendenze insediative della popolazione romana in un'ottica dinamica, ovvero analizzando gli spostamenti residenziali che avvenivano sul territorio, accontentandosi nel migliore dei casi di un approccio statico e aggregato, basato sulla variazione nel numero dei residenti da un periodo all'altro. Un dato di per sé fortemente approssimativo, minato anche dall'imprecisione delle fonti statistiche di cui si è detto².

In assenza d'informazioni sulla diffusione insediativa dei residenti, le uniche valutazioni di flusso sull'evoluzione dello *sprawl* hanno riguardato altri aspetti,

1 In alcuni quartieri romani lo scarto era enorme, nella zona urbanistica del Centro Storico la popolazione censita nel 2001 (22.854 unità) era inferiore di oltre il 40% rispetto a quella che risultava iscritta in anagrafe a fine anno (32.291 unità).

2 La variazione della popolazione di un quartiere in un arco di tempo può essere dovuta a molteplici fattori: al saldo naturale (differenza tra nati e morti); al saldo degli spostamenti migratori con gli altri comuni del paese o con l'estero (differenza tra cancellazioni e iscrizioni per trasferimento anagrafico); al saldo degli spostamenti con gli altri quartieri cittadini (differenza tra cancellazioni e iscrizioni per cambiamento di domicilio).

come il volume delle cubature edificate nell'agro romano e la quantità di suolo sottratta ad utilizzi agricoli. Chi si è interessato dei cittadini periurbani lo ha fatto soprattutto attraverso approcci qualitativi, che hanno sofferto la conoscenza incompleta dell'oggetto di studio e lasciato talvolta ampio spazio a valutazioni fondate su percezioni poco fondate su un'adeguata comprensione del contesto e dei suoi caratteri strutturali.

In questo contributo si superano alcuni dei limiti che hanno mascherato la reale portata della diffusione urbana nell'area romana attraverso la costruzione di un quadro evolutivo del fenomeno fino ai giorni nostri ricorrendo, per il periodo 1970-2000, a valutazioni indirette basate sulla variazione osservata nel volume e nella struttura per età della popolazione, e per gli anni successivi al 2000, a dati più puntuali. Per il periodo 2003-2014 l'analisi si fonda infatti sui microdati di fonte anagrafica sulle iscrizioni e le cancellazioni di residenza da/per altri comuni e l'estero e sui cambiamenti di abitazione interni al comune di Roma disaggregati per zona urbanistica.

Per superare la dicotomia capoluogo-hinterland e cogliere in modo più efficace le macro tendenze della redistribuzione metropolitana della popolazione romana, si farà riferimento a cinque aree urbane (Figura 1): quattro interne al comune di Roma (Centro storico, Quartieri storici, Periferia intra-Gra e Periferia extra-Gra), ottenute per aggregazione delle 155 zone urbanistiche romane, e una esterna, che include gli altri 120 comuni della provincia (Hinterland)³.



Figura 1 | Le fasce urbane dell'area romana. Fonte: elaborazione dell'autore.

3 | La parabola dello sprawl: dall'esplosione al rallentamento

All'inizio degli anni '70 si conclude il processo di urbanizzazione che nell'arco di un secolo ha trasformato la piccola capitale dello Stato della Chiesa, che contava 200mila anime concentrate in una porzione della città antica, cinta dalle

³ La suddivisione in fasce urbane è avvenuta sulla base di un criterio misto: amministrativo, storico-morfologico e di omogeneità urbanistica. Per un approfondimento sul metodo di regionalizzazione, si veda Crisci (2010).

Mura aureliane, in una metropoli vicina ai tre milioni di abitanti distesa su un vasto territorio. All'epoca della proclamazione a capitale d'Italia, Roma sorgeva al centro di un "deserto urbano", con i piccoli centri più prossimi a decine di chilometri e separati da una ampia cintura di latifondi per buona parte dell'anno infestati dalla malaria. È perciò probabile che anche l'assenza di altre municipalità storiche limitrofe abbia favorito, o quanto meno non ostacolato, la successiva diffusione urbana (Insolera, 2011).

In questa sede non ci si soffermerà sui fattori scatenanti e sui caratteri del fenomeno diffusivo nell'area romana, tra l'altro ben conosciuti per essere stati ampiamente oggetto di dibattito e di studi (Clementi, Perego, 1983; Irspel, 1984, Della Seta, Della Seta, 1988; Benevolo, 1993; Berdini, 2008; Tocci, 2008; Insolera, 2011; Calza Bini, Lucciarini, Violante, 2011; Piccioni, 2012; Erban, 2013), ma si porrà l'attenzione in modo sintetico sugli effetti dello *sprawl* dagli anni '70, in termini di redistribuzione della popolazione tra le fasce urbane, per poi focalizzarsi sui giorni nostri e sul rallentamento della diffusione urbana.

Tra i primi anni '70 e la metà degli anni duemila la popolazione del comune di Roma non ha mostrato sostanziali variazioni (Sonnino, Bertino, Casacchia, Crisci, D'Orio, Rosati, 2011; Casacchia, Crisci, 2013), alternando tra i 2,7 e 2,8 milioni di unità, mentre è il suo *core* urbano ad avere vissuto un'incessante perdita demografica, solo in parte compensata dalle migrazioni internazionali. Si è trattato del più consistente travaso di popolazione che si sia verificato negli ultimi decenni in un'area urbana italiana. Nell'arco di circa 40 anni, al netto delle immigrazioni straniere, la città compatta (ovvero il Centro storico e i Quartieri storici) ha perduto oltre 800mila residenti, più che le intere popolazioni di Firenze e Bologna messe insieme (Crisci, 2010). Non tutto lo spopolamento dei quartieri centrali e semicentrali di Roma è stato imputabile ai trasferimenti migratori, in parte è entrato in gioco anche il forte calo della natalità, ma di fatto i residenti persi non sono stati sostituiti da un numero equivalente di nati o di immigrati.

Tra il 1971 e il 2015, la popolazione dei "quartieri storici" si è diradata, passando da 2,1 a 1,4 milioni di unità, mentre quella dell'Hinterland è raddoppiata ed è oggi vicina agli 1,5 milioni. La redistribuzione dei residenti ha ridimensionato il peso demografico dell'*urban core*, dal 64% del 1971 al 35% del 2015, facendo sì che oggi i due terzi dei residenti nell'area romana viva nelle periferie a cavallo del Gra e nei centri dell'Hinterland, soprattutto i più prossimi alla capitale.

Negli anni Duemila la popolazione del comune di Roma ha ripreso a crescere, raggiungendo nel 2014 il livello più elevato della sua storia con quasi 2,9 milioni di abitanti (Crisci, 2015). Si è trattato di un incremento sostenuto dalla sola dinamica migratoria, in particolare le migrazioni dall'estero, che hanno portato l'ammontare dei residenti stranieri oltre le 350mila unità (Bonifazi, Crisci, 2014), gli ingressi dal Sud e il rallentamento dello *sprawl* verso l'hinterland. Il saldo migratorio della Capitale con i comuni circostanti, pur rimanendo negativo, negli ultimi anni è tornato infatti sui livelli della fine degli anni '60 (-2mila unità), mentre fino alla prima metà degli anni duemila era pari a -10mila unità annue.

Il forte declino della perdita migratoria con l'hinterland è avvenuto all'indomani della crisi economica del 2008. Per meglio apprezzare tale discontinuità si è

suddivisa l'analisi dei microdati anagrafici sui trasferimenti di residenza negli anni duemila in due intervalli, 2003-08 e 2009-14⁴. Da un periodo all'altro, il saldo migratorio medio annuo tra Roma e il suo hinterland si è più che dimezzato, da -11.400 unità nel 2003-08, a -4.100 nel 2009-14, frutto di un aumento degli ingressi nella Capitale e di una diminuzione delle uscite.

La considerazione dei quozienti specifici di migrazione per età e area di origine/destinazione ha permesso di individuare in modo più puntuale i mutamenti intercorsi dopo la crisi (Figura 2). Nell'interscambio tra Roma e i comuni dell'hinterland, il rallentamento della diffusione residenziale è legato ad un avvicinamento al centro cittadino delle famiglie in età prescolare e ad un calo delle uscite dei giovani single. Infatti, la crescita dei valori dei quozienti di immigrazione nel periodo 2009-14 risulta particolarmente intensa nella classe di età 0-4 anni e a cavallo dei trent'anni, mentre il calo nel tasso di emigrazione avviene essenzialmente fra i trentenni. Va anche sottolineato il carattere chiaramente familiare del modello per età degli ingressi dall'hinterland, dove il quoziente riferito ai giovanissimi ha lo stesso valore che si riscontra nell'altra classe modale 30-34 anni.

Per verificare la presenza di un analogo rallentamento dello sprawl anche all'interno del territorio di Roma, si sono considerati i cambiamenti di residenza tra l'insieme delle fasce urbane interne al Gra (Centro storico, Quartieri storici e Periferia intra-Gra) e la Periferia esterna al Gra. Nel periodo 2009-14 successivo alla crisi il saldo migratorio medio annuo tra Roma intra-Gra e Roma extra-Gra è rimasto negativo, ma si è quasi dimezzato passando da -7.400 a -3.800 unità, grazie all'aumento dei trasferimenti verso le zone interne al Gra e alla diminuzione dei cambi di abitazione in senso opposto.

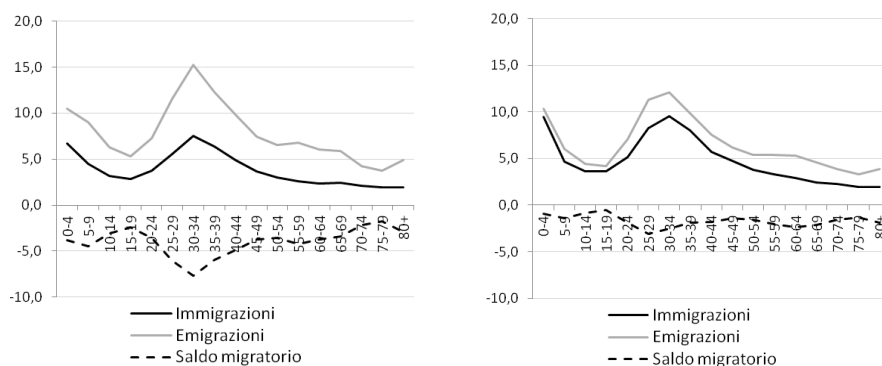


Figura 2 | Quozienti per età di emigrazione da Roma verso l'Hinterland e di immigrazione dall'Hinterland verso Roma. Anni 2003-08 e 2009-14. Valori per mille residenti.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati anagrafici (Crisci, 2016a).

⁴ Si è scelto di testare gli effetti della crisi economica sullo sprawl a partire dal 2009, ovvero all'indomani della prima diminuzione del Pil italiano che si verificò nell'anno precedente.

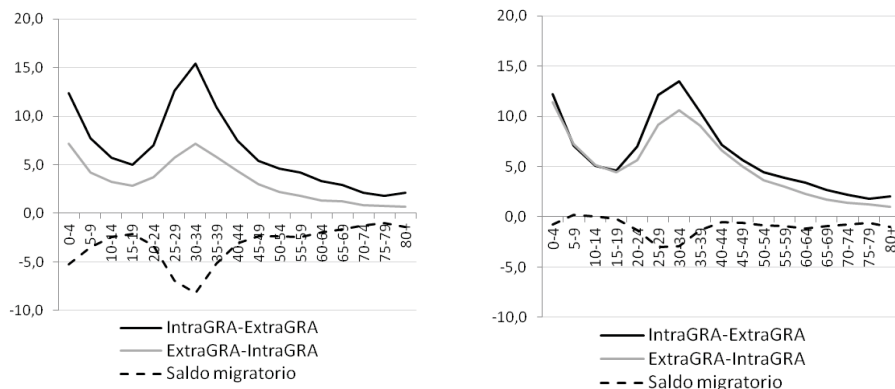


Figura 3 | Quozienti di mobilità interna per età tra quartieri intra- ed extra-GRA di Roma. Quozienti per mille residenti nei quartieri intra-GRA. Anni 2003-08 e 2009-14.
Fonte: elaborazione dell'autore su dati anagrafici (Crisci, 2016a).

L'analisi dei profili per età e area di origine/destinazione dei cambiamenti di abitazione permette anche in questo caso di ricavare ulteriori spunti di riflessione (Figura 3). Coerentemente con quanto evidenziato dall'interscambio migratorio Roma-Hinterland, anche all'interno della Capitale l'avvio della crisi economica sembra portare con sé una maggiore propensione delle famiglie con figli in età prescolare ad avvicinarsi al centro cittadino e una diminuzione dei trasferimenti dei giovani single nella periferia esterna. Infatti, i trasferimenti centrifughi dai quartieri intra-Gra alle zone esterne al Gra, dopo l'avvio della crisi mostrano un calo di un certo rilievo solo nel quoziente della classe di età 30-34, mentre gli spostamenti verso il centro cittadino evidenziano un aumento dei valori in tutte le età under 50, particolarmente accentuato nelle classi 0-9 e 25-39 (Crisci, 2016a).

4 | Conclusioni: verso una nuova fase dello sviluppo urbano di Roma?

L'analisi dei microdati anagrafici sui trasferimenti di residenza tra Roma e i comuni dell'hinterland e sui cambiamenti di abitazione interni alla città ha evidenziato all'indomani della crisi economica del 2008 un netto calo della diffusione urbana, tornata sui livelli esigui della fine degli anni '60. Dopo un secolo di forte concentrazione urbana e quasi mezzo secolo di *sprawl* e spopolamento della città compatta, potrebbe essere l'inizio di una terza fase storica nello sviluppo urbano della città, contrassegnata da un contenimento della dinamica diffusiva e da una stabile ripresa della crescita demografica nel *core* cittadino.

L'impiego della categoria dello *sprawl* in riferimento alla diffusione insediativa romana è stato qui funzionale ad evidenziare gli aspetti critici e le ricadute negative in termini di coesione sociale e di qualità della vita di una propagazione urbana alla quale nessuna delle amministrazioni che si sono succedute negli ultimi decenni ha potuto/voluto mai porre un freno.

Paradossalmente, il mercato è riuscito dove la mano pubblica ha fallito. Il ridimensionamento dei valori immobiliari - tra il 2008 e il 2016 scesi in media

nell'area romana di oltre il 20% (Crisci, 2018) - ha consentito a molte famiglie di acquistare a parità di budget un'abitazione a una distanza assai inferiore dal centro cittadino rispetto a solo pochi anni fa. Tale processo, innescato dalla crisi economica, ha così favorito, da un lato, un forte rallentamento del deflusso delle famiglie con figli e dei giovani single verso le periferie urbane e metropolitane esterne al Gra, dall'altro, il ritorno nella città compatta di molte giovani famiglie (Crisci, 2016a).

Approfittando dell'aiuto inaspettato del mercato e tenendo conto che la congiuntura attuale dei prezzi delle case potrebbe non durare a lungo, si sta oggi presentando un'occasione senza precedenti per promuovere politiche di trasformazione urbana a Roma non solo in direzione di una densificazione abitativa, ma anche di un ringiovanimento della città compatta.

La diminuzione dei trasferimenti di residenza verso il *core* urbano negli ultimi decenni ha trovato la sua spiegazione anche in una minore disponibilità di appartamenti liberi dovuta al prolungamento della speranza di vita, che ha accresciuto la durata della compresenza delle generazioni e ritardato il passaggio a figli e nipoti delle abitazioni occupate da familiari anziani (Crisci, 2010). Nei quartieri edificati durante il boom economico e edilizio degli anni '50 e '60, oggi centrali o semicentrali e dove spesso vivono ancora gli acquirenti o gli inquilini dell'epoca, è già in atto la dinamica del ricambio generazionale, che ha aperto una finestra temporale all'interno della quale è possibile che si avvii un profondo ringiovanimento del core urbano.

Le politiche territoriali e urbanistiche potrebbero quindi “semplicemente” assecondare gli effetti di processi già avviati - uno congiunturale, il calo dei prezzi delle abitazioni; l'altro inerziale e di lungo periodo, la rotazione delle generazioni - rendendo più attrattive e dense le aree cittadine meglio servite dal trasporto su ferro, anche all'interno di spazi da recuperare (depositi, capannoni dismessi, ex caserme), e favorendo una mixité sociale e funzionale nelle aree riqualificate (Caudo, 2010). La rigenerazione di porzioni della città compatta potrebbe così essere anche l'occasione per riprendere a ragionare sul policentrismo di Roma, sostenendo la concentrazione di funzioni residenziali, commerciali e direzionali nell'ambito di aree urbane alternative al centro storico, caratterizzate da densità abitativa ed elevata accessibilità su trasporto pubblico.

Riferimenti bibliografici

- AIC e Unione Borgate (2010), *Periferie di Mezzo. Servizi, innovazioni, sostenibilità: un nuovo sistema urbano*, Roma.
- Anderson W. P., Kanaroglou P. S., Miller E. J. (1996), “Urban form, energy and the environment: a review of issues, evidence and policy”, in *Urban Studies*, vol. 33 (1), pp.7–35.
- Beauregard R. (2006), *When America Became Suburban*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Benevolo L. (1993), *Roma dal 1870 al 1990*, Bari, Laterza.
- Berdini P. (2008), *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Roma, Donzelli.

- Bonifazi C., Crisci M. (2014), "Immigrati stranieri a Roma", in Pecoraro C., Masini P. (a cura di), *Rhome. Sguardi e memorie di migranti*, Roma, Palombi Editore, pp.11-16.
- Bruegman R. (2006), *Sprawl. A compact history*, Chicago, University of Chicago Press.
- Casacchia O., Crisci M. (2013), *La popolazione dell'area metropolitana di Roma. Evoluzione demografica e previsione al 2024*, in IRPPS-CNR Working Paper Series, 56, luglio, pp.1-78.
- Calfa Bini P., Lucciarini S., Violante A. (2011), "Un ultimo sguardo al cambiamento. La sociologia su città e periurbano (ancora a partire da Roma)", in Gemmiti R. e Salvati L., (a cura di), *C'era una volta la città. Vol.2 Conseguenze e rischi*, Roma, Bonanno Editore.
- Catalàn B., Sauri D., Serra P. (2008), "Urban sprawl in the Mediterranean? Patterns growth and change in the Barcelona Metropolitan Region 1993-2000", in *Landscape and Urban Planning*, 85, pp.174-184.
- Caudo G. (2006), "Le case di carta e la nuova questione abitativa", in Comune di Roma, XV Dipartimento, *Abitare a Roma*, Dossier di Romaeconomia, Anno I, n.1, Roma.
- Caudo G. (2010), "Ripensare Roma. Strategie di densificazione e riqualificazione urbana", in Castronovi A. (a cura di) *Roma tra passato e futuro*, Roma, Ediesse, pp.49-62.
- Caudo G. (2013), "Le città d'Italia e la dismissione del patrimonio pubblico", in Leonori M., Testa P. (a cura di) *La città oltre lo sprawl*. Roma, Edizioni Solaris, pp.26-34.
- Caudo G., Coppola A. (2006), "Periferie di cosa? Roma e la condizione periferica", in *Parole Chiave*, 2, Roma, Carocci, pp. 97-116.
- Cellamare C., (2014), "Ways of Living in the Market City. Bufalotta and the Porta di Roma Shopping Center", in Clough Marinaro I. , Tomassen B. (eds.), *Global Rome*, Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press, pp.143-155.
- Cellamare C. (a cura di, 2016), *Fuori ricordo. Abitare l'altra Roma*, Roma, Donzelli.
- Chin N. (2002), *Unearthing the roots of urban sprawl: a critical analysis of form, function and methodology*, CASA Working Paper Series, 47.
- Clementi A., Perego F. (a cura di) (1983), *La metropoli "spontanea". Il caso di Roma 1925-1981*, Roma, Edizioni Dedalo.
- Couch C., Leontidou L., Petschel Held G. (eds., 2007), *Urban Sprawl in Europe. Landscapes, Land-Use Change and Policy*, London, Blackwell.
- Crisci M. (2002), "Sistemi giornalieri urbani di Roma: un'ipotesi di definizione", in Morelli R., Sonnino E., Travaglini C.M. (a cura di) *I territori di Roma. Storie, popolazioni, geografie*, Università di Roma La Sapienza, Tor Vergata, Roma Tre, pp.531-549.
- Crisci M. (2010), *Italiani e stranieri nello spazio urbano. Dinamiche della popolazione di Roma*, Milano, FrancoAngeli.
- Crisci M. (2012), "Popolazione e territorio: sistemi urbani della mobilità pendolare e domiciliare come spazi di vita quotidiana", *Argomenti*, n.34, pp.81-102.

- Crisci M., Gemmiti R., Proietti E., Violante A. (2014), *Urban sprawl e shrinking cities in Italia. Trasformazione urbana e redistribuzione della popolazione nelle aree metropolitane*, Roma, CNR-IRPPS e-Publishing.
- Crisci M. (2014), “Lo sprawl urbano nell’area romana: dinamiche ed effetti socio-demografici”, in Crisci M., Gemmiti R., Proietti E., Violante A. *Urban sprawl e shrinking cities in Italia. Trasformazione urbana e redistribuzione della popolazione nelle aree metropolitane*, Roma, CNR-IRPPS e-Publishing, pp.48-71.
- Crisci M. (2015), “Roma una capitale degradata che attrae nuovi residenti”, in *Neodemos.info*, ottobre.
- Crisci M. (2016a), “Migrazioni e trasformazione urbana. Roma, 1870-2015”, in Colucci M., Gallo S. *Fare spazio. Rapporto 2016 sulle migrazioni interne in Italia*, Roma, Donzelli, pp.47-69.
- Crisci M. (2016b), “Urban sprawl e dinamiche demografiche dell’area romana”, in *Urban@it Rapporto sulle città 2016*, Background papers, WP, 2, pp.1-11.
- Crisci M. (2018), “Il rallentamento della diffusione residenziale nell’area romana: un fenomeno da governare”, in d’Albergo E., De Leo D. *Politiche urbane per Roma. Le sfide di una Capitale debole*, Roma, Sapienza Università Editrice, pp.37-46.
- Della Seta P., Della Seta R. (1988), *I suoli di Roma. Uso e abuso del territorio nei cento anni della capitale*, Roma, Editori Riuniti.
- EEA (2006), *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, EEA Report, n.10, Copenhagen, European Environment Agency.
- Erbani F. (2013), *Roma. Il tramonto della città pubblica*, Roma-Bari, Editori Laterza.
- Galster G., Hanson R., Ratcliffe M. R., Wolman H., Coleman S., Freihage J. (2001), Wrestling sprawl to the ground: defining and measuring an elusive concept, in *Housing Policy Debate*, 12, pp.681-717.
- Gesano G. (a cura di) (1987), *La mobilità per lavoro nella provincia di Roma*, Roma, Editori Riuniti.
- Gibelli M.C., Salzano E. (a cura di, 2006), *No sprawl*, Firenze, Alinea Editrice.
- Insolera I. (2011), *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Torino, Einaudi.
- Irsipel (1984), *Roma e il suo hinterland. Problemi, prospettive e stato delle ricerche*, Milano, Franco Angeli.
- Istat (2007), “I tempi della vita quotidiana. Un approccio multidimensionale all’analisi dell’uso del tempo”, in *Argomenti* n. 32, Roma, Istat.
- Kulu H., Boyle P. J., Andersson G. (2009), “High suburban fertility: Evidence from four Northern European countries”, in *Demographic Research*, vol.21, pp.915-944.
- Magre J., Valbè J., Tomàs M. (2016), “Moving to suburbia? Effects of residential mobility on community engagement”, in *Urban Studies*, 53, pp.17-39.
- Martini M. (1981), *Il mercato del lavoro e il territorio*. Milano, Iret.
- Mela A. (2009), “Lo sprawl urbano: una sfida per la sociologia”, in Nuvolati G., Piselli F., *La città: bisogni, desideri, diritti*, Milano, FrancoAngeli, pp.37-50.
- Piccioni L. (2012), *Città e dintorni. Trasformazioni e identità in età contemporanea: Roma a confronto*, Milano, FrancoAngeli.
- Sonnino E. (1976), “Il movimento della popolazione e lo spopolamento del

- centro storico di Roma negli ultimi venti anni”, *Notiziario ai soci*, a.3, Giugno, Roma, Italia Nostra.
- Sonnino E., Bertino S., Casacchia O., Crisci M., D’Orio G., Rosati R. (2011), *Popolazione e previsioni demografiche nei municipi di Roma Capitale. Dinamiche attuali e prospettive fino al 2024*, Roma, Gangemi Editore.
- Tocci W. (2008), La città del tram, in Tocci W., Insolera I., Moranti D. (a cura di) *Avanti c’è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma*, Roma, Donzelli.
- Vidotto V. (2006), *Roma contemporanea*. Roma-Bari, Laterza.

Abstract

Il trasporto pubblico gioca un ruolo significativo nel processo di riconfigurazione delle istituzioni del governo locale cittadino. Infatti, costituisce al tempo stesso una responsabilità chiave della governance a livello metropolitano e una leva per lo sviluppo urbano – che necessitano entrambi di un sistema di trasporti efficiente per assicurare il loro fluido funzionamento e la loro coesione. L'obiettivo di questo studio è quello di comparare le situazioni di Roma, Parigi, e Lione e di analizzare le forze e le debolezze delle rispettive strategie messe in campo dagli stakeholder.

Le tre situazioni non sono scevre di una buona dose di ambiguità. Non mancano tensioni e rivalità, in particolare tra le istituzioni municipale e quelle, di più recente nascita, metropolitane e i consigli regionali. Inoltre questi progetti riflettono una tensione strutturale tra un approccio basato sulle risorse e che mira a ingenti investimenti da concentrare sulle maggiori infrastrutture di trasporto (hard) e un approccio basato sul servizio e teso alla razionalizzazione e al miglioramento delle infrastrutture esistenti (soft).

Public transport plays a significant role in the process of reconfiguration of the cities' local-government institutions. Indeed, it is both a key responsibility of metropolitan-level governance and a 'lever' for metropolitan development – which depend on efficient transport systems to ensure their smooth running and their cohesion. The aim of this paper is to compare the situations of Rome, Paris and Lyon and to analyse the strengths and weaknesses of the respective strategies of the stakeholders.

The three situations have their fair share of ambiguities. Tensions and rivalries are on the cards, particularly between the Municipalities, the new metropolitan institutions and the Regional council. In addition, these projects reflect a structural tension between a supply-based approach focused on massive investment in major transport infrastructures ('hard') and a service-based approach focused on rationalisation and improving the existing infrastructure ('soft').

Aurélien Delpirou



Il trasporto pubblico come leva e insieme limite dello sviluppo metropolitano? Un'analisi comparativa di Roma, Parigi e Lione

Introduzione

La creazione delle nuove istituzioni metropolitane è stata al centro delle recenti riforme territoriali su entrambi i versanti delle Alpi. In Francia, le leggi note come MAPTAM (gennaio 2014¹) e NOTRe (agosto 2015²) si sono appoggiate a trend di lungo termine della cooperazione intermunicipale e hanno condotto alla creazione di quindici Metropoli³, di cui le tre più grandi (Parigi, Lione e Marsiglia) beneficiano di uno status speciale che assicura loro poteri ad ampio spettro (Béhar, 2014). In Italia, al termine di un lungo e tortuoso iter legislativo iniziato nel 1990 (Dente, 1990; Ferlaino e Molinari, 2009), la Legge Delrio (Aprile 2014) ha stabilito la creazione di quattordici Città Metropolitane, in sostituzione delle Province, di cui le città in questione erano capitali (Tortorella e Alluli, 2014). Questi due progetti contemporanei nascevano da motivazioni simili: da una parte, il riconoscimento delle realtà metropolitane rappresentate da quelle città e il ruolo chiave che svolgono in termini di sviluppo economico; dall'altra, il desiderio di razionalizzare l'azione pubblica a livello locale di fronte alla pressioni

1 Promulgata il 28 gennaio 2014, la *Loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (legge per la modernizzazione dell'azione pubblica sul territorio e la conferma delle autorità metropolitane) chiarifica le competenze delle istituzioni locali e regionali attraverso l'individuazione di "leader". La legge crea anche un nuovo statuto per le metropoli, per permettere a esse di esercitare a pieno il loro ruolo nello sviluppo economico, nell'innovazione, nella transizione energetica e nelle politiche urbane. Queste metropoli includono Bordeaux, Brest, Grenoble, Lilla, Montpellier, Nancy, Nantes, Nizza, Rennes, Rouen, Strasburgo e Tolosa. Insieme alle tre metropoli a statuto speciale, raggruppano 760 comuni per un totale di poco più di 16 milioni di abitanti (ossia il 27% dell'intera popolazione nazionale).

2 La legge n° 2015-991, *Nouvelle organisation territoriale de la République* (nuova organizzazione territoriale della Repubblica), conclude l'atto III della decentralizzazione implementata durante la presidenza di François Hollande. In particolare mira a rafforzare le competenze delle regioni e delle istituzioni intermunicipali, a partire dalle Metropoli.

3 Scegliamo di utilizzare le maiuscole per differenziare le istituzioni dai territori da esse amministrati.

della crisi finanziaria che ha colpito entrambi i paesi.

A Roma, Parigi e Lione, il trasporto pubblico ha giocato un ruolo significativo seppur ambiguo all'interno di un simile processo. Se da un lato a volte è parso costituire sia una responsabilità chiave sia una leva per una nuova forma di governo metropolitano, al prezzo di una riconfigurazione istituzionale che spesso è stata lasciata incompleta e con indicazioni conflittuali, dall'altro il suo ruolo nello sviluppo delle strategie metropolitane – e quindi nella natura stessa dei progetti incentrati sul trasporto pubblico – ha condotto a grandi esitazioni e a un conflitto che ha contribuito, in alcuni casi, a produrre una vera e propria paralisi dell'azione pubblica.

A fronte di un tale contesto, il presente contributo offre un'analisi critica e comparativa del ruolo delle infrastrutture del trasporto nella costruzione della città metropolitana. Fino a che punto i grandi progetti di trasporto pubblico aiutano a riconfigurare il sistema degli attori e gli strumenti che governano i territori metropolitani? E quali cambiamenti in termini di azione pubblica è possibile aspettarsi in seguito alla creazione delle nuove istituzioni metropolitane?⁴

1 | Tra competitività e coesione territoriale: il trasporto pubblico al cuore dei problemi metropolitani

A Parigi, Lione e Roma, il tema dei trasporti ha generato una discussione strutturata sulla metropolizzazione mettendo insieme tre diversi tipi di considerazioni: migliorare la competitività dei sistemi (questione economica); incoraggiare il passaggio dall'automobile ai mezzi alternativi (questione ambientale e della mobilità); e creare una maggiore coesione tra le aree metropolitane in generale (questione sociale e territoriale). In ogni caso, tali considerazioni hanno assunto aspetti diversi in ognuna delle tre città analizzate.

Vantaggi e tranelli delle comparazioni

Le realtà metropolitane di Parigi e Roma sono piuttosto differenti (Prezioso e D'Orazio, 2015). La prima – capitale e di gran lunga il centro più influente di uno stato vecchio e centralizzato, oltre che una città globale di primo livello – è situata al cuore di un agglomerato che conta più di 10 milioni di abitanti, che è stato oggetto di un politiche rivolte allo sviluppo e ai trasporti fin dagli anni Sessanta (Merlin, 2012).

L'ultima, capitale più recente (1871) e che gode di un minor consenso, è stata protagonista di una crescita molto più disordinata, priva del supporto di

4 Box 1. Aspetti metodologici

La presente ricerca si basa su una continua frequentazione degli ambiti parigino, lionese e romano. E si basa in particolare su una raccolta di dati socio-economici che intendono documentare con precisione i processi di metropolizzazione che riguardano i suddetti agglomerati; diverse ricerche sul campo che hanno permesso un'analisi in situ dei progetti sul trasporto pubblico e le trasformazioni urbane a essi collegate; un'analisi sistematica di tutti i documenti istituzionali relativi alla pianificazione urbana e dei trasporti prodotti tra gli anni 2000 e 2010, dagli studi preliminari agli atti ufficiali di regioni, province e comuni; e una serie di interviste con i principali attori delle politiche urbane e dei trasporti nelle tre città in questione.

un'industrializzazione e di grandi infrastrutture per i trasporti. La peculiare forma di urbanizzazione romana ha dunque preso forma nei suoi vasti, sparsi e disuniti sobborghi a bassa densità (2,8 milioni di abitanti all'interno dei confini cittadini, disseminati su un territorio di 1280 km² – un'area tredici volte quella della città di Parigi propriamente detta), molti dei quali sono il risultato di interventi e dinamiche informali (Insolera, 2011).

Inoltre, la limitata base economica di Roma – il retaggio delle scelte di sviluppo che ne privilegiavano la condizione di capitale amministrativa – è stata a lungo un fattore fondante della sua marginalizzazione all'interno del sistema metropolitano globale (Calafati, 2012), nonostante l'ampio riconoscimento internazionale di cui gode e la sua influenza in quanto centro religioso, culturale e turistico (Djament Tran, 2011). Di conseguenza, in termini funzionali, la Città Eterna ha molto più in comune con Lione (posta al centro di un'area metropolitana di circa 2,3 milioni di abitanti), in quanto entrambe sono rappresentative della “città europea media” e beneficino di economie che offrono buoni risultati ma non sono del tutto “internazionalizzate” (d'Albergo e Moini, 2015).

1.1 | Parigi e Lione: i trasporti al centro dei progetti metropolitani

A Parigi c'è un esempio impressionante della sineddoche simbolizzata dal progetto metropolitano: nella mente degli abitanti, dei giornalisti e addirittura dei politici, il termine Grande Parigi è ancora associato innanzitutto a una nuova linea di metropolitana. Inizialmente denominato il Grand Huit⁵, alla fine la nuova linea è stata chiamata Grand Paris Express⁶.

Anche se il tema dello sviluppo metropolitano era cresciuto d'importanza molto prima di questo progetto, ha indubbiamente polarizzato – alcuni direbbero: “ha soppiantato” – il dibattito politico e pubblico sulla Grande Parigi per quasi un decennio ormai (Orfeuill e Wiel, 2012). La priorità assegnata a tale questione può essere spiegata in particolare da efficienti strategie di comunicazione messe in campo dai leader del progetto, con messaggi concentrati simultaneamente sulla competitività regionale (una delle nuove linee collegherà tutti gli snodi maggiori del sistema metropolitano) e sull'apertura dei quartieri più svantaggiati verso il resto della città (per esempio, migliorando i trasporti da e per i sobborghi meno serviti come Clichy-sous-Bois e Montfermeil verso l'area est di Parigi, dove scoppiarono le rivolte del 2005), con l'intenzione di combattere la segregazione sociale e spaziale.

⁵ Letteralmente “Grande otto”, perché il suo percorso forma la figura stilizzata di un otto; inoltre, Grand huit vuol anche dire “montagne russe”.

⁶ Per una visione d'insieme del progetto si veda: <https://www.societedugrandparis.fr/gpe/le-grand-paris-express-en-resume>

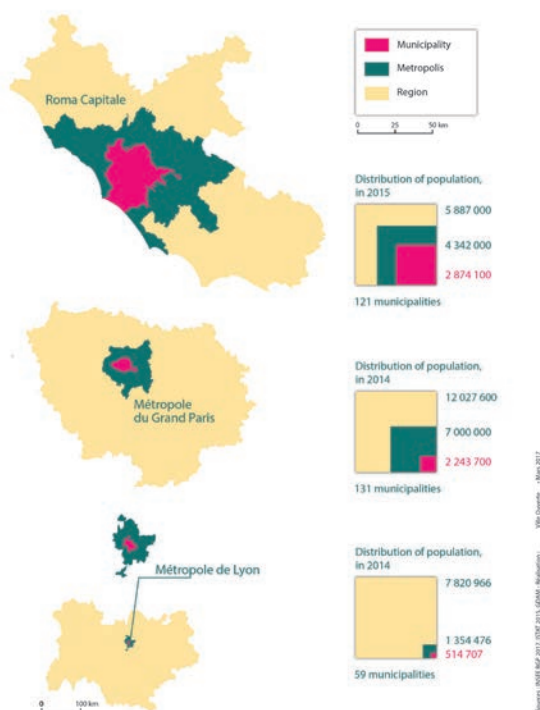


Figura 1: Roma, Parigi, Lione: i confini istituzionali.

Fonte: realizzazione a cura dell'autore sulla base di informazioni INSEE e ISTAT.

Municipalità
Città metropolitana
Regione

Roma Capitale
Distribuzione della popolazione del 2015
5.887.000
4.342.000
2.874.100
121 municipalità

Grande Parigi
Distribuzione della popolazione nel 2014
12.027.600
7.000.000
2.243.000
131 municipalità

Metropoli di Lione
Distribuzione della popolazione nel 2014
7.820.966
1.354.476
514.707
59 municipalità

Dopo molte controversie e cambiamenti sostanziali ai piani originali, il progetto sembra ora entrato in una fase di stabilizzazione più consensuale, spingendosi oltre le considerazioni di carattere puramente tecnico per prendere in considerazione tematiche di maggior respiro di carattere urbano, economico e ambientale. Cionondimeno, secondo diversi autori questo progetto rappresenta una risposta solo parziale alle sfide della mobilità quotidiana nell'area metropolitana di Parigi, non ultimo perché a un certo livello trascura il sistema già esistente (Orfeuill, 2014).

A Lione, sebbene il tema dei trasporti non abbia giocato un ruolo di primo piano nell'agenda metropolitana, che è stata a lungo delineata attorno all'internazionalizzazione della città, è ancora una delle leve maggiori per mobilitare gli attori politici ed economici con il fine di rendere l'area metropolitana ancora più competitiva (Payre, 2013).

La tematica dei trasporti è emersa gradualmente in seguito alla comprensione di tre diversi livelli di fattori (Gardon e Meillerand, 2007): primo, l'imperativo di facilitare la domanda residenziale e funzionale al di là della regione urbana, da Saint-Étienne a Grenoble; secondo, la necessità urgente di modernizzare l'hub ferroviario cittadino, un crocevia di grande rilevanza a livello europeo ma le cui infrastrutture sono sature e a rischio di una precoce obsolescenza; e terzo, la volontà di rafforzare l'hub intermodale di La Part Dieu, centro strategico dell'area metropolitana lionese e la forza propulsiva della sua attrattività a livello nazionale ed europeo.

1.2 | Roma: il superamento di un ostacolo strutturale alla metropolizzazione

Già nel 1977 Leonardo Benevolo affermava che “al fine di realizzare la sua trasformazione da centro commerciale mediterraneo a metropoli europea, Roma dovrebbe iniziare dal suo sistema di trasporti” (Benevolo 1977, p. 254). Allo stato attuale, in un contesto caratterizzato da una significativa dispersione urbana, fattori come il diffuso utilizzo dell'automobile (il 65% degli spostamenti giornalieri nel 2015), i limiti del trasporto pubblico pesante (due linee di metropolitana e un tratto di una terza linea in costruzione da dieci anni), e un significativo deficit in termini di accessibilità collettiva, vanno a costituire l'“eccezione romana” all'interno dell'Europa (Delpirou e Passalacqua, 2014).

All'inizio degli anni Novanta, una duplice crescita della consapevolezza – a livello locale e nazionale – ha permesso di identificare nei problemi della mobilità i principali handicap strutturali che ostacolano la metropolizzazione di Roma e ne minano la coesione territoriale (Tocci et al., 2008). Alla capitale italiana è

stata allora somministrata una “Cura del Ferro”, che ha coinvolto tutti gli attori istituzionali e ha beneficiato dal Grande Giubileo del 2000.

Formalizzata in un documento programmatico (il *Programma Integrato della Mobilità*, o PROIMO, adottato nel 2001: cartina 2), all’epoca l’ambizione era non solo quella di “curare la malattia genetica della capitale italiana”, ma anche di “recuperare il terreno perduto nei confronti delle grandi metropoli del nord” (Campos Venuti 2002, p. 45).

Inoltre, non si trattava soltanto di un progetto tecnico: la nuova strategia per la mobilità è stata presentata come il fondamento su cui lo sviluppo urbano su scala metropolitana avrebbe avuto luogo, con l’obiettivo di raggiungere uno sviluppo integrato e sostenibile (Delpirou e Nessi, 2009).

Nel marzo del 2017, a oltre vent’anni di distanza dal suo lancio, le numerose falle e i ritardi nell’attuazione del progetto non possono essere ignorati. Dopo il Giubileo dell’anno 2000, in un contesto di tagli ai fondi nazionali e regionali, gli investimenti strutturali sono gradualmente diminuiti a favore di un’azione che si supponeva più vantaggiosa nel breve termine per l’immagine internazionale della città (2001-2008), poi sospesi del tutto (2008-2013), prima di essere parzialmente rilanciati tra il 2013 e il 2015. In una simile congiuntura, bisognerebbe tenere a mente che uno dei maggiori sostenitori della “Cura del Ferro”, Walter Tocci⁷, aveva sostenuto: “il progetto avrà successo se e solo se la sua implementazione sarà rapida e completa”.⁸

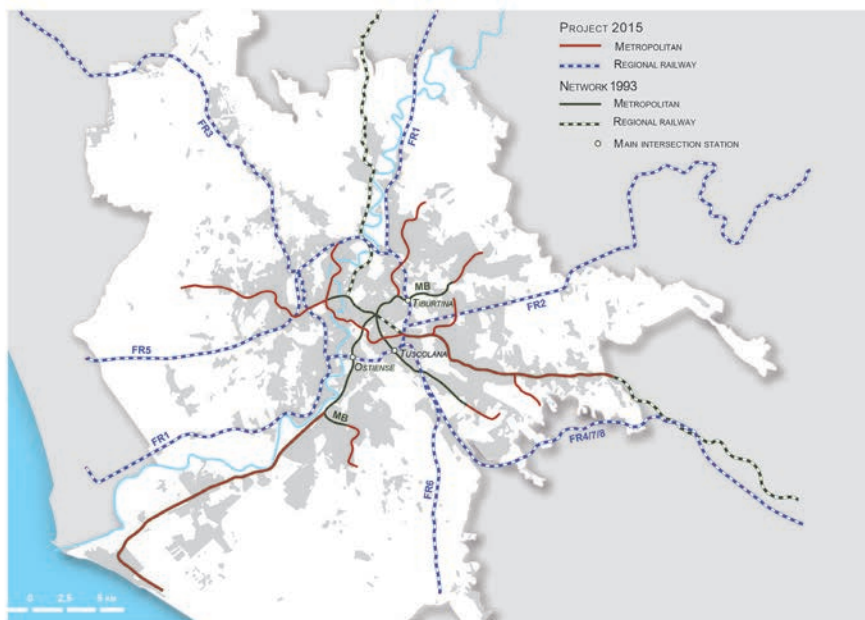


Figura 2: Progetti PROIMO per il sistema di trasporti rapidi di Roma.
Fonte: realizzazione a cura dell’autore sulla scorta di Comune di Roma, 2001.

7 Primo vicesindaco di Roma incaricato delle politiche per la mobilità tra il 1993 e il 2001, poi deputato nazionale e poi senatore (dal 2013) del Partito Democratico.

8 Intervista, giugno 2008.

Progetto 2015
Metropolitana
Ferrovia regionale

Situazione al 1993
Metropolitana
Ferrovia regionale
Principale stazione d'interconnessione

Anche se largamente incompleta, la modernizzazione del sistema dei trasporti romano ha avuto *de facto* una serie di effetti sul territorio, in particolare accelerando lo spostamento nella zona est delle classi popolari e della popolazione di origine e contribuendo alla creazione di centralità periferiche a livello locale (Cellamare, 2016). Tuttavia, la peri-urbanizzazione è proseguita in un modo non regolato anche in aree distanti da qualsiasi infrastruttura ferroviaria (Delpirou, 2009).

2 | Trasporti e governance metropolitane: traiettorie conflittuali

In Francia, in un contesto segnato da alti livelli di frammentazione municipale (circa 35.000 comuni, in totale), il trasporto pubblico è diventato un ambito d'elezione per la cooperazione intermunicipale. Sin dagli anni Settanta, la creazione e l'ampliamento delle PTU (*Périmètres de transports urbains* – aree di trasporto urbano), insieme alle AOTUs (*Autorités organisatrices de transport urbain* – autorità per l'organizzazione del trasporto urbano), hanno reso possibile il coordinamento dei principali sistemi di trasporto delle città maggiori su scala metropolitana (Beaucire e Lebreton, 2000).

La situazione è diversa in Italia, dove in seguito a una politica di accorpamento municipale, il numero dei comuni si attesta poco sotto le 8.000 unità. Ciononostante, a eccezione di Roma, le periferie metropolitane delle città sono, come in Francia, molto frammentate spostando il tema della governance del trasporto pubblico ben oltre il livello municipale (Rivière, 2015).

Inoltre, su una scala più ampia, Francia e Italia hanno implementato una politica di “regionalizzazione ferroviaria” promossa dall'Unione Europea.

Confini e governance: similitudini e differenze

In Italia e in Francia – due paesi con reti urbane molto diverse – la scelta è caduta sulla creazione di autorità metropolitane all'interno di un contesto piuttosto omogeneo a livello nazionale (cartina 3). In entrambi i paesi si tratta di promuovere una visione coordinata con l'obiettivo di garantire un livello fornitura di servizi in grado di ridurre le sovrapposizioni, compensare le deficienze e implementare una forma di management urbano più efficiente. Di conseguenza, la legislazione adottata per raggiungere tali obiettivi trasferisce responsabilità chiave di governo sia dai livelli superiori (le regioni) sia da quelli inferiori (i comuni) alle nuove istituzioni metropolitane: pianificazione strategica, sviluppo del territorio, management e promozione integrati dei servizi e delle infrastrutture e così via.

In Francia, le nuove *Métropoles* sono anche destinate a giocare un ruolo principale nel settore abitativo; in Italia, le Città metropolitane sono incaricate della viabilità, dell'educazione e dei rifiuti.

Tuttavia, laddove tutte le città metropolitane d'Italia – da Milano a Reggio Calabria – ereditano i confini delle ex province che hanno rimpiazzato, insieme a competenze e responsabilità quasi identiche⁹, le *Métropoles* francesi assumeranno configurazioni diverse. Ad esempio, le aree urbane di Parigi e Lione funzionano in un modo monocentrico; tuttavia, mentre a Parigi questa situazione è stata polarizzata dal peso politico della città e dei *Départments* e storicamente segnata un alto livello di frammentazione istituzionale, a Lione si è giunti a una forte leadership politica nel centro urbano. Di conseguenza, parte del dibattito sulla Grande Parigi si è concentrato sul tema dell'isolamento della città all'interno dell'area urbana (Gilli e Offner, 2009). Dopo molte esitazioni, il governo francese ha deciso di adottare un confine intermedio per la nuova *Métropole du Grand Paris* (MGP) che copre il denso centro dell'area urbana, senza rimuovere gli strati esistenti di governo subnazionale. All'opposto, a Lione si è verificato un grande consenso tra i politici locali che sono riusciti a imporre le proprie decisioni collettive al governo centrale: lo status della Grand Lyon è più integrato e i suoi confini sono disegnati fermamente intorno al centro urbano.

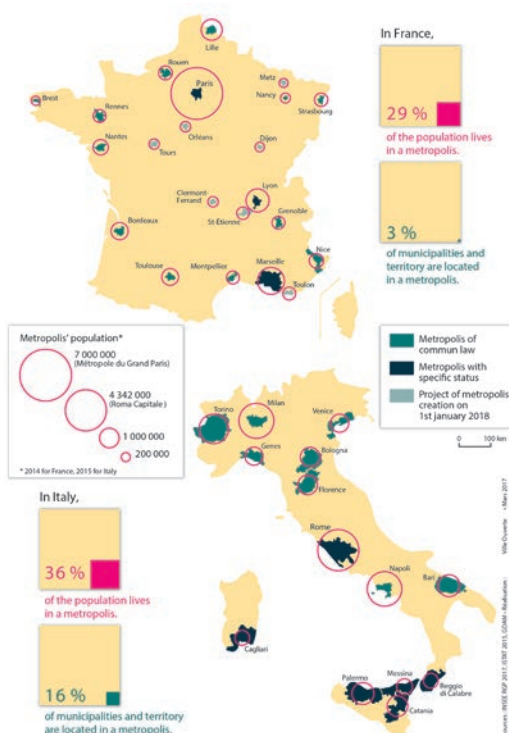


Figura 3: La creazione delle autorità metropolitane in Francia e in Italia.

Fonte: elaborazione a cura dell'autore sulla base di date INSEE e ISTAT.

⁹ Ciò non esclude significative differenze nel numero delle municipalità (41 a Bari contro le 315 di Torino) e nel numero degli abitanti (555.000 a Reggio Calabria, oltre 4 milioni a Roma).

In Francia

29% della popolazione vive in una metropoli

3% dei comuni e del territorio si trova all'interno di una metropoli

Popolazione* delle metropoli

7.000.000 Métropole du Grand Paris

4.342.000 Roma Capitale

1.000.000

200.000

*2014 per la Francia, 2015 per l'Italia

Metropoli di diritto comune

Metropoli a statuto speciale

Progetti di creazione di metropoli al 1° gennaio 2018

IN Italia

36% della popolazione vive in una metropoli

16% dei comuni e del territorio si trova all'interno di una metropoli

2.1 | Lione: un banco di prova per l'interterritorialità

In fatto di trasporto pubblico, Lione e l'area che la circonda sono state una sorta di banco di prova in fatto di cooperazione interistituzionale: nel 1989, un'associazione di autorità locali, chiamata Région Urbaine de Lyon (Regione Urbana di Lione) fu creata con l'obiettivo di sviluppare strategie condivise nel campo della mobilità; un approccio di pianificazione cooperativa e multiterritoriale fu sviluppato con il sostegno delle agenzie di pianificazione dei vari territori; e tra il 2005 e il 2010, il REAL (Réseau Express de l'Agglomération Lyonnaise), un progetto per l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie è stato sviluppato sotto l'impulso del consiglio regionale Rhône-Alpes, nove AOTU (Autorité Organisatrice du Transport Urbain, incluso il SYTRAL, cioè l'autorità in merito per la città metropolitana di Lione), quattro dipartimenti (Rhône, Ain, Loira, e Isère), numerosi organismi intermunicipali, SNCF e RFF (l'agenzia nazionale un tempo responsabile delle infrastrutture ferroviarie¹⁰).

Nel gennaio 2012 questa iniziativa è stata portata a un livello superiore con la creazione simultanea del Syndicat métropolitain des transports (Associazione dei trasporti metropolitani) e del Pôle métropolitain¹¹. A differenza dello STIF (l'autorità per i trasporti della regione parigina), non è un'autorità a pieno titolo, piuttosto una struttura per il dialogo che intende facilitare lo sviluppo di un'azione comune e assicurare servizi di trasporto coerenti.

10 Creato nel 1997 su richiesta dell'Unione Europea, il Réseau Ferré de France (RFF) era il gestore principale dell'infrastruttura ferroviaria del paese. Nel gennaio 2015 fu accorpato alla SNCF sotto il nome di SNCF Réseau.

11 Il Pôle métropolitain (hub metropolitano) è un'unione mista che raggruppa diverse comuni con lo scopo di promuovere la cooperazione tra gli agglomerati principali (Lione, Saint-Etienne, Vienne). Ha 2 milioni di abitanti e 140 municipalità.

Tuttavia queste iniziative hanno affrontato una resistenza considerevole a causa dei ricorrenti conflitti e delle posizioni politiche in merito ai fondi del progetto. Come spiega Corinne Tourasse, vicedirettore generale dell'ex consiglio regionale Rhône-Alpes, "l'introduzione di un po' di governo in un oceano di governance ha generato più ostacoli che entusiasmo".¹² Inoltre, i fondi per le infrastrutture pesanti dipendono ancora largamente dalla negoziazione con il governo centrale in una cornice di contratti di pianificazione (CPER¹³), il che *de facto* costringe territori e progetti a competere gli uni contro gli altri.

2.2 | Dirigismo parigino

In termini di governance, Parigi è senza dubbio un'eccezione a causa del ruolo giocato storicamente dal governo centrale nell'organizzazione e nel finanziamento dei trasporti nella regione della capitale (Béhar, 2013).

Tale dirigismo ha condotto alla creazione di una singola autorità per l'organizzazione dei trasporti per l'intera regione dell'Île-de-France, ossia l'STP (Syndicat des Transport Parisiens), che nel 2000 sarebbe stato rinominato STIF (Syndicat des Transports d'Île-de-France) e posto sotto il controllo amministrativo del consiglio regionale. Inoltre, si assiste quasi a un duopolio in termini di operatività, dal momento che praticamente tutti i servizi di trasporto nella regione di Parigi sono forniti da una di due aziende di proprietà pubblica, RATP e SNCF. A questo si può aggiungere un ampio numero di operatori di autobus raggruppati sotto un'associazione chiamata OPTILE.

Dopo un periodo di relativa standardizzazione, la governance dei trasporti nella regione di Parigi è stata oggetto di una nuova ondata di interventismo statale (Orfeuil, 2014). La progettazione e lo sviluppo del Grand Paris Express è stata sottratta allo STIF e affidata a una società ad hoc (Société du Grand Paris). L'investimento complessivo, interamente sostenuto dallo Stato attraverso prestiti e l'imposizione di una serie di tasse ordinarie e specifiche, è ora stimato intorno ai 29 miliardi di euro. In cambio, le autorità locali e regionali si sono dette d'accordo ad assumersi l'onere di sviluppare le aree nei dintorni delle nuove stazioni in un quadro di 'Contratti di sviluppo del territorio' (Gallez e Thébert, 2013) e progetti urbani locali.¹⁴

2.3 | Imbroglia a Roma

In Italia, e in particolare a Roma, la situazione è allo stesso tempo simile e differente. In merito all'organizzazione e alla gestione del trasporto pubblico locale, i livelli regionali del governo hanno – come in Francia – visto un rafforzamento delle proprie competenze in seguito alle riforme più recenti. I

¹² Intervista, marzo 2014.

¹³ IN Francia, il contratto Stato-Regione (CPER) è la principale procedura contrattuale tra il governo centrale e le istituzioni locali. Gli attori si impegnano a una programmazione pluriennale e a finanziare i principali progetti come quelli riguardanti la realizzazione di infrastrutture. Attualmente è del tutto allineato con la programmazione della politica regionale dell'EU.

¹⁴ Si veda: <http://www.iau-idf.fr/savoir-faire/nos-travaux/amenagement-et-territoires/amenagement/les-contrats-de-developpement-territorial-cdt.html>.

consigli regionali adesso sono responsabili della definizione della politica dei trasporti, dei piani di investimento e degli impegni finanziari da parte dei diversi attori coinvolti. Inoltre rappresentano anche una autorità *de facto* per la gestione delle strade e delle ferrovie di importanza regionale: a Roma, si tratta di ferrovie suburbane che si estendono oltre i confini cittadini, prima chiamate FM (Ferrovie Metropolitane), poi FR (Ferrovie Regionali) e infine, dal 2012, FL (Ferrovie Laziali), ma anche le ex linee municipali (come la Roma-Lido). Nonostante una maggior esposizione alla competizione rispetto alla Francia, Trenitalia, una sussidiaria di FS, è ancora oggi l'operatore principale di queste linee. Il ruolo degli organi provinciali di governo è limitato e variabile, e dipende dalle competenze a essi delegate dalle Regioni. Tuttavia, l'ex Provincia di Roma ha giocato un ruolo non indifferente in questo ambito negli anni Duemila, cercando di riconciliare i punti di vista delle autorità regionali e municipali, fornendo allo stesso tempo significativi finanziamenti a diversi progetti, come la Linea C della metropolitana. Infine, i Comuni sono responsabili dei sistemi di trasporto che non si sviluppano oltre i loro confini: a Roma, il cui perimetro urbano è molto ampio, includono la metropolitana e tutte le linee di superficie (autobus e tram).

In termini di finanziamento dei trasporti, la riduzione e la diluizione delle risorse aveva causato dinamiche contraddittorie: da un lato, una maggiore dipendenza dallo Stato, nella forma di interventi straordinari (leggi speciali); dall'altro, un numero crescente di Accordi di programma.

Fino agli anni Duemila, Roma ha beneficiato di un contesto particolarmente favorevole: le fonti standard di finanziamento del trasporto pubblico (Fondo Nazionale per i Trasporti fino al 1996, poi i sussidi regionali; Legge Regionale del 1992 sui trasporti veloci) sono stati affiancati da risorse specifiche collegate alla preparazione del Giubileo dell'anno 2000 e alla legge del 1990 su Roma Capitale¹⁵. Se calcoliamo i contributi della città e della Provincia di Roma, la somma totale è superiore ai 2,6 miliardi di euro, che è stata spesa in poco meno di un decennio (Tabella 1).¹⁶

Tra il 2000 e il 2010, la situazione è tornata alla normalità e i trasferimenti annuali dello Stato e della Regione sono gradualmente diminuiti. Mentre molti grandi progetti infrastrutturali, a partire dalla Linea C, venivano finanziati dalla Legge Obiettivo¹⁷ (n° 443 del 2001), proposta da Berlusconi, l'esacerbarsi dello scontro politico ha sortito l'effetto di danneggiare le intese istituzionali e rallentare i progetti.

15 Dopo diversi decenni di interventi *ad hoc*, la Legge Roma Capitale del 1999 stabilizza i trasferimenti annuali al comune di Roma dalle leggi finanziarie nazionali per portare a termine interventi strutturali "necessari allo status di capitale". Il suo ultimo rifinanziamento è stato approvato nel 2006 durante il governo presieduto da Romano Prodi.

16 Secondo l'EMTA, questo livello di investimento pubblico nel trasporto pubblico, senza precedenti per la capitale italiana, è stato uno dei più alti tra le città europee di dimensioni comparabili a Roma negli ultimi vent'anni. Ciononostante, questa somma rappresentava solo più di un terzo degli investimenti necessari per realizzare tutte le infrastrutture previste dal progetto iniziale.

17 Questa legge fu promulgata per rilanciare la costruzione di grandi infrastrutture definite prioritarie e strategiche per il paese, ma anche per accelerare le procedure di realizzazione riaffermando il controllo statale su questi progetti.

Non solo il Consiglio Regionale è rimasto inattivo per quindici anni nel settore dei trasporti, ma ha anche diminuito i fondi per la città: la regione Lazio dà a Roma meno di quanto non dia la regione Lombardia a Milano.¹⁸

Questi continui conflitti hanno fatto aumentare gli appelli dei politici cittadini affinché lo Stato garantisse a Roma uno status amministrativo speciale, al pari di Londra e Parigi (Lefèvre, 2013), in particolare in modo da bypassare il consiglio regionale in materia di investimenti e pianificazione del trasporto pubblico. Nel 2013, la creazione del nuovo ente denominato Roma Capitale ha assicurato al governo cittadino un più ampio margine di manovra; tuttavia, a differenza di Parigi e Lione, Roma è ancora priva di un'autorità per il trasporto pubblico e di un'unica azienda che assicuri il servizio nell'intera area metropolitana.

2.4 | Il rinnovamento attraverso la metropolizzazione istituzionale?

In tale contesto, quali cambiamenti è lecito aspettarsi dalla creazione delle istituzioni metropolitane nelle tre città qui prese in esame? A Lione, la necessità di gestire i trasporti nella giusta scala e in modo integrato spesso è stata presentata come una delle principali giustificazioni all'ascesa al potere della Grande Lione. Tuttavia, la nuova situazione non è scevra di ambiguità. È vero che Gérard Collomb, sindaco della città e presidente della Metropoli ha portato a termine con successo i suoi piani per assegnare alla Metropoli tutte le competenze in materia di trasporti riunendo i precedenti AOUI per la metropoli e il Dipartimento del Rodano: SYTRAL oggi è l'unica autorità per i trasporti per l'intero territorio dipartimentale¹⁹. Comunque, i problemi tecnici, legali e finanziari sono lontani dall'essere risolti. Inoltre, mentre il processo di integrazione è condotto tramite pazienti sforzi mirati alla fondazione di partnership su larga scala, la creazione della Métropole de Lyon implica un'alta concentrazione di responsabilità su un'area relativamente contenuta (limitrofa alla precedente area urbana della Grande Lione) che esclude l'aeroporto internazionale Saint Exupéry e altri hub intermodali, ad esempio. Tensioni e rivalità non mancano, particolarmente tra la Metropoli e il consiglio regionale, mentre il futuro dei territori che attualmente si trovano fuori dalla metropoli resta incerto.

Nel caso di Parigi, il legislatore ha avuto grande cura di sottrarre la responsabilità dei trasporti alla Metropoli, anche se dovrà occuparsi di pianificazione dello spazio e sviluppo economico! Inoltre, lo Stato rimane alla testa del più grande programma di investimenti – di gran lunga – a livello regionale: il Grand Paris Express. Tenendo a mente ciò, quale forma di governance e quali strumenti saranno in grado di ottenere una migliore integrazione dei trasporti e della pianificazione dello spazio – un obiettivo consensuale supportato da tutti gli attori coinvolti a livello metropolitano?

Anche a Roma ci sono diverse incertezze. Secondo numerosi autori, l'urgenza

¹⁸ Per parte loro, gli esponenti della Regione affermano che il trasferimento di competenze non è stato accompagnato da un adeguato e proporzionale trasferimento di nuove risorse.

¹⁹ SI veda: http://www.sytral.fr/uploads/Externe/a1/241_656_Extension_SYTRAL_dec_2015.pdf

che circondava la creazione di istituzioni metropolitane era legata soprattutto al bisogno di implementare “una politica dei trasporti metropolitani” che potesse essere “coordinata con la pianificazione urbana” (Moccia, 2012, p. 23). Allo stato attuale, la legge provvede all’allocazione delle responsabilità relative “alla pianificazione integrata e alla gestione delle infrastrutture dei trasporti” alla città metropolitana. Alcune città metropolitane si sono decisamente incamminate su questo sentiero, seguendo l’esempio di Milano e Torino (Citroni et al., 2016).²⁰ Ma la legge resta molto vaga e non dice nulla né delle risorse allocate alle città metropolitane né della reale organizzazione delle relazioni tra queste nuove istituzioni e lo Stato, le Regioni e i Comuni. Inoltre, mentre alle città metropolitane sono stati concessi poteri di “pianificazione territoriale generale”, non hanno più competenze di Parigi in termini di sviluppo e di utilizzo del suolo (che rimane di responsabilità municipale).

In conclusione, in tutte e tre queste città la questione centrale della pianificazione, del finanziamento e dell’implementazione dei progetti sui trasporti è stata lasciata irrisolta a diversi livelli.

3 | “Soft” o “hard”? progetti tra la logica dell’offerta e la logica dei servizi

Su un altro piano di analisi, le incertezze legate alla governance nelle tre città riflettono una tensione strutturale tra un approccio basato sulla fornitura, concentrato su investimenti massicci in grandi infrastrutture di trasporto da un lato, e un approccio basato sul servizio, concentrato sulla razionalizzazione e il miglioramento delle infrastrutture esistenti dall’altro.

3.1 | Demiurgo parigino

Il caso di Parigi, con il progetto del Grand Paris Express, a volte è apparso archetipico di un modello che Jean-Pierre Orfeuil ha descritto come “Saint-Simoniano”, basato sulla priorità accordata alle grandi infrastrutture: “Stiamo lasciando che le esistenti infrastrutture si deteriorino mentre ne costruiamo di nuove accanto a esse”.²¹ Fin dal principio del progetto, molti stakeholder hanno criticato non solo la sua natura stravagante – 200 chilometri di tracciato del nuovo metro automatico, suddivisi in quattro nuove linee (15, 16, 17 e 18), il prolungamento di due linee esistenti (11 e 14) e 68 nuove stazioni – ma anche il fatto che il suo finanziamento deriva soltanto da tasse e prestiti (Léonhardt, 2012). Altri hanno sottolineato la mancanza di collegamenti fra questo e la rete esistente, a dispetto del fatto che quest’ultima ha ormai raggiunto un punto di saturazione sulle sue linee più utilizzate e offre un servizio che è peggiorato negli ultimi vent’anni (Wiel, 2015).

²⁰ Infatti la Città Metropolitana di Milano ha adottato un nuovo piano per la mobilità urbana sostenibile insieme alla creazione di una nuova agenzia per il trasporto pubblico locale sulla scala della precedenti province di Milano, Monza, Brianza, Lodi e Pavia. Anche a Torino una nuova agenzia per la mobilità è stata fondata come un consorzio di autorità locali per i trasporti.

²¹ Intervista, luglio 2013.

Tuttavia, il progetto è stato sottoposto a una serie di modifiche e revisioni con l'intenzione di raggiungere una maggior armonia tra domanda e offerta e un'integrazione superiore con le linee esistenti. Inoltre, dopo dure negoziazioni tra il governo centrale e il consiglio regionale, un piano di investimenti complementari (in totale intorno a 1 miliardo di euro) per la modernizzazione della RER e l'estensione delle linee di metropolitana esistenti è stato infine adottato.

Le critiche non si sono del tutto placate (Orfeuil, 2014), in particolare quelle secondo le quali le alternative molto meno costose basate sul miglioramento della qualità del servizio non sono state considerate (automazione della metropolitana, una migliore gestione delle crisi e della comunicazione ai passeggeri, ecc.).

3.2 | Lione: da piccoli passi a progetti grandiosi

A Lione, la maggior parte delle iniziative messe in campo nel corso degli ultimi dieci anni, in particolare quelle all'interno del progetto REAL, hanno adottato il secondo approccio: priorità al trasporto pubblico (con l'introduzione, nel 2007, di una tabella a orari stabiliti per tutte le ferrovie regionali), miglioramenti alle stazioni e agli spazi pubblici circostanti, nuovo materiale rotabile, integrazione delle tariffe, ecc. tali misure si sono dimostrate significativamente positive in termini di usufrutto del servizio (45% di passeggeri in più in cinque anni). Il perseguimento di tali impegni è al cuore del nuovo piano del SYTRAL per il quinquennio 2015-2020, che comprende circa 1 miliardo di euro di investimenti, una significativa parte dei quali sarà devoluta ad ampliare la capacità del sistema.²² Tuttavia, a Lione è presente anche un approccio basato sulle infrastrutture, come illustrato dalla gara al rialzo tra candidati sindaco nelle loro promesse elettorali riguardanti i progetti della metropolitana e la preparazione del contratto di pianificazione per il 2015-2020. Come Corinne Tourasse giustamente ci ricorda, “le autorità locali preferiscono dimostrazioni d'amore sotto forma di investimenti, invece che di servizi”.²³ Comunque, mantenere l'offerta del servizio ai livelli attuali richiede già di per sé finanziamenti notevoli.

Adesso l'attenzione è concentrata su La Part Dieu, un nodo d'interscambio utilizzato da mezzo milione di persone al giorno. L'ampliamento di La Part Dieu ne farà un hub internazionale nel centro di Lione – e attrarrà una porzione significativa dei finanziamenti pubblici per le infrastrutture dei trasporti, nonostante la mobilitazione di un ampio e vario schieramento di operatori privati.

3.3 | Roma: da progetti grandiosi a piccoli passi

A Roma, la “Cura del ferro” iniziata negli anni Novanta rappresentava un ambizioso programma che combinava la modernizzazione della rete esistente a un numero di progetti nuovi. Includeva l'estensione delle linee metropolitane cittadine (A e B) e la creazione di altre due nuove linee (C e D), oltre al riutilizzo

²² Si veda: http://www.sytral.fr/uploads/Externe/53/239_160_DP_PDM_SYTRAL_2015-2020.pdf.

²³ Intervista, marzo 2014.

di parti della rete ferroviaria abbandonate o sottoutilizzate – circa 300 chilometri di binari, incluso una circonferenza quasi completa intorno ai confini cittadini del diciannovesimo secolo – convertendoli in ferrovie leggere che avrebbero servito l'area metropolitana.

Gli sforzi iniziali si concentrarono sul miglioramento del livello dei servizi. Gli utenti del trasporto pubblico hanno beneficiato di tariffe integrate in tutte le aree della rete all'interno dei confini provinciali (area tariffaria Metrobus). Le linee FL1 (1994) e FL3 (1999-2000) furono interamente ristrutturate, aumentandone la frequenza (ogni 15 minuti nelle ore di punta), raddoppiando i binari, introducendo materiale rotabile ad alta capacità²⁴, elettrificando l'intera rete, e costruendo o riammodernando 26 stazioni, inclusa la creazione di parcheggi di interscambio in modo da facilitare i collegamenti. L'offerta fu ampliata su entrambe le linee metropolitane esistenti, che furono ampliate fino a collegare quartieri periferici densamente popolati (la linea A fino a Battistini, nel giugno 2000; la linea B verso nord nel 2012 e 2015).

Ciononostante, la priorità principale – e quella che richiedeva l'investimento più consistente – riguardava un nuovo progetto di infrastruttura: la linea C (tabella 1). Questa nuova linea avrebbe offerto un collegamento est-ovest tra due sobborghi molto popolosi (Cassia e Casilino) riutilizzando una sezione dell'ex ferrovia suburbana Roma-Pantano. Tale operazione avrebbe avuto un effetto significativo sul sistema grazie alle tre connessioni con le linee esistenti e servendo anche il centro cittadino avrebbe reso possibile una riorganizzazione delle linee di bus e un allargamento della zona pedonale nel centro di Roma. Una quarta linea (D) tra i quartieri Nomentano e Trastevere fu immaginata con un progetto di medio periodo in modo da offrire un servizio con più interconnessioni per la “città consolidata” (cartina 2).

	Investimenti pianificati (in milioni di euro)	Percentuale del totale
Modernizzazione linee tramviarie	500	4%
Modernizzazione linee metropolitane esistenti	950	8%
Modernizzazione nodo ferroviario romano	3850	32%
Costruzione Linee B1, C, D	6700	56%
Totale	12 000	100%
Finanziamento al 01/01/2001	4500	38%

Tabella 1: Investimenti necessari per riammodernare il sistema ferroviario romano .

Fonte: Comune di Roma, 2001.

²⁴ I “treni ad alta frequentazione”, inclusi quelli a due piani.

Gli obiettivi finali erano particolarmente ambiziosi: più di 500 chilometri di linee e quasi 300 stazioni avrebbero dovuto coprire l'area urbana di Roma (nel 2015, secondo il piano integrato per la mobilità, PROIMO): “per la metà dei romani, la stazione più vicina sarebbe stata a meno di 600 metri di distanza” (Comune di Roma, 1995, p.6).

Come adesso sappiamo, oggi progetto è ancora largamente incompleto, a seguito di una lunga serie di ostacoli (Tocci et al., 2008): conflitti politici tra i diversi attori; taglio dei finanziamenti statali; il mancato appoggio della regione Lazio; il debito colossale del comune di Roma; la mancanza di capacità di gestire i progetti più complessi, cui si aggiungono gli scandali finanziari e politici e le infiltrazioni da parte della Mafia.

I ripetuti ritardi e i fallimenti hanno avuto un impatto avverso su tutti gli attori nel settore della mobilità romana²⁵. Per esempio, l'ultimo PGTU (Comune di Roma, 2014), prende in considerazione le criticità e il limitato spazio di manovra in termini di investimenti: mentre raccomanda di completare le infrastrutture in corso di realizzazione – innanzitutto la linea C – la gran parte dei progetti proposti implica il miglioramento delle linee esistenti (la trasformazione della linea suburbana tra Roma e Ostia in una ferrovia leggera, la modernizzazione della rete tramviaria) con il fine di raggiungere “obiettivi ragionevoli” (un incremento del 20% nell'utilizzo del trasporto pubblico).²⁶

Comunque, il piano per la costruzione di un nuovo stadio per la Roma a Tor di Valle, 13 chilometri a sud del Campidoglio, ha creato nuove urgenze nei piani per il trasporto cittadino, in particolare innescando un dibattito sul prolungamento della Linea B verso est o verso sud. Qualunque sarà il futuro di questo progetto – i cui finanziamenti sono piuttosto controversi – è chiaro che è in totale contraddizione con la filosofia della “Cura del ferro”: nonostante il fallimento di utilizzare i progetti per i trasporti per uno sviluppo strutturale.

Conclusioni

Infine, questo articolo intende invitarci a proseguire i dibattiti e le ricerche sulle continue riconfigurazioni dell'azione pubblica a Roma sulla base di due maggiori dibattiti. Da un lato, è chiaro che il trasporto pubblico rivela le sfide e le evoluzioni dell'organizzazione e la regolazione delle relazioni tra i diversi livelli di azione pubblica (e in particolare tra lo Stato, la Regione e Roma, sia come municipio, sia come Metropoli), ma anche tra gli attori pubblici e privati. La sfida è allora la ricerca delle condizioni per unire questi attori: quali sono gli strumenti e gli scenari negoziali da privilegiare? Quali saranno le nuove modalità di pianificazione, finanziamento e gestione dei progetti sui trasporti nel contesto di competenze frammentate e una contrazione sostenibile del finanziamento

25 I romani non sembrano più ottimisti: nel 2014, meno di un quarto di loro (24%) pensava che la situazione della mobilità cittadina potesse migliorare nel decennio a venire (Comune di Roma, 2014).

26 Si veda: https://romamobilita.it/sites/default/files/pdf/pubblicazioni/PGTU_aprile_2015.pdf.

pubblico? D'altro canto, quasi vent'anni dopo il lancio della "Cura del ferro", quali sono i progetti di trasporti prioritari all'interno dell'area metropolitana di Roma? E più in generale, come possiamo ripensare l'articolazione tra i trasporti e l'urbanistica a Roma in un contesto metropolitano? Quali che siano le risposte a queste domande, i trasporti saranno in grado di rendere credibile la realtà del progetto metropolitano solo attraverso concreti e visibili miglioramenti della qualità della vita dei cittadini.

Riferimenti bibliografici

- Beaucire F., Lebreton J. (2000), *Transports publics et gouvernance urbaine*, Parigi, Milano.
- Béhar D. (2013), Les paradoxes du rôle de l'État dans la gouvernance du Grand Paris, *Métropolitiques*, Consultabile su: <http://www.metropolitiques.eu/Les-paradoxes-du-role-de-l-Etat.html>.
- Béhar D. (2014), Paris, Lyon, Marseille: la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation, *Métropolitiques*, Consultabile su: <http://www.metropolitiques.eu/Paris-Lyon-Marseille-la.html>.
- Benevolo L. (1977), *Roma oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Calafati A. (2012), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- Campos Venuti G. (2002), *Adottare il piano di Roma*, Comune di Roma, Roma.
- Cellamare C. (Eds) (2016), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli, Roma.
- Citroni G., Falcone M., Galanti T. (2016), Chi vivrà vedrà. Le arene metropolitane tra Legge Delrio e referendum costituzionale, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, (3), pp. 373-398.
- Comune di Roma, Dipartimento alle Politiche della mobilità (1995), *Agenda dei trasporti pubblici*, Comune di Roma, Roma.
- Comune di Roma, Dipartimento alle Politiche per la mobilità (2001), *Programma integrato mobilità*, Comune di Roma, Roma.
- Cremaschi M. (Eds) (2010), *Atlante e scenari del Lazio metropolitano*, Donzelli, Roma.
- Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D., Salone C. (Eds) (2015), *Métropoles, Régions, entre concurrences et complémentarités, regards croisés France-Italie*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- d'Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell'urbe. Politica, economia, potere a Roma*, Carocci, Roma.
- Delpirou A. (Novembre 2009), *La fin de la ville loin du fer ? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine: les politiques publiques face aux héritages territoriaux*, Tesi di dottorato, Università di Paris-Ouest Nanterre La Défense.
- Delpirou A., Nessi H. (2014), Les politiques de «développement urbain durable» face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme, *Flux*, (75), pp. 69-79.
- Delpirou A., Passalacqua A. (Eds) (2014), *Rome par tous les moyens, Roma con tutti i mezzi*, Scuola francese di Roma, Roma.

- Dente B. (1990), Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type, *Governance*, (1), pp. 55-74.
- Djament-Tran G. (2011), *Rome éternelle. Les métamorphoses de la capitale*, Belin, Parigi.
- Faure A., Leresche J.-P., Douillet A.-C., Halpern C. (2012), *L'Action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, Parigi.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità*, Il Mulino, Bologna.
- Gallez C., Thébert M. (2013), Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris: une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport?, *Rapport final de convention du projet de recherche OREVADD, MEEDDTL-SETRA-CSTB-INRETS-LCPC, LVMT*, Parigi. Consultabile su: <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00960183>.
- Gardon S., Meillerand M.-C. (2007), La construction d'une réflexion métropolitaine : espaces et structures qui précèdent la mise en place de l'agence d'urbanisme de Lyon, *Territoire en mouvement*, (2), pp. 14-17.
- Gilli F., Offner, J.-M. (2009), *Paris, métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, Presses de Sciences Po, Parigi.
- Lefèvre C. (2013), La gouvernance du Grand Londres: quelles leçons pour Paris? *Les Cahiers de la métropole*, (2), pp. 45-46.
- Le Gales P., Vitale T. (2013), Governing the large metropolis. A research agenda, *Cities are Back in Town*, Presses de Sciences Po, Parigi.
- Léonhardt F. (2011), Les comptes fantastiques du Grand Paris, *Métropolitiques*. Consultabile su: <https://www.metropolitiques.eu/Les-comptes-fantastiques-du-grand.html>.
- Moccia F. D. (2012), L'urgenza della città metropolitana, *Urbanistica Informazioni*. (45), pp. 22-23.
- Orfeuil J.-P., Wiel M. (2012), *Grand Paris. Sortir des illusions, approfondir les ambitions*, Scrineo, Parigi.
- Orfeuil J.-P. (2014), Le métro 'Grand Paris': un choix contestable, *Futuribles*, (402), pp. 6-18.
- Payre R. (Eds) (2013), *Lyon, ville internationale. La métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, Libel, Parigi.
- Prezioso M., D'Orazio A. (2015), Roma metropolitana: le dimensioni territoriali di una capitale. Un confronto a distanza con Parigi, in Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D., Salone C. (Eds), *Métropoles et Régions. Entre Concurrences et Complémentarités: Regards croisés France/Italie*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Rivière D. (2015), Métropoles et territoires institutionnels: quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien, *L'Espace Politique*, (7). Consultabile su: <https://espacepolitique.revues.org/3642>.
- Scandurra E. (Eds) (2007), *Modello Roma. L'ambigua modernità*, Odradek, Roma.
- Tocci W., Insolera I., Morandi D. (2008), *Avanti c'è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma*, Donzelli, Roma.
- Tortorella W., Allulli M. (2014), *Città metropolitane: la lunga attesa*, Marsilio, Venezia.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, PUF, Parigi.
- Wiel M. (2015), *Grand Paris. Vers un plan B*, La Découverte, Parigi.

Abstract

L'ultimo progetto strategico complessivo per la città di Roma viene fatto risalire al cosiddetto 'modello Roma', portato avanti a partire degli anni '90 dalle amministrazioni di centro-sinistra, in parallelo con la costruzione del nuovo Piano Regolatore. Partendo dagli interventi spaziali effettuati durante i decenni successivi, il contributo ragiona sulla selezione delle aree strategiche operata nel processo di sviluppo della città, sia a livello discorsivo sia a livello fattuale. Si è scelto di osservare la strategia policentrica e di analizzare alcuni progetti relativi alle cosiddette centralità. L'analisi degli strumenti ha permesso una riflessione sulla relazione tra le strategie 'narrate' e le strategie 'agite' dagli strumenti stessi. Nell'individuare le caratteristiche di questo processo in tre casi studio relativi alle "centralità" di Bufalotta, Tor Vergata e Eur Castellaccio, si è osservato il degradarsi della natura e del ruolo delle centralità in parallelo all'aumento della complessità dei processi e alla rinuncia da parte dell'attore pubblico a governare la macchina attuativa.

The last comprehensive strategic project for the city of Rome trace back to the 'model' devised and pursued, during the '90s, by the center-left local party, in parallel with the construction of the new urban spatial master plan. Observing the physical interventions allowed in those years, it is possible to reflect on the selection of discourses and practices that gave birth to the city's late urban development. I have analysed, in particular, the polycentric spatial strategy proposed for the city, focusing on one of its structural components: the urban and metropolitan 'centralità'. The analysis of the used administrative and planning instruments, has showed the differences between strategies 'as told' by the government and the plan, and strategies 'as acted' through the implementation tools. The realized 'centralità' which I have further analysed as case studies (Bufalotta, Eur Castellaccio and Tor Vergata), shed light on the interplay between the eroded role of these new urban poles and the public administration delays in updating the implementation process in line with the strategic objectives.

Martina Busti

L'urbanistica delle "centralità" a Roma fra retorica, strategia e prassi

1 | Perché parlare di strategie a Roma

Il caso di Roma viene raramente collegato alla letteratura o alla casistica sulla pianificazione strategica¹. Le ultime quattro amministrazioni della città sono state anzi accusate di aver fallito nel formulare una strategia di sviluppo coerente (Tocci 2015). D'altro canto, l'ultimo Piano Regolatore Generale (PRG) di Roma, iniziato dalla giunta Rutelli nel 1993 e proseguito, fino alla sua approvazione nel 2008, da quella Veltroni, ha delle componenti 'strategiche', anche se si configura come un piano tradizionale. Esso infatti esplicita alcune strategie spaziali frutto degli studi e della cultura urbanistica dell'epoca - policentrismo, riqualificazione urbana, esperimenti di pianificazione collaborativa, utilizzo di grandi progetti urbani - e incorpora le pressioni alla competitività nel nuovo contesto globale cui sono soggette le città della fine del millennio e la relativa volontà di dare una rappresentazione distintiva e condivisa di Roma. Durante gli anni della costruzione del nuovo Prg approvato nel 2008, queste strategie sono state testate direttamente nella definizione e implementazione di "grandi progetti urbani" secondo l'approccio del 'pianificar facendo' (quindi in variante al precedente Prg del 1965). Nel quadro di tale peculiare situazione tecnico-amministrativa è possibile osservare il farsi delle "strategie" durante i processi di operazionalizzazione delle decisioni, senza il filtro formale di un piano strutturale o strategico.

Il modello urbanistico corrispondente alla strategia che si intende esaminare nel contesto romano è quello policentrico, che vede nella definizione delle cosiddette Centralità Urbane e Metropolitane la sua componente più rappresentativa².

1 Esiste un Piano Strategico per la città, realizzato nel 2011, ma non è mai stato approvato dall'Amministrazione e pertanto può essere considerato solo come un documento di analisi e dichiarazione d'intenti da parte della giunta allora in carica (quella del sindaco Alemanno).

2 Il policentrismo viene utilizzato a Roma come modello unificante per la realizzazione di varie operazioni e l'utilizzo di vari strumenti, dai piani di zona ai progetti di recupero, ma in questo articolo si tratterà principalmente dei progetti per le centralità.

Come si vedrà, l'operazione delle centralità, nella sua pur parziale applicazione, è considerata il fulcro delle strategie di piano. La combinazione fra determinati obiettivi strategici e i dispositivi strumentali introdotti per il loro perseguimento (come il sistema delle compensazioni urbanistiche) ha avuto effetti che sono stati definiti in parte 'perversi' (Delpirou, Nessi, 2011; si veda Baioni in questo volume) e che mettono sotto una luce critica i successi rivendicati dalle amministrazioni di Francesco Rutelli e Walter Veltroni, con l'accusa di fallimento – avanzata dagli urbanisti Paolo Berdini e Vezio De Lucia e dal giornalista Francesco Erbanì (Berdini 2007, 2008, De Lucia, Erbanì 2016) – del Prg del 2008.

I risultati di queste politiche, particolarmente inefficienti rispetto alle attese, si possono spiegare avanzando alcune ipotesi: a) l'approccio strategico c'è stato, per quanto sia rimasto implicito; b) anche a causa del carattere implicito, la strategia ha generato una macchina complessa dell'attuazione scarsamente correlata agli obiettivi; c) mentre molto si è detto sugli indirizzi e le priorità, la macchina attuativa non è stata governata permettendo che la flessibilità nei rapporti con i privati producesse esiti opposti (ma non sorprendenti) rispetto a quelli desiderati. La strategia, con il suo portato argomentativo e politico, non basta a guidare la transizione verso innovative forme di pianificazione. La mancanza di resilienza dimostrata nella gestione dell'apparato tradizionale organizzativo del Comune porta a pensare che gli strumenti, i processi e i loro effetti inattesi siano la chiave per chiarire questa parte della vicenda urbanistica di Roma

Per strumento si intende qui «un dispositivo tecnico ad ampio spettro, portatore di una concezione concreta del rapporto tra politica e società e sostenuto da una certa concezione della regolazione» (Lascoumes & Le Galès, 2009: 4). Lo strumento è inoltre veicolo di una specifica rappresentazione dei problemi e delle soluzioni; sulla base di questa rappresentazione, lo strumento viene scelto dagli amministratori e adeguato a diversi ambiti. In questo senso, parlare di scelta e uso di strumenti nell'attività pubblica comporta, anche in contesti di governance pluriattoriale, riconoscere un ruolo di agente principale al governo. Per tenere conto delle sfumature che gli strumenti possono prendere, è importante osservarli dal punto di vista degli effetti da essi generati, ossia guardandoli 'all'opera'.

In questo lavoro parto da questa definizione per analizzare comparativamente alcuni progetti realizzati (e in corso di realizzazione) a Roma, facendo riferimento alla letteratura esistente sui progetti strategici (Carmona, Burgess, 2001, Monclús, 2003, Salet & Gualini, 2006, Albrechts, 2006, Pinson, 2009). L'esistenza di progetti urbani, intesi come il ridisegno di ampie aree di città, ha infatti acquisito largo consenso nella pianificazione e nell'economia urbana negli anni '80-'90, divenendo, a cavallo del secolo, una tipologia di politica pubblica ben definita. Con l'utilizzo dei progetti si vuole sfruttare la loro potenzialità 'moltiplicativa' (Bricocoli & Savoldi, 2010), riguardante gli effetti su una più ampia area della città, e di contrasto al consumo di suolo (Macchi Cassia, 1991) rispetto alla possibilità di concentrare in aree specifiche diversi interventi integrati. La diffusione dell'approccio "per progetti" ha portato a riconoscere un deficit di flessibilità nell'urbanistica tradizionale e a voler rendere più pragmatico il disegno della città contemporanea. Su questa linea si giustificano le innovazioni dell'urbanistica

romana, e la concezione di un piano strutturale che faccia da cornice ai progetti. I ritardi nella definizione della cornice rendono però complesso il legame tra strategie e progetti, configurando gli strumenti come variabili influenti nel passaggio tra volontà e azione.

Il lavoro si è basato su tre livelli successivi di raccolta dati, nei quali si è attinto a fonti diverse. Partendo dall'esame della documentazione ufficiale, dalla letteratura su Roma rilevante ai fini dell'oggetto e dalla copertura mediatica si sono analizzate le esplicite strategie discorsive del Comune, in particolare legate all'approccio policentrico e ai progetti urbani selezionati; successivamente, con la raccolta e analisi delle relative delibere e documenti attuativi, si è ripercorsa la vicenda dei progetti, osservando il legame tra strumenti e finalità strategiche, per determinare punti di rottura, contraddizioni e disequilibri; infine, i materiali raccolti e le prime ipotesi interpretative sono state verificate attraverso una serie di interviste semi-strutturate ad attori privilegiati quali i responsabili dei progetti e i tecnici del Comune. Il contributo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo, si illustrano gli obiettivi politici e di innovazione nella pianificazione romana durante il periodo analizzato; in quello successivo si sintetizzano le strategie spaziali prese in oggetto; a seguire, vengono presentati brevemente i progetti scelti, tramite una schematizzazione degli iter di implementazione e delle principali caratteristiche, e viene proposta una discussione su alcuni caratteri comuni relativi al passaggio tra fase progettuale e fase attuativa; infine, nelle conclusioni, si fa un bilancio delle conseguenze dell'azione pubblica sulla città fisica, e una ricognizione delle questioni rimaste aperte.

2 | Obiettivi politici e innovazione nella pianificazione spaziale romana

In una prospettiva istituzionalista, gli obiettivi del nuovo piano possono essere approssimati agli obiettivi portati avanti dalle amministrazioni che ne hanno richiesto l'aggiornamento. Essi sono subordinati alla necessità di recuperare un ruolo per Roma, sia a livello nazionale che a livello internazionale, e di restituire credibilità all'azione politica. L'elezione a sindaco di Rutelli³ segna l'avvento di un'amministrazione di centro-sinistra al potere in città dopo gli anni dello scandalo di Tangentopoli, anni di corruzione e di delegittimazione della classe politica, a Roma come nel resto d'Italia. Per quanto riguarda il ruolo della città nella politica nazionale, negli anni '90, con partiti di centro-sinistra al governo, inizia un'operazione di decentramento amministrativo⁴. Negli anni successivi, durante il primo decennio del 2000, gli ulteriori provvedimenti riguardanti l'aumento dell'autonomia regionale portati avanti dai governi di centro-destra – pur generando modeste conseguenze nella pratica – consegnano maggiori responsabilità a Comuni e Regioni e spingono le amministrazioni locali a ricercare l'ausilio di finanziamenti privati. L'amministrazione capitolina viene parzialmente

³ Rutelli viene eletto con la nuova legge elettorale basata sull'elezione diretta del Sindaco: L.81/1993.

⁴ Nel 1997 vengono approvate le due leggi Bassanini sulla semplificazione e il decentramento amministrativo: L.59/1997, L.127/1997.

sostenuta da una legge speciale per Roma Capitale nel 1990⁵, dai finanziamenti per il Giubileo del 2000 e dal cambiamento di status da Comune di Roma a ente Roma Capitale nel 2001, che tuttavia produce pochi effetti concreti⁶. I fondi straordinari, le politiche dei grandi eventi e lo sviluppo dei settori turismo e cultura permettono all'economia romana di crescere, in particolare durante le due giunte di centro-sinistra (1993-2008), creando un'immagine vincente della città tutta costruita attorno alla strategia discorsiva del cosiddetto "Modello Roma" (si vedano Violante e Vicari e Sampaolo in questo volume). Ciononostante, il perno dell'economia romana rimane il mercato dei suoli e dell'immobiliare, come era stato fin dall'inizio della sua vicenda di capitale nazionale. Vanno però sottolineati due aspetti di novità introdotti dalle giunte 'riformiste' di Rutelli e Veltroni: (1) il rapporto con l'interlocutore privato e (2) la relazione tra settore delle costruzioni e pianificazione spaziale.

Gli assetti fondiari a Roma sono caratterizzati da una frammentazione delle aree. L'azione dell'amministrazione mira a ricostruire il rapporto con i privati insistendo su un approccio che si può accostare a un'innovazione nel campo della governance. Essa cerca infatti di creare una relazione tra questi soggetti basata su un «maggiore sforzo sociale dell'iniziativa privata nei processi di trasformazione» (Comune di Roma, 2003). Una strategia in questa direzione è l'introduzione del *project financing* per le grandi infrastrutture - ad esempio nella costruzione della linea C della metropolitana - ma anche la collaborazione con aziende medio-piccole per la riqualificazione della città esistente. Con l'introduzione delle procedure di compensazione, infine, la giunta Rutelli propone un nuovo strumento per la gestione dei terreni che dovrebbe permettere al pubblico di guidare il settore delle costruzioni verso l'implementazione di servizi pubblici e insediamenti accessibili e sostenibili.

Il periodo è proficuo, inoltre, per la sostituzione di alcuni degli interessi che avevano guidato l'urbanistica di Roma degli anni '80 (Berdini 2008): parte degli imprenditori del mercato immobiliare, così come gran parte della classe politica, sono infatti escluse dalle attività di costruzione della città, a causa dei processi in atto per corruzione legati allo scandalo nazionale di Tangentopoli. Il mercato dei terreni è dunque in un momento di paralisi, ma, allo stesso tempo, ci sono nuove condizioni che permettono il suo rilancio tramite un'operazione di finanziarizzazione.⁷

Tale approccio del governo urbano viene introdotto parallelamente, e funzionalmente, alla definizione della nuova disciplina urbanistica. Si prevede in

5 Nel 1990 vengono promulgate una serie di norme rintracciabili nella legge n.142/90 sulle autonomie locali e nella legge n. 396/90, che prevedeva trasferimenti finanziari per l'assolvimento da parte della Città di Roma di interventi di interesse nazionale, funzionali al suo ruolo di Capitale d'Italia.

6 Il passaggio avviene con la riforma del Titolo V della Costituzione Italiana, che le attribuisce poteri e fondi speciali, senza modificarne organi e confini.

7 Già dalla fine degli anni '80, nuove tipologie di attori – collegati a banche, compagnie assicurative, compagnie di servizi – partecipano alla diversificazione del capitale investito nel settore del real estate romano (d'Albergo & Moini 2013).

particolare la flessibilizzazione dello strumento di piano, per andare incontro alle dinamiche rapide proprie allo sviluppo spaziale e alla pluralità degli interessi in gioco. I fautori del nuovo Prg propongono un approccio in discontinuità con la legislazione urbanistica nazionale – ancora legata a una pianificazione fondata prevalentemente su tradizionali meccanismi di *zoning* e di acquisizione dei suoli – senza riuscire tuttavia e inevitabilmente a distanziarsi dallo strumento del Prg. La lunga gestazione del Piano e le difficoltà di approvazione - dovute a dissidi politici interni al consiglio e alle difficoltà nelle relazioni inter-istituzionali con la Regione Lazio - rendono molti dei cambiamenti ipotizzati – in particolare la distinzione tra piano strutturale e operativo, l'introduzione di metodologie e processi complessi per la realizzazione dei progetti e la metodologia della compensazione – incompleti o in ritardo sull'effettiva evoluzione della pianificazione attuativa. Gli stessi obiettivi più esplicitamente strategici, come la definizione di aree di azione e protezione prioritaria (gli 'Ambiti strategici'), la diminuzione dell'occupazione di suolo o l'azione di rigenerazione delle periferie, non sono realmente portati avanti e non diventano parte dell'azione amministrativa neanche dopo l'approvazione del piano. Nei contenuti, la mutazione e adattamento di dispositivi di sviluppo spaziale ed economico diffusi a livello internazionale si affianca alla esplicitazione di determinati meccanismi di crescita radicati nella storia di espansione di Roma. Tali meccanismi vengono utilizzati durante la stesura del Prg sia per sottolineare il contrasto dei nuovi provvedimenti con il modello di sviluppo impostato dal piano precedente, basato sulla creazione del Sistema Direzionale Orientale (SDO)⁸; sia in termini di recupero, con la selezione di aree di sviluppo già individuate negli anni '60 e la coerenza con determinate letture della città, legate alla definizione delle periferie, dei caposaldi territoriali e delle priorità nel sistema della mobilità.

Il policentrismo, in particolare, è il paradigma utilizzato per ordinare uno sviluppo spaziale eterogeneo ma fortemente centripeto attraverso un progressivo decentramento di servizi e opportunità di lavoro. A Roma, questo modello si intreccia all'obiettivo politico di intervenire sulla struttura sociale, economica e organizzativa della città (Salvagni & Morassut, 2005). Policentrismo, 'cura del ferro' - implementazione del sistema metro-ferroviario - e sistema del verde - ossia un sistema di aree protette e agricole di pregio - sono i tre motori di questa macchina di sviluppo, strettamente legata, sia nelle retoriche sia nei fatti, alla realizzazione di alcuni "progetti urbani". Nella strategia discorsiva propria alle centralità, viene sottolineata la diversificazione delle vocazioni economiche ad esse collegate e la loro tensione alla moltiplicazione di progetti, funzioni e elementi di attrazione (Marcelloni, 2012). Si tratta dunque dei luoghi per l'infrastrutturazione non solo della nuova città ma anche di quella esistente.

8 Il Sistema Direzionale Orientale (SDO) è un progetto di sviluppo strategico territoriale che mira alla ristrutturazione e decentralizzazione dell'area amministrativa di Roma, allargandola dal centro storico verso i quadranti Est della città. Include la definizione di due principali poli terziari (il polo di Pietralata e il potenziamento delle funzioni terziarie su Via Cristoforo Colombo e nel quartiere Eur) e di un'arteria di collegamento che congiunga da nord a sud il Grande Raccordo Anulare (l'anello autostradale che circonda Roma) collegando le nuove aree di sviluppo.

Alcuni grandi progetti in corso di realizzazione prima dell'adozione del Prg del 2008 acquistano lo status di centralità e dunque una dimensione di eccezionalità rispetto alle normative vigenti. Si tratta di aree i cui strumenti esecutivi sono stati già approvati o sono in fase di approvazione, localizzati in aree già provviste di un rilevante potenziale di trasformazione (Ricci 2009: 53) o che ospitano un insieme di funzioni di scala metropolitana e servizi rari destinati a un ampio bacino di popolazione (Garano, in Ricci, 2001). Il processo sperimentale di azione su dieci centralità - circa la metà delle aree individuate - inizia nel 1995, con il progetto urbano per l'area di Ostiense ed è formalizzato nel 1999 con la prima delibera. Per raggiungere gli obiettivi previsti, l'azione di riorganizzazione spaziale è connessa, almeno nei discorsi, al processo di decentramento amministrativo che prevede il potenziamento dei poteri dei Municipi (Marcelloni, 2012). Nella relazione generale del Piano, ad esempio, le centralità sono considerate i nuovi centri ufficiali dei Municipi, punto di riferimento identitario per gli abitanti (vedi anche Campos Venuti, 2012).

3 | Le scelte strategiche nel progetto urbano

Su queste premesse, si possono sintetizzare le strategie iniziali dell'amministrazione capitolina in alcune scelte. Esse riguardano la localizzazione e funzionalizzazione delle aree: si osserva una diversa priorità data ai progetti rispetto alla reattività e all'interesse del mercato immobiliare; lo status di centralità, e quindi il suo status di eccezione, è riconosciuto ad aree già pianificate e dunque sottoposte a una disciplina diversa da quella prevista per i nuovi poli - ad esempio con diversi obblighi di standard e servizi; le aree scelte sono differenti da quelle del policentrismo spontaneo; non vengono individuati ambiti dotati di una caratterizzazione territoriale - ad esempio la zona del GRA, dove pure si trovano molti dei progetti - ma invece aree puntuali. Altre scelte riflettono la preferenza per una specifica 'tipologia di città' attesa: le decisioni riguardano volumi e densità, sono assunte in modalità che drammatizzano gli aspetti quantitativi e secondo un approccio *top-down*; c'è una netta distinzione tra città pubblica e privata; c'è tolleranza rispetto al consumo di suolo agricolo, nonostante la narrativa della riqualificazione e della lotta allo *sprawl*, e pur nel quadro di una diminuzione delle previsioni edificatorie del precedente piano regolatore (si veda Baioni in questo volume).

Si riconoscono inoltre scelte specifiche riguardanti la governance e gli attori coinvolti: ai processi partecipativi innovativi (tavole rotonde con le associazioni e i cittadini, workshops, ecc.), che si possono osservare negli esperimenti di pianificazione strategica in atto in alcune città italiane, si è preferita un'azione che desse risalto e diffusione al piano, utilizzando campagne di informazione, a Roma, e di promozione, all'estero (Campos Venuti, 2012) del progetto di città portato avanti. Si osserva infine la scelta di collaborare e negoziare con i principali attori del settore delle costruzioni romano - gli unici attori in città, oltre allo Stato, capaci di proporre progetti unitari alla scala prevista - e di consentire un proficuo mercato dei diritti a costruire. Il paradigma policentrico, già di per sé «aperto, inconclusivo, ambiguo» (Cremaschi, 2006), è dunque usato a Roma per

descrivere una serie di concetti e decisioni eterogenei e per concretizzare interessi convergenti tra pubblico e privato. Vale la pena osservare la strategia in azione in alcuni interventi fisici sul territorio, per avere un'idea più precisa delle sue conseguenze.

4 | Tre progetti strategici: Bufalotta-Porta di Roma, Tor Vergata e Eur Castellaccio.

I progetti analizzati in questo contributo attuano tre delle diciotto centralità dal Nuovo PRG (Figura 1) e sono tra i pochi effettivamente realizzati. L'iter del 'progetto urbano' a Roma non è univocamente definito nel contesto delle centralità: esso ha infatti una procedura prestabilita per quanto riguarda le centralità 'da pianificare' - ossia quelle programmate solo in termini di perimetro, localizzazione e quantità - ma non per quelle 'pianificate', che sono state realizzate utilizzando strumenti tradizionali e in variante ad entrambe le discipline in vigore al momento della loro progettazione. Ho selezionato tre aree di questo secondo gruppo: Bufalotta-Porta di Roma, Tor Vergata e Eur Castellaccio. Esse hanno caratteristiche e percorsi di implementazione molto diversi, ma condividono un simile uso degli strumenti. In nessuno dei tre casi, inoltre, i risultati sono quelli sperati; al contrario, rispetto alle aspettative del modello policentrico, rispetto a mix funzionale, impulso a settori alternativi di sviluppo, accessibilità e riduzione del traffico dei pendolari, si sono creati nuovi problemi e drammatizzati quelli già esistenti.

Una prima ridefinizione delle strategie generali avviene attraverso i piani operativi, con la scelta delle variabili per la localizzazione e le funzioni da inserire; ma sono l'Accordo di programma (AdP) e la convenzione urbanistica a restituire gli esiti dei processi negoziali fra gli attori e più complessivamente la riarticolazione dell'equilibrio fra settore pubblico e operatori privati. L'AdP, è utilizzato nella fase di variazione e approvazione dei progetti e permette la consultazione parallela di diversi livelli di amministrazione pubblica; la convenzione urbanistica, invece, è il modello base di contratto tra pubblico e privato, utilizzato per le lottizzazioni e modificato varie volte dalle giunte capitoline per adeguarne i caratteri alle nuove esigenze, comprese quelle degli operatori privati.

Alla scelta dei casi è seguita la raccolta della documentazione tecnico-amministrativa in grado di ricostruirne il processo. Negli schemi che seguono sono sintetizzati i momenti principali dell'iter decisionale e realizzativo e i contenuti delle convenzioni e delle altre determinazioni pubbliche (Figure 2-3-4).

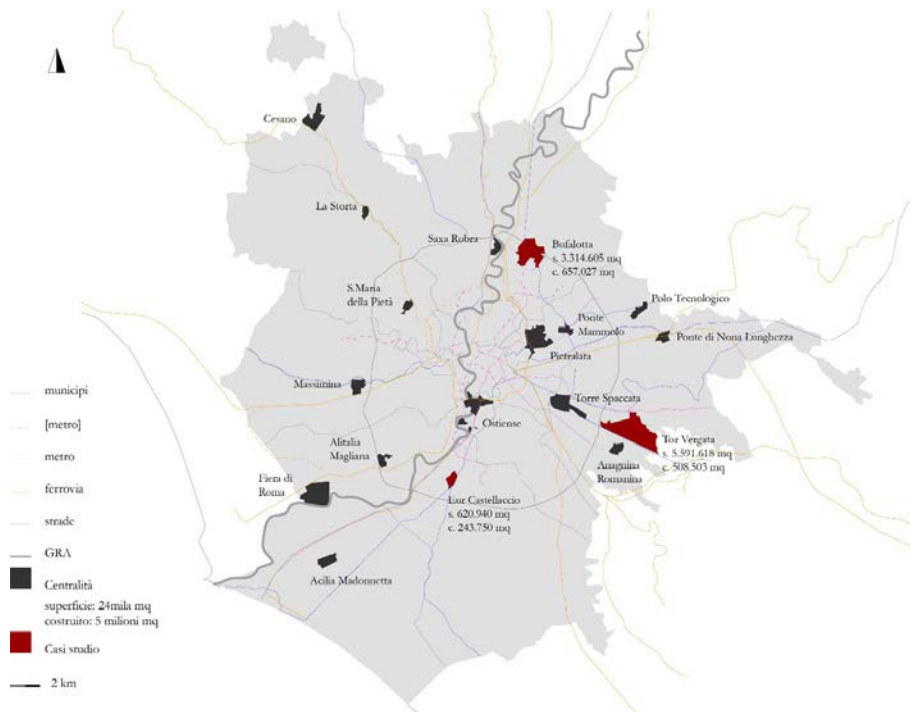


Figura 1 | Le centralità di Roma

Fonte: elaborazione dell'autore dei dati del PRG 2008.

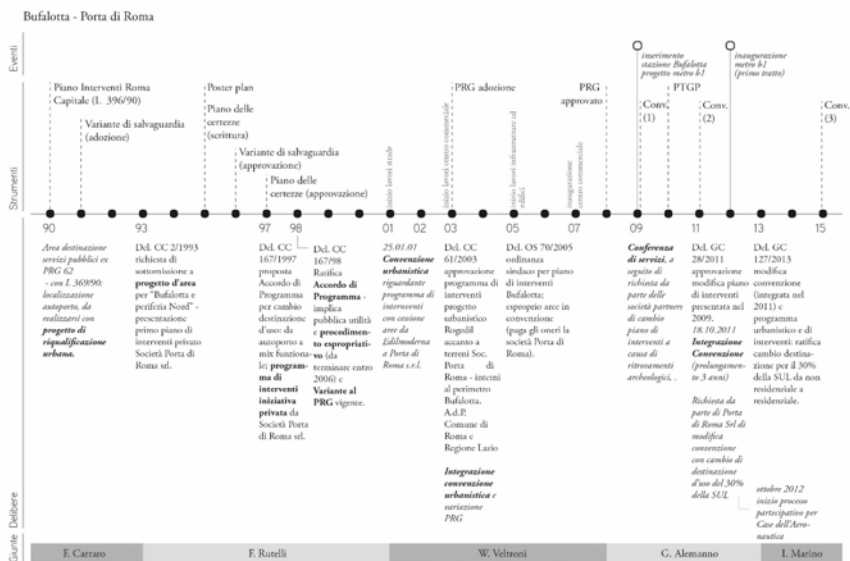


Figura 2 | Schema di sintesi dell'iter progettuale di Bufalotta

Fonte: elaborazione dell'autore.

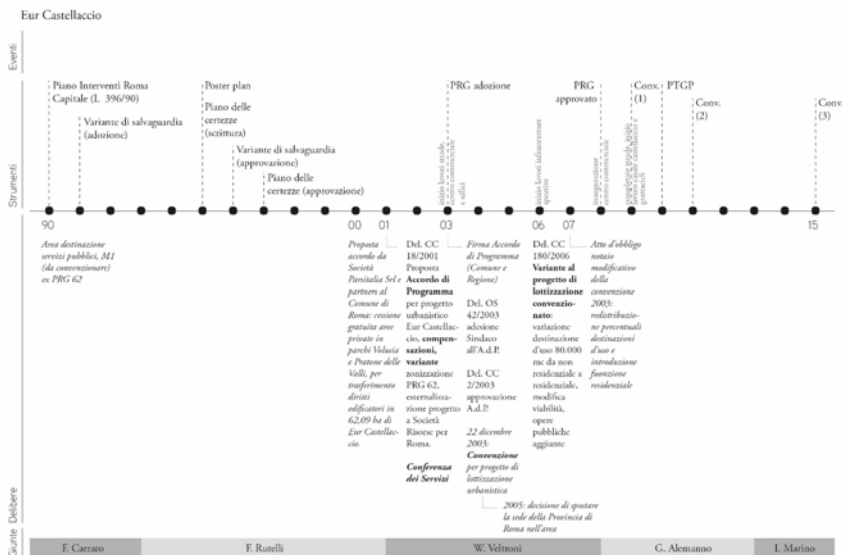


Figura 3 | Schema di sintesi dell'iter progettuale di Eur Castellaccio.
Fonte: elaborazione dell'autore.

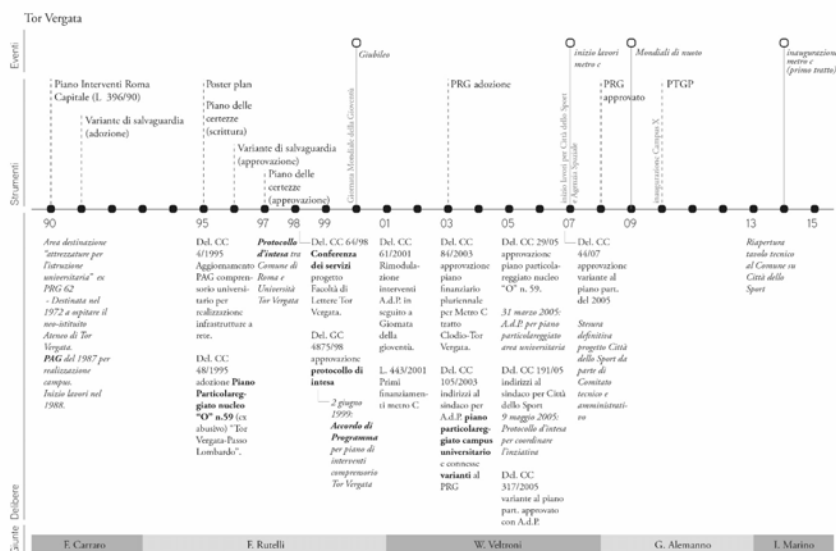


Figura 4 | Schema di sintesi dell'iter progettuale di Tor Vergata
Fonte: elaborazione dell'autore.

5 | Conclusioni: caratteri comuni nel passaggio da strategie a realizzazioni

Negli anni della pianificazione delle tre centralità, politici e urbanisti romani hanno giustificato l'uso della variante di piano nello sviluppo della città con l'inadeguatezza delle previsioni del piano del 1962-1965. Ciononostante, anche quando nel 2003 il nuovo piano viene adottato, la variante continua a essere usata quasi automaticamente. In particolare, viene utilizzata ogni volta che si desidera realizzare i progetti urbani in modalità che si discostano dalle prescrizioni strategiche, rispondendo così a problemi finanziari dei costruttori, o supplendo a una mancanza di autorità del Comune, incapace di imporre il regime del piano. La definizione specifica e i cambiamenti di direzione vengono dunque incorporati negli strumenti di implementazione. Le convenzioni utilizzate, però, non sono concepite per grandi progetti di sviluppo, ma per interventi a una scala minore e meno complessa e mancano di alcuni gradi di controllo del progetto. La realizzazione dell'iniziale interesse pubblico è basata infatti, in mancanza di strumenti di integrazione, sulla parallela (i) imposizione di regole stringenti riguardanti poche variabili spaziali e funzionali quali perimetri, volumi e standard, e sulla (ii) contrattazione tra amministrazione e costruttori. Rispetto all'imposizione di regole rigide, i risultati fisici fanno sorgere molte domande sui criteri scelti. Le evidenti mancanze a livello spaziale e qualitativo degli interventi di Bufalotta e Tor Vergata (Cellamare 2013, 2015), e la povertà funzionale che anche l'intervento di Eur Castellaccio, il più integrato nel contesto, testimonia, riguardano non tanto l'edilizia privata quanto i servizi e le attrezzature pubbliche. Si rinuncia completamente a un'offerta di alloggi sociali; si delega alla creazione di grandi parchi, da un lato, e centri commerciali, dall'altro, la funzione di spazio pubblico; si rinuncia alla definizione di spazi culturali al di fuori del centro storico, lasciandola a un'iniziativa dal basso priva di gerarchizzazione e rete organizzativa; si lascia spazio a un solo tipo di popolazione, il ceto medio-alto, e a un solo tipo di offerta lavorativa, legata al consumo e al terziario tradizionale.

Per quanto riguarda la contrattazione, la formula 'per interesse pubblico', che accompagna l'uso degli AdP, ad esempio, finisce per non fornire indicazioni chiare su cosa il pubblico definisca come suo interesse. Non implica infatti alcuna giustificazione o argomentazione che non sia fondata su semplici considerazioni di opportunità, anche nei casi di modifica sostanziale di un progetto – né alcuna consultazione pubblica con gli abitanti o i cittadini. Le decisioni sull'uso dei terreni non obbligano a una reinterpretazione delle previsioni generali, o a una messa in discussione della coerenza tra delle nuove soluzioni, sia all'interno dell'area che tra differenti nodi della struttura policentrica su cui dovrebbe svilupparsi la nuova città.

La 'trattabilità' di queste aree risulta oggi essere molto limitata. Da un lato, per le difficoltà dell'attore pubblico di interrompere processi ormai completamente scivolati nelle mani dei privati (se non al costo di un sostanziale blocco, come nel caso di Bufalotta). Dall'altro, a causa della evidente tendenza dell'amministrazione e delle giunte a riprodurre almeno parte dei processi che hanno dato luogo a tale situazione di stallo. A distanza di alcuni anni, infatti, questi primi esperimenti di

centralità suggeriscono un'endemica incapacità o non volontà di disincagliare la strategia iniziale dai colli di bottiglia in cui è finita. Uno dei problemi, in questo senso, riguarda la simultanea realizzazione di nuovi poli e di grandi infrastrutture, in particolare le linee della metropolitana, e più in generale la gestione delle tempistiche della loro realizzazione. Nei casi analizzati, i ritardi nella costruzione delle linee di trasporto pubblico su ferro hanno invalidato gran parte dei propositi iniziali. Come si osserva nelle convenzioni, ai privati non viene richiesta alcuna contribuzione economica o gestionale nella realizzazione delle stazioni localizzate nell'area di Bufalotta o di Tor Vergata. Anche quando viene fatto, nel caso di Eur Castellaccio, per una linea di collegamento di superficie, i lavori dei privati non sono subordinati al completamento delle infrastrutture – obiettivo che viene dunque ripetutamente rimandato dai costruttori. Nel caso di Tor Vergata, la realizzazione della cosiddetta Città dello Sport, che avrebbe dovuto qualificare l'area come futura centralità di livello metropolitano, è pianificata con un orizzonte di soli quattro anni, per approfittare dell'opportunità di ospitare grandi eventi nell'area (prima i Mondiali di Nuoto e poi i Giochi Olimpici). Le risorse economiche e decisionali del governo locale sono però troppo limitate per completare i lavori in tempo, in particolare a causa delle gravi carenze infrastrutturali di accessibilità. Questi ritardi sono stati riconosciuti come la causa più importante per il graduale abbandono della costruzione delle centralità. I progetti sono stati dunque progressivamente disconosciuti dalle giunte che sono succedute a quella Rutelli (in parte dallo stesso Veltroni, nel caso di Bufalotta) e sostituiti da azioni localizzate all'interno della rete di trasporti esistente. Nei processi analizzati, inoltre, la costante estensione dei termini fissati nelle convenzioni per la conclusione dei lavori privati - e, dunque, per la riscossione da parte del pubblico delle garanzie fideiussorie versate dai costruttori per coprire casi di inadempienza - mette in luce le incoerenze legate alle tempistiche di costruzione: gli attori privati hanno potuto lasciare i lavori meno remunerativi irrealizzati – come nel caso del Parco delle Sabine a Bufalotta, ancora privo di infrastrutture.

Un'ulteriore distanza tra strategie e azioni è data dall'incapacità di coordinare i passaggi di responsabilità. La delega delle singole azioni sia verso lo Stato - nel caso del commissariamento della gestione e costruzione del villaggio olimpico a Tor Vergata - che verso gli attori privati - riguardo alla decentralizzazione di alcune funzioni pubbliche a Eur Castellaccio (la sede del Ministero della Salute e dell'azienda partecipata per la mobilità di Roma (Atac)) - è priva del filtro di un tavolo permanente di discussione o di un agente intermedio – quello che secondo alcuni sarebbe dovuta essere l'agenzia Risorse per Roma, impostata invece come organismo per il monitoraggio dei progetti – finendo per complicare la realizzazione delle aspettative del governo.

Una delibera del Consiglio Comunale del 2005 (Del. C.C. 227/2005) sottolinea il bisogno di adeguare gli strumenti di implementazione nel passaggio a una fase meno sperimentale di realizzazione della strategia policentrica. In particolare, si suggeriscono due cambiamenti principali. Primo, la costruzione di una commissione tecnica incaricata di gestire tutte le procedure. I problemi

organizzativi emergono infatti in maniera evidente anche dalla presente analisi: per le centralità ‘pianificate’ il dipartimento di pianificazione del Comune non considera alcun piano di investimenti, limitandosi a controllare la conformità nel pagamento degli oneri da parte dei costruttori e il completamento degli interventi; l’osservanza delle richieste contenute nei contratti, avanzate dal pubblico nei confronti dei privati, è controllata da una congerie di uffici, ognuno dei quali segue differenti procedure e fa riferimento a specifici responsabili secondo la tipologia di progetto.⁹ In secondo luogo, la delibera auspica una maggiore flessibilità dei processi, soprattutto nel confrontarsi con i ritardi dei costruttori. Eppure, con la flessibilità finora introdotta – fatta del continuo ricorso a varianti dei progetti approvati (si vedano i numerosi passaggi negli schemi esemplificativi dei progetti) - l’efficienza in termini di *output* non è stata incrementata. L’interpretazione vaga e superficiale dei criteri di mix funzionale, di accessibilità, sostenibilità e consumo di suolo, insieme alle carenze nella definizione dei servizi qualificanti, hanno sottolineato l’importanza di una regolazione maggiore delle variabili di progetto. Invece di agire sulla definizione del processo, gli sforzi di flessibilizzazione hanno aiutato a finalizzare solo gli interventi privati, alleggerendo le condizioni entro le quali operano gli attori privati. Altri passi in questa direzione rischiano di incrementare la dipendenza del pubblico dall’iniziativa di questi ultimi. Tale dipendenza è rischiosa perché vorrebbe sopperire alla carenza di capacità organizzative, piuttosto che colmare un’effettiva mancanza di risorse finanziarie. Ma mentre la leadership politica, dovendo fronteggiare un ruolo diverso a livello internazionale, ha cercato soluzioni e modelli diversi per la crescita della città, gli attori privati si sono scarsamente rinnovati, rifiutando l’orizzonte di una modernizzazione spaziale ed economica della città. L’unico cambiamento introdotto riguarda la finanziarizzazione delle società di promozione, che ha principalmente generato maggiore interdipendenza orizzontale tra gli attori e un intreccio di interessi non più distinguibili semplicemente tra pubblico e privato, o tra locale e extra-locale, come nel caso dei fondi pubblico-privati di Eur Castellaccio¹⁰. Rispetto ai tre casi studio analizzati, la collaborazione con i privati nella costruzione della città ha dunque per lo più portato in superficie relazioni pre-esistenti, uno sforzo che ha contribuito alla contestuale tendenza alla “pacificazione” dei contrasti a livello politico. La collaborazione a livello decisionale si è dunque ridotta alla costruzione del consenso intorno a interessi e soluzioni non del tutto giustificabili come pubblici.

9 Nei processi di lottizzazione private che analizzo (Bufalotta e Eur Castellaccio), il Municipio monitora la costruzione della parte di interventi privati, a seguito dell’approvazione del progetto da parte dell’amministrazione centrale. Uno dei dipartimenti del settore Trasformazione Urbana del Comune (Strumenti Attuativi) controlla invece, *ex post*, la corretta implementazione dei servizi. Questo controllo si affianca alla concessione dei permessi a costruire, esercitato da un altro ufficio ancora, che è incaricato della verifica *ex ante* della conformità di specifici progetti architettonici.

10 Il fondo per la costruzione dell’intervento è composta da Società Parsitalia Real Estate (una cordata dei privati proprietari delle aree), Eur SPA (una partecipata del Ministero dell’Economia e delle Finanze e del Comune di Roma), Eurparco Srl (composta dall’azienda costruttrice Imef Spa, e da un fondo finanziario della banca BNP Paribas).

6 | L'azione delle decisioni intermedie sul territorio

Questo contributo ha inteso l'azione strategica di un governo locale come un processo fatto di cambiamenti marginali e continui, realizzati tramite l'iterazione di fasi decisionali. Attraverso l'esame di tre progetti di centralità, che rappresentano una nuova fase del governo e dell'urbanistica della città avviatasi all'inizio degli anni '90 del secolo scorso si è potuto verificare quanto segue:

- strategie e discorsi urbani e urbanistici si rispecchiano in parte nella storia recente di Roma e devono fare i conti con l'eredità delle previsioni e dei modelli precedenti, contenuta negli strumenti di gestione e sviluppo del territorio ancora in vigore durante gran parte del periodo di analisi. In parte, sono invece un momento di confronto con l'evoluzione dell'urbanistica nazionale e internazionale, un tentativo di revisione, ancorché confusa secondo alcuni, delle caratteristiche del piano, del rapporto tra pubblico e privato, delle temporalità e dei modelli di azione, della relazione tra urbanistica e governo locale;
- gli strumenti utilizzati per dare forma a queste strategie non si possono definire propriamente strumenti di attuazione, poiché non servono ad attuare strumenti preordinati – essendo in variante al piano in vigore, e precedenti al piano in preparazione – ma si configurano come tentativi di realizzazione diretta delle strategie;
- dal confronto tra le tre centralità analizzate, rispetto ai temi delle regole, dell'organizzazione e del rapporto tra attori pubblici e privati, emerge come il modello scelto di implementazione, pur tenendo conto delle profonde differenze tra i progetti, ha mostrato tutta la sua inefficacia rispetto agli obiettivi iniziali.

In conclusione, questo contributo sottolinea come nel contesto romano l'azione *per strumenti* dell'attore pubblico abbia dato luogo a effetti inattesi, e come tali effetti siano fondamentali per capire le trasformazioni fisiche concrete del territorio. Contestualmente, suggerisce due ulteriori oggetti di ricerca. Il primo, è dato dagli strumenti (che meriterebbero ognuno uno studio approfondito) e i modelli per il governo di Roma, la cui analisi in questa sede è stata selettiva e parziale. Il secondo è rappresentato dalle diverse modalità di governance che scaturiscono dalle applicazioni urbanistiche e spaziali di una data strategia, un costrutto che disgrega e riaggrega tante forme di azione, dando nuovi significati al ruolo del governo e alle sue responsabilità.

Riferimenti bibliografici

- Albrechts, L. (2006), "Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects", *European Planning Studies*, n. 14, vol. 10, pp. 1487-1500.
- Berdini, P. (2007) Quale PRG di Roma approverà la Regione? Quello approvato dal Consiglio comunale o quello contrattato dopo con la proprietà fondiaria? *Carta qui Lazio*, 34 (pubblicato online su Eddyburg.it 03/10/2007 "Il piano regolatore è fuori legge". URL: <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/9791/1/39>, ultima consultazione: 16/06/2017).
- Berdini, P. (2008), "Roma tra pianificazione e contrattazione", in Baldeschi, P., Massa, M. (a cura di) *Contesti – Città Territori Progetti*, Rivista del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del Territorio, Università di Firenze, n. 2, pp. 79-89.
- Bricocoli, M., Savoldi, P. (2010), *Milano downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare*. et al./EDIZIONI.
- Campos Venuti, G. (2012), *Amministrare l'Urbanistica oggi*. INU Edizioni.
- Carmona, M., Burgess, R. (2001), "Strategic Planning & Urban Projects: Responses to Globalization from 15 cities", *Transformations*, n. 4.
- Cellamare, C. (2013), Politiche e pratiche dell'abitare nella 'città del mercato' a Roma. *La Critica Sociologica*, 186, pp. 83-94.
- Cellamare, C. (2015), Il 'New Metropolitan Mainstream' a Roma. Politiche e pratiche dell'abitare in rapporto alle 'centralità' e alle polarità commerciali. (Articolo presentato alla conferenza annuale della rivista *Archivio Studi Urbani e Regionali*).
- Comune di Roma (1998), *Roma verso il 2000. Una città che cambia*. Palombi editori, Roma.
- Comune di Roma (2003), *Piano Regolatore del Comune di Roma – piano adottato*, Roma.
- Comune di Roma (2008), *Piano Regolatore del Comune di Roma – piano approvato*, Roma.
- Cremaschi, M. (2006), "A che serve il policentrismo?", In Jogan, I., Patassini, D., (a cura di) *Lo spazio europeo a livello locale*, INU Edizioni.
- Cremaschi, M. (2009), "Riqualificazione e rigenerazione urbana a Roma", dal sito: Trame urbane/urban plots (URL: <http://cremaschi.dipsu.it/?s=roma>, ultima consultazione: 10/03/1017)
- Delpirou, A., Nesi, H. (2011), "Transferts de droits à bâtir. Effets pervers du mécanisme de «compensation» à Rome", *Études foncières*, 151, pp.34-37.
- De Lucia, V., Erban, F. (2016) *Roma disfatta*, Castelvechi, Roma.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (a cura di, 2009), *Gli strumenti per governare*, Mondadori, Milano.
- Macchi Cassia, C. (1991), *Il grande progetto urbano. La forma della città dei desideri dei cittadini*, Carocci, Roma.
- Marcelloni, M. (2012), "Qualche riflessione sui progetti urbani a Roma", in Ferretti, L.V. (a cura di) *L'architettura del progetto urbano. Procedure e strumenti per la costruzione del paesaggio urbano*, Franco Angeli, Roma.

- Monclús, F. J. (2003), “The Barcelona model: and an original formula? From ‘reconstruction’ to strategic urban projects (1979–2004)”, *Planning perspectives*, n. 18, vol. 4, pp. 399-421.
- Pinson, G. (2009), “Il progetto come strumento d’azione pubblica urbana”, in Lascoumes, P., Le Galès, P. (a cura di) *Gli strumenti per governare*, Mondadori, Milano, pp. 107-149.
- Ricci, L. (a cura di, 2009), *Piano locale e... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*. Franco Angeli, Roma.
- Roma Capitale, Risorse per Roma (2011), *Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale. Dalla Porta dei Tempi al nuovo progetto*, Roma.
- Salet, W., Gualini, E. (a cura di, 2006), *Framing strategic urban projects: Learning from current experiences in European urban regions*. Routledge.
- Salvagni, P., Morassut, R. (2005), *Roma capitale nel XXI secolo, la città metropolitana policentrica*. Palombi Editori, Roma.
- Tocci, W. (2015), *Roma. Non si piange su una città coloniale. Note sulla politica romana*. goWare.

Abstract

Per capire l'urbanistica romana degli ultimi venticinque anni, niente è più rappresentativo delle cosiddette "compensazioni urbanistiche". Obiettivi ambiziosi, opportunismi e una dose di endemica sciatteria amministrativa e procedurale hanno aperto la strada a una congerie di iniziative costruttive, in una sorta di tela di Penelope che non trova mai compimento. Una vicenda nella quale, oggi, tutti risultano perdenti: cittadini e imprese, amministratori e tecnici.

Il contributo descrive e discute il meccanismo della compensazione previsto dal Piano delle certezze del 1997, le ragioni che hanno giustificato la sua introduzione, la sua traduzione nel nuovo PRG del 2008 e la gestione della sua attuazione. A partire da un bilancio provvisorio di quest'ultima, sono formulate alcune valutazioni su una vicenda che possiamo considerare come uno specchio deformato in cui si riflettono, ingigantite, le debolezze dell'urbanistica capitolina in riferimento - in particolare - allo scarto tra intenzioni iniziali ed esiti concreti, progressivamente sempre più ampio e tale da generare pesanti ipoteche sulle scelte future.

To fully understand the special characters of urban planning in Rome, during the last twenty-five years, nothing is more representative of the so-called *urban compensation*. Introduced by the 1997 Urban Plan ("Piano delle certezze"), that term is referred to transfer development rights as compensation for the economic loss for landowners, in case of changes in designated use provided by a new urban plan. The essay describes the initial goals of the compensation and the following implementation, highlighting how ambitious objectives, opportunism and a dose of endemic sloppiness paved the way for a series of constructive initiatives, in a sort of Penelope's shroud that never actually finds fulfilment. On the grounds of the current state of implementation it will be demonstrated why the urban compensation created a burden for future planning choices.

Le compensazioni a Roma: da espediente a ipoteca sul futuro

Introduzione: la “manovra delle compensazioni” a Roma

La locuzione «compensazione urbanistica» si riferisce al trasferimento della potenzialità edificatoria di un insieme di aree edificabili in base al piano regolatore di Roma del 1965 che, per ragioni paesaggistiche e ambientali, sono destinate ad «agro romano» o «verde pubblico» dal *Piano delle certezze* e dal *nuovo PRG* approvato nel 2008¹. L'appellativo “compensazione” allude al fatto che il danno arrecato ai proprietari dalla modifica della destinazione d'uso è controbilanciato dalla possibilità di realizzare altrove una volumetria di equivalente valore economico. Un termine, quindi, sintomatico del fatto che nel piano si privilegia il punto di vista del proprietario dei terreni.

La compensazione è introdotta formalmente con l'adozione del cosiddetto *Piano delle certezze* il 29 maggio 1997. Due anni prima, nell'ambito delle controdeduzioni alla *Variante di salvaguardia*, la giunta di centro-sinistra guidata da Francesco Rutelli aveva cancellato l'edificabilità di un consistente numero di aree. Nonostante l'entità della riduzione fosse di circa 40 milioni di metri cubi, le associazioni ambientaliste avevano giudicato insufficiente il taglio operato, per la permanenza di numerose zone edificabili all'interno delle aree comprese nello schema di Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali², o ricadenti in ambiti di valenza paesaggistica considerati ‘irrinunciabili’ in una serie di proposte formulate dal

1 Il testo fa riferimento ai seguenti piani: *Variante di salvaguardia*: adottata con delibera del Consiglio comunale 23/1991 (sindaco Franco Carraro), controdedotta con delibera del Consiglio comunale 40/1995 (sindaco Francesco Rutelli) e, a seguito della ripubblicazione, con delibera del Consiglio comunale 20/1996, approvata dalla Regione Lazio, con delibera di Giunta regionale n. 426/2002; *Piano delle certezze*: adottato con delibera del Consiglio comunale 92/1997 (sindaco Francesco Rutelli) e approvato dalla Regione Lazio con DGR 856/2004; *Nuovo PRG*: adottato con delibera del Consiglio comunale 33/2003 (sindaco Walter Veltroni) e approvato con delibera del Consiglio comunale 18/2008 (id.).

2 La proposta di *Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali*, approvata dalla Regione Lazio il 29 settembre 1992, affida agli enti locali il compito di individuare il perimetro dei parchi su planimetrie in scala adeguata. Il comune di Roma ha recepito lo schema con delibera del Consiglio comunale

Gruppo Consiliare Verdi (gennaio 1995), da Italia Nostra (giugno 1996) e dai “Comitati dei parchi” (maggio-luglio 1996). Un ordine del giorno, approvato dal Consiglio comunale il 22 febbraio 1996, aveva impegnato l’amministrazione a superare le contraddizioni del proprio operato e predisporre una «variante delle certezze», nella quale individuare le «aree non trasformabili» ed eliminare definitivamente le previsioni in contrasto con le finalità di tutela ambientale e paesaggistica.

Il *Piano delle certezze* stabilisce un discrimine chiaro: in presenza di vincoli cogenti imposti dalle leggi o dai piani paesistici, l’edificabilità è effettivamente eliminata; negli altri casi, è applicata una compensazione. Considerato l’andamento demografico e il deficit infrastrutturale della città, e in coerenza con gli indirizzi di tutela ambientale assunti dal Consiglio comunale, l’amministrazione avrebbe potuto motivare una riduzione generalizzata delle previsioni pregresse senza prevedere alcun risarcimento per i proprietari dei terreni. Invece, cautelativamente, circoscrive questa facoltà ai soli casi in cui la modifica della destinazione d’uso costituisce una ricaduta diretta dell’apposizione di vincoli statali e regionali. In tutte le altre situazioni, si dispone il trasferimento della potenzialità edificatoria, anziché la sua cancellazione³. Per Maurizio Marcelloni, allora direttore dell’*ufficio nuovo piano regolatore*, le aree da compensare rappresentano «una quota, fortunatamente marginale, delle previsioni da cancellare (3 milioni circa sui 57 complessivi cancellati)», la cui «eliminazione avrebbe comportato l’avvio di procedimenti giudiziari lunghi e complessi». (Marcelloni, 2003: 100).

Il ricorso alla compensazione consente di tramutare l’incertezza sull’indennizzabilità dei vincoli urbanistici⁴ in un’opportunità per risolvere il conflitto politico e comporre le istanze delle associazioni ambientaliste senza ledere gli interessi economici dei proprietari dei terreni. Il consenso della maggioranza consiliare attorno a questa “mossa del cavallo” è unanime e convinto: nella seduta del Consiglio comunale che discute il *Piano delle Certezze* i consiglieri del gruppo dei Verdi rivendicano come un proprio successo la cancellazione dell’edificabilità nelle aree di pregio ambientale⁵.

Nel prossimo paragrafo illustreremo in che modo è stata gestita nel tempo la

160/1994 e approva la perimetrazione dei dodici parchi che interessano il proprio territorio con le delibere del Consiglio comunale 39/1995 e 162/1996.

3 Non è prevista la compensazione nel caso in cui il *Piano delle certezze* abbia soppresso l’edificabilità di «compensori o zone con destinazione incompatibile con le classificazioni di PTP (tutela integrale TI, tutela orientata TO, tutela paesaggistica TP), laddove la presenza di vincoli [ex lege 1497/39, 1089/39 e 431/85] le rende cogenti».

4 Alla fine degli anni novanta si afferma, nel dibattito e nella prassi, la locuzione «diritti edificatori» che connota come un diritto del proprietario la potenzialità edificatoria attribuita dal piano. Si tratta di un’espressione fuorviante, dato che «non v’è un diritto di costruire immanente alla proprietà, ma un diritto che trae origine dal piano e che, dunque, è fin dal suo momento genetico conformato dal potere pubblico, che lo forgia definendo interamente l’an, l’ubi, il quomodo e il quantum delle trasformazioni ammissibili» (Traina, D.M., 2013: 33). Sul punto si rinvia altresì al parere *pro-veritate* chiesto da Italia nostra al giurista Vincenzo Cerulli Irelli, (Cerulli Irelli, 2003).

5 Nel sito web di radio radicale sono disponibili i file audio delle sedute del Consiglio comunale di adozione del *Piano delle certezze*. In particolare si rinvia all’intervento di Mirella Belvisi (<https://www.radioradicale.it/scheda/91500?i=2097454>).

manovra delle compensazioni e in quello successivo tratteremo un bilancio della sua attuazione, per poi soffermarci - nelle conclusioni - sulle ragioni che hanno determinato uno scarto crescente tra intenzioni iniziali ed esiti concreti, tale da generare una pesante ipoteca sulle scelte urbanistiche future.

Da eccezione circoscritta a strumento ordinario

I cinquantuno comprensori oggetto di compensazione sono elencati in un allegato alle norme del *Piano delle certezze*, con l'indicazione della capacità edificatoria da trasferire che, nel complesso, ammonta a 3.867.605 mc.

Negli anni successivi, il numero delle aree e l'entità delle volumetrie sono incrementati considerevolmente. I criteri di portata generale su cui si fonda la manovra porterebbero a selezionare un numero univoco e definitivo di aree, attraverso una semplice ricognizione. La compensazione, tuttavia, è applicata sin dall'origine anche a 11 casi particolari per i quali il Consiglio comunale aveva precedentemente autorizzato, attraverso specifici ordini del giorno, il trasferimento della volumetria a fronte della cessione gratuita al comune dei terreni⁶.

Questa estensione illumina l'ambiguità del meccanismo e del suo uso: la compensazione non è intesa solo come un'eccezione circoscritta, ma piuttosto come uno strumento operativo di portata generale, applicabile su impulso del Consiglio comunale. Una prima conferma si ha durante la formazione del nuovo piano, quando si riproduce un nuovo conflitto politico attorno all'edificazione del comprensorio di Tor Marancia, rimasto escluso dal novero delle aree da tutelare. Ancora Marcelloni (2003) ricorda come "la decisione della nuova amministrazione di acconsentire alla linea dello spostamento delle cubature in altre aree riapre di fatto la questione dei «numeri del piano» nel senso che essa comportava la necessità di individuare aree per la nuova localizzazione delle cubature e riapre il tema del ricorso al meccanismo della compensazione per le situazioni dove esistevano conflitti locali o politici». (Marcelloni, 2003: 188)

La scelta operata dalla giunta, ora guidata da Walter Veltroni, spiana la strada all'approvazione del *nuovo Prg* e produce un altro successo politico, il cui prezzo - tuttavia - sarà pagato negli anni a venire. Si determina, infatti, un vero e proprio salto di scala, poiché le volumetrie da trasferire - poco meno di 2 milioni di mc - incrementano del 50% l'intera manovra. Ma, soprattutto, si «apre la strada per ulteriori inserimenti negli elenchi delle compensazioni. Una manovra all'origine limitata alle sole situazioni individuate dal Piano delle Certezze diventa ora una prospettiva risolutiva di ogni situazione per la quale si metta in dubbio la realizzabilità in loco.» (Id.:190)

Il cambiamento di prospettiva lamentato da Marcelloni è comprovato da una serie di decisioni *ad hoc* assunte dal Consiglio comunale (tabella I), durante il mandato di Walter Veltroni e poi di Gianni Alemanno, con consenso pressoché

⁶ Tra questi l'area del *Pratone delle Valli* e della *Tenuta Aguzzano*, destinati a parco pubblico e soggetti ad esproprio. In entrambi i casi si era prodotto un contenzioso con i proprietari dei terreni, al quale si mette effettivamente fine autorizzando lo spostamento delle volumetrie in altri comprensori a fronte della cessione gratuita delle aree al comune.

unanime. Nel corso degli anni, il numero complessivo dei compensori sale a 71 e determina il raddoppio della volumetria da compensare rispetto a quanto stabilito nel *Piano delle certezze*⁷, con una serie di ripercussioni negative (tabella II).

Compensorio	Atto di riferimento	mc
F2-Volusia	Deliberazione Consiglio comunale 18/2001	83.262
F2-Borghetto S. Carlo	Deliberazione Consiglio comunale 44/2003	94.484
G3-Casal Giudeo sud (residuo Casale Gasperini)	Deliberazione Consiglio comunale 285/2006	36.301
Trullo Montecuccio	Deliberazione Consiglio comunale 40/2003	70.000
Egenco - Deposito Magliana	Deliberazione Consiglio comunale 73/2006	60.136
E1 - Torrino Valchetta	Deliberazione Consiglio comunale 73/2006	45.894
La Barbuta	Deliberazione Consiglio comunale 261/2006	30.353
Tenuta Acquafredda	Deliberazione Assemblea Capitolina 62/2011	210.000
E1 - Casal Giudeo	Deliberazione Assemblea Capitolina 20/2013	(a) 1.129.876
M2 - Santa Fumia	Deliberazione Assemblea Capitolina 47/2013	134.850
E1- Tor Pagnotta - Ricorso Cecchignola imm.	sentenza Consiglio di Stato 119/2012	(b) 1.800.000
M2- Olgiata - Ricorso Mannino	sentenza Consiglio di Stato 2360/2012	(b) 80.000
E1 -Tor Pagnotta - Ricorso Ieur	sentenza Consiglio di Stato 3476/2013	(b) 700.000
TOTALE		4.475.156

Tabella I | Compensazioni approvate con provvedimento *ad hoc*.

(a) Dato riferito alla proposta di controdeduzione, a fronte di 1.314.824 mc indicati nella DCC 20-2013 (b) Valori stimati

Fonte: elaborazione su dati raccolti nella ricognizione 2013 dell'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

	mc
Compensori elencati nelle tabelle allegate alle norme	4.023.194
Compensori indicati all'interno delle norme (Tor Marancia, Casal Giudeo)	2.247.928
Nuovo PRG	6.271.122
Ulteriori compensazioni autorizzate singolarmente (tabella I)	4.475.156
Totale	10.746.278

Tabella II | Volumetrie complessive

Fonte: elaborazione su dati raccolti nella ricognizione 2013 dell'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

Il bilancio deficitario dell'attuazione

Il *Piano delle certezze* rinvia ad atti successivi l'individuazione delle aree dove trasferire la capacità edificatoria, configurando di fatto una manovra organizzata in due fasi: la salvaguardia opera sin dall'inizio, mentre la rilocalizzazione avviene in un secondo tempo.

Al *nuovo PRG* è affidato il compito di stabilire le aree idonee al trasferimento delle volumetrie. Gli indirizzi formulati dalla Giunta per la «soluzione della questione delle compensazioni» definiscono il percorso da seguire per assicurare la coerenza con le scelte urbanistiche⁸.

7 Gli elenchi sono aggiornati ufficialmente per l'ultima volta nel 2008. La ricostruzione dello stato di attuazione promossa nel 2013 dall'assessorato alla trasformazione urbana (sindaco Ignazio Marino, assessore Giovanni Caudo) si rivela particolarmente complessa, ma consente di certificare il raddoppio delle quantità messe in gioco dalla compensazione.

8 Comune di Roma, Delibera di Giunta comunale 811/2000. La Giunta comunale approverà in seguito i criteri per le procedure di concorso (delibera 332/2004) e per l'istruttoria e approvazione delle proposte private mediante accordo di programma (delibera 333/2004). Il Consiglio comunale, con delibera 17/2010, approverà i criteri per l'applicazione del principio dell'equivalenza economica e la «definizione delle grandezze edilizie di riferimento per il computo dei diritti edificatori».

L'entità delle volumetrie realizzabili è determinata secondo un principio di equivalenza del valore immobiliare; perciò, se il trasferimento avviene su terreni di maggior valore, si ottiene una riduzione delle volumetrie complessive, contribuendo al ridimensionamento della capacità insediativa del piano. Il maggior valore economico è correlato alla qualità della localizzazione sotto il profilo urbanistico: centralità, connessione con la rete del trasporto pubblico, dotazione di servizi. Perciò appare possibile conseguire un duplice obiettivo: ridurre le quantità attraverso la concentrazione degli interventi in aree urbanisticamente idonee. A questo scopo si ipotizza di riservare alla mano pubblica una quota dell'edificabilità delle principali aree di trasformazione, per poterla assegnare successivamente ai titolari delle compensazioni, tramite un bando pubblico.

La concreta attuazione si discosta progressivamente dal percorso sopra descritto. L'amministrazione non si rivela capace di indirizzare la localizzazione attraverso l'assegnazione delle volumetrie e, fin da subito, guarda con favore agli accordi volontari fra i proprietari. Di conseguenza, nel *nuovo Prg* si estende il novero delle aree idonee al trasferimento a tutte le aree classificate come «città da ristrutturare» e «città da trasformare», compresi i nuclei di edilizia abusiva (noti come «toponimi»), localizzati nelle frange più esterne del territorio comunale, e gli «ambiti di riserva», una nuova categoria di aree di espansione collocate lungo il Grande Raccordo Anulare (Gra)⁹.

⁹ Una prima dettagliata ricostruzione e valutazione critica delle compensazioni, con un approfondimento su Tor Marancia, è compiuta da Helene Nessi e Aurelien Delpirou (Nessi, Delpirou, 2008: 65-68).

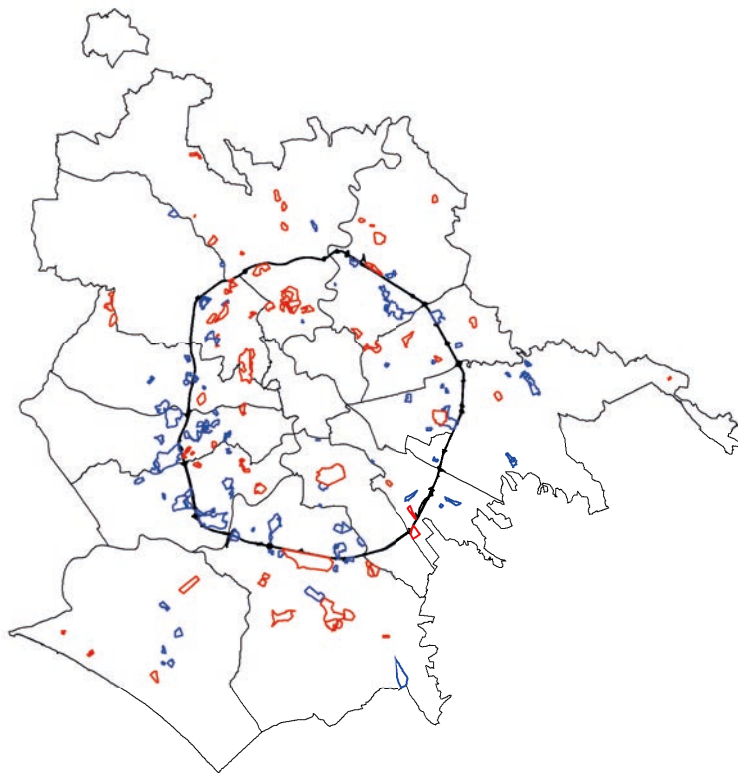


Figura 1 | Aree interessate dalle compensazioni

In bordo rosso i comprensori destinati a parco e area agricola ammessi a compensazione ('aree di partenza'); in blu le aree interessate dai programmi costruttivi nei quali è stata trasferita l'edificabilità ('aree di atterraggio').

Fonte: elaborazione su dati raccolti nella ricognizione 2013 dell'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

L'approvazione di proposte private, all'origine considerata come un'opzione procedurale fra le altre, diventa così il motore primo dell'attuazione delle compensazioni. Fino all'entrata in vigore del *nuovo PRG* il ricorso a varianti urbanistiche puntuali con le procedure semplificate stabilite dal Dlgs 267/2000 è una strada obbligata per anticipare l'attuazione delle operazioni. Ma anche in seguito, nonostante le previsioni generose del nuovo piano, si continua a ricorrere agli accordi di programma con contestuale variante urbanistica per derogare alle disposizioni riguardanti le localizzazioni e gli indici fondiari. In tal modo, si riducono le possibilità di orientare il trasferimento delle volumetrie in funzione di obiettivi e strategie urbanistiche e si esalta una mediazione politica scarsamente informata da considerazioni di tipo urbanistico.

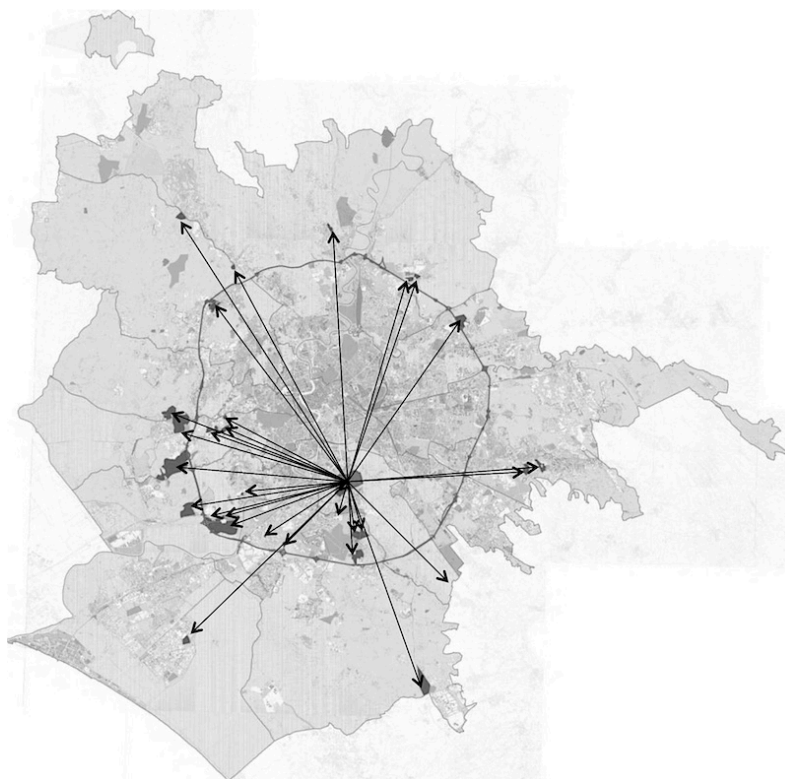


Figura 2 | Compensazione di Tor Marancia. Aree interessate dal trasferimento dell'edificabilità ('aree di atterraggio').

Fonte: elaborazione su dati raccolti nella ricognizione 2013 dell'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

Nei quindici anni intercorsi dall'adozione del *Piano delle certezze*, il Consiglio comunale adotta 61 programmi per 5.423.280 mc¹⁰. L'esito complessivo degli interventi è opposto a quello ipotizzato: i nuovi insediamenti sono disposti prevalentemente lungo il Gra e determinano l'apertura di un nuovo fronte edificato in direzione ovest che aggrava la dispersione insediativa e comporta il potenziamento del sistema viario attraverso un complicato sistema di complanari e strade di raccordo, i cui costi di realizzazione assorbono gran parte degli oneri urbanistici a scapito di altri servizi. «La città ad ovest compete con quella che si trova ad est [...] una città non del tutto prevista che si configura come esito di singole operazioni, una città costruita per parti» (Caudo, 2016: 13)¹¹. Inoltre, il minor valore economico dei terreni periferici determina un incremento delle volumetrie da realizzare. Il caso più eclatante, in questo senso, riguarda

10 La potenzialità edificatoria originaria è pari a 3.662.387. Il trasferimento, pertanto, ha prodotto un incremento del 46%.

11 La crescita urbana lungo l'arco occidentale in mancanza di una strategia e di un disegno urbano da parte del PRG è oggetto di una dettagliata disamina da parte di Marco Pietrolucci, (Pietrolucci, 2016: 31-88).

nuovamente il comprensorio di Tor Marancia, la cui compensazione è distribuita in 27 programmi costruttivi¹², localizzati in 11 municipi differenti, con un raddoppio del volume iniziale.

Numerose proposte private interessano aree carenti di verde e servizi pubblici e mal servite dal trasporto su ferro. Di conseguenza, si alimentano conflitti locali giustificati da ragioni urbanistiche del tutto analoghe a quelle che avevano indotto il decisore al ridimensionamento del piano del 1965. Anche la soddisfazione dei privati viene progressivamente a mancare: in molti casi l'approvazione delle proposte si trascina senza esito, per complicazioni infrastrutturali, sciatterie progettuali, nuovi adempimenti imposti dalle leggi, immancabili traversie con i ritrovamenti archeologici e lungaggini burocratiche. Le difficoltà attuative si riverberano sulla realizzazione dei parchi pubblici previsti nelle aree da compensare; non bastasse, nei casi in cui le opere sono realizzate, il comune si dimostra impreparato ad assumerne la gestione, per carenza e cattiva allocazione di risorse unita alla frammentazione delle competenze.

Programma costruttivo	Municipio	Destinazione d'uso dell'area (Nuovo PRG 2003)	Atto amministrativo
ANAGNINA	VII	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC n.47/2003
BOCCEA M2	XIII	ATO I77	Indirizzi al Sindaco - DCC n.45/2003
BOCCEA PRINT'	XIII	PRINT' (Verde e servizi)	Indirizzi al Sindaco - DCC n.256/2005
CASAL GROTTONI	IX	Tessuti residenziali; Servizi; Ferrovie nazionali, metropolitane, e in concessione, aree di rispetto; Nodi di scambio	Indirizzi al Sindaco - DCC n.66/2007
CASAL LUMBROSO	XII	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.283/2005
CASAL MONASTERO	IV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.257/2003
CASALE GASPERINI	IX	ATO R4; Aree agricole; Strade	Indirizzi al Sindaco - DCC n.285/2005
CASALOTTI F2	XIII	ATO I15	Indirizzi al Sindaco - DCC n.45/2003
CASETTA MISTICI	V	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC n.79/2005

¹² Secondo la ricognizione del 2013, il Consiglio comunale ha autorizzato finora 23 programmi e altre 4 proposte sono in fase istruttoria. Il programma urbanistico «Divino Amore», approvato con accordo di programma sottoscritto il 16 giugno 2009, non è risultato realizzabile a causa dell'intervenuta apposizione di un vincolo paesaggistico e si è previsto di rilocalizzare la volumetria, sempre con il metodo della compensazione, in uno dei programmi attualmente in istruttoria. I trasferimenti autorizzati ammontano da 1.651.591 mc e comportano la realizzazione di 3.213.839 mc. Resta ancora da compensare il 15% della potenzialità edificatoria originaria.

CASTEL DI LEVA	IX	PRINT (Tessuti e Verde e servizi)	Indirizzi al Sindaco - DCC n.2/2007
CASTEL FUSANO/ INFRINETTO	X	ATO R16	Indirizzi al Sindaco - DCC n.258/2005
CASTELVERDE	VI	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Delib. Giunta Com. n.840/2000
C E C C H I G N O L A OVEST	IX	ATO I7	Indirizzi al Sindaco - DCC n.315/2005
C I N Q U I N A BUFALOTTA	IV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
COLLATINA	V	PRINT	Indirizzi al Sindaco - DCC n.122/2007
COLLE DELLE GENSOLE	IX	ATO I8	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
COLLINA FLEMING	II	ATO R44	Indirizzi al Sindaco - DCC n.46/2003
EUR CASTELLACCIO	IX	Centralità pianificata	Indirizzi al Sindaco - DCC n.18/2001
F O N T A N A CANDIDA	VI	Ambito di riserva, PRINT (Verde e servizi); Aree agricole; Strade	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
GIUSTINIANA	XV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco -DCC n.7/2007
GROTTAPERFETTA	VIII	ATO I60	Indirizzi al Sindaco -DCC n. 53/2003
INFRINETTO SUD	X	ATO I40	Delib. Giunta Cap. N. 376/2011
LA TORRETTA	IX	ATO R8	Indirizzi al Sindaco -DCC n.42/2003
LUNGHEZZA	VI	ATO I3	Indirizzi al Sindaco - DCC n.296/2005
L U N G H E Z Z A - NOCETTA	VI	Centralità pianificata	Indirizzi al Sindaco - DCC n. n.21/2013
MAGLIANA GRA	XI	PRINT (tessuti e Verde e servizi); Aree agricole; ATO I67	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
MAGLIANELLA GRA	XIII	PRINT (tessuti e Verde e servizi); Aree agricole	Indirizzi al Sindaco -DCC n.284/2005
M A G L I A N E L L A Baleniére	XIII	PRINT (tessuti e Verde e servizi); Aree agricole	Indirizzi al Sindaco - DCC n.177/2003
MARANELLA	VII	PRINT (tessuti e Verde e servizi);	Indirizzi al Sindaco - DCC n.70/2006
MASSIMINA	XII	Centralità da pianificare	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
MEZZOCAMMINO	IX	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC n.109/2004
MONTESPACCATO	XIV	PRINT (Verde e servizi);	Indirizzi al Sindaco - DCC n.278/2005

MONTI DELLA BRECCIA	III	Verde privato attrezzato	Indirizzi al Sindaco - DCC n.40/2006
MURATELLA	XI	ATO I68	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
OLGIATA	XIV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
PARCO TALENTI	III	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC 44/2003 e n.109/2004
PESCACCIO	XII	Ambito di riserva; Aree agricole; Verde privato attrezz.	Indirizzi al Sindaco - DCC n.261/2006
PIETRALATA	IV	ATO R76	Indirizzi al Sindaco - DCC n.46/2003
PONTE GALERIA	XI	ATO I71	Indirizzi al Sindaco - DCC n.45/2003
PONTINA	IX	ATO R70	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
P O R T U E N S E - SPALLETTE	XI	PRINT' (tessuti e Verde e servizi); Aree agricole	Delib. Giunta Cap. n.239/2013
PRAMPOLINI	V	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al Sindaco - DCC n.109/2004
PRATO SMERALDO	IX	ATO R66	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
PRIMA PORTA	XV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003
RISERVA VERDE B	X	ATO I10	Indirizzi al Sindaco - DCC n.276/2005
S A M B U C A PISTOIESE	III	ATO I73	Indirizzi al Sindaco - DCC n.44/2003
SPINACETO	IX	PRINT' (tessuti e Verde e servizi)	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 21/2012
STAZIONE AURELIA	XIII	Ambiti a pianificazione particolareggiata già definita	Indirizzi al sindaco - DCC n.40/2003
TENUTA RUBBIA	XII	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.53/2003 e 99/2003
TOR CERVARA	IV	ATO R61	Indirizzi al Sindaco - DCC n.41/2003
TOR SAN GIOVANNI	IV	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.71/2006
TOR TRE TESTE	V	ATO I2; Verde e servizi	Indirizzi al Sindaco - DCC n.318/2005
TORRESINA 2	XIV	Tessuti; Verde e servizi; Aree agricole	Indirizzi al Sindaco - DCC n.110/1997
TORRINO SUD	IX	ATO R26; Verde e servizi; Strade	Indirizzi al Sindaco - DCC n. 53/2003

VIA AURELIA KM13	XIII	ATO R32	Indirizzi al Sindaco - DCC n.53/2003 e 99/2003
VIA DELLE VIGNE	XI	ATO R72	DCC 261/2005 e – DAC n.48/2013
VIA DI BRAVA	XII	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.47/2013
VIA DI BRAVA Pescaccio	XII	Ambito di riserva	Indirizzi al Sindaco - DCC n.261/2006
VIA DI VILLA TROILI	XIII	ATO R23	Indirizzi al Sindaco - DCC n.277/2005
VIGNA MURATA	VII	PRINT (tessuti e Verde e servizi)	Indirizzi al Sindaco - DCC n. n.20/2012
OSTIENSE 167	XI	Centralità pianificata	DCC n.31/2007

Tabella III | Programmi costruttivi autorizzati

Nota: Si noti come, in larga prevalenza, i programmi costruttivi siano presentati in aree di espansione (Ambiti di Riserva, Ambiti di trasformazione ordinaria-ATO) e nelle aree libere all'interno dei PRINT. L'approvazione degli "Indirizzi al sindaco" con delibera di Consiglio comunale (DCC) o di Assemblea capitolina (DAC) è *propedeutica alla stipula di un accordo di programma*. *Fonte:* elaborazione dell'autore sulla base di dati raccolti nella ricognizione promossa nel 2013 dall'Assessorato alla trasformazione urbana di Roma Capitale.

Conclusioni: l'ipoteca delle compensazioni e il tatticismo inoperoso dell'urbanistica romana.

127

«La rilocalizzazione dei diritti edificatori riconosciuti è ormai una prassi acquisita (...) Le compensazioni che sono una sorta di debito finché non vengono allocati i diritti edificatori hanno passato il punto di non ritorno e stanno per diventare un problema residuale. Dopo questa stagione di transizione si potrà finalmente passare alla gestione ordinaria dell'urbanistica.» (Modigliani, 2005: 94)

Come evidente, l'esito della manovra delle compensazioni è molto distante da quanto previsto da Daniel Modigliani, direttore dell'ufficio di pianificazione durante la formazione del *nuovo PRG*. Nonostante il numero elevato di programmi costruttivi adottati dal comune, la conclusione della manovra delle compensazioni è ancora lontana. E' stata interamente trasferita la capacità edificatoria di soli 15 comprensori su 71 e, complessivamente, le volumetrie ancora da trasferire ammontano a oltre 6 milioni di mc. Si tratta di un'eredità pesante che in misura consistente discende da decisioni assunte extra-piano – sia attraverso l'accoglimento di ricorsi sia attraverso decisioni del Consiglio comunale - e che non trova corrispondenza nel dimensionamento e nell'offerta di aree del piano regolatore. Non è eccessivo sostenere che il «debito» di cui parla Modigliani si sia nel tempo trasformato in un «derivato» urbanistico i cui effetti rischiosi incombono sulla gestione urbanistica attuale e futura della città.

L'eccesso di offerta immobiliare dovuto all'esaurirsi dell'ultimo ciclo edilizio ha per ora allentato le pressioni da parte degli interessi proprietari. Tuttavia, qualora cambino le condizioni di contesto, si dovrà decidere se eliminare il meccanismo della compensazione o se attrezzarsi per gestirlo in modo più virtuoso, per

ricondurne l'attuazione verso quegli obiettivi di razionalità urbanistica finora disattesi.

Qualunque ipotesi sui contenuti delle future politiche urbanistiche deve tenere conto del perpetuarsi dello scarto fra intenzioni e realizzazioni, una costante della storia urbanistica della capitale.

Così si esprimeva Luigi Piccinato, nel 1977: «la città è cresciuta in modo diverso da come avevamo previsto in quel piano, si usa dire, mentre si dovrebbe confessare che l'Amministrazione non è stata capace in questi quindici anni di svolgere una gestione del Prg tale da porne le premesse per la vitale realizzazione, anzi ha fatto l'opposto.» (Piccinato, 1977: 155). E così, vent'anni dopo, Daniel Modigliani: «erano più di cento gli strumenti urbanistici esecutivi sospesi, tra piani di recupero, piani di recupero delle zone ex abusive, piani per l'edilizia residenziale pubblica e lottizzazioni convenzionate. Tutti residui del passato lungamente attesi e diventati quasi sempre atti dovuti, in particolare nelle periferie con alta concentrazione di lottizzazioni abusive e gravi carenze di attrezzature e servizi.» (Modigliani, 2005: 94)

Non è possibile limitarsi a constatare come l'urbanistica romana del dopoguerra abbia cercato, senza grande successo, di rimediare con nuovi atti di pianificazione alle derive di quelli precedenti. Le categorie del *fallimento*, per stigmatizzare gli errori iniziali, o del *tradimento*, per lamentarsi delle successive deviazioni, da sole non bastano per spiegare fino in fondo le ragioni che provocano tale scarto. Il mancato governo di questa manovra urbanistica offre alcune indicazioni in più.

Innanzitutto, appare evidente il prevalere di comportamenti tattici e di breve periodo sulle strategie di lungo periodo. In altri termini, il gradualismo dell'azione pubblica basato sulla ricerca del consenso con il settore immobiliare - diventato attore unico della trasformazione urbana, per il progressivo esaurirsi dell'iniziativa pubblica tanto sul versante della residenza, quanto su quello della direzionalità - si è tramutato ben presto in una gabbia che ha soffocato ogni intenzione riformista. Né le esplicite dichiarazioni programmatiche del 1996 e del Piano delle certezze sulla riqualificazione urbana, la cura del ferro, la politica dei parchi, né tanto meno quelle contenute nel nuovo PRG¹³ hanno costituito un riferimento sufficientemente solido e quindi capace di contenere tale evoluzione. Nei provvedimenti assunti dal Consiglio comunale fino al 2013, le assunzioni del piano appaiono in tutta evidenza come una mera retorica cui riferirsi per giustificare l'accoglimento delle sollecitazioni esercitate dagli operatori privati¹⁴. Altrettanto rilevante è il ruolo degli apparati tecnici. Il progressivo indebolimento

13 Nella relazione del *nuovo* PRG sono indicate le «cinque opzioni» del nuovo piano e le «scelte strategiche», riguardanti: stabilità di popolazione, ricompattazione delle previsioni, riorganizzazione della mobilità locale, vocazioni di alcune aree, limiti del riequilibrio dello sviluppo verso est, prospettive del settore edilizio e costituzione di una riserva comunale di aree trasformabili.

14 L'amministrazione guidata da Ignazio Marino fra il 2013 e il 2015 segna una discontinuità nella gestione delle compensazioni: l'assessore Giovanni Caudo - con il quale l'autore ha collaborato - promuove una ricognizione generale dello stato di attuazione, interrompe la progressiva estensione della manovra attraverso ulteriori decisioni *ad hoc*, cerca di portare a compimento l'apertura e gestione dei parchi (con successo a Volusia, Borghetto San Carlo e con difficoltà a Tor Marancia e Trullo-Montecucco). La forzata interruzione della consiliatura ha impedito di procedere oltre e di

della macchina amministrativa ha ostacolato l'attuazione di un meccanismo che avrebbe richiesto elevate e qualificate capacità operative. La costituzione di una riserva pubblica di edificabilità, l'assegnazione della stessa tramite bando pubblico, la procedura di verifica e approvazione delle proposte private, l'effettuazione dei concorsi per la realizzazione delle opere pubbliche, l'assegnazione dei servizi realizzati nelle aree di trasformazione e la gestione dei parchi naturali e agricoli ceduti al comune: ognuno di questi passaggi si è rivelato un ostacolo insormontabile e i pochi successi conseguiti rappresentano vere e proprie eccezioni in un panorama complessivamente fallimentare.

Infine, anche senza approfondire l'analisi delle condizioni di contesto¹⁵, dal punto di vista particolare di questa vicenda possiamo comunque trarre qualche indicazione sul ruolo svolto da alcuni attori urbani. Alle associazioni ambientaliste e ai comitati locali si deve l'impulso iniziale, in favore della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente. Tuttavia, nel momento in cui si è data forma e sostanza alle decisioni, il mondo della cittadinanza attiva è stato escluso e il castello procedurale, formalmente costruito a garanzia degli interessi collettivi, ne ha ostacolato ogni forma di inclusione positiva.

Questa divaricazione ha certamente influito sulla mancata composizione fra gli interessi propri ad alcuni interessi economici – innanzitutto la proprietà fondiaria e gli sviluppatori, spesso coincidenti fra loro – e quelli della domanda sociale. Non solo la definizione dei programmi costruttivi si è appiattita su un'offerta indifferenziata e banalizzata di abitazioni e centri commerciali, ma persino le scelte riguardanti i 2.000 ettari di superfici da acquisire al patrimonio pubblico hanno ignorato le istanze legate all'economia sociale e al welfare civico e non hanno offerto opportunità per promuovere forme differenti di sviluppo locale¹⁶. Se non si affronteranno con decisione queste tre questioni cruciali illuminate dalla vicenda paradigmatica delle compensazioni, ogni dibattito sulle intenzioni e sugli strumenti della pianificazione nel contesto romano sarà destinata a rimanere un esercizio sterile e ogni ipotesi di soluzione della vicenda delle compensazioni risulterà illusoria o, peggio ancora, velleitaria.

Riferimenti bibliografici

- Caudo, G. (2016), "Roma e la forma della città" in Pietrolucci, M., *Verso la realizzazione delle microcittà di Roma*, p. 13.
- Cerulli Irelli, V. (2003), "Parere pro-veritate", in *Bollettino dell'Associazione nazionale italiana per la tutela del patrimonio artistico e naturale* dell'Associazione n. 390/2003, disponibile anche su <http://eddyburg.it>.
- D'Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell'urbe*, Carrocci, Milano.

affrontare il tema della gestione del residuo della manovra, in connessione all'aggiornamento del PRG.

¹⁵ Si rinvia, in particolare, alle considerazioni sul regime urbano e sulla debolezza dei corpi intermedi in D'Albergo E., Moini G. (2015), e Tocci W. (2009).

¹⁶ Cfr. il contributo di Stefano Sampaolo in questo volume.

- Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea: il nuovo piano regolatore di Roma*, Editori Laterza, Roma.
- Modigliani D. (2005), in P. Salvagni (a cura di), *Roma Capitale nel XXI secolo. La città metropolitana policentrica*, Palombi, Roma.
- Nessi H., Delpirou A. (2008), “Le mécanisme de ‘compensation’ à Rome” in *Revue Urbanisme*, 362/2008, pp. 65-68.
- Piccinato L. (1977), “Tutte le colpe dell’amministrazione”, *Il Messaggero*, 8 luglio 1977, in Zevi S. (2016), *Idee e piani per il territorio romano: un contributo dell’Archivio Luigi Piccinato*, Gangemi, Roma.
- Pietrolucci, M. (2016), *Verso la realizzazione delle microcittà di Roma*, Skira, Ginevra-Milano, p. 31-88.
- Tocci W. (2009), “L’insostenibile ascesa della rendita urbana”, in *Democrazia e diritto*, 1/2009, Franco Angeli, Milano, pp. 17-59.
- Traina, D. M. (2013), “Lo *ius aedificandi* può ritenersi ancora connaturale al diritto di proprietà?”, relazione al convegno promosso dalla Fondazione Cesifin Alberto Predieri, 7 marzo 2013, disponibile su www.cesifin.it.

Riconoscimenti

La ricostruzione dello stato di attuazione delle compensazioni è stata possibile grazie alla competenza e al rigoroso lavoro di Laura Forgione, all’epoca funzionario tecnico dell’unità operativa Piano Regolatore presso il Dipartimento di programmazione e attuazione urbanistica di Roma Capitale.







BASI COGNITIVE DI POLITICHE E PROBLEMI PUBBLICI EMERGENTI

CRISI ED EVOLUZIONE DEI MODELLI DI SVILUPPO E DI GOVERNO

CRISI E TRASFORMAZIONI
DELLE POLITICHE, DELLE REGOLAZIONI E
DEI BENI PUBBLICI FRA FALLIMENTI
E REGIMI EMERGENZIALI

FIGURE TERRITORIALI METROPOLITANE
FRA USI DEL SUOLO
E PRATICHE SOCIALI DELLO SPAZIO

INTERDIPENDENZE, METABOLISMI,
TRANSIZIONI E SOSTENIBILITÀ
DEL SISTEMA URBANO

INTERDIPENDENZE POLITICHE TRANSCALARI

PRATICHE INFORMALI FRA
CAPITALE SOCIALE E CAPITALE SPAZIALE

PROMESSE E FALLIMENTI DELLE NUOVE
GOVERNANCE FRA PARTENARIATI,
PARTECIPAZIONE E COLLABORAZIONE

QUESTIONE URBANA, CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI E RAPPRESENTAZIONI DELLE DISEGUAGLIANZE SOCIO-SPAZIALI

RETORICA, REALTÀ ED APORIE DELLE STRATEGIE PUBBLICHE, DEGLI ATTORI E DEI LORO STRUMENTI

RIARTICOLAZIONE E RISIGNIFICAZIONE
DELLE FORME DI AZIONE COLLETTIVA
NELLO SPAZIO URBANO



**GOVERNANCE
E MODELLI
DI SVILUPPO
URBANI**



Roma.

La città senza progetto

Introduzione

Nel costruire questo percorso, si farà ampio ricorso alla citazione dei testi dei partecipanti alla sessione, sebbene essi siano riprodotti nel volume. È però indispensabile far “parlare” i testi tra loro, con l’obiettivo di selezionare e connettere le aree analitiche e semantiche che permettono a chi scrive - con assoluta parzialità - di provare a fornire uno schema interpretativo. Dalla conclusione del Convegno alla stesura di questo testo sono passati alcuni mesi; grazie all’instancabile e puntuale lavoro dei suoi organizzatori è stato possibile ri-osservare il contenuto della discussione avvenuto allora, e confrontare le linee di analisi e dibattito provocate a caldo con quelle emerse in questo secondo approfondimento “a freddo”. Nel frattempo Roma non si è fermata - almeno, non completamente - e i temi dei contributi in oggetto sono stati trattati anche in studi ulteriori (D’Albergo e De Leo, 2017); inoltre, il giudizio su di essi può essere certamente influenzato da nuovi eventi contingenti accaduti nel frattempo, i quali condizionano - volenti o nolenti - analisti e studiosi.

Non è potuto passare inosservato il riemergere della questione giudiziaria e di quella corruttiva (nonché il modo nel quale i media influenzano il dibattito attorno alle due questioni), a seguito degli arresti connessi alla costruzione dello Stadio della Roma; non a caso, ben due interventi, quello di D’Albergo, Moini e Pizzi e quello di Altavilla e Pizzo, affrontano direttamente la questione e le sue ricadute sui modelli di decisione di policy nel campo delle politiche urbanistiche, affrontando anche la vicenda in termini di analisi complessiva dell’apparato regolatorio che determina la relazione pubblico privato (il tema è centrale per Altavilla e Pizzo).

Forse, già questo è uno spunto di interesse per ulteriori sviluppi dello studio del caso romano. Prendendo a riferimento la letteratura politologica italiana sul tema delle corruzione (Vannucci e Della Porta, 2016; Vannucci, 2012), varrebbe la pena comparare con metodo diacronico le evoluzioni del sistema politico romano nel

periodo post-Tangentopoli, tra il crepuscolo della cosiddetta Prima Repubblica, rappresentato a Roma dalla Giunta Carraro e dagli scandali e gli arresti di allora, e il passaggio - altrettanto epocale? - che va dalla caduta della Giunta Marino al primo scandalo del Governo del Movimento Cinque Stelle.

C'è già materiale per comparare come il sistema politico romano, in due occasioni, sia uscito trasformato da due apparenti fenomeni di azzeramento dell'era politica precedente: cosa significa uscire, per via giudiziaria, da un sistema nel quale vige il primato dei partiti e, invece, uscire da uno nel quale i partiti sono deboli e disarticolati; cosa significa entrare in una nuova stagione con una classe politica, pur sempre, di estrazione partitica (al netto dei "nuovismi" di 25 anni fa) e cosa significa, invece, entrarvi con una classe politica reclutata al di fuori dei meccanismi tradizionali di partito; può essere interessante osservare le retoriche pubbliche dei due nuovismi a confronto, entrambi nati con l'obiettivo simbolico di rappresentare una fase politica di rigenerazione; può essere interessante osservare i modelli di interazione tra "nuova politica" - la novità dei sindaci eletti direttamente dal popolo e il primo sindaco di una grande città eletto dal Movimento Cinque Stelle, una forza politica che si fonda sulla critica alle forme tradizionali della rappresentanza - e amministrazione, società, media, poteri economici.

Nel primo caso si trattò del crepuscolo di un sistema politico consolidato, sia a livello nazionale che locale: nel nuovo municipalismo "dal basso" si ripose grande fiducia perché esso potesse rigenerare, tra innovazione e continuità, il sistema politico italiano; del secondo ancora non sappiamo: certo, pare difficile, oggi, avvicinarsi al caso romano senza vivere la suggestione di Roma quale anticipazione locale di dinamiche di Governo nazionali (nella produzione di nuovi circuiti di selezione delle élite, di stili di governance, di definizione di nuovi approcci alle politiche pubbliche, di comunicazione, di interazione tra società e potere politico). Nel primo caso si intendeva rigenerare - almeno nella retorica pubblica - l'arte del far politica, nel secondo caso la si vuole azzerare per far spazio a forme radicalmente nuove di rappresentanza e di costruzione dei processi decisionali. Intanto, più modestamente, quello che è certo è che le forme della corruzione e della loro relazione con i processi della decisione sono, essi stessi, fenomeni che possono raccontare qualcosa di rilevante sul rapporto tra economia e politica, e sulla sua evoluzione nel corso di questi 25 anni.

Prima di addentrarsi nell'analisi dei testi va evidenziato un elemento di premessa, frutto del parzialissimo punto di vista di chi scrive: nell'analisi dei modelli di governance e di sviluppo della città, quando una tempesta sconvolga il quadro generale, si crede che vada messa nuovamente a fuoco la fotografia delle mappe e dei network di potere (nelle istituzioni, nella società, nell'economia e quindi nelle arene di policy), in continuità teorico-metodologica con quanto avviato da tempo da D'Albergo e Moini (D'Albergo e Moini, 2015) su Roma, o da Belligni e Ravazzi su Torino (Belligni e Ravazzi, 2013), possibilmente sostenuti da un solido impianto teorico. Serve comprendere cosa sia il potere politico oggi, cosa sia il potere politico nello spazio urbano, che cosa significa esercitarlo nella "città neoliberale" e in quella delle risorse limitate (per via della crisi e/o delle

politiche di austerità), quali sono gli attori che influiscono maggiormente nella sua strutturazione, quali attori e dinamiche di lungo periodo permangono a dispetto dei cambiamenti nell'esercizio del potere politico ed economico, quali dinamiche si esprimono nella decisione di policy delle singole arene. Che si tratti di transizione reale o virtuale, parziale, apparente, il momento attuale è quello di una transizione nelle forme, nell'esercizio e nella rappresentazione del potere politico, ed è quindi un momento speciale nel quale scattare le prime istantanee delle trasformazioni in atto.

In fondo, tutti i testi sono attraversati dai temi del potere e della allocazione delle risorse: quello di D'Albergo, Moini e Pizzo osserva cosa accade nel sistema politico-economico romano quando a intervenire è un nuovo attore esterno al "Regime dell'Urbe" (in questo caso, il capitale internazionale legato all'investimento per la costruzione dello Stadio della Roma); Altavilla e Pizzo mostrano un caso paradigmatico di "deprivazione", consapevole e consensuale, da parte del pubblico del controllo sul processo di implementazione di un'opera pubblica cruciale (tanto d'impatto quanto costosa); nel testo di Violante e Vicari è presente il tema del potere del vincolo esterno, con il quale fanno i conti tutti i livelli istituzionali italiani (seguendo il filone della sociologia fiscale) nella definizione delle politiche di bilancio, investimento e redistribuzione; i testi di Tomassi e Amadio e De Leo analizzano invece, da due punti di vista molto diversi, la questione dell'aumento delle disuguaglianze socio-economiche interne allo spazio urbano di Roma; Stefano Sampaolo dà conto, tra le altre cose, delle modalità di reazione e riorganizzazione dell'economia romana a fronte della perdita netta di una risorsa primaria di Roma - che ha a che fare con la dimensione della centralità politico-economica della città nel sistema paese - ovvero l'accesso agli investimenti pubblici statali (una forma di relazione privilegiata che la città aveva esercitato per decenni, in cui la Metro C del testo di Altavilla e Pizzo sembra rappresentare l'ultimo baluardo).

Questi ultimi, infatti, appaiono essere ancora il Sacro Graal delle élite politiche ed economiche della città, che si tratti del modello della gestione dei grandi eventi - in ultimo, il caso delle Olimpiadi mancate del 2024 (Diletti, 2017) - o del rapporto privilegiato con le forze di governo nazionali (la questione della multiscalarità romana accomuna con forza i testi di D'Albergo, Moini e Pizzi a quello di Altavilla e Pizzo).

Un secondo elemento significativo che accomuna i testi (con la netta quello di Violante e Vicari) è la messa in evidenza di una "eccezionalità romana", di cui è però da verificare con più cura la validità comparativa, tanto sul piano nazionale che su quello globale. Anzi, forse un elemento che manca in tutti i testi (da tenere a mente nelle conclusioni, quando si dovrà discutere delle piste di ricerca futura) è proprio quello di una più forte dimensione comparativa, che forse farebbe perdere a Roma almeno parte della sua patina di eccezionalità e straordinarietà.

Di eccezionale, come detto, c'è il momento nel quale si è avviata questa fase di analisi del sistema politico-economico romano: pur mancando la dimensione della necessaria distanza dai fatti, ovvero la chiarezza che il tempo ci offre per comprendere se presunti "momenti eccezionali" siano davvero tali, è possibile

osservare quanto discusso nei paper alla luce di un passaggio di consegne – reale, temporaneo, storico... lo comprenderemo – tra classi dirigenti, prima sul piano locale e poi su quello nazionale (cosa, quest'ultima, che non può non avere un riflesso nella gestione di una Capitale).

Dopo aver analizzato il contenuto dei diversi contributi, varrà la pena concludere, quindi, soffermandosi brevemente su questo passaggio di consegne, allo scopo di immaginare ulteriori spunti di ricerca da sviluppare nel prossimo futuro.

Senza “Modello”: le chimere della governance e dello sviluppo. Quattro testi a confronto

Mantenendo il filo conduttore accennato nella premessa, leggere il caso romano attraverso l'analisi di Stefano Sampaolo suggerisce che Roma sia già da tempo quella che Alessandro Coppola aveva definito come città post-politica (Coppola, 2016) all'alba della vittoria di Virginia Raggi. La suggestione è che si tratti anche di una città “post-economica” (si passi la forzatura), ovvero priva di strategie di sviluppo. La linea di ricerca di Sampaolo è assai chiara: capire cosa è stata capace di fare Roma di fronte al manifestarsi dei due fattori di crisi che l'hanno colpita con forza, ovvero quello economica (in particolare per ciò che riguarda il settore edilizio e la contrazione dei consumi) e la diminuzione della spesa legata alla presenza della Pubblica Amministrazione.

C'è un binario parallelo, tra la città post-politica e la città priva di attori in grado di immaginare strategie di sviluppo (tanto che anche il Governo Gentiloni si è impegnato in una rappresentazione di questa necessità, attraverso il tavolo voluto dal Ministro Calenda nel 2017): in fondo, cosa resta del “Regime dell'Urbe” nell'aggravarsi della crisi generale della città? La fuga verso la rendita, ovvero l'accordarsi attorno alla piccola e grande estrazione di valore che la città concede. Parimenti, la sensazione che emerge leggendo l'analisi di Stefano Sampaolo sembra essere la stessa, una volta compiuta la traslazione nella dimensione economica: sembrano mancare attori economici “di sistema”, così visibili nell'epoca, pre-crisi, delle sindacature precedenti (D'Albergo e Moini, 2015). Un elemento paradossale, vista la dimensione economica della città di Roma (Sampaolo ci ricorda come il PIL dell'area romana sia equivalente a quello dell'intera Romania), ma non completamente: l'apporto economico di Roma all'Italia è assai inferiore rispetto a quello che altre capitali forniscono al proprio Paese. Scrive Sampaolo: “l'area romana pesa appena per il 9% circa del Pil nazionale, contro percentuali ben più elevate ad esempio di Parigi (30%), Vienna (26%), Lisbona (37%), Copenaghen (39%), Londra (22%)”. In un Paese policentrico, l'economia nazionale patisce assai poco la crisi economica della sua Capitale. Roma, in sostanza, può vivere l'ossimoro di essere “Capitale periferica” (Diletti, 2017).

I pilastri di sistema che sono entrati in crisi sono ben noti e sono già stati citati: edilizia e spesa pubblica. Sampaolo mostra le criticità del sistema economico romano: tasso occupazionale che resta invariato, ma a fronte di una diminuzione del Pil (quindi meno ricchezza assoluta prodotta) e di una “polverizzazione del sistema produttivo”. Al calo del Pil ha corrisposto un aumento del numero delle imprese, in controtendenza col dato nazionale (basti pensare che tra 2008 e 2015

il loro numero è cresciuto ben di 50 mila unità, quasi il 12% in più). In sostanza - scrive sempre Sampaolo "la prima risposta adattiva è stata la destrutturazione e polverizzazione di molti comparti del sistema produttivo".

L'adattamento, si suggerisce, sembra essere avvenuto in assenza di strategie generali - pubbliche e private, o di partnership, che siano - ideate per far fronte alla crisi in una modalità, almeno parzialmente, governata e messa a sistema. Non vi è solo l'assenza di una strategia degli attori istituzionali della città nel hic et nunc degli anni della crisi, ma vi era stata anche la sopravvalutazione della robustezza del cosiddetto "modello Roma", consolidatosi nei Novanta e nei primi Duemila. In questo senso, Sampaolo - e anche chi scrive - fa propria l'interpretazione di Walter Tocci (Tocci, 2015), affermando che: "negli anni Novanta, quelli dei governi locali di centrosinistra, si sia soprattutto guadagnato tempo, rinviando la crisi strategica della città, ma senza modificare le cause strutturali del suo declino". Nel mentre, alla crisi dell'immobiliare è corrisposto il recente e sostanziale "fermo" dei progetti di riqualificazione dei progetti di intervento urbanistico di maggiore importanza (tutti elencati nel testo di Sampaolo).

Nelle risposte adattive che la città persegue in assenza di forme di governo sostanziale dei processi, Sampaolo osserva elementi di negatività, come il consueto ripiegamento nella rendita - piccola e grande - garantita, per esempio, dall'offerta dell'alloggiamento turistico (il fenomeno di Airbnb), ma segnala anche elementi di vitalità in alcune forme di autoimprenditorialità, sebbene spesso legate alle forme di quella che definisce "l'economia del marciapiede" legata al turismo e alla ristorazione.

Sampaolo, in conclusione, descrive la città come "orfana di una prospettiva". Per le élite politico-economiche romane, a fronte della crisi del Modello Roma (ormai conclamata da un decennio), si è data una reazione piuttosto tipica e tradizionale, per il caso romano: la corsa - fallita - a nuove forme di acquisizione di risorse pubbliche statali che possano imporre sviluppo alla città dall'alto. Questa la "scorciatoia romana" - questa volta senza successo, almeno fino a ora - all'accumulazione di potere e risorse.

In assenza di un riconoscibile masterplan strategico, con un'identità istituzionale da costruire (Allulli, 2017), è riemersa l'attitudine di alcune componenti dell'élite cittadina a riattivare il più tradizionale dei canali di sviluppo economico della città, come nell'occasione della candidatura alle Olimpiadi 2024. Un intreccio piuttosto riconoscibile, per Roma, compreso tra dimensione locale e dimensione nazionale. Lo stesso si potrebbe dire del già citato tavolo del Ministero per lo Sviluppo Economico (Mise) che - a fronte di una certa dote di risorse, sebbene modesta, a propria disposizione - aveva immaginato di poter produrre una sorta di masterplan sussidiato, al fine di forzare la mano alla Sindaca; allo stesso modo era arrivata l'invocazione di Sabino Cassese per nuove forme di governatorato, quando aveva avviato un dibattito pubblico al riguardo sulle pagine del Corriere della Sera; dall'altro lato la Sindaca Raggi, che reagisce chiedendo "più poteri" prima, e mostrando la vicinanza al governo nazionale dopo il 4 marzo. Come la si metta, a unire questi fronti è la disperata ricerca di una scorciatoia per Roma, che sia un grande evento, oppure un'istituzione nella quale concentrare poteri, o una

vicinanza alla stanza dei bottoni di Palazzo Chigi (Si veda, in proposito, il testo “Roma Altrimenti”, a cura di Giovanni Caudò).

Come sottolineato dallo stesso Sampaolo, l’assenza di grandi interventi strategici ha reso cruciale la vicenda della costruzione dello Stadio della Roma. Gli autori che si concentrano su di esso – D’Albergo, Moini e Pizzo – intendono comprendere quanto di nuovo o di antico vi sia nel principale progetto di investimento sulla città di questo decennio. Il caso studio permette di ricostruire eventuali discontinuità nella relazione strategica tra attori pubblici e privati: benché si tratti di un progetto urbano con caratteristiche simili ad altri attuati a Roma, se ne distacca per alcune caratteristiche. Esso è esterno al Piano Regolatore Generale, è oggetto di una lunga contrattazione pubblico/privato che porta a modifiche sostanziali (in parti incrementali, in parte radicali), riconducibili a variabili relative alle preferenze degli attori pubblici. In sostanza, la finestra di analisi di cinque lunghi anni di trattative (da rileggere, oggi, alla luce della dimensione giudiziaria) serve a comprendere se, nel consueto funzionamento del Regime dell’Urbe romano - tradizionale tema di studio degli autori di questo contributo - vi sia un elemento di novità nelle dinamiche relazionali tra attori rilevanti della città.

La vicenda dello stadio della Roma ha offerto agli autori la possibilità – quasi fosse un esperimento da laboratorio – di valutare la teoria dei regimi urbani nella sua declinazione romana alla luce di una specifica variabile interveniente, quella rappresentata dalla novità dell’ingresso di un capitale straniero esogeno al sistema del “Regime dell’Urbe” (sebbene la presenza di Unicredit ancori fortemente alla dimensione locale e nazionale gli interessi legati al progetto, così come la presenza di uno sviluppatore, Parnasi, caratterizzato da una forte “romanità”, così come rilevato dal testo). Nella dinamica relazionale tra attori pubblici e privati si inserisce poi un ulteriore elemento di novità, ovvero la discontinuità di cultura urbanistica delle Giunte Marino e Raggi, che permettono di osservare se esistano repertori di comportamento inusuali rispetto al passato, e quindi discontinuità nell’approccio della “politica” alla relazione con il capitale privato.

Nel rimandare alla lettura del testo per una puntuale ricostruzione dei fatti legati al progetto dello Stadio della Roma (letti alla luce del consolidato framework teorico costruito dagli autori) si può mettere in evidenza come l’autorappresentazione che gli attori coinvolti danno di questa esperienza sia quella di una ricerca di una rottura con il passato, rispetto al quale - con forme sostanzialmente diverse tra una Giunta e l’altra, e puntualmente registrate nel testo – lo stadio della Roma diviene lo snodo cruciale di riaffermazione del primato del pubblico sull’interesse privato, anche laddove la strategie tra le due Giunte sembrano divergere.

In sintesi, rispetto al ruolo svolto dalla politica nei processi di sviluppo urbano affermatosi e consolidatosi con il ‘regime dell’Urbe’ il negoziato sul progetto dello stadio ha fatto emergere una ‘discontinuità incrementale’ (espressa nella posizione negoziale: ibrida) e una ‘discontinuità radicale’ (espressa nella posizione negoziale: social-oriented). Mentre la prima esprime una forma di razionalità fondata principalmente sulla valorizzazione a guida pubblica degli investimenti privati e sugli strumenti usati nel negoziato, la seconda poggia principalmente su valori sostanziali (cultura ‘protezionistica’ o ‘pubblicista’ dell’urbanistica, ruolo dello stato come contro-bilanciamento delle conseguenze dannose per gli interessi pubblici derivanti dal mercato).

La vicenda dello Stadio (prima che la coda giudiziaria la rigettasse nel limbo delle opere incompiute) era divenuta occasione, per entrambe le Giunte, per autorappresentarsi quali fautori di un'azione amministrativa di rottura - sebbene a partire da culture e dispositivi regolativi e attuativi assai distanti fra loro, in netto contrasto per obiettivi e forme progettuali - che intendeva mostrare "la politica" in grado di riequilibrare a favore della collettività i grandi investimenti speculativi. La vicenda Stadio ha assunto, in sostanza, tutte le tipiche caratteristiche di una politica simbolica, proprio nei termini alla Edelman (Edelman, 1985).

Il testo di Violante e Vicari sembra trovare, al contrario, una forma di coerenza e continuità di un modello di policy: si tratta, però, di quello dell'austerità fiscale. Gli autori propongono una rilettura dei cicli di crescita e declino dell'economia romana tramite l'analisi empirica della fiscalità di Roma, in un periodo che va dal 1993 al 2015 (attraverso un'analisi quantitativa e qualitativa del bilancio del Comune). La letteratura teorica nordamericana sul neo-liberismo viene utilizzata per sostenere una riflessione sulla continuità/discontinuità dei processi in atto: si associa il declino delle finanze di Roma non a un effettivo cambio delle politiche (e della strategia politica) ma a un processo di evoluzione del neoliberalismo (definito di tipo «mediterraneo»). Nel farlo, si procede a un confronto con il modello classico della Crisi Urbana Fiscale, sottolineando però le differenze tra i casi americani e quello romano. Si contrappone all'eccezionalità del caso romano, la condizione, diffusa in altre situazioni dell'Europa mediterranea, che vede la contemporanea attribuzione di responsabilità fiscale agli enti locali e l'imposizione di politiche europee e statali di austerità.

Gli autori sono molto chiari nei riferimenti teorici, e sostengono che:

aggiornando O'Connor (1979), possiamo cogliere la crisi di Roma come esito naturale di un processo in cui la spesa pubblica è cresciuta insieme al mercato, e non contro di esso. Questo connubio tra politiche pubbliche, mercato della rendita e privatizzazione dei servizi entra in contraddizione (non solo a Roma) con l'austerità fiscale, per via della complicata negoziazione tra scale di Governo cui le città sono costrette dalla stessa nuova legge sui fallimenti.

L'analisi puntualissima della storia del bilancio comunale romano ci consegna un quadro assai grave della vicenda romana, tra fallimento di fatto e politiche fiscali di austerità, in una perversa spirale di aumento delle entrate generato al fine di alleviare la condizione debitoria della città. La città neoliberale mediterranea è una città che tassa, spende ma non espande servizi, non aggredisce davvero la dimensione debitoria. Violante e Vicari mettono in evidenza come "per dare spiegazione di questo (l'arresto della crescita economica, ndr) si è ricondotto il declino romano alla corruzione come elemento distorsivo delle relazioni di mercato e più in generale all'incapacità di trovare un sentiero di sviluppo al di fuori dell'Economia di rendita". Se da un lato della corruzione si è detto al principio (nella introduzione), è una pista condivisa da molti l'idea che essa sia una variabile dipendente del problema generale di assenza di sviluppo, progettualità e adeguata regolamentazione. Violante e Vicari contestano anche questo punto di vista, osservando nelle forme stesse del neo-liberismo italiano le origini della crisi di sviluppo di Roma.

Il tema della corruzione torna anche nel testo di Altavilla e Pizzo; i due autori, occupandosi del caso della Metro C, interpretato alla luce dell'effettiva applicazione della Legge Obiettivo del 2001, affermano che il tema della corruzione vada affrontato attraverso un'analisi accurata delle forme di regolazione che presiedono alla strutturazione dei rapporti tra pubblico e privato nelle grandi opere. Il testo è quello che si gioverebbe più di tutti, in nuove ricerche, di un ulteriore avanzamento in chiave comparata (che pure è presente, in particolare con i riferimenti al caso londinese): in termini di corruzione, mancanza di controllo pubblico sull'azione dei privati e aumento dei costi Roma appare un caso macroscopico. Quanto conta, in questa circostanza, la specificità romana del rapporto tra pubblico e privato, tra livello di intervento nazionale e livello di intervento locale? Gli autori suggeriscono un ritorno al passato, quello delle politiche speciali per Roma, attraverso la strumentazione di regolamentazione che avrebbe dovuto fornire il maggior livello di modernità, managerialità, efficacia, ovvero la già citata Legge Obiettivo, che ha rimodulato le forme dell'appalto in concessione costruendo la figura *monstre* del General Contractor privato, responsabile della realizzazione dell'opera (che progetta, esegue, espropria, subappalta...)

L'eccezionalità romana ritorna: la prassi dei dispositivi regolatori e decisionali torna al passato, in primo luogo attraverso il massiccio spostamento sul livello nazionale di processi decisionali - e di investimento - che riguardano la città di Roma. Il testo descrive in modo molto chiaro come la vicenda della realizzazione della metro C sia appunto un "ritorno al passato", giustificato attraverso l'idea di adeguare il sistema di esecuzione delle opere pubbliche ai modelli più avanzati di regolazione e del modello della governance di progetto, presenti in altri Paesi europei. Ma proprio nella comparazione con il caso londinese che gli autori portano, l'interpretazione e la narrazione del caso romano come *worst practice* ritorna con forza: assenze di competenze e strumenti pubblici per presidiare le azioni del General Contractor e, soprattutto, il ritorno di una sorta di *modus operandi* de "l'ambiente romano" (questa semplificazione è di chi scrive, non degli autori) che riproduce antiche modalità di azione politica e imprenditoriale. La qualità della rete relazionale del General Contractor, tra dimensione locale e dimensione nazionale, *fa* la qualità dell'opera, sembrano dire gli autori: ed è in questa interpretazione che riemerge un giudizio di fatto sull'arretratezza e inadeguatezza dell'ambiente imprenditoriale romano.

In ultimo, possiamo qui affiancare nell'analisi i testi di Tomassi e Amadio e De Leo. Entrambi si occupano del tema della disuguaglianza territoriale della città di Roma, osservato da punti di vista molto diversi. Entrambi trattano dei luoghi di Roma nei quali vivono segmenti di società *powerless*. Nel caso del testo di Tomassi le disuguaglianze forniscono il prisma attraverso il quale osservare la reazione delle aree depresse della città all'offerta politica - e quindi alle proposte di policy - che ha caratterizzato in particolare modo il decennio dei Duemila e gli anni del modello Roma. Come viene misurata questa reazione? Attraverso l'indicatore del comportamento di voto.

La tesi è netta: esistono due città (sociali ed elettorali), mostrate attraverso i gli indicatori socioeconomici che rappresentano l'acuirsi delle disuguaglianze

interne alla città, soprattutto fra centro e periferie - fornendo un'interpretazione di fatto negativa dell'evoluzione del cosiddetto Modello Roma, mutuata in parte da Walter Tocci (2015) - a cui si aggiungono altri indicatori di benessere e qualità della vita, quali la disponibilità di beni comuni e servizi. L'attuale polarizzazione del voto fra centro e periferia (con la seconda sempre più schierata con il Movimento 5 Stelle) viene analizzata attraverso una tesi semplice ma molto evidente sull'arco temporale analizzato: dal 2000 al 2016 i voti per i candidati di centrosinistra sono direttamente proporzionali alla vicinanza dal Campidoglio. "Il centrosinistra prevale dove esiste centralità sociale, ossia nei quartieri densi, ricchi di spazi pubblici, con facilità di interazione interpersonale e (nel 2016) elevati livelli di istruzione e reddito. Il centrodestra e il M5S prevalgono invece negli insediamenti (...) più lontani e in rapida espansione, dove il consumo di beni relazionali e le occasioni di incontro sono più limitati". Nel segnalare l'anomalia del 2016 - il Movimento 5 Stelle che si insedia in aree della periferia storica dove era consolidato lo storico primato del centrosinistra - e riaffermare la tesi dell'esistenza di due città, l'autore conclude sostenendo l'esistenza di una correlazione tra dimensione urbanistica e capacità di articolazione politica dei partiti tradizionali della sinistra.

Il testo di Amadio e De Leo viaggia in parallelo - almeno parzialmente - con quello di Tomassi, partendo da un impianto critico, ormai consolidato, del "Modello Roma" e del suo significato per lo sviluppo di Roma e l'acuirsi di disuguaglianze sociali e territoriali (De Muro, Monni, Tridico, 2011). Se l'analisi è comune l'obiettivo è ben diverso, e si concentra sulla dimensione delle policy urbane effettivamente disperate per combattere le disparità sociali e territoriali. In questo caso il paper è l'unico a possedere un obiettivo al contempo teorico metodologico e di indirizzo delle *policy*, offrendo un'ipotesi di applicazione dell'Indice di deprivazione utilizzato per l'istruzione di alcuni set di politiche sociali britanniche - nel paper ne viene presentata la genesi i domini di applicazione nel suo Paese di origine - quale strumento di indagine della 'marginalità multipla' in Italia. Sintetizzando e semplificando molto, l'insuccesso di alcune iniziative dirette a territori svantaggiati della città di Roma (il caso preso in considerazione è quello del bando 2016 della PCdM per la riqualificazione delle periferie), sarebbe da attribuire alla fallacia del disegno stesso delle policy, causato da una cattiva comprensione e analisi delle caratteristiche territoriali della periferia romana:

Nel caso di Roma, il generale approccio estraneo all'adozione di criteri come quelli suggeriti dal caso inglese sembra aver limitato le possibilità di intercettare nuove domande provando a sperimentare iniziative urgenti e utili: indicatori di dettaglio, aggiornati e affidabili, pur presenti non sono stati affatto considerati, così come il confronto tra esperti per la selezione non è stato preso in considerazione come strumento utile alle proposte poi combinate all'interno del dossier di candidatura

Una cattiva qualità del disegno degli interventi di policy nelle periferie romane, interpretabile alla luce di una cattiva qualità dell'interpretazione stessa della periferia romana.

Conclusioni

Quale punto di vista si intenda scegliere, il quadro che ne emerge è sempre quello di una città priva di visione e progetto (quali che siano i vincoli e le origini che generano questa mancanza). Il suggerimento minimo che si offre per individuare piste di ricerca a seguito della lettura di questi quattro testi riguarda, per ora, la necessità di continuare a lavorare su attori e culture nell'intreccio delle diverse arene di policy, così come fatto recentemente anche da D'Albergo e De Leo (D'Albergo e De Leo, 2017) e da Caudo e al. (Caudo, 2017), o da Alessandro Coppola nella cura del Progetto di "Roma Resiliente". Non è molto: mettere in evidenza culture, schemi di interpretazione della realtà e repertori dell'azione amministrativa; la relazione tra amministrazione, politica e società e le forme della rappresentanza politica... si tratta quasi di una scorciatoia. Ricostruire mappe, network, nodi, culture – di nuovo: aprendosi di più alla dimensione comparativa – è un modo per cercare, in via induttiva, ipotesi di visione per sommatoria, intreccio... sperando che mettendo sul tavolo tutti i pezzi del puzzle emerga una fotografia inaspettata, facendo parlare tra loro – indirettamente - gli attori della città. La sessione nella quale è stata presentata parte di questi contributi si intitolava "Attori e processi di governo fra politica ed economia": languono i processi, permangono gli attori. Vanno osservati quali attori, élite e minoranze attive siano in grado di innescare processi, e non vivere nella semplice dimensione della testimonianza o della nobile arte della costruzione di oasi di sopravvivenza e autonomia.

La ricostruzione delle culture, dei repertori interpretativi attraverso cui gli attori leggono la città, la decodificano, la rappresentano... sono importanti perché, purtroppo, si è ancora in una lunga fase tra il mondo che fu (l'illusione del "Modello Roma") e il mondo che ancora non è, nel quale mancano agende pubbliche effettivamente confliggenti – o di nuovo convergenti – attorno al futuro di Roma (per di più, in una dimensione istituzionale sempre assai confusa). Insomma, non si crea "discorso egemonico", ma la conversazione sulla città tende a non fermarsi mai. Scrive Ernesto D'Albergo in "Roma Altrimenti": "Ogni strategia collettiva per Roma presuppone una sinergia che, esaurita la fase politica e di political economy sopra menzionata, è venuta meno. Oltre allo spirito di cooperazione fra le istituzioni sembra essersi dissolta la stessa fiducia su cui a lungo si sono basati i rapporti, spesso collusivi, fra i principali attori economici – il business immobiliare – e la politica" (D'Albergo, 2017).

In sostanza, a Roma sembrano non funzionare più nemmeno i vecchi sistemi collusivi... La scorciatoia del Grande Evento è venuta meno (quella della Grande Opera si arena nel caso della Metro C), e la progettualità langue. Non resta che continuare a cercare di leggere laddove operano le forze vive della società, dell'economia e della politica.

Abstract

A Roma il deflagrare della crisi dei servizi urbani - trasporti e rifiuti, prima di tutto - e le vicende di Mafia Capitale, - hanno contribuito a porre in secondo piano una delle dimensioni fondamentali (sebbene certo non l'unica) della crisi della città, ovvero quella della sua base economica.

Indeboliti i tre “motori” tradizionali e storici della crescita romana - spesa della Pubblica Amministrazione, consumi, edilizia e settore immobiliare - la città appare impoverita, senza slancio e in difficoltà.

Il presente contributo intende mostrare come, a fronte di un quadro preoccupante sul fronte economico ed occupazionale e svaniti gli scenari di crescita legati a potenziali fattori di “shock positivo” – quali i grandi eventi come il Giubileo e le Olimpiadi - vi siano tuttavia anche significativi processi adattativi/reattivi significativi negli ambiti del turismo e delle nuove economie che, sebbene sottotraccia, meritano di essere meglio capiti e messi a fuoco.

The outbreak of the basic city services' crisis (such as public transport, solid waste management, and the likes) together with the “Mafia Capitale” investigation, has overshadowed one of the fundamental dimensions of Rome's decline, namely, the crisis of the urban economic base.

Nowadays, the three traditional and historical boosters of the city growth (consumption, public spending and real estate activities) have weakened to the point that the city appears impoverished and lifeless, as in great difficulty. This paper aims to show how, notwithstanding the alarming picture of the economic and employment situation and thanks to the disappearance of those scenarios related to potential shocking factors (Jubilee and Olympics), there are still adaptive and reactive processes, partly hidden, that deserve to be focused in order to be better understood. With this aim the paper examines fact and trends in the areas of tourism, restoration and social innovation.

Stefano Sampaolo

Tra rendita e nuove logiche di
sviluppo:
adattamenti e reazioni di
una città alle prese con uno
strisciante (e non compreso)
declino economico

1 | Introduzione: Roma “fa schifo”, ma i problemi non finiscono qui...

Il dibattito pubblico e mediatico cittadino nei mesi della campagna elettorale per le elezioni comunali del 2016 ha visto al centro il tema del malaffare e la denuncia delle tante disfunzioni di una ‘città al collasso’, in profonda perdita di autostima ed in caduta verticale di immagine (vedi il fortunato slogan ‘Roma fa schifo’).

Certo è difficile negare che il disallineamento della Capitale con le grandi città europee, ma per molti versi anche con città italiane come Milano, Torino e Bologna, sia qualcosa di evidente. Disallineamento che riguarda in generale i servizi urbani, un comparto a Roma assai rilevante date le dimensioni del bacino di riferimento, in cui per varie ragioni sono falliti alcuni dei tentativi di andare verso una razionalizzazione della gestione in chiave industriale. In particolare, sono due i temi di elevato impatto sulla popolazione e sui visitatori esterni: i trasporti e la pulizia/decoro della città. Al riguardo le analisi dell’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale registrano negli anni un trend di peggioramento dei servizi (Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, 2016). E del resto le indagini sulla popolazione, ad esempio quella comparativa della Commissione Europea sulla percezione della qualità della vita in 79 città (European Commission, 2016), evidenziano l’elevata insoddisfazione dei romani.

Tuttavia la transizione romana rimanda a una crisi più profonda, ancora poco analizzata nei suoi termini reali e purtroppo quasi del tutto assente dal dibattito pre-elettorale, che il deflagrare della crisi dei servizi urbani ha finito per mettere in secondo piano: quella cioè della base economica della città, una delle dimensioni chiave, sebbene certo non l’unica, dei problemi di Roma.

Come ha scritto Christian Raimo (2016) di fatto durante la campagna elettorale nessuno si è assunto «...il compito di analizzare i fenomeni di lungo periodo che hanno portato alla crisi di Roma». Non c’è stato spazio in questi mesi per

un'analisi che tentasse di mettere a fuoco le ragioni profonde del declino, i modi in cui sono entrati in crisi i fattori specifici che avevano determinato una stagione, quella della seconda metà degli anni Novanta, di forte ottimismo circa la capacità dell'area romana di produrre valore e occupazione.

Obiettivo del presente contributo è quello di evidenziare la dimensione economica della difficile fase attuale, ed alcuni processi di adattamento ormai ben visibili. In questa ottica farò riferimento ad una serie di dati di recente produzione ed elaborazione.

Il contributo prosegue come segue: nel prossimo paragrafo si esaminano alcuni rilevanti effetti della crisi sulla struttura produttiva romana con un approfondimento delle dinamiche proprie al comparto immobiliare e a quello delle costruzioni, successivamente si rende conto della crescita dei collegamenti della città (alta velocità ferroviaria e sviluppo del traffico aereo) ed infine si presentano alcuni percorsi adattivi e reattivi al nuovo contesto della crisi con riferimento in particolare alla ricettività turistica, al cibo ed all'innovazione in ambito manifatturiero per trarne poi alcune considerazioni conclusive.

2 | Il peso della crisi

2.1. | Il quadro: impoverimento e spinta alla frammentazione

Veniamo da anni che hanno profondamente segnato l'economia della regione e della città.

È bene ricordare che la dimensione economica di Roma e del Lazio sono rilevanti. Il Pil del Lazio è paragonabile a quello dell'Irlanda e superiore a quello della Grecia mentre il Pil dell'area romana, secondo in Italia solo a quello dell'area milanese, è equivalente a quello dell'intera Romania.

L'assoluta predominanza della città rispetto all'assai limitata armatura urbana regionale costituisce un dato di fatto "storico": basti ricordare che il territorio della Città metropolitana di Roma ospita il 73,7% della popolazione regionale e produce l'82% del Pil regionale. A questo squilibrio a livello regionale corrisponde, al contrario, rispetto al Paese, un peso relativo, in termini economici e demografici, assai inferiore rispetto a quanto si registra nella maggior parte degli altri paesi europei. L'area romana pesa appena per il 9% circa del Pil nazionale, contro percentuali ben più elevate ad esempio di Parigi (30%), Vienna (26%), Lisbona (37%), Copenaghen (39%), Londra (22%)(Censis, 2016c). A ulteriore dimostrazione che il nostro dal punto di vista economico-produttivo nonché urbano e demografico, resta un paese fortemente policentrico.

La crisi ha prodotto in questi anni un arretramento significativo del sistema produttivo della città. E' illuminante al riguardo guardare all'andamento del valore aggiunto nelle città metropolitane italiane nel periodo 2007-2014, anni in cui il Pil del Paese è calato di circa 8 punti in termini reali. Ebbene nel periodo l'area romana ha registrato una dinamica negativa (-8,6%) sostanzialmente in linea con quella del Paese, mentre i territori delle città metropolitane di Firenze (-5,3%) e di Bologna (-4,7%) hanno contenuto le perdite e l'area milanese ha registrato una contrazione del valore aggiunto prodotto inferiore ai 3 punti percentuali (Censis, 2017).

L'attuale fase critica dell'economia cittadina ha aspetti per alcuni versi inediti. Infatti a Roma il peso della pubblica amministrazione e del suo indotto da un lato, e quello dell'edilizia dall'altro, per anni hanno svolto la funzione di fattori anticiclici, tanto che Roma e la sua area registravano, nei periodi di crisi dell'economia nazionale, performance migliori della media del Paese. A questo riguardo, è opportuno ricordare che fra il 2001 e il 2008 il valore aggiunto del territorio dell'area romana era cresciuto, in termini reali, del 9,6% (Rur, 2016).

Oggi la situazione è mutata: la funzione di capitale e quindi la capacità della spesa pubblica di alimentare i circuiti economici della città si è molto ridimensionata, e l'edilizia, dopo un lungo ciclo espansivo, è ancora in forte crisi. Le difficoltà generali del Paese si sono riflesse fortemente anche sull'economia della sua Capitale che, a differenza di altre aree del Paese, non ha dalla sua la capacità di reagire con la forza delle esportazioni. Come è noto l'industria ha nell'area romana un peso relativo decisamente inferiore alla media nazionale, come del resto è assai limitato il volume dell'export, non in linea con le dimensioni della ricchezza espressa dal territorio.

In termini complessivi queste dinamiche hanno ulteriormente accentuato la vocazione terziaria dell'area romana, in cui per diverse ragioni anche storiche - il ruolo di Capitale, lo straordinario patrimonio storico-artistico e quindi il grande appeal turistico - la prevalenza del settore dei servizi è pressoché assoluta: quasi l'87% del Pil e l'87% degli occupati (Camera di Commercio di Roma, 2016).

In questi anni il tasso d'occupazione si è mantenuto pressoché costante ma la qualità del lavoro è peggiorata. In particolare, al calo del Pil ha corrisposto un costante aumento del numero delle imprese registrate - tra 2008 e 2015 il loro numero è cresciuto ben di 50mila unità ovvero quasi il 12% in più (Camera di Commercio di Roma, 2016) in controtendenza rispetto al dato nazionale (tab.1). In sostanza la prima risposta adattiva dell'economia dell'area romana alla crisi è consistita nella destrutturazione e polverizzazione di molti comparti del sistema produttivo.

	N. imprese registrate		Variazione % 2008-2015
	Al 31.12. 2008	Al 31.12 2015	
Città metropolitana di Roma	428.164	478.189	+11,7%
Totale Italia	6.104.067	6.057.647	-0,8%

Tabella I | Variazione 2008-2015 del numero delle imprese registrate nell'area romana e a livello nazionale. Fonte: elaborazione su dati Ufficio studi CCIAA di Roma -0,8%.

La crisi di Roma non riguarda quindi solo il crollo della sua capacità di offerta (di servizi efficienti, di trasporti adeguati, di spazi urbani qualificati ecc), ma anche la sua diminuita capacità di attrarre domanda nell'ambito dei servizi ad elevato valore aggiunto.

Eppure non molti anni fa, la Capitale era indicata quale esempio positivo di crescita in contrapposizione persino alla oggi celebratissima Milano. Sulle ragioni

di questa inversione di segno la città si è interrogata poco. La tesi più convincente, sostenuta tra gli altri da Walter Tocci (2016), già vice-sindaco della giunta Rutelli, è che negli anni Novanta, quelli dei governi locali di centrosinistra, si sia soprattutto guadagnato tempo, rinviando la crisi strategica della città ma senza modificare le cause strutturali del suo declino. In questo senso i tre “motori” storici – consumi privati, spesa pubblica e settore immobiliare e delle costruzioni - non sono stati sostituiti o innovati ma solo meglio gestiti. Questo spiega l'aumento del Pil nei primi anni Duemila, legato a piccole imprese del terziario avanzato, effetto soprattutto dell'outsourcing di commesse da parte di ministeri, strutture sanitarie e grandi aziende pubbliche.

Del resto che la crisi generale del Paese si stia riflettendo su Roma come non succedeva da anni, lo dimostra il deflagrare di alcune crisi specifiche (è il caso di Almagia che a dicembre 2016 ha deciso di chiudere la sede romana, mandando a casa 1.666 lavoratori), ma soprattutto di scelte di delocalizzazione (Sky, Unicredit). Un contesto che ha spinto a parlare esplicitamente di ‘fuga da Roma’ paventando il rischio di trasferimento al Nord anche per altre grandi aziende importanti per la città, tema peraltro al centro dell'iniziativa del Ministero dello Sviluppo Economico (il famoso “tavolo per Roma” promosso dal Ministro Calenda). Incombe inoltre la crisi di Alitalia, la cui soluzione potrebbe comportare conseguenze molto pesanti per la Capitale.

2.2. | Una crisi nella crisi: il comparto dell'immobiliare e delle costruzioni

Tra i comparti in maggiore difficoltà in questi anni vi è quello delle costruzioni e dell'immobiliare, uno dei motori della stagione di crescita della città partita a metà degli anni Novanta. E' il caso di ricordare che all'apice del decennio boom del mercato immobiliare (1997-2007) nell'area romana si scambiavano poco meno di 60mila unità abitative l'anno (Omi, 2016). Con l'esplosione della crisi si è avuta una forte caduta delle compravendite residenziali, specie nell'hinterland, che rappresentava l'ambito di offerta più accessibile per i ceti medio-bassi. Nel 2013 il numero complessivo annuo degli scambi è sceso a meno di 35mila. In particolare l'hinterland è passato dai 23mila alloggi compravenduti del 2007 agli 11mila del 2013. Un mercato che quindi in 6 anni si è più che dimezzato (-53%). E' soprattutto la nuova edilizia abitativa che ha avuto una rilevante battuta di arresto, con una forte persistenza dell'inventario.

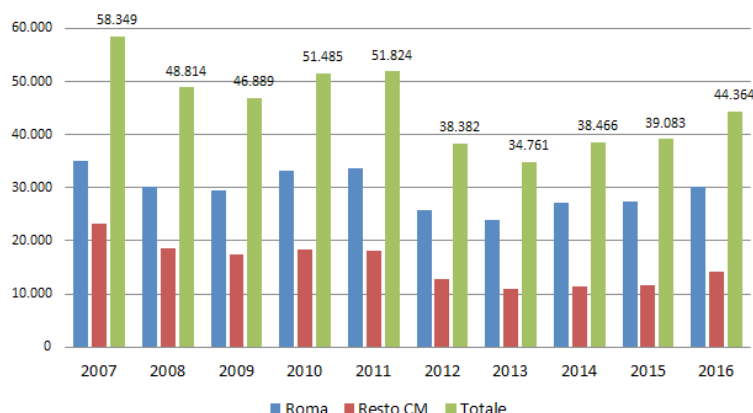


Figura 1 | Andamento delle compravendite residenziali a Roma tra 2007 e 2016 (v.a.).
Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Mercato Immobiliare, Agenzia delle Entrate

L'edilizia romana, in linea con quella nazionale, dopo un lungo ciclo espansivo, ha attraversato una delle sue fasi più difficili. Non si tratta certo di rimpiangere una stagione per molti versi controversa, che ci ha lasciato in eredità anche tanti quartieri grandi e piccoli – a partire dalle note “centralità” - malamente progettati e costruiti, poveri di spazi pubblici e carenti di accessibilità. Tuttavia la flessione del settore delle costruzioni ha avuto un effetto rilevante: solo dal 2008 al 2014, stando ai dati della Cassa Edile di Roma, i lavoratori attivi sono passati dai circa 63mila del 2008 ai circa 28mila del 2014, con un'espulsione dal settore di oltre 45.000 addetti, e la chiusura di ben 4mila imprese (Cassa Edile di Roma e provincia, 2014).

Peraltro alla crisi ha corrisposto - per una combinazione di diversi fattori - il generale rallentamento, e non di rado il blocco, di diversi progetti urbani pensati negli anni precedenti. Tra questi:

- la riconversione delle torri dell'ex Ministero delle Finanze all'Eur (dopo il naufragio del progetto Piano e il dietrofront di Tim che avrebbe dovuto portarvi il suo quartiere generale);
- la trasformazione dell'area dell'ex Velodromo olimpico (demolito nel 2008);
- la riconversione dell'area dell'ex Fiera di Roma e il destino del complesso direzionale in gran parte realizzato di Piazza dei Navigatori attualmente quasi completato nelle componenti private ma soggetto a un contenzioso per quanto riguarda quelle pubbliche;
- la realizzazione del nuovo polo direzionale comunale cosiddetto “Campidoglio 2”;
- la riconversione degli ex Mercati generali ad Ostiense il cui progetto è stato sottoposto a un gran numero di varianti a partire dalla sua concezione nel 2004, mentre il cantiere è stato riaperto solo a settembre 2017;
- la realizzazione della nuova “Città dello Sport” a Tor Vergata avviata nel 2005 e mai completata, che versa oggi in stato di abbandono.
- Oggi completato il nuovo Centro Congressi dell'Eur e la sede della Bnl alla stazione Tiburtina, la città è sostanzialmente priva di grandi operazioni certe all'orizzonte, anche per la difficoltà ad attrarre attività economiche ed inve-

stimenti. Di qui anche la forse sproporzionata attenzione all’operazione del nuovo stadio della Roma (di cui parlano D’Albergo, Moini e Pizzo in questo volume).

3 | L'altra faccia della medaglia: connettività e crescita dei flussi

Un ambito rispetto al quale per Roma gli anni recenti sono stati caratterizzati da un bilancio positivo è invece quello che riguarda i collegamenti veloci con la città: in chiave interna al Paese, in relazione all’avvento dell’alta velocità ferroviaria, e in chiave esterna, con riferimento alla crescita del traffico aereo internazionale. Sul primo fronte dal 2009 è avvenuta una vera e propria rivoluzione, non solo per il rilevante abbattimento dei tempi di viaggio, ma anche per il forte aumento dell’offerta di collegamento tra le città-nodo della rete AV. Se si guarda ai collegamenti diretti ovvero senza trasbordo offerti quotidianamente da Trenitalia e Italo tra le principali città servite dalla rete AV, Roma è di gran lunga la città meglio servita del paese con circa 290 connessioni veloci in arrivo e altrettante in partenza. Bologna, grazie alla sua posizione strategica, può contare su circa 250 connessioni giornaliere in arrivo e altrettante in partenza, mentre Torino, posta al margine della rete, ne ha solo 83 (tab. 2). Anche la connettività aerea ha registrato negli ultimi anni una forte crescita. Il sistema aeroportuale romano ha avuto infatti, tra 2007 e 2016, un incremento complessivo del numero dei passeggeri del 22,9% passando da circa 38,3 milioni di passeggeri del 2007 agli attuali 47,1 milioni (8,8 milioni in più) (fig. 3). In realtà scorporando la componente nazionale si può osservare come questa, anche per effetto della concorrenza dell’alta velocità, abbia registrato un calo di quasi il 10%. Al contrario la componente internazionale, nonostante la crisi, è cresciuta in misura quasi costante registrando tra il 2007 e il 2016 un incremento del 41,8% con oltre 10 milioni di passeggeri in più. Oggi il 73% del volume passeggeri del sistema aeroportuale romano è legato ai voli internazionali: era il 63% nel 2007. Certo Fiumicino è di fatto un’infrastruttura–fulcro di tipo *leisure*, in cui gran parte dei flussi passeggeri sono diretti a mete turistiche o comunque non in diretta relazione con trasferte business.

Città	Totale connessioni giornaliere AV	N. connessioni giornaliere AV in arrivo	Tempi medi di connessione AV
Roma	291	77 da Bologna	2:15
		71 da Firenze	1:30
		66 da Milano (20 no stop)	2:55 - 3:20
		54 da Napoli	1:10
		23 da Torino	4:30
Bologna	247	75 da Roma	2:15
		70 da Firenze	0:35
		47 da Milano	1:00
		39 da Napoli	3:40
		16 da Torino	2.20

Firenze	229	72 da Bologna	0:35
		68 da Roma	1:30
		39 da Milano	1:40
		35 da Napoli	2:50
		15 da Torino	3:00
Milano	210	65 da Roma (21 no stop)	3:20- 2:55
		46 da Bologna	1:00
		39 da Napoli	4:15-4:40
		38 da Firenze	1:40
		22 da Torino	0:50-1:10

Tabella II – Connessioni giornaliere tra città dell’alta velocità ferroviaria.
Fonte: elaborazione Censis su dati Fs e Ntv.

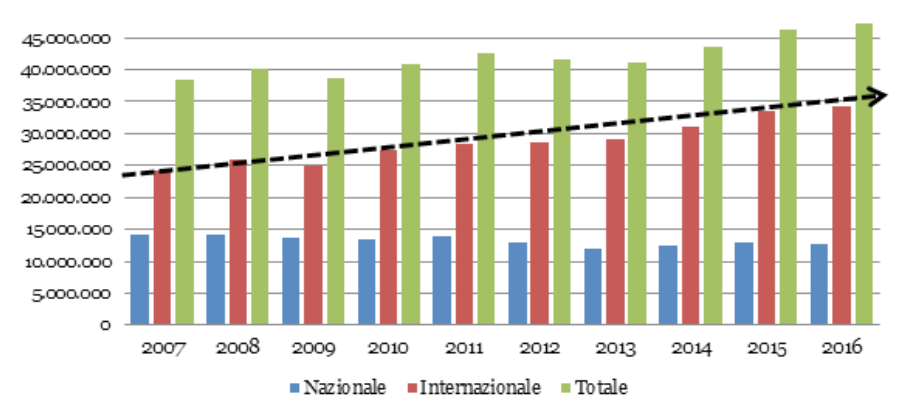


Figura 2 | Andamento passeggeri del sistema aeroportuale romano, 2007-2016.
Fonte: elaborazione su dati AdR.

4 | Adattamenti e reazioni

Svaniti gli scenari di rilancio legati a potenziali e invocati fattori di shock – il Giubileo della Misericordia è passato senza impatti significativi mentre, come noto, la candidatura per le Olimpiadi del 2024 è stata ritirata - la città viene spesso descritta come inerte, al tramonto, condannata ad un lento declino. Certo appare in molte zone svuotata e “sgonfiata” di attività con il diffondersi di immobili a uso terziario e e commerciale sfitti, di cantieri residenziali bloccati e di offerta immobiliare invenduta. Tuttavia a ben guardare non mancano segnali di nuove modalità di adattamento al nuovo scenario di vario genere. Ne sono testimonianza, oltre alla citata scomposizione e frammentazione del tessuto imprenditoriale produttivo, fenomeni come l’esplosione – largamente non regolata - dell’offerta ricettiva diffusa (B&b e dintorni) cresciuta grazie alle piattaforme digitali, il crescente peso dell’imprenditoria straniera, l’esplosione dell’offerta di cibo e ristorazione (il cosiddetto *food*) – osservabile da vicino nel frenetico turn over dei piani terra in certe zone della città e, infine, le varie iniziative legate al mondo delle start up e dell’innovazione.

4.1. | Il boom del turismo internazionale e della ricettività diffusa

Quello turistico è l'unico grande settore che a Roma regge ed anzi cresce. Si tratta anche in questo caso di una vocazione storica della città, ma i flussi sono in fortissima crescita mentre le sue componenti e modalità organizzative stanno cambiando rapidamente.

Secondo l'Osservatorio EBTL, nel 2015 a livello provinciale si sono registrati 17 milioni di arrivi (tab.3) e oltre 40 milioni di presenze (tab. 4), quasi il 60% delle quali relative a stranieri. Dal 2005 gli arrivi sono cresciuti quasi del 68% e le presenze del 56%. A crescere è soprattutto la componente internazionale con un incremento del 76% negli arrivi e del 65% le presenze.

	2005	2010	2015	Var. % 2005-2010	Var. % 2010-2015	Var. % 2000-2015
Italiani	4.801.576	5.882.173	7.597.751	22,5	29,2	58,2
Stranieri	5.396.919	6.967.908	9.494.460	29,1	36,3	75,9
Totale	10.198.495	12.850.081	17.092.211	26,0	33,0	67,6

Tabella III | Arrivi nelle strutture ricettive della città metropolitana, 2005-2015.

Fonte: elaborazione su dati EbtL.

	2005	2010	2015	Var. % 2005-2010	Var. % 2010-2015	Var. % 2000-2015
Italiani	11.521.610	13.434.482	16.602.341	16,6	23,6	44,1
Stranieri	14.379.533	18.002.074	23.776.529	25,2	32,1	65,3
Totale	25.901.143	31.436.556	40.378.870	21,4	28,4	55,9

Tabella IV | Presenze nelle strutture ricettive della città metropolitana, 2005-2015.

Fonte: elaborazione su dati EbtL.

È cambiata la composizione della domanda turistica: aumenta il peso degli europei grazie ai paesi dell'est, diminuisce quello degli americani, che restano tuttavia i migliori clienti del sistema alberghiero romano mentre crescono componenti ieri irrilevanti come i paesi africani.

Ma il fenomeno va ben al di là dei numeri ufficiali: il boom turistico nella capitale è alimentato infatti da migliaia di posti letto per turisti sommersi, che non figurano come attività economiche.

Questo perché quello che è radicalmente cambiato è il quadro dell'offerta ricettiva. Ufficialmente sono circa 167.000 i posti letto negli esercizi ricettivi di Roma dei quali poco meno di due terzi (61,5%) sono quelli dell'offerta alberghiera mentre il restante 38,5% riguarda le strutture extralberghiere quali bed & breakfast e case per vacanze. Dal 2000, anno del Giubileo, l'offerta ufficiale è quindi aumentata del 67%, con un incremento del 41% dei posti letto alberghieri e soprattutto un vero e proprio boom (+164%) delle strutture extralberghiere (Censis, 2015b)

Ma ai posti letto dei canali di offerta ufficiale se ne aggiungono altri legati ad una nuova offerta più o meno sommersa. All'attenzione, in particolare (anche per l'accusa di concorrenza sleale che proviene dal settore alberghiero), il fenomeno

Airbnb - la piattaforma digitale di annunci per affitti brevi che solo in Italia ha oggi oltre 220 mila inserzioni con un picco di 24mila inserzioni a Roma - che ha reso possibile fare turismo a prezzi contenuti anche in città e località notoriamente poco economiche, diventando il complemento ideale ai voli low cost. Uno degli effetti più rilevanti, non solo nel caso romano, è **quello di aver aumentato** ulteriormente la capacità ricettiva delle zone del centro più attrattive dal punto di vista turistico, zone in cui l'offerta alberghiera tradizionale era praticamente satura (Celata, 2017). Si tratta senza dubbio di una fonte importante di reddito per centinaia di famiglie romane che hanno così messo a valore il proprio patrimonio immobiliare soprattutto nelle aree centrali e in quelle servite dalla metropolitana. Certo il fenomeno può essere anche visto come la riproposizione, in forme nuove, rese possibile dal digitale, della mera logica della rendita che ha così a lungo sostenuto l'economia della città.

4.2. | L'esplosione del food

A Roma come altrove la crisi ha impresso un'accelerazione formidabile al mutamento di fisionomia dei fronti commerciali delle strade urbane. Certo non è di oggi l'avvio del processo di sostituzione delle piccole attività artigianali - dal calzolaio al falegname, dal tappezziere al riparatore di piccoli apparecchi elettrici - ma gli ultimi anni sono stati contrassegnati da una sua forte accelerazione. All'inizio della crisi il fenomeno più evidente è stato quello del moltiplicarsi di serrande abbassate dei negozi al dettaglio: l'onerosità dei canoni d'affitto, il calo della domanda, la concorrenza dei grandi centri commerciali sorti negli ultimi 15 anni da un lato e del commercio ambulante dall'altro, hanno spinto molti piccoli esercizi a chiudere. Ma il fenomeno è stato ed è molto più complesso: oltre alla chiusura di tanti piccoli esercizi, si è verificata infatti una significativa evoluzione dell'offerta. In sostanza, vi è stata una progressiva riduzione della varietà dell'offerta commerciale, con un calo sensibile dei settori tradizionali sempre più appannaggio della grande distribuzione, a cui si è associata un calo della domanda dei consumi culturali tradizionali determinato, almeno in parte, dal cambiamento tecnologico. Di contro, si è registrata una grande dinamicità di tutto ciò che in vario modo ruota attorno al cibo, a cominciare dallo *street food*, con piccoli e medi esercizi che aprono e chiudono ad una velocità sorprendente ed un'offerta che si rinnova continuamente (fig. 3, Censis, 2015a). Tutto questo in particolare nell'area centrale della città che risulta costosa, carente di servizi e sempre più trasformata in distretto turistico.

Un fenomeno, quello del *food*, che ha evidenti spiegazioni legate ai cambiamenti degli stili di vita ed in particolare al progressivo boom del pasto fuori casa che appare in crescita costante, cui si somma l'incidenza significativa della presenza di migliaia di city user, entrambi fattori che insieme generano una domanda di cibo veloce e a basso costo che tuttavia si vuole sempre più vario e caratterizzato. Sul fronte dell'offerta, l'attrattività della ristorazione è legata alla possibilità dell'autoimpiego, trattandosi di investimenti a bassa soglia, in cui si ritiene vi siano meno barriere all'ingresso.

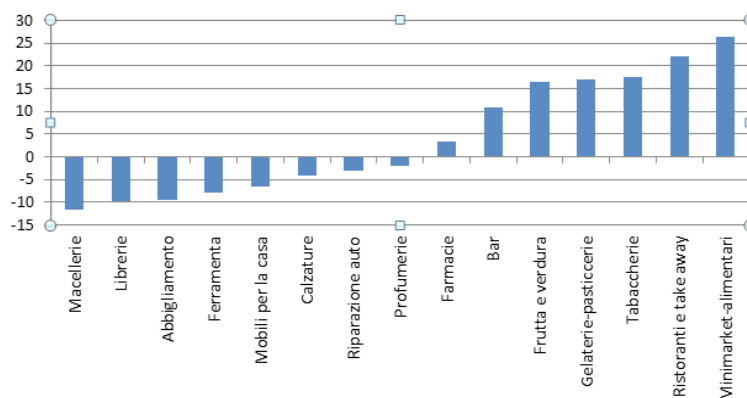


Figura 3 | Variazione 2009-2015 del numero di imprese nei settori del commercio al dettaglio e della ristorazione di Roma Capitale (val. %). Fonte: elaborazione Censis su dati Infocamere, 2015.

4.3. | Deboli segnali d'innovazione

Se l'esplosione della ricettività diffusa e sommersa, e la comparsa di decine di pizzerie e ristoranti appaiono fenomeni che tendono semplicemente a sfruttare un'opportunità, a perpetuare un'economia della rendita, qualche debole segnale di tipo reattivo viene dal fronte dell'innovazione.

Il Lazio e Roma in particolare, rappresentano, al di là di immagini stereotipate, realtà dinamiche in cui accanto a numerosi elementi critici, non mancano esperienze interessanti.

Riguardo alla Capitale è il caso qui di richiamare alcune evidenze peraltro note. Roma ha un posizionamento di vertice tra le grandi città italiane rispetto ai fenomeni che attestano la presenza di cosiddetti ecosistemi innovativi abilitanti, cioè che fanno ricorso a tecnologie ad alta intensità di conoscenza e di ricerca & sviluppo. (Censis, 2016b).

Del resto:

- in relazione alle start up innovative Roma con 525 realtà occupa il secondo posto in termini assoluti tra i comuni, considerando tutti i settori, ed il terzo posto considerando solo la start up che operano in ambito manifatturiero (sono 32 contro le 88 di Milano e le 65 di Torino);
 - per quanto riguarda gli spin off universitari, Roma occupa - anche grazie alla presenza del CNR - il primo posto con ben 137 realtà ovvero circa il 10% del totale;
 - quanto agli incubatori, con 4 strutture certificate Roma è - sempre in termini assoluti - la seconda realtà italiana dopo Milano che ne conta 9;
 - in relazione al fenomeno dei FabLab - ovvero di spazi vocati a nuove produzioni manifatturiere realizzate con le tecniche del making - Roma con 4 strutture si colloca nella parte alta della graduatoria.
 - il profilo degli occupati nel settore "industria in senso stretto" vede al livello nazionale una quota di laureati pari al 10,8%. A Roma tale dato sale al 27%;
- È evidente che, in relazione a tali posizionamenti nel ranking, la grande dimensione della città è determinante, ma tale vivacità rimanda chiaramente anche a:

- la forte concentrazione di luoghi di alta formazione e di ricerca - atenei, istituti di ricerca pubblici e privati - nei più diversi ambiti;
- la vocazione di polo nazionale e internazionale;
- la presenza di un settore creativo legato alla comunicazione molto forte;
- l'evoluzione della domanda e degli stili di vita che proprio nella grande metropoli sono più facilmente rappresentati.

Pur non avendo alle spalle una vocazione manifatturiera paragonabile a quella di altre città del centro-nord, vi sono buone potenzialità legate a forme di “manifattura innovativa”, ambito nel quale registra performance sicuramente migliori rispetto a quelle della manifattura considerata complessivamente.

Di questo mondo in realtà in città si sa e si parla poco, nonostante il successo ad esempio, di un evento come la Maker Faire (110 mila presenze nel 2016). E' un ambito che certamente meriterebbe maggiore attenzione e sostegno, anche per cercare di fermare quella fuga dei giovani dalla città che è chiaramente in atto.

5 | Conclusioni: oltre le logiche della rendita, alla ricerca di un'idea di città

In questo contributo ho cercato sinteticamente di evidenziare come, nel quadro di una scarsa attenzione al tema del declino economico della città da parte del dibattito pubblico, sia carente la comprensione dei fenomeni di lungo periodo che ne sono alla base, nonché l'analisi dei processi adattivi e reattivi messi in atto dal corpo sociale e dal tessuto produttivo della città in questi lunghi anni di crisi. Tra questi l'autoimprenditorialità, la messa a reddito del patrimonio edilizio in chiave turistica, l'apertura di tanti locali e ristoranti, il lancio di start-up innovative. Movimenti certamente insufficienti ma che denotano comunque una certa vitalità, in parte sotto traccia, certo non governata, fatta spesso anche di servizi a basso valore aggiunto, e in cui sopravvivono logiche antiche - la rendita, e la rendita di vari tipi, è ancora di gran lunga uno dei motori dell'economia di Roma - accanto a tentativi di fare nuovo sviluppo.

Certo ha pesato, e pesa tuttora, l'assenza non certo di una strategia, ma almeno di un pensiero non generico sul futuro della città. Anche da questo punto di vista l'ultima campagna elettorale romana è stata estremamente povera, considerato che il confronto politico è rifuggito da qualsiasi dibattito su derive e prospettive di lunga durata.

Eppure, al di là delle contingenze politico-elettorali, sembra sempre più necessaria una riflessione vera non solo sulle grandi scelte di sviluppo, ma ancora di più (ma non molti lo stanno facendo) su quali spazi e percorsi vi siano ancora per:

- superare le logiche, radicatissime nella città, ancora centrate sullo sfruttamento delle rendite (da cui deriva un certo tipo di occupazione, di sviluppo insediativo e immobiliare, di turismo e di politica dei beni culturali, ecc);
- e, di contro, costruire le condizioni per cambiare impostazione, assumendo una logica maggiormente focalizzata su sviluppo e innovazione: e quindi più sostegno a idee e iniziative imprenditoriali, maggiore ibridazione tra settori della ricerca e settori produttivi, crescita delle filiere di valore complessive, valorizzazione dei settori creativi e innovativi, modernizzazione dei servizi

urbani, rigenerazione del patrimonio edilizio esistente.
In sostanza porre le basi per recuperare una capacità di progetto e di indirizzo che inverta la tendenza al declino di una città che sembra purtroppo, soprattutto, orfana di una prospettiva.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (2016), *Relazione annuale 2016*. Disponibile su Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, Pubblicazioni, <http://www.agenzia.roma.it/home.cfm?nomepagina=relazione>).
- Camera di Commercio di Roma (2016), *Il sistema economico della Provincia di Roma 2016*. Disponibile su Camera di Commercio di Roma, Studi e osservatori, sezione Studi e ricerche, http://www.rm.camcom.it/archivio36_pubblicazioni_0_177.html.
- Cassa Edile di Roma e Provincia (2014), *Le fondamenta del Futuro. 6° rapporto annuale*. Disponibile su Cassa Edile di Roma e Provincia, Dati statistici, sezione Rapporti, http://www.cassaedilediroma.it/attachments/article/377/Pubblicazione_CE_2014.pdf.
- Celata F. (2017), *La “Airbnbificazione” delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia*. Disponibile su La Sapienza, Dipartimento di metodi e modelli per l’economia, il territorio e la finanza, Dipartimento, sezione Persone, https://www.memotef.uniroma1.it/sites/dipartimento/files/Celata_Airbnbificazione_Roma.pdf.
- Censis (2015a), *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2015*, FrancoAngeli, Milano.
- Censis (2015b), *Roma verso il Giubileo/5*. Disponibile su Fondazione Censis, Comunicati stampa, http://www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=121026.
- Censis (2016a), *Il ritorno ad una dimensione territoriale del Paese*. (Paper per “Il mese del sociale 2016”), Disponibile su Fondazione Censis, Gli eventi, http://www.censis.it/5?shadow_evento=121127.
- Censis (2016b), *Dallo smontaggio della città-fabbrica alla nuova manifattura urbana*, rapporto di ricerca.
- Censis (2016c), *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2016*, FrancoAngeli, Milano.
- Censis (2017), *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2017*, FrancoAngeli, Milano.
- Città metropolitana di Roma Capitale (2016), *Primo Rapporto statistico sull’area metropolitana romana*. Disponibile su Città metropolitana di Roma, Ufficio di Statistica, sezione Pubblicazioni, <http://www.cittametropolitanaroma.gov.it/hidden-news/1309-primo-rapporto-statistico-sull-area-metropolitana-romana>.
- Comune di Roma, *Annuario statistico 2000*. Disponibile su Roma Capitale, Roma Statistica, sezione Pubblicazioni, <https://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW1037971>.

- Enac (2016), *Dati di traffico 2016*. Disponibile su Ente Nazionale per l'aviazione civile, La comunicazione, sezione Pubblicazioni, https://www.enac.gov.it/La_Comunicazione/Pubblicazioni/info-1512426776.html.
- European Commission (2016), *Quality of Life in European Cities 2015*. Disponibile su Commissione europea, Politica Regionale, Fonti di Informazione, sezione Pubblicazioni, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/survey2015_en.pdf.
- Raimo C. (2016), "Il problema di Roma è che il prossimo sindaco non ha un progetto". *Internazionale on line*. Disponibile su Internazionale, <http://www.internazionale.it/opinione/christian-raimo/2016/05/02/roma-elezioni-sindaco>.
- Roma Capitale (2016), *Il turismo a Roma 2015*. Disponibile su Roma Capitale, Turismo, Approfondimenti http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/Il_turismo_a_Roma_2015_X.pdf.
- Rur (2016), *Roma: sviluppo sostenibile e lavoro*. Disponibile su Rete urbana delle Rappresentanze, Progetti e ricerche, <http://www.rur.it/roma-sviluppo-sostenibile-e-lavoro-scenari-e-strategie-per-il-futuro-della-citta-metropolitana/>
- Tocci W. (2016), *Non si piange su una città coloniale*, goWare, Firenze.

Abstract

Il dibattito su Roma ha trovato, negli ultimi 15 anni, nuova linfa. Il rinnovato interesse ha coinciso con la necessità di proporre un'interpretazione della fase di crescita dell'economia. Tale crescita si è però arrestata proprio mentre più convintamente se ne narrava il successo. Per dare spiegazione di tale passaggio si è ricondotto il declino romano alla corruzione come elemento distorsivo delle relazioni di mercato e più in generale all'incapacità di trovare un sentiero di sviluppo al di fuori dell'Economia di Rendita. Il contributo sostiene invece che lo sviluppo degli ultimi anni abbia avuto elementi di continuità che vengono oggi diversamente significati per via della diversa fase del neo-liberismo urbano. Per sostenere questa ipotesi, attraverso l'uso degli strumenti della sociologia fiscale, si esplora il caso della crisi fiscale di Roma Capitale trovando significative analogie col modello classico della crisi urbana fiscale dal lato delle spese, e altrettante distanze dal lato delle entrate dove si afferma un'austerità incapace di risolvere i problemi strutturali.

The debate on Rome has been significantly revitalized in the last 15 years. Initially, this renewed interest coincided with the need to propose an interpretation of the phase of economic growth. However, growth stopped just as the success of the city was being widely told and explained both in political and scientific arenas. To make sense of the new phase of decline, arguments about the role of corruption as a distorting element of market relations and more generally about the city's inability to find a sustainable development path outside of the Land Rent economy. Instead, we maintain that the development trajectory of the last few years has had elements of continuity that are now acquiring new meanings in the context of the changing evolution of urban neoliberalism. To support this hypothesis we explore the field of fiscal sociology, finding significant analogies with the classical model of the urban tax crisis on the expenditure side, and as many dissimilarities on the revenue side where austerity is said to be incapable of solving structural problems.

Pietro Vicari
Alberto Violante



Ancora un'eccezione?

La crisi fiscale della Capitale tra Neoliberismo e presunto declino

1 | Introduzione

Quando si conduce un'analisi riguardo una singola città occorre evitare la tentazione di costruire generalizzazioni che muovano da peculiarità enfattizzate per i motivi più diversi.

A questa esigenza se ne aggiunge un'altra, ovvero quella di ridimensionare il clamore che contorna il suo governo. Quella di scambiare una città esclusivamente per la sua vicenda amministrativa è una tentazione particolarmente presente nel caso delle città Capitali, il cui posizionamento è per ragioni simboliche e materiali direttamente legato al ruolo dei governi nazionali (Therborn 2017). Nel caso di Roma la scarsa tenuta dello Stato Nazionale si rifletterebbe nella proiezione sulla Capitale di una serie di distorsioni “archetipiche” che sarebbero le stesse dell'Italia. Questa distorsione del dibattito appare stravagante se si considera l'abbondanza, fino a pochi anni fa, di una pubblicistica che acclamava le virtù del regime urbano della Capitale. Occorre quindi chiedersi in primo luogo se vi sia stata una soluzione di continuità, tale da giustificare questa inversione di segno. In secondo luogo se questa rottura si è effettivamente prodotta, occorre chiedersi se corrisponde al tornante della grande crisi del 2008 e quale sia stato l'effetto della fine della coalizione politica che aveva diretto il governo della città nel precedente quindicennio.

Per rispondere a queste domande abbiamo fatto ricorso a una categoria propria alla geografia critica che ha avuto una notevole diffusione negli ultimi venti anni, ovvero quella di Neoliberismo. Questa scelta deriva non solo dalla condivisione di un posizionamento teorico, ma anche dalla disponibilità di questa categoria a un suo utilizzo funzionale al discernimento della medesima dicotomia continuità/discontinuità. In particolare, abbiamo deciso di collocare le nostre domande all'interno di un campo di ricerca empirico anomalo e poco frequentato entro gli studi urbani italiani: la sociologia fiscale del bilancio della città. Questo perché il confronto su un elemento materiale quale le risorse finanziarie, la loro

provenienza e assegnazione rappresenta un'ottima prospettiva per osservare i passaggi che ci interessano secondo un approccio inevitabilmente scalare ovvero che considera le relazioni che maturano fra i diversi livelli di governo coinvolti. Il contributo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo verrà fornita una sintesi dello stato attuale del dibattito sul Neoliberalismo anche al fine di collocare più precisamente il caso romano. Successivamente verranno delineati i tratti dell'evoluzione della crisi romana, e del perché –a nostro avviso- essa si configuri come crisi fiscale. Ci chiederemo quali siano le specificità della crisi fiscale di Roma rispetto alla categoria classica della “Crisi Urbana Fiscale”, per passare infine all'analisi empirica dei dati di bilancio. Chiudono delle riflessioni provvisorie sul tema.

2 | Processi di neo liberalizzazione a Roma

La categoria teorica più adatta alla lettura della transizione romana è, secondo chi scrive, quella di un neoliberalismo mediterraneo, sopravvissuto alla sua presunta estinzione. Il Neoliberalismo è categoria contestata, la cui evocatività è stata più forte della sua condivisione. Il minimo comun denominatore è che il neoliberalismo sia quel modello di capitalismo che ha avuto effetti contro-distributivi in virtù di politiche baricentrate sul mercato. Sostenere che la Roma degli anni Novanta sia diventata neoliberalista è problematico, perché – come vedremo - secondo le narrazioni più critiche la città ha orientato il suo modello di sviluppo tramite una coalizione tra un élite politica e la parte preponderante della proprietà fondiaria venendo a comporre un regime urbano che avrebbe lasciato poco spazio alla concorrenza (D'albergo Moini 2015). La definizione fornita in precedenza però, che parte dall'esito del processo invece che dal processo stesso, non è casuale. Infatti da una parte i dati testimoniano che vi è stato a Roma un aumento delle disuguaglianze, dall'altra è un errore pensare che questo aumento delle disuguaglianze, che ha contraddistinto tutti i paesi ad alto reddito sia avvenuto secondo un modello omogeneo in tutte le città. Peck e Tickell (2002) descrivono il neoliberalismo più che come una ricetta come un processo che procede con due fasi che si susseguono dialetticamente: una di contrazione, l'altra di dispiegamento. Nel mondo mediterraneo non è la fase di contrazione - intesa come privatizzazione delle proprietà e dei servizi pubblici - a essere centrale per la connotazione del processo, quanto quella di dispiegamento di nuove politiche. Se queste nuove politiche devono rendere centrali le pratiche di mercato, lo fanno però ibridandosi con il contesto locale, non escludendo anche l'espansione della spesa pubblica, diversamente dal classico modello anglosassone neo-liberale (Brenner et al. 2010). Un classico esempio di mimesi locale è il mantenimento di pratiche clientelari per la produzione del consenso, all'interno della gestione di società di diritto privato possedute dal Comune. La riduzione di alcune voci di spesa diretta, e l'allargamento delle esternalizzazioni o dell'affidamento a società *inhouse* ha consentito al contempo la compressione salariale di alcuni posti di lavoro una volta pubblici in settori quali il trasporto locale, la manutenzione del verde, la refezione scolastica mentre l'allargamento del reclutamento in alcune aziende municipalizzate strategiche ai fini della gestione del consenso, con una

perfetta fusione delle esigenze neo-liberali con quelle clientelari. Se fosse vero – come assumiamo – che questo sistema ‘ibrido’ produceva disuguaglianza, quando aveva a disposizione maggiori volumi di spesa pubblica, i suoi effetti di mancata integrazione sociale sono più forti oggi che è privato di questi strumenti di spesa. L’altra caratteristica del neoliberismo così come descritto dalla ‘Political Economical Geography’ è di agire contemporaneamente su più scale. Ogni regime di regolazione valorizzerebbe le istituzioni che promuovono la concentrazione del Capitale a una certa scala. Mentre lo Stato Keynesiano privilegiava la scala nazionale, il neoliberismo è un modello di sviluppo che prevede il conferimento di poteri alla governance locale, al fine di sostenere la competizione tra territori (Brenner 2004). Questo passaggio non deve essere inteso meccanicamente, ma come un momento prevalente di una determinata configurazione scalare dei poteri di Stato e Governo locale che agiscono simultaneamente. Si tratta di un approccio particolarmente confacente all’ambito di ricerca che abbiamo prescelto – quello della sociologia fiscale – considerata la devoluzione dei poteri di prelievo e delle capacità di spesa dallo Stato Nazionale nel quadro di quella che è stata definita la *devolved austerity* imposta dall’Unione Europea (Peck 2012). La prospettiva dell’analisi della sociologia fiscale (anche se una comparazione con altre città non sarà oggetto di questa analisi) consente anche di poter analizzare il declino di Roma Capitale, verificando se sia una condizione comune agli altri centri metropolitani di uguale rango nella gerarchia urbana italiana o se sia effettivamente il prodotto disfunzionale del regime di governo urbano della città.

3 | La crisi di Roma

Fin dai decenni successivi all’unità d’Italia lo sviluppo economico e sociale di Roma è stato raccontato come un’eccezione rispetto ai più classici modelli di urbanizzazione legati alla diffusione dell’industria sulla base del ruolo preponderante e peculiare svolto da due diversi tipi di rendita: la rendita fondiaria e la rendita “da Capitale” legata alla presenza delle sedi burocratiche di ministeri, aziende e enti nazionali. In particolare il dibattito critico in ambito sociologico e urbanistico che ha segnato l’interpretazione dello sviluppo romano dai primi anni 60 fino all’inizio degli anni 90 si è focalizzato sulla concentrazione dei proventi della rendita fondiaria nelle mani di un ristretto numero d’imprenditori del settore e sui legami tra questi e la politica locale per descrivere una città “poco condizionata dal mercato” (Caracciolo 1990). Questa chiave interpretativa si è rinnovata negli ultimi 25 anni (Benini De Nardis 2013) consolidando questa visione eccezionalistica del caso romano. Tre fasi possono essere distinte nell’analisi del dibattito prodottosi nel periodo che ha preso le mosse dall’introduzione dell’elezione diretta del Sindaco. Una prima fase - tra il ‘93 e il ‘98 – è stata caratterizzata da un silenzio interpretativo dovuto alla difficoltà di rapportare il caso romano alle innovazioni teoriche proposte dagli studi urbani. Una seconda fase - tra il 1998 e il 2008 - di “eccezione positiva” in cui si parla di “modello Roma” (Veltroni 2012) e in cui la città, in ragione di

una reale crescita economica¹, è definita “locomotiva del paese” (Censis 2006) attraverso la riproposizione di categorie analitiche usate impropriamente per una certa pigrizia teorica, e di un certo conformismo alla narrazione della città abilmente costruita dal blocco sociale all’epoca egemone. L’eccezione rispetto al resto del paese in grado di spiegare questi dati sarebbe stata la presenza a Roma di una “classe creativa” che avrebbe rappresenterebbe il 25% dell’intera forza lavoro². Infine, una terza fase che si apre con la crisi globale del 2008 che, alla scala locale, si associa al cambiamento, dopo 15 anni, del colore della giunta al Campidoglio con l’avvicendamento tra Walter Veltroni e Gianni Alemanno e alla trasformazione della situazione delle finanze comunali in un’emergenza nazionale con l’intervento del governo centrale che inaugura la gestione commissariale del debito. Questa è dunque una fase di “eccezione negativa” in cui il ritratto a tinte fosche della capitale trova spazio nella pubblicistica scientifica e non scientifica: la crisi della città viene interpretata nei termini di un declino valoriale degli abitanti e dell’élite politica: la denuncia di scandali si intreccia ai dati allarmanti sulla salute dei conti pubblici contribuendo a tratteggiare una quadro in cui la corruzione, le clientele, i legami opachi tra criminalità, imprenditoria e politica e la scarsa cultura dell’impresa e apertura al mercato avrebbero reso Roma periferia del paese Italia o caso esemplarmente negativo³. In realtà, lungo queste tre fasi, si ha il permanere di alcune delle caratteristiche della struttura socioeconomica di Roma: la rilevanza di settori economici privati *labor-intensive* quali il turismo, un mercato abitativo teso a valorizzare la rendita producendo emergenza sociale e una generale interconnessione della catena del valore con la spesa pubblica sono elementi alimentati dalle politiche adottate nell’intero periodo. Queste caratteristiche hanno avuto una diversa salienza nelle differenti fasi dell’economia globale, inducendoci a supporre che quello che è veramente cambiato negli ultimi quindici anni è il quadro di contesto, non il modello urbano che chiamiamo Neoliberalismo mediterraneo; e di cui il momento cruciale è rappresentato oggi dalla crisi fiscale, e dall’esigenza di sostenere i medesimi obiettivi senza il supporto della spesa pubblica. A questo fine crediamo sia fondamentale mettere la lente sui vincoli e le opportunità dati dalla disponibilità delle risorse effettive, per utilizzare gli strumenti propri della sociologia fiscale, un campo di ricerca che prende la sua forma contemporanea durante le crisi amministrative delle metropoli statunitensi alla fine degli anni settanta, ma che ha radici nell’Europa liberale dell’inizio del secolo (Schumpeter 1991).

1 Il valore aggiunto cresce a Roma dal 2000 al 2007 del 36,7% soprattutto grazie al settore delle attività immobiliari, delle costruzioni e dell’informatica. A Bologna e a Milano, la crescita economica, sarà effettivamente minore in quegli anni, ma la ripresa dopo la crisi è stata assai più veloce.

2 Così Irene Tinagli insieme a Richard Florida si esprimeva sul Corriere nel 2006.

3 Si va dalla Cinematografia di consumo alla revisione critica (dallo stesso interno di quel mondo) delle vicende del centrosinistra (Tocci 2015, Morassut 2014).

4 | La crisi fiscale

Riferendoci a O'Connor (1979), possiamo cogliere la crisi di Roma come esito naturale di un processo in cui la spesa pubblica è cresciuta insieme al mercato, e non contro di esso. Questo connubio tra politiche pubbliche, rendita e privatizzazione dei servizi diventa problematico a Roma e non solo con l'austerità fiscale, per via della complessa negoziazione tra scale di Governo cui le città sono costrette dalla stessa nuova legge sui fallimenti⁴. Il dibattito intorno alla crisi fiscale urbana negli Stati Uniti ci fornisce alcuni utili strumenti di lettura. Già alla metà degli anni '70 gli studi critici avevano evidenziato come la bancarotta dell'amministrazione comunale di New York andasse interpretata non solo come il risultato di una serie di eventi contingenti a scala locale ma come l'esito dell'intreccio tra dinamiche specifiche e tendenze più generali dell'economia globale (Tabb 1982). Questo tipo d'interpretazione ha trovato nuovo seguito in occasione della serie di fallimenti di amministrazioni municipali statunitensi all'indomani della crisi dei subprime nel 2008 che ha messo in luce la rapida evoluzione, nel caso americano, della crisi finanziaria in crisi fiscale del governo locale. Questo in virtù non solo del ruolo strutturale dei mercati finanziari, ma anche del ricorso agli strumenti derivati per finanziare il bilancio delle amministrazioni, si è avuta la ha finito per determinare un ciclo Minsky⁵ con la crescita prima di una bolla speculativa e un successivo momento di crollo (Owen Kirkpatrick 2016). Il Wall street journal in un articolo del 2013 paragonava esplicitamente la crisi fiscale di Roma alla bancarotta di Detroit, un paragone affrettato considerata la collocazione dei due paesi in idealtipi diversi quanto a tre fattori chiave quali la normativa e il peso della fiscalità locale, la tipologia delle entrate e le modalità d'imposizione e infine la tipologia delle spese e la capacità di controllo. Inoltre, se negli Stati Uniti il ricorso alla bancarotta è largamente diffuso, in Italia, l'insostenibilità politica della dichiarazione del dissesto finanziario per le grandi città ha fatto sì che la sola Alessandria lo abbia tra i capoluoghi di provincia nonostante l'introduzione della "responsabilità fiscale assoluta" nel 2011. Gli altri comuni interessati hanno avuto accesso a un fondo circolare di pre-dissesto o direttamente alla negoziazione col governo centrale secondo la tradizionale garanzia statale dei bilanci degli enti locali. Il contesto della crisi fiscale degli enti locali italiani conferma largamente il rapporto tra spesa pubblica e mercato tanto quanto il processo di aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche, risentendo allo stesso tempo del carattere mediterraneo del nostro neoliberismo e del differente quadro normativo. Differenze che sono deducibili anche dai dati forniti dall'OECD (Blöchliger Nettleby 2015) sul grado di autonomia fiscale dei governi locali: in Italia solo il 15,9% dell'imposizione è operata dagli enti locali (11,7% dalle regioni e 4,2% dai comuni) mentre negli Stati Uniti il 36,8% delle

4 La l. 213/2012 ha istituito in Italia l'istituto del pre-dissesto tramite cui gli Enti Locali sono esonerati dal dichiarare il fallimento, previa l'approvazione di un piano di rientro approvato dalla sezione regionale della Corte dei Conti e dal Ministero dell'Interno.

5 Si definisce ciclo di Minsky un ciclo economico nel quale degli *assets* acquistano valore grazie all'indebitamento del settore privato, per poi perderlo quando gli investitori si rivelano insolventi.

imposte sono locali (il 20,9% dagli stati e il restante 15,9% alle amministrazioni municipali). Questo fa sì che le città abbiano ridotte capacità autonome di investimento, ma che paradossalmente anche i ritorni fiscali degli investimenti siano a vantaggio della fiscalità centrale⁶. Inoltre, come detto, il ricorso ai derivati è quasi nullo nei bilanci degli enti locali italiani riducendo il loro grado di dipendenza dai mercati finanziari che, come viceversa esemplificato dal caso di Detroit, è molto elevata negli Stati Uniti. In ultima analisi, se sul fronte delle entrate negli Stati Uniti la crisi fiscale urbana è stata accentuata dalla fuga dalla città dei contribuenti della *middle-class* bianca verso i sobborghi (Coppola 2012) vedendo quindi nella segregazione residenziale un fattore causale, in Italia dobbiamo a dover essere posti al centro dell'analisi sono i rapporti inter-scalari tra i vari livelli di governo. Nel periodo di riferimento, due tendenze sono particolarmente rilevanti: da una parte la spinta verso il federalismo fiscale che, culminata nella relativa legge delega del 2009, ha visto il crescente disimpegno finanziario del governo centrale nei confronti degli enti locali per mezzo dello strumento dei "costi-standard", dall'altra l'irrigidimento dei meccanismi di allineamento ai parametri di Maastricht che ha visto l'Unione Europea e gli stati nazionali concordare strumenti quali il Patto di stabilità che ha determinato una diminuzione dei trasferimenti e obblighi più severi in materia di bilanci locali.

5 | Fallire senza dirlo: l'analisi del bilancio di Roma Capitale

L'analisi dei dati delle entrate⁷ di Roma Capitale va condotta con molta cautela. L'inquadramento fatto della finanza locale ci consente di dire che una serie di poste di bilancio *una tantum*, di partite di giro e transazioni sia con la gestione separata del debito pregresso del Comune, che è affidata ad un commissario, sia con le municipalizzate sono fino al bilancio consuntivo 2016 la regola, per via della caratteristica derivata della finanza locale descritta sopra. Uno stato di transazione permanente con le Istituzioni locali che ci ha spinto ad escludere il 2008 dalla serie storica, secondo le stesse indicazioni del Ministero dell'Economia. Il problema dell'esistenza di una gestione separata si rivela dal 2008 con una serie di partite di scambi tra crediti e debiti, difficilmente interpretabili se non attraverso i rendiconti di gestione. Per il resto le nostre analisi si basano, sia per le entrate sia per le uscite, sulla serie dei rendiconti di bilancio consuntivi secondo lo schema di contabilità SIOPE. Un'ulteriore difficoltà nell'analisi è data dai continui cambiamenti cui è stata soggetta la normativa sul Patto di Stabilità Interno durante il quindicennio preso in esame.

⁶ Tra il 2001 e il 2005, negli anni della crescita l'IVA versata nel Comune di Roma aumentò del 37%, senza che la città ne avesse un vero beneficio. Fonte: Dipartimento delle Finanze- Direzione studi e ricerche economico-fiscali.

⁷ Presentati in maniera sintetica secondo lo schema SIOPE –il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche-, la serie storica dei bilanci consuntivi di ogni singolo ente locale è disponibile dall'anno 1998, in futuro è previsto un altro schema di raccolta di maggior dettaglio.

5.1 | Le Entrate

Confrontando il percorso che ha portato Roma sull'orlo del dissesto con l'idealtipo della crisi urbana fiscale classica di matrice statunitense emerge prima di tutto come non ci si trovi di fronte alla contrazione delle entrate, per via di una restrizione della base imponibile⁸, bensì di fronte allo loro crescente incapacità di fare fronte al debito pregresso ed al deficit strutturale. Infatti, dal 1998 al 2001, il Comune beneficia di imposte sugli immobili abbastanza alte date le rendite catastali della Capitale mentre l'area dei proventi provenienti dal mercato inizia a crescere in due forme: i trasferimenti di capitali derivanti dall'alienazione di beni propri e l'allargamento delle entrate extra-tributarie.

Per quanto riguarda le prime, la messa in vendita della partecipazione azionaria di Acea, che permette nel 1999 una consistente entrata una tantum in vista del Giubileo, rappresenta un antecedente "virtuoso" rispetto a successivi interventi o tentativi di interventi in altri settori quali trasporti e rifiuti, un antecedente che in parte confuta la tesi secondo la quale le privatizzazioni e le esternalizzazioni siano state fra i fattori di espansione della spesa. Se l'efficacia di quella operazione - caratterizzata da una crescita dei dividendi pur minima negli anni successivi - può aver orientato anche la cultura amministrativa verso le privatizzazioni negli anni successivi, è egualmente da sottolineare la diversità delle condizioni tecnologiche e di mercato fra il settore idrico ed elettrico - una rete già sviluppata e ammortata, ed un mercato con attori di scala simile già presenti - e quelli degli altri servizi essenziali.

Per quanto riguarda le seconde, costituite sostanzialmente dal progressivo aumento delle contropartite per l'erogazione dei servizi - quelli di refezione scolastica passano da 16 a 21 mln nel 2001 - e dall'aumento degli introiti per le multe - che passano da 93 a 157 mln nel 2001. La strategia di utilizzare dei cespiti non tributari per ingrossare le entrate, vista la limitata autonomia tributaria dei comuni, è la stessa di altre città italiane, ma occorre osservare come Roma questa strategia si riveli ancora più fragile. La riscossione lascia infatti sempre una quota significativa di non saldato che si ritrova l'anno successivo come residuo. Se guardiamo ai tributi questa quota in quegli anni era una media del 37% del dovuto dell'anno di competenza. Per ogni 100€ richiesti, se ne dovevano ancora incassare 37 dagli anni passati. L'anomalia di tale situazione è stata parzialmente risolta dalla nascita di una municipalizzata strumentale per la raccolta dei tributi. Questa esternalizzazione ha fatto radicalmente scendere la quota di residui attivi da iscrivere ogni anno, ma è abbastanza significativo che i cespiti extra tributari citati su cui si appoggiano sempre di più i comuni come imposte improprie hanno a Roma una quota di insolvibilità strutturale che non si è ridotta. Gli anni dal 2002 al 2006 sono caratterizzati dall'aumento della pressione impositiva propria e del peso degli oneri di urbanizzazione: un'altra fonte che dovrebbe svolgere una funzione regolativa del mercato, ma che finirà per essere utilizzata in maniera sostitutiva di una fonte di finanziamento propria. Roma inizia a godere dell'addizionale Irpef, immediatamente posta al massimo dell'aliquota disponibile che incide da subito

⁸ Il problema nella finanza locale è noto come problema di Tiebout (1956).

per una quota significativa e stabilizza abbastanza in alto la quota impositiva sulle entrate. Le entrate per trasferimenti di capitale sono rinforzate in quegli anni anche dall'inizio del processo di costruzione dei nuovi Piani di Zona che fanno incamerare al comune una quota di oneri di urbanizzazione per 1 mld €. Si restringono invece i trasferimenti correnti dallo Stato, per via dell'orientamento in tal senso del blocco politico federalista di centrodestra. Tale orientamento è chiaramente invertito nell'anno 2007 (anno pre-elettorale), dove il centrosinistra sfrutta una omogeneità della filiera dei governi alle diverse scale. Oltre all'aumento dei trasferimenti correnti ripristinati dallo Stato vi è un aumento dei trasferimenti di capitale finalizzati all'estensione della rete metropolitana, che erano anch'essi decresciuti dal 2003. È da notare che nell'aumento dei trasferimenti di capitale del 2007 che riporta le entrate al picco massimo raggiunto nel 1999 in occasione della privatizzazione di Acea e nonostante la riduzione dell'Ici varata quell'anno, vi è uno sforzo significativo della Regione, ritornata ad essere governata da una coalizione affine a quella Municipale. E' significativo, che sia nel caso del Centro Destra che nel caso del Centro Sinistra, quando questi aumenti di trasferimenti, basati su un accordo con le scale di governo superiori, consentono un aumento delle entrate, le due coalizioni non siano riuscite a beneficiarne sul piano del consenso politico. Dopo l'interruzione della serie storica si riparte con la prima metà degli anni di presenza di una coalizione del centrodestra (2009-2010), sull'intera filiera delle scale di governo. Questo periodo vede anche la perdita dell'ICI sulla prima casa, compensata però da un aumento dei trasferimenti correnti, che includono anche delle poste di bilancio contrattate con il governo centrale che dovrebbero far fronte al piano di rientro ma che vengono inserite nelle entrate correnti. Quest'anomalia sostiene di fatto le entrate che dovrebbero essere "sequestrate" teoricamente per circa un decimo nel pagamento dei debiti pregressi. Nei fatti Roma gode di un trattamento diverso dagli altri enti locali, che vedono in quegli anni ridurre il loro bilancio. Gli ultimi due anni della gestione di centrodestra possono essere già fatti rientrare nel periodo che potremmo chiamare dell'austerità inutile (2011-2015), una fase nella quale nonostante la pratica di tagli di spesa, non viene raggiunto il pareggio di bilancio. Nel corso degli ultimi due anni della giunta Alemanno è nominato un commissario esterno alla gestione del debito, ed emanato un decreto sulle modalità di rientro. Questo porta a un aumento straordinario delle entrate. L'aumento è dovuto a un aumento dell'addizionale IRPEF, ma anche ad innovazioni normative come l'introduzione del tutto estemporanea della compartecipazione IVA, che dato il modello di sviluppo romano descritto sopra è particolarmente profittabile per la città. A questo si aggiungono la prima annualità del fondo sperimentale di riequilibrio (che essendo basato maggiormente sulla spesa storica non adempiva davvero ad una redistribuzione orizzontale, ed era per Roma più generoso del successivo fondo di solidarietà) e della nuova tariffa dei rifiuti. Questo complesso di elementi avrebbe dovuto rispondere alla partecipazione del comune a quella quota di risorse che serve a sostenere contemporaneamente la spesa e a ripagare il debito. L'anno dopo è l'anno della crisi del debito e l'esplosione delle entrate è data dalla reintroduzione di un'imposta sulla prima casa calcolata su un imponibile già

alto a Roma, ma rivalutato nel contesto dell'emergenza finanziaria. Nel 2013 tale imposizione sulla prima casa verrà nuovamente abolita ridimensionando la capacità impositiva del comune. Il resto del periodo di austerità può essere organizzato in due momenti. Un anno di transizione - il 2013 - che rappresenta quasi un esercizio provvisorio passato nel tentativo di dimensionare il deficit strutturale e di contrattare gli extra-costi da riconoscere stabilmente a Roma. Il bilancio consuntivo approvato a metà 2014, si avvale per compensare la diminuzione delle imposizioni derivanti dalla ristrutturazione dell'Imu di una partita di crediti provenienti dalla gestione separata da iscrivere nelle entrate extra tributarie, e che svolgono le funzioni delle una tantum elargite in precedenza, ma che non sono posizionate nella spesa corrente.

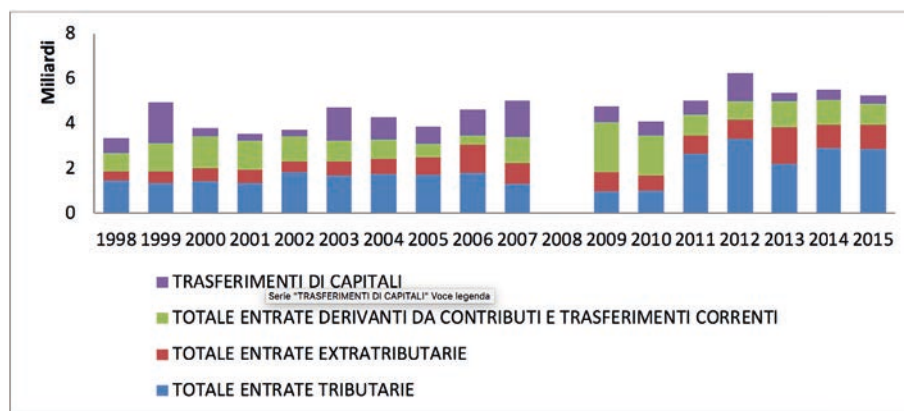


Figura 1 | Serie storica delle entrate del Comune di Roma.
Fonte: elaborazione su bilanci consuntivi SIOPE.

5.2 | Le Spese

L'andamento generale delle spese segue un andamento altalenante: alla crescita delle spese in conto capitale e delle spese correnti degli anni di Veltroni e Alemanno fanno da contraltare gli anni in cui si impone "politicamente" la questione del debito comunale (2009 e poi le annate tra il 2011 e il 2013). Confrontando questo andamento con la serie storica del valore aggiunto si conferma l'ideal-tipo della crisi fiscale presentato nel primo paragrafo: crescono simultaneamente la spesa pubblica e il mercato.

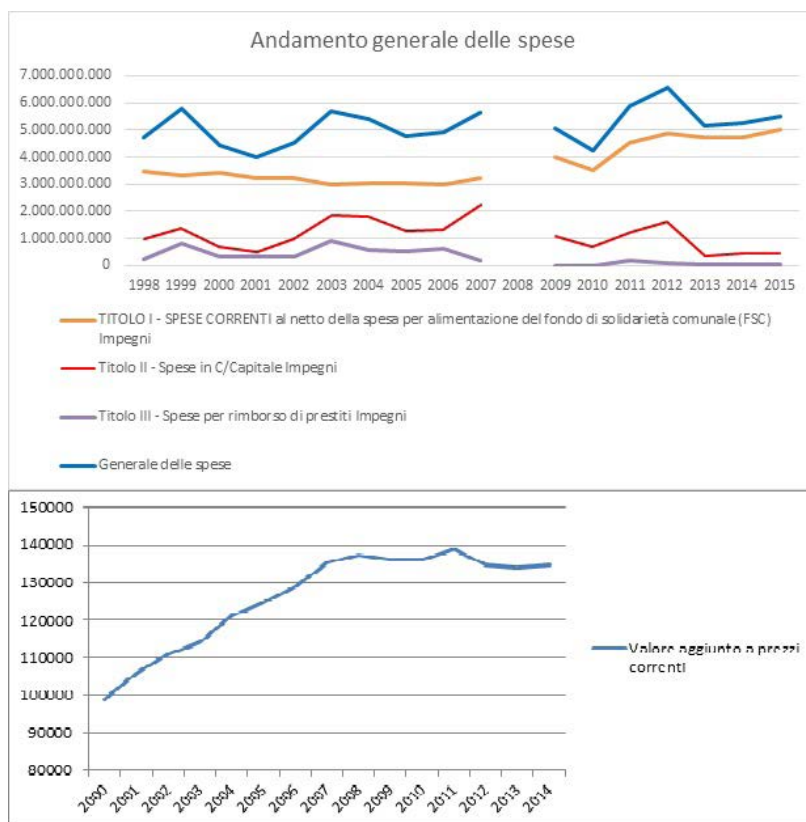


Figura 2 | Serie storica delle spese del Comune di Roma/Valore aggiunto.
Fonte: elaborazione su bilanci consuntivi SIOPE/Istat.

Gli anni di crescita della spesa antecedenti il 2004 suggeriscono che il “modello Roma” ha registrato i successi economici di cui abbiamo accennato anche in ragione del flusso estemporaneo di risorse pubbliche, contrariamente a quanto, su piani diversi, le retoriche dell’economia della conoscenza, sull’aziendalizzazione dei servizi e dell’urbanistica contrattata hanno sostenuto, il ruolo dell’amministrazione pubblica non si è limitato a indirizzare gli investimenti di capitale privato, ma ha sostenuto –e spesso sostituito- il flusso di investimenti privati (ad es. l’economia culturale) delineandone la forma.

Le spese correnti tra il 2004 e il 2007 non crescono e non diminuiscono, questo equilibrio è però, in realtà, risultato di contratti di servizio che riproporranno successivamente nel bilancio comunale i nodi della gestione delle due maggiori municipalizzate ovvero Atac e Ama. Il “risparmio” su questi capitoli di spesa è stato compensato dalla crescita esponenziale delle spese in trasferimenti per l’erogazione di funzioni sociali, crescita che tra l’altro è continuata fino al 2012.



Figura 3 | Serie storica delle spese del Comune di Roma per prestazione di Servizi.

Fonte: elaborazione su bilanci consuntivi SIOPE/Istat.

In riferimento agli anni tra il 2010 e il 2011 ad essere determinanti per la crescita della spesa sono le prestazioni di servizio per le quali sono ancora una volta decisive le poste collocate entro i contratti di servizio. Gli anni successivi al 2012 vedono la contrazione delle spese in relazione all'introduzione dei criteri di austerità fiscale imposti dagli accordi europei recepiti dalla normativa nazionale, e in particolare in relazione alla *spending review* attuata in occasione del 'Salva Roma'. Tale contrazione riguarda però esclusivamente le spese in conto capitale. Questo perché la progressiva crescita delle spese correnti - al netto di una leggera flessione negli anni dell'austerità urbana - è causata da una rigidità di bilancio condizionata anche da fattori nazionali, come nel caso delle spese per il personale che raggiungono i livelli attuali in occasione dell'applicazione del nuovo contratto del pubblico impiego nel 2009. Proprio l'andamento delle spese per il personale negli anni immediatamente successivi alla prima crisi del debito testimonia gli scarsi margini di manovra propri al bilancio capitolino, anche in ragione della sostanziale inefficacia dei tentativi di risparmio: la contrazione dell'erogazione per le spese per i dipendenti dei settori amministrativi fra il 2009 e il 2011 è controbilanciata da una crescita delle spese per il personale di polizia locale mentre la stessa diminuzione dei dipendenti comunali, pur significativa, riguarda soltanto quelli con le mansioni e le retribuzioni più basse. Il risultato è che il risparmio effettivo, anche se relativamente sostanziale rispetto ad altre voci di spesa, non è sufficiente a sostenere il lievitare delle spese dei contratti di servizio di Atac e Ama.

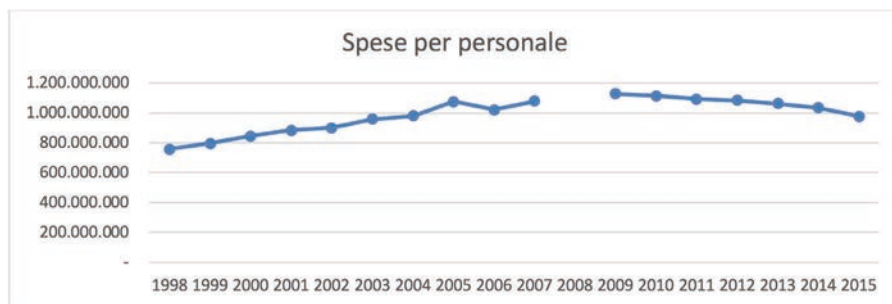


Figura 4 | Serie storica delle spese del Comune di Roma per personale.
Fonte: elaborazione su bilanci consuntivi SIOPE.

Se le sorti del bilancio capitolino sono fortemente condizionate dagli esercizi di bilancio delle due più grandi municipalizzate Atac e Ama che da sole finiscono per rappresentare oltre il 40% delle spese correnti, non va sottovalutato il ruolo dei trasferimenti per l'erogazione per le funzioni sociali che, soprattutto negli anni conclusivi della seconda giunta Veltroni e poi in quelli di Alemanno cresce fino a sfiorare il 20% delle spese correnti.

In estrema sintesi la tendenza generale può essere riassunta nella crescita delle spese proprio nei settori in cui l'aziendalizzazione delle società comunali secondo un regime pseudo-privatistico avrebbe dovuto garantire prestazioni più efficienti.

6 | Conclusioni: nessun eccezionalismo e un solo ciclo di sviluppo, ecco cosa impariamo dalla crisi fiscale

Sulla base dall'analisi empirica del caso romano sono stati rinvenuti analogie e deviazioni dal modello classico di crisi fiscale. Sul fronte delle spese il modello appare rispettato con una crescita delle spese tale da non consentire più altro impegno se non quello di far fronte alle spese correnti. Crescita della spesa finalizzata non tanto a politiche redistributive, sociali o abitative tendenzialmente universaliste quanto all'apertura di nuovi mercati (soprattutto nel Turismo) e alla "mercattizzazione" dei servizi esistenti.

L'aumento della spesa pubblica si è intrecciato con l'espansione del mercato secondo il tipico schema di crescita di Roma descritto da Insolera (2011) per l'urbanistica, che vede operare monopoli o oligopoli privati in operazioni d'investimento legati al quadro dell'azione pubblica.

L'andamento delle entrate, al contrario, non segnala nessun crollo come sarebbe lecito aspettarsi secondo il modello classico della crisi fiscale, ma anzi segnala un incremento progressivo della capacità imponibile. Ciò che però ci fa propendere per la conferma del modello della crisi fiscale è che in realtà la dinamica di aumento delle entrate non si traduce in maggiori risorse per la città. In una prima fase i trasferimenti dalle scale di governo superiori sono estemporanei e contrattati; in una seconda, che coincide con l'austerità fiscale, gli strumenti di finanziamento diventano ordinari mentre crescono gli oneri necessari alla stabilizzazione del debito pregresso.

L'analisi dei dati empirici ci dimostra come il comune di Roma sia in realtà già

fallito. Lo stato di salute dei conti è assai più grave di quanto sarebbe necessario a dichiarare il dissesto, se questo non è avvenuto, lo si deve principalmente a motivazioni di opportunità politica.

In sintesi i margini di manovra assai esigui consentono di ipotizzare due scenari come uscita dalla crisi fiscale - una nuova negoziazione con il governo centrale oppure tagli draconiani alla spesa – nei confronti dei quali nessun attore politico si è espresso esplicitamente.

Tali considerazioni ci portano ad affermare che occorre emanciparsi da una visione degli ultimi 20 anni come l'alternarsi di fasi contrapposte ma iniziare ad abbozzare una lettura complessiva che ne valorizzi la dinamiche di “ciclo economico neoliberista” in cui il trend positivo della prima fase cambia di segno in ragione dell'attribuzione di responsabilità fiscale agli enti locali contestualmente alla restrizione degli strumenti di bilancio secondo il classico paradigma della devoluzione dell'austerità. Da questo punto di vista, la retorica dell'eccezionalismo romano va riconsiderata alla luce dell'analisi delle trasformazioni che intervengono ai vari livelli di governance nel periodo considerato, tanto nelle normative che disciplinano i bilanci pubblici quanto nell'orientamento verso un mercato dei servizi urbani, che paiono essere simili a quelle registrate da altre città della penisola.

Riferimenti bibliografici

- Benini R., De Nardis P. (2013), *Capitale senza capitale*, Donzelli editore, Roma.
- Blöchliger H., Nettley M. (2015), “Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update” in *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 20, OECD Publishing, Paris.
- Brenner N. (2004), Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000, *Review of Political Economy*, Vol. 11, (3), pag. 447-488.
- Brenner N., Peck J., Theodore N. (2010), Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways, *Global Networks* Vol. 10, 2, pag. 182-222.
- Caracciolo A. (1990), *Roma Capitale*, Editori Riuniti, Roma.
- Censis (2006), *L'evoluzione della città*, Censis-Comune di Roma.
- Coppola A. (2012), *Apocalypse Town*, Editori Laterza, Bari.
- D'albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell'Urbe*, Carocci editore, Roma.
- Insolera I. (2011), *Roma moderna: da Napoleone I al XXI secolo*, Einaudi, Torino.
- Morassut R. (2014), *Roma Capitale 2.0*, Imprimatur, Reggio Emilia.
- O'Connor J. (1979), *La Crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino.
- Owen Kirkpatrick L. (2016), The new Urban Fiscal Crisis: Finance, Democracy, Municipal Debt, *Politics and Society* Vol 44, 1, pp.45-80.
- Peck J. (2012), Austerity Urbanism, *City* Vol. 16, 6, pag. 626-655.
- Peck J., Tickell A. (2002), Neoliberalizing Space, *Antipode* Vol 34, 3, pag. 380-404.
- Schumpeter J. (1991), The crisis of Tax's State in Swedberg R (ed.), *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton University Press.
- Tabb W. K. (1982), *New York: The long default*, Monthly Review Press Newyork-London.

- Therborn G. (2017,) *Cities of Power*, Verso, London.
- Tiebout C. (1956), A pure theory of public expenses in *The Journal of Political Economy* Vol. 64, No. 5. pp. 416-424.
- Tocci W. (2015), *Roma: Non si piange su una città coloniale*, Goware.
- Veltroni W., (2006), Il «modello Roma» in *ItalianiEuropei*, n. 24.

Sitografia

Articolo uscito sul *Corriere della Sera*, del 5/02/2006, disponibile al link:

<http://www.architettilroma.it/archweb/notizie/08162.aspx>.

Articolo uscito sul Wall Street Journal, del 27/02/2014, disponibile al link:

<https://www.wsj.com/articles/city-of-rome-risks-bankruptcy-after-aid-falls-through-1393454072>.

Abstract

Oggetto di questo contributo è il processo di policy relativo alla realizzazione del nuovo stadio della A.S. Roma, innescato da un'iniziativa privata di investimento immobiliare e caratterizzato da intense relazioni fra attori pubblici e privati, che assume la forma di un lungo (2012-2017) e incerto negoziato. Obiettivo dell'analisi è capire se questo caso riveli dei cambiamenti nelle strategie perseguite dagli attori pubblici nei rapporti con gli investitori privati in business immobiliare e trasformazioni urbane a Roma, e se all'esistenza o meno, o all'intensità e modalità di questi cambiamenti corrispondano o meno specifiche continuità/discontinuità nelle funzioni svolte dalla politica – con particolare riferimento all'agenda di policy e alle forme di governance mobilitate - in quello che, in altri lavori, gli autori hanno definito 'regime dell'Urbe', e nelle correlate strategie di accumulazione.

The aim of this chapter is to shed light on the policy process triggered by a major private initiative of real estate investment. It consists of the building of a new football stadium with related facilities, plus business and leisure centers. In the considered time-frame (2012-2017) the public-private relationships implied in this process took the form of a long and uncertain bargaining. We wanted to know if this case of urban development reveals significant changes in the strategies public actors pursue in Rome when dealing with private investments in real estate business. Moreover, we have answered questions about continuity or discontinuity in the role played by political actors and institutions in what we consider a peculiar kind of urban regime and the related accumulation strategies. In order to do so, our analysis focuses on the dynamics of the policy agenda and the forms taken by the governance of this process.

Ernesto d'Albergo
Giulio Moini
Barbara Pizzo



Il negoziato sullo stadio dell'A.S. Roma: elementi di discontinuità nel regime urbano?

1 | Introduzione: oggetto, obiettivi dell'analisi, domande di ricerca e metodologia

Questo contributo analizza un processo di policy tuttora in corso¹, che riguarda una importante trasformazione urbana a Roma ed è caratterizzato da intense relazioni fra attori pubblici e privati. Il processo è stato innescato da un'iniziativa privata d'investimento immobiliare, finalizzata alla realizzazione di uno stadio per la AS Roma e, intorno ad esso, di uno sviluppo urbanistico che configurerebbe una nuova 'centralità' urbana non prevista dal PRG vigente. Questo caso consente di offrire alcune prime risposte a domande circa il rapporto fra pubblico e privato, fra poteri economici e politici nel determinare modelli di sviluppo spaziale, sociale ed economico delle città e la loro collocazione nei processi economici globali (Palvarini, Tosi, 2013). A Roma la vicenda del nuovo stadio ha preso la forma di un lungo (2012-2017) e incerto negoziato, disciplinato nell'oggetto e nello svolgimento dalle vigenti normative urbanistiche e da quelle relative al procedimento amministrativo, oltre che dalla normativa sugli stadi (legge n. 147 del 2013). Questa, in particolare, definisce le procedure per la realizzazione degli impianti, richiede che sia garantito l'equilibrio economico-finanziario dell'intervento, e che questo (in cui si esclude la possibilità di realizzare edilizia residenziale) contribuisca alla valorizzazione del territorio principalmente in termini sociali, occupazionali ed economici.

1 Dopo la conclusione di questa ricerca, un'inchiesta giudiziaria ha portato all'arresto, con l'accusa di corruzione, del principale protagonista economico, del principale mediatore nei rapporti fra i proponenti dell'investimento e l'amministrazione comunale e di esponenti politici della Regione Lazio. Le imputazioni non hanno invece riguardato la società AS Roma. Conseguentemente, il procedimento amministrativo – in particolare i passi successivi consistenti nell'adozione della variante al piano regolatore e della convenzione urbanistica – è stato rallentato ma, sinora, non interrotto. Fra i problemi da risolvere spicca la valutazione della mobilità nel quadrante interessato e il finanziamento delle relative opere.

I protagonisti principali sono Roma Capitale e gli imprenditori proponenti, ma risultano influenti anche altri attori politico-istituzionali, imprenditoriali, della società civile, della conoscenza e della comunicazione.

Abbiamo analizzato questo negoziato per capire in primo luogo se il caso dello stadio riveli dei cambiamenti nelle strategie perseguite dagli attori pubblici nei rapporti con gli investitori privati relativi a business immobiliare e trasformazioni urbane; in secondo luogo, se all'esistenza o meno, o all'intensità e modalità di questi cambiamenti corrispondano o meno specifiche continuità/discontinuità nelle funzioni svolte dalla politica in quel modello di political economy urbana che, in altri lavori, abbiamo chiamato 'regime dell'Urbe' (d'Albergo, Moini 2015) e nelle correlate strategie di accumulazione. Ipotizziamo infatti che delle evidenze a questo proposito emergano dalle configurazioni assunte dall'arena politica e da quella dei rapporti pubblico-privato, oltre che dalle relazioni fra di esse.

Per capire le caratteristiche di questo negoziato, oltre alle teorie sui regimi urbani, abbiamo utilizzato, con alcuni adattamenti, l'approccio proposto da H. Savitch e P. Kantor (2002) per studiare la formazione delle strategie che gli attori pubblici adottano nel mediare fra sviluppo delle città e capitale privato.

In particolare queste strategie possono essere market o social oriented o cercare una ibridazione tra questi due orientamenti. Nel primo caso abbiamo forme di sviluppo urbano con limitati controlli pubblici, nel secondo troviamo invece una forte direzione pubblica con una pianificazione dell'uso dello spazio finalizzata alla tutela ambientale e alla promozione di infrastrutture di trasporto, mentre le strategie ibride cercano un equilibrio fra priorità di crescita e fra benefici privati e collettivi (Savitch, Kantor 2002: 48-51; 103).

Due tipi di variabili aiutano a spiegare perché possa prevalere una di queste strategie:

1. da un lato variabili che contribuiscono alla formazione delle preferenze degli attori pubblici riguardano gli orientamenti culturali prevalenti su scala locale, nel nostro caso, relativi in primo luogo alle visioni relative al rapporto fra pubblico e privato nello sviluppo urbano e alla 'cultura urbanistica' e, in secondo luogo, il ruolo della società civile e le forme con cui partecipa ai processi di policy. Definiamo 'cultura urbanistica' una specifica posizione incarnata e/o presentata primariamente dagli urbanisti, che deriva dalla combinazione di orientamenti etico-politici e anche ideologici con la cultura tecnica della pianificazione, che porta a prediligere alcuni suoi strumenti e metodi rispetto ad altri, e ad interpretare variamente gli stessi strumenti. Ad esempio, diverse culture urbanistiche possono interpretare in modi diversi il PRG: in una versione 'pubblicista' tenderanno a privilegiare valori di protezione degli interessi e beni collettivi associati agli spazi pubblici; in una versione più orientata in senso 'liberista', la definizione di condizioni che favoriscano l'investimento privato a fini di sviluppo economico;
2. dall'altro variabili che conferiscono più o meno forza a queste preferenze nel negoziato con gli investitori privati riguardano le condizioni dell'economia locale (cui aggiungiamo quelle specifiche della finanza pubblica), che possono rendere gli amministratori locali più o meno dipendenti dal capitale privato, e

il sostegno derivante da risorse finanziarie e regolative messe a disposizione nell'ambito delle relazioni con altri livelli di governo (soprattutto statale).

Rispetto al modello di Savitch e Kantor, consideriamo come fattori esplicativi anche:

1. cambiamenti politico-elettorali intervenuti nel corso del processo;
2. le diverse configurazioni del rapporto tra capitale coinvolto nel progetto di investimento, le risorse locali e gli altri attori di una economia urbana radicata nella rendita immobiliare.

Tale ulteriore articolazione permette di inserire all'interno del modello esplicativo una prospettiva diacronica, utile alla spiegazione delle posizioni espresse nel negoziato e dei suoi esiti sinora documentabili. Per capirle è infatti utile considerare le caratteristiche consolidate dell'agenda di politica urbana e dei rapporti fra l'élite economica e politica a Roma. Di converso, spiegare il negoziato aiuta a capire se in questo processo stiano emergendo aspetti nuovi rispetto al sistema di regolazione della società e delle politiche urbane. Vedremo quindi come le variabili sopra citate assumano modalità che da un lato possono essere comprese alla luce delle caratteristiche consolidate dell'agenda di politica urbana e dei rapporti fra l'élite economica e politica a Roma, dall'altro se siano rivelatrici di trasformazioni o alterazioni che si stanno producendo in questo sistema di regolazione della società, dello spazio, e delle politiche urbane. Si tratta di un particolare tipo di regime urbano (Stone 1989; 1993), caratterizzato da relazioni 'collusive' fra politica ed economia e nel quale rentiers e costruttori, banche, leader politici e amministratori locali, parlamentari e attori di governo nazionali hanno svolto ruoli complementari.

Attraverso questo schema interpretativo intendiamo rispondere soprattutto a tre domande: emergono dei cambiamenti nelle funzioni svolte dalla politica nel regime urbano? Questi cambiamenti sono resi visibili da discontinuità che riguardano le posizioni assunte dagli attori pubblici nei negoziati riguardanti investimenti immobiliari e trasformazioni urbane? Da che cosa dipendono?

Per rispondere a queste domande è stato ricostruito il processo negoziale attraverso l'analisi di documenti relativi alla discussione politica e atti normativi ed è stata realizzata un'analisi del dibattito pubblico con particolare attenzione alle narrazioni proposte dai diversi attori, ricostruite anche attraverso interviste in profondità. Il contributo prosegue come segue: dopo una ricostruzione cronologica dei tratti essenziali della vicenda si descriverà il modo in cui abbiamo usato il modello interpretativo e infine si presenteranno prime risposte alle domande di ricerca sulla base delle evidenze empiriche sin qui raccolte.

2 | Breve cronologia degli eventi e variabili esplicative

La vicenda dello stadio si avvia tra febbraio e dicembre 2012 quando, a partire dal completamento delle analisi di possibili siti da parte di Cushman & Wakefield, incaricata dalla AS Roma SpA, si arriva all'individuazione dell'area di Tor di Valle. Nell'aprile del 2013 si completa il progetto preliminare, presentato in dicembre all'allora Sindaco Marino, nella congiuntura favorevole dell'approvazione della

legge di stabilità 2014, L. n. 147/2013, i cui commi 304 e 305 sono dedicati agli stadi, alle opportunità di realizzazione da parte di privati e relative procedure pubbliche. Nel giugno del 2014 viene consegnato al Sindaco il progetto definitivo, da inoltrare alla Regione Lazio, che dovrà indire la conferenza dei servizi. Nel dicembre del 2014 viene approvata dal Consiglio comunale la delibera che definisce il progetto di pubblico interesse. Nel mese di giugno del 2016 Virginia Raggi diventa il nuovo sindaco di Roma e a settembre si avvia la Conferenza dei servizi presso la Regione Lazio che chiude i lavori nel mese di febbraio 2017, con esito negativo. Nello stesso periodo si dimette l'assessore all'urbanistica Paolo Berdini e la Giunta Raggi riprende le trattative con i proponenti per arrivare, alla fine del mese di febbraio, a un accordo che conferma la localizzazione dello stadio, con una parziale riduzione delle cubature destinate a terziario e la conseguente eliminazione di una parte delle opere pubbliche che dovevano essere realizzate dal privato a scomputo.

Una seconda Conferenza dei servizi, avviata il 29 settembre 2017, ha valutato il progetto, riformulato dai proponenti sulla base del nuovo accordo con Roma Capitale, esaminando le ulteriori osservazioni e richieste delle amministrazioni coinvolte e dando parere favorevole alla realizzazione dell'opera il 5 dicembre 2017. Al momento della conclusione di questo contributo non sono ancora disponibili la variante urbanistica e la convenzione che regolerà la realizzazione dello stadio, anche in conseguenza delle vicende giudiziarie riportate nella nota 1. Questa cronologia evidenzia che nel corso del processo le posizioni negoziali del Comune, che consentono indirettamente di rilevare indizi di cambiamenti/discontinuità nel ruolo svolto dalla politica nel regime urbano, sono cambiate.

La Giunta Marino (2013-2015) ha seguito una strategia 'ibrida', in cui le preoccupazioni per un uso del suolo 'sostenibile' e non lesivo degli interessi collettivi, tipiche di una strategia 'social-oriented', sono state bilanciate dall'obiettivo di favorire sviluppo economico e interventi infrastrutturali di miglioramento urbano altrimenti impossibili, attraverso l'attrazione di investimenti, prioritario in strategie 'market-oriented'.

Nella Giunta Raggi si sono prima affiancate, poi succedute, almeno due posizioni diverse: prima, quella più radicalmente 'social-oriented' dell'assessore Berdini. Tale posizione, coincidente con quelle espresse dai consiglieri comunali del M5S, all'opposizione al momento dell'approvazione della delibera del dicembre 2014, era orientata alla protezione degli interessi collettivi dagli effetti della speculazione immobiliare, attraverso il richiamo al PRG vigente come quadro di regole da rispettare, fino a evitare l'investimento. Successivamente, accompagnata dalle dimissioni dell'assessore, prevarrà una diversa posizione che, rispetto all'accordo pubblico-privato raggiunto dall'amministrazione Marino, intende condizionare il progetto attraverso vincoli ulteriori riguardo il rapporto fra cubature e opere pubbliche, con una riduzione di entrambe.

Da che cosa dipendono le diverse posizioni negoziali adottate dagli attori pubblici e dove trovano legittimazione e forza? Le preferenze che orientano le posizioni negoziali di parte pubblica riguardano da un lato finalità più ampie, coincidenti

con l'orizzonte di riferimento dell'azione in termini cognitivi e normativi, ossia le visioni del rapporto tra pubblico e privato anche contenute all'interno delle diverse 'culture urbanistiche', dall'altro obiettivi più specifici, relativi a mete di breve o medio periodo, ossia le finalità specifiche dell'azione pubblica. Diversi sono quindi anche gli strumenti e le tattiche negoziali utilizzati. Questo cambiamento è reso possibile anche dall'alternanza politica.

A motivare la posizione negoziale 'ibrida' dell'amministrazione Marino – imposizione di vincoli agli investitori privati a favore dell'interesse pubblico, ma volontà di realizzare gli investimenti – è l'enfasi sulla regolazione insieme al ruolo forte di guida pubblica dei processi di trasformazione urbana, in un contesto di cooperazione tra pubblico e privato. Rispetto al caso specifico dello stadio, inoltre, emerge il tema della patrimonializzazione pubblica dell'opera, stimata su valori molto più alti rispetto a quelli ottenuti con le precedenti 'centralità'. Le finalità dell'azione pubblica non sembrano dunque essere decisamente discontinue rispetto a quelle che ispiravano amministrazioni di centro-sinistra precedenti (crescita, capacità di coniugare sviluppo urbano e sostenibilità). Le discontinuità maggiori riguardano specifici obiettivi di azione, in particolare il tema della patrimonializzazione pubblica dell'operazione.

Con la posizione 'social-oriented' dell'assessore Berdini e di parte del M5S – arrivare ad evitare l'investimento, in assenza di margini di miglioramento sostanziale del progetto, considerato lesivo dell'interesse pubblico per le sue caratteristiche – la discontinuità sembra invece riguardare le finalità, che vengono discorsivamente declinate come esigenza di 'bloccare la speculazione fondiaria e finanziaria a scapito dei diritti dei cittadini' (Il Fatto 13 febbraio 2017 p. 2). Conseguentemente la risorsa su cui si fa leva è il richiamo alle norme del PRG come vincolo ineludibile, che rende impossibile l'opera nelle forme proposte. In questa prospettiva il progetto non permette margini di negoziazione. La nuova posizione negoziale 'ibrida' della giunta Raggi tenta di coniugare le due finalità - rispetto almeno parziale delle regole urbanistiche e realizzazione di un'opera importante con modalità sostenibili sul piano ambientale - ma, rispetto alla formulazione approvata nel 2014, si basa su valutazioni diverse del rapporto cubature/compensazioni, attraverso le quali viene misurata la sua capacità di realizzare l'interesse pubblico.

In sintesi, rispetto al ruolo svolto dalla politica nei processi di sviluppo urbano affermatosi e consolidatosi con il 'regime dell'Urbe' il negoziato sul progetto dello stadio ha fatto emergere una 'discontinuità incrementale' (espressa nella posizione negoziale ibrida - e una 'discontinuità radicale' (espressa nella posizione negoziale social-oriented). Mentre la prima esprime una forma di razionalità strumentale, per cui attraverso una guida pubblica degli investimenti privati e gli strumenti del negoziato è possibile una valorizzazione; la seconda è ancorata a valori sostanziali (cultura 'pubblicista' dell'urbanistica, ruolo dello stato come contro-bilanciamento delle conseguenze dannose per gli interessi pubblici derivanti dal mercato).

Un'altra variabile che può indirizzare gli attori pubblici verso strategie 'social-oriented' è la presenza di una forte società civile che sostiene valori 'post-

materiali', come quelli legati all'ambiente e alla protezione degli spazi pubblici. Nel caso dello stadio la società urbana ha avuto un ruolo duplice: da un lato, si è fatta sentire, seppure con una limitata capacità di mobilitazione, la voce di comitati civici (Carteinregola), dell'associazionismo ambientalista (Italia Nostra) e dei consumatori (Codacons), a sostegno della posizione che deriva dalla cultura urbanistica 'pubblicista' (Berdini e parte del M5S), ed anche di professionisti (INU, singoli urbanisti) critici rispetto alla prima versione del progetto e anche a quella finale. Dall'altro la voce dei fruitori dello stadio (parte della tifoseria, emittenti specializzate) è un elemento importante del consenso verso le posizioni politiche a favore del progetto. Questo fattore spiega anche lo slittamento nella preferenza espressa dalla sindaca e dal M5S, che ha portato alle dimissioni dell'assessore Berdini e poi al nuovo accordo, oltre al consenso raggiunto nella seconda Conferenza.

Nel processo che stiamo analizzando, appaiono particolarmente rilevanti non solo le condizioni 'oggettive' dell'economia romana e della finanza pubblica, ma anche le loro percezioni, rappresentazioni e uso discorsivo da parte degli attori economici, politici e della comunicazione: la crisi economica globale e del mercato immobiliare, il deficit ordinario e strutturale della finanza capitolina e l'onere del piano di rientro dal debito che non consente nessun investimento al di là dalle spese correnti, fanno valutare come importante all'amministrazione Marino e poi alla Giunta Raggi l'opportunità rappresentata dal progetto dello stadio. Attrarre capitali può infatti permettere di mobilitare ai fini dello sviluppo urbano risorse che compensano quelle venute meno con il mancato rifinanziamento della legge su Roma Capitale.

3 | Primi risultati

Le posizioni negoziali che hanno ispirato le strategie degli attori pubblici e i fattori che le hanno influenzate consentono di formulare ipotesi di possibili risposte alle domande poste inizialmente.

Per quanto riguarda le funzioni svolte dalla politica nel regime urbano e le discontinuità nelle strategie perseguite dagli attori pubblici nei negoziati su specifici investimenti immobiliari e trasformazioni urbane, il processo negoziale fra attori pubblici e privati sullo stadio è raffigurabile come una scacchiera su cui si giocano contemporaneamente diverse partite: ciascun giocatore effettua le sue mosse considerando le possibili conseguenze non solo rispetto alla controparte (pubblico e privato), ma anche rispetto alle altre partite che contemporaneamente ciascuno gioca con avversari interni alla propria specifica arena (per gli investitori quella economica, per i rappresentanti del Comune, della Regione e del Governo quella politica), per cui l'aggiudicazione della posta in gioco (rispettivamente: nell'arena politica la competizione fra i partiti e i loro esponenti e il consenso elettorale; nell'arena economica: il primato fra gli imprenditori immobiliari) dipende dagli esiti della sfida principale.

A latere e in opposizione fra loro si mobilitano da un lato la peculiare 'domanda sociale' nei confronti del progetto (pubblico della AS Roma, che coincide con una parte dell'elettorato), dall'altro una parte di società civile e opinione pubblica che,

come abbiamo visto, è portatrice di valori e preferenze sostanzialmente allineati con la cultura urbanistica orientata alla protezione degli interessi collettivi dagli effetti della speculazione immobiliare. Il bisogno di soddisfare queste domande contrastanti ispira la formazione delle preferenze degli attori politici, che nei diversi momenti del processo le hanno sfruttate anche come un potenziale di pressione da mobilitare per legittimare l'una o l'altra posizione espressa nel negoziato con gli attori economici. Nei loro confronti, l'amministrazione trova però indebolita la propria posizione negoziale a causa del controllo da parte di questi stessi attori di risorse per essa vitali soprattutto in condizioni di crisi economica e finanziaria: realizzazione di opere di interesse pubblico e, nel caso della parte di società urbana interessata all'opera specifica, potenziale consenso elettorale. Nell'arena del business immobiliare la posta in gioco nella competizione fra i suoi principali esponenti (Gruppo Caltagirone vs. Gruppo Parnasi) è rappresentata oltre che dall'operazione in questione, da una prospettiva di supremazia nel business immobiliare locale e, forse, dall'orientamento geografico delle direttrici di sviluppo urbano, coincidenti con specifici interessi e proprietà dei suoli.

E' possibile evidenziare alcuni apparenti cambiamenti in queste due arene e nei rapporti fra di esse attraverso le variabili usate per analizzare le posizioni negoziali e le strategie di sviluppo. La politica, diversamente dal passato, non sembra attualmente avere l'opportunità di ampliare le risorse da distribuire attraverso investimenti del governo centrale e, attraverso quelli, giocare un ruolo di mediazione tra gli interessi degli attori economici in conflitto, creando così un più ampio campo di consenso. Per la prima volta a Roma, la politica locale non è in condizione di mediare tra gli interessi dei vari attori economici attraverso delle 'compensazioni' di tipo distributivo tra diversi progetti di diversi proponenti. In sostanza, in questo diverso contesto, il 'perdente' tra i diversi attori economici nella scena romana (a) non viene ricompensato con altre opportunità di profitto; (b) è escluso da coalizioni spartitorie, che in questo caso non ci sono.

Le funzioni svolte dalla politica cambiano anche perché 'politics matter', in molti sensi: l'alternanza politica implica cambiamento sia della 'cultura urbanistica', sia di quelle rappresentazioni normative del rapporto pubblico/privato nelle trasformazioni urbane i cui sostenitori raggiungono posizioni di governo. I cambiamenti elettorali locali e nazionali che hanno caratterizzato il periodo 2008-2016 hanno introdotto una maggiore imprevedibilità (non solo per gli attori economici, ma anche nelle relazioni intergovernative) dei processi governati dalla politica. Inoltre, la 'politics of urban development' è caratterizzata da relazioni diverse fra attori politici e attori economici: dall'asse 'Morassut-Bettini/Caltagirone' (Morassut, 2012) si è passati con le amministrazioni Marino e Raggi all'apparente assenza di relazioni bilaterali fondate su un mix comparabile fra scambio politico e fiducia, anche se vi è da registrare la consuetudine di relazioni cooperative del Gruppo Parnasi con il Comune e la ex-Provincia di Roma (Euroma2, palazzo delle Province; headquarter di BNP). Infine, nel determinare il cambiamento della posizione negoziale di Roma Capitale durante l'amministrazione Raggi, ha svolto un ruolo importante il rapporto con la politica nazionale del M5S (con l'intervento forse decisivo di B. Grillo e D. Casaleggio).

Per quanto riguarda gli ulteriori aspetti del regime urbano, l'analisi del negoziato e dei fattori che lo hanno sin qui condizionato permette di fornire la seguente provvisoria articolazione.

I protagonisti economici dello sviluppo urbano non sembrano essere cambiati. La vicenda dello stadio evidenzia un perdurante ruolo chiave della proprietà fondiaria e degli investitori immobiliari (in questo caso, soprattutto il gruppo Parnasi). Rispetto ai progetti urbani realizzati in precedenza a Roma, emerge però un ruolo maggiore del settore del credito e della finanza, che hanno in realtà un ruolo pivotale nel progetto, oltre al comparire sulla scena di un investitore internazionale il quale si direbbe però attratto, più che da politiche pubbliche locali innovative, da una modalità consolidata di business, in cui è coinvolto dal principale attore finanziario (Unicredit), che favorisce il suo legame con un proprietario e developer locale (Parnasi), nonché dalla finestra di opportunità aperta dal legislatore nazionale attraverso la legge citata. Sebbene alcuni gruppi finanziari stranieri, attratti da questo investimento, siano comparsi nelle varie fasi del processo (Goldman Sachs, Starwood Capital Group LLC, Raptor, AEG, il gruppo Landlease, il gruppo israeliano connesso allo studio Libeskind), apparentemente gli attori prevalenti in questo processo non sono i grandi investitori internazionali (e.g., attraverso fondi immobiliari) o i gruppi assicurativi che detengono gran parte delle proprietà immobiliari in Italia (cfr. 'I signori del mattone', Milano Finanza, 11 febbraio 2017), ma un istituto di credito che, ancorché si sia significativamente internazionalizzato, è storicamente radicato nel territorio romano, con la sua capacità di mobilitare, insieme ad altri partner dell'iniziativa, eventuali capitali aggiuntivi.

Il progetto dello stadio è caratterizzato da costi diffusi e benefici concentrati – ma presentati retoricamente come vantaggiosi per la collettività – come altri “progetti egemonici” (Jessop 1997) realizzati in passato a Roma? Oppure il negoziato condotto dagli attori pubblici metterà capo a un diverso equilibrio, rendendo possibile la traduzione di strategie ‘social-oriented’, o, almeno ibride, in processi reali di sviluppo urbano?

Questa valutazione può essere fatta riprendendo la variabile ‘cultura urbanistica’, che aiuta a spiegare le posizioni negoziali degli attori pubblici. Non c'è, o non è importante a fini esplicativi, una risposta ‘oggettiva’, conta piuttosto la rappresentazione che di questo dilemma danno gli attori argomentando le loro posizioni negoziali. In altri termini, la diffusione/concentrazione di costi e benefici, in una fase in cui non è possibile valutare oggettivamente output ed outcome della realizzazione del progetto, può essere compresa nella sua caratterizzazione di costruzione discorsiva che serve a legittimare (o meno) l'opera, così come la decisione politica che può o meno consentirla, con i connessi effetti attesi in termini di consenso o delegittimazione da parte di componenti diverse della società urbana, favorendo l'una o l'altra posizione assunta nel negoziato dalla parte comunale.

Le valutazioni date dai protagonisti di parte pubblica durante le diverse fasi – amministrazioni Marino e Raggi circa la caratterizzazione della posta in gioco e l'equilibrio o lo squilibrio fra benefici (concentrati/diffusi) e i costi (concentrati/

diffusi) (Wilson 1980) risultano infatti polarizzate:

- la prima valutazione (Giunta Marino) appare riconducibile alla dipendenza del pubblico dagli investimenti privati derivante dai due fattori e ha dato luogo alla posizione negoziale che ha prodotto la delibera di riconoscimento dell'interesse pubblico del 2014. E' compatibile con una costruzione discorsiva tipica dei giochi win-win: i proponenti hanno un vantaggio (ridotto rispetto alle aspettative iniziali) ma anche la collettività ottiene opere infrastrutturali che dovrebbero compensare quei vantaggi. L'argomentazione di parte pubblica punta proprio su questa possibilità di ottenere benefici collettivi pur a fronte di un vantaggio concentrato nelle mani degli attori economici, rappresentato in termini economici e simbolici dalle torri del Business Park. La dichiarazione di pubblico interesse votata indica i motivi per i quali il progetto è (o dovrebbe essere) di interesse collettivo. I proponenti, inoltre, hanno commissionato uno studio alla Facoltà di Economia della Sapienza da cui emergono potenziali ricadute positive in termini occupazionali, di entrate fiscali per l'amministrazione comunale e infrastrutturali (cit.) mentre, a sua volta, G. Caudo - in veste di Assessore - sottolineava che la città avrebbe ottenuto sia opere altrimenti impossibili da realizzare da parte dell'amministrazione comunale, sia una patrimonializzazione pubblica decisamente più alta di qualsiasi altra operazione condotta nel passato in città.
- La seconda valutazione (Giunta Raggi), che ha portato al nuovo accordo tra i proponenti e l'Amministrazione comunale e all'approvazione dalla seconda Conferenza dei servizi, sembrerebbe, almeno discorsivamente, diversa dalla precedente. Concludendo il negoziato, nelle sue dichiarazioni la sindaca ha cercato di tenere insieme valutazioni compatibili con culture urbanistiche diverse, cercando una caratterizzazione in senso 'social-oriented' nella sostenibilità energetico-ambientale (che però era presente anche nel progetto dell'Amministrazione Marino, e che di certo è/sarebbe condivisa, come principio, anche dalla cultura urbanistica 'pubblicista'), ma primariamente nella rinuncia alle torri (e però anche alle connesse opere a compensazione), che viene complessivamente presentata come un vantaggio per la città e come un freno alla speculazione.

187

4 | Conclusioni: discontinuità e continuità nel regime urbano di Roma

Quali sono dunque gli elementi di continuità e discontinuità nel regime urbano di Roma che la vicenda dello stadio lascia intravedere?

Gli elementi di continuità consistono principalmente nella perdurante centralità dell'investimento immobiliare rispetto ad altre possibili forme e settori di investimento economico e localizzazione di imprese a Roma. Il suolo, per la sua capacità di generare i rent-gap più elevati, rappresenta un fattore fondamentale all'interno di quella strategia anche quando ai progetti partecipano investitori provenienti dall'ambiente economico e finanziario globale.

L'orizzonte valoriale e cognitivo degli attori pubblici è sempre stato quello di

strategie miste, in cui il modello di accumulazione basato su rendita e costruzioni coesiste con tentativi di legittimare le scelte attraverso un'enfasi sui vantaggi collettivi (veri o presunti) ottenibili dall'operazione di trasformazione. La presenza di investimenti statali consentiva di tamponare le tensioni competitive fra gli imprenditori, senza però fornire agli attori pubblici significativi margini di autonomia nei rapporti con gli investitori privati, orientati invece in senso 'collusivo' attraverso la protezione del business locale da competitori esterni e la distribuzione compensativa delle opportunità di investimento. Con il progetto dello stadio, in particolare con la preferenza 'ibrida' della Giunta Marino, tale strategia mista si conferma, ma ponendo l'accento sull'intenzione di subordinare gli investimenti, rappresentati forse per la prima volta come l'unica fonte di risorse per lo sviluppo urbano, a una più decisa guida e una maggiore patrimonializzazione pubblica dell'opera rispetto a quanto accaduto in passato, esito rispetto al quale nella sfera pubblica la valutazione dell'ultimo accordo è al momento ancora controversa.

Gli elementi di discontinuità sembrano riguardare da un lato il tipo di attori economici che partecipa in questo caso alla definizione dell'agenda urbana, che dimostra l'esistenza di un legame più stretto tra rendita, costruzione e finanza, tra real-estate e finanziarizzazione dell'economia, oltre all'esistenza di un interesse per il business immobiliare a Roma anche da parte di un capitale globale in precedenza poco attratto da questa opportunità, o tenuto a distanza. Dall'altro lato, i cambiamenti generati dalla chiusura del 'rubinetto' del finanziamento nazionale, indirizzato ai progetti per Roma Capitale, o ai grandi eventi - se si esclude il contributo promesso dal Governo allora in carica per la costruzione di un ponte, che sembra aver agevolato il parere positivo di Stato e Regione nella seconda Conferenza. Importanti, dallo stesso punto di vista, appaiono anche i vincoli finanziari, in particolare quelli legati al deficit strutturale del bilancio di Roma capitale, che escludono prospettive di indebitamento per finanziare investimenti pubblici locali.

Valutare le trasformazioni urbane anche in relazione alle opportunità di crescita economica attraverso l'apertura a investimenti esterni ha aperto una prospettiva che, in virtù di una potenziale patrimonializzazione pubblica dell'intervento più alta di qualsiasi altro progetto realizzato a Roma (cfr. il caso delle centralità già realizzate), mirava a realizzare il progetto di iniziativa privata ma, attraverso la posizione negoziale assunta dall'attore pubblico, anche a realizzare vantaggi diffusi. Questa cultura ha espresso una discontinuità rispetto a precedenti episodi di investimento immobiliare, di grande rilevanza sugli obiettivi specifici, ma non sui fini dell'investimento, non potendo peraltro mettere in discussione il principio di fondo della norma nazionale che consente ai privati di finanziare la realizzazione degli stadi attraverso la concessione di cubature in compensazione. La cultura 'pubblicista' invece spingeva verso una discontinuità radicale, ispirando una posizione orientata a impedire la realizzazione del progetto, se non entro il perimetro delle prescrizioni contenute nel PRG vigente, giudicata però non praticabile dai proponenti e quindi non negoziabile. Le vicende politiche che hanno poi portato all'accordo del febbraio 2017 sulla realizzazione dello stadio

con una riduzione delle cubature e al progetto poi approvato dalla Conferenza di servizi potrebbero indicare una discontinuità solo parziale, o rivelatrice di sviluppi e implicazioni nelle relazioni tra economia, politica e spazio ancora diversi e da indagare. Va registrata, in ogni caso, la maggiore politicizzazione – in termini di importanza e visibilità nella sfera pubblica e di posta in gioco nei conflitti fra partiti e fra livelli di governo – di questa trasformazione urbana e dei relativi processi negoziali e decisioni amministrative rispetto a episodi passati. La sua tematizzazione avviene infatti più esplicitamente all'interno di una cornice di senso – i sistemi cognitivi e valoriali, in parte convergenti, in parte no, attraverso cui gli attori interpretano le trasformazioni spaziali prospettate – che riguarda le modalità appropriate di uso dello spazio urbano e i possibili equilibri fra vantaggi (o svantaggi) privati e collettivi.

Riferimenti bibliografici

- d'Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- Jessop B. (1997), "A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Project, and Governance", in M. Lauria (ed.), *Reconstructing Urban Regime Theory*, London: Sage, pp. 51-73.
- Morassut R. (2012), *Malaroma. Dal modello Roma al fallimento di Alemanno*, Aliberti, Reggio Emilia.
- Palvarini P., Tosi S. (2013), "Globalisation, stadiums and the consumerist city: The case of the new Juventus stadium in Turin", *European Journal for Sport and Society*, 10 (2), pp. 161-180.
- Savitch H., Kantor P. (2002), *Cities in the international market place: the political economy of urban development in North America and in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- Stone C. N. (1989), *Regime Politics*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone C. N. (1993), "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs Review*, 15, 1, pp. 1-28.
- Wilson J. Q. (1980), "The Politics of Regulation", in Id. (ed.), *The Politics of Regulation*, Basic Books. New York.

Abstract

Una delle principali sfide della fase di transizione nella quale ci troviamo, riguarda l'aumento delle disuguaglianze e della povertà alla scala urbana. Roma assiste da tempo all'aggravarsi di questi fenomeni urbani che pare lasciare all'inerzia e all'assenza di una azione di governo, per altro non stimolata da una guida o da indirizzi nazionali chiari o stabili. In questo quadro, sembra necessario attrezzarsi a meglio pesare e affrontare la dimensione delle disuguaglianze lontano da approcci caritatevoli e rimediali, ma con chiari obiettivi di coesione. Ciò implica una trasformazione degli strumenti analitico-interpretativi e delle strategie di intervento. Pertanto, con riferimento al contesto romano, il paper considera il modello di deprivazione per piccole aree mutuato dall'esperienza britannica nell'intento di provare a delineare una mappa di 'marginalità multipla' basata su un set di indicatori che possano essere rappresentativi di numerose dimensioni della 'marginalità' utili ai fini della selezione di aree prioritarie su cui intervenire.

One of the main challenges of the on-going transition phase concerns the exacerbation of the inequalities and the intensification of poverty at the urban scale. Rome has experienced a worsening in these phenomena over time which are still ungoverned by local policies and are not supported at the national level. In this scenario, the paper argues the need to tackle disparities through definite objectives of cohesion very far away from charitable approaches. It involves a deep transformation of the interpretative and analytical tools as much as of the action strategies. According to the roman context, the paper analysed and reframed the English model of multiple deprivation at the small area level in order to try to define a map of 'multiple marginality'. Thus, an appropriate methodology – based on a set of representative indicators of the various dimensions of marginality – is proposed to aim at the selection of priority areas of intervention.

Irene Amadio
Daniela De Leo



Innovare la rilevazione e l'intervento sulle diseguaglianze alla scala urbana. Una proposta per l'area romana

Povertà urbana e diseguaglianza nella transizione

Una interpretazione largamente accettata vede nella globalizzazione, nelle tecnologie dell'informazione e nella transizione verso una società postfordista, la causa dell'intensificarsi del divario tra ricchezza e miseria, e i relativi effetti territoriali su quella che può essere percepita come la contrapposizione tra “la città dei ricchi e la città dei poveri” (Secchi, 2013).

Questa condizione appartiene anche alle città italiane e, in forme peculiari, alla città di Roma, entro condizioni spesso contraddittorie e ambivalenze che non sempre aiutano a comprendere l'entità dei fenomeni e, soprattutto, le direzioni nelle quali sia possibile procedere per fare meglio nell'ambito degli indirizzi e delle politiche urbane. Il tema della povertà urbana richiama l'attenzione sulle forme di segregazione spaziale caratteristiche, in considerazione del loro essere, soprattutto, ingiustizie e diseguaglianze che chiedono di essere affrontate nello spazio urbano (De Leo, 2015). Con il fine di delineare e prospettare strategie di trasformazione per una città più inclusiva e sostenibile considerando che «la qualità della vita è irregolarmente distribuita nella popolazione e nello spazio: la città dei ricchi è intrecciata alla città dei poveri, inestricabilmente» (Paba, 2015: 15).

In particolare, il caso romano è esemplificativo di una più generale fase di riorganizzazione urbana: negli ultimi trent'anni i processi di urbanizzazione hanno realizzato profonde metamorfosi di cui l'aumento delle disuguaglianze e delle povertà è un aspetto rilevante. Un aspetto solitamente messo nell'agenda pubblica poco e male, e quasi sempre in termini meramente assistenzialisti e residuali.

Le principali differenziazioni territoriali e socio-economiche risalgono agli '70, quando si avviò un cambiamento di natura culturale e politica che modificò i rapporti di potere tra i diversi attori in gioco, un processo culminato nell'avvento

del cosiddetto “Modello Roma”¹. La Capitale è diventata uno dei più importanti centri dell’economia della conoscenza in Europa (Censis, 2006), ma ciò ha prodotto, come altrove, buone prestazioni economiche accompagnate da forme di esclusione sociale e da un aumento della polarizzazione socio-economica (De Muro, Monni, Tridico, 2011). Dunque, in questo quadro, si sono iniziate a subire le conseguenze anche spaziali di un regime di accumulazione flessibile post-fordista – pur non essendo mai stata una città fordista – con uno sviluppo a due velocità. Nonostante la disponibilità di risorse, non tutti sono stati in grado di usufruirne per mancanza di opportunità, conoscenze, relazioni sociali, supporto dalle istituzioni. In proposito, si è parlato di “disagio da benessere” (Regione Lazio, 2002), in quanto solo una piccola fetta della popolazione ha goduto della crescita prodotta, mentre, la posizione sociale di ceti popolari e ceti medi si è, come altrove, fortemente indebolita.

In questo scenario, paiono necessari nuovi quadri cognitivi e interpretativi in grado di produrre “descrizioni dense della struttura di potere urbano” (Le Gales & Vitale, 2015), volendo cogliere la prospettiva delle transizioni come occasione per mettere sotto osservazione l’attuale momento di passaggio da un regime urbano (D’Albergo & Moini, 2015) noto, dotato di un suo progetto di regolazione (Calafati, 2012), a una situazione in divenire i cui elementi salienti sono ancora da ricercare e studiare.

Il presente contributo, in particolare, intende approfondire i limiti dei modi in cui le politiche urbane (non) hanno prestato attenzione al tema della marginalità nello spazio urbano della città di Roma, evidenziando la necessità di mettere alla prova rinnovati approcci per l’individuazione e il trattamento delle “aree difficili” ai fini della formulazione di una più precisa domanda di intervento. A questo scopo, il contributo presenta, dapprima, un quadro dei temi e dei nodi che appaiono rilevanti in termini di disuguaglianze (secondo paragrafo) e, conseguentemente, di inadeguatezze degli strumenti e delle politiche (terzo paragrafo), per poi evidenziare alcune interessanti questioni provenienti dal caso del Regno Unito (quarto paragrafo) che paiono utili nel caso di Roma, volendo, in conclusione (paragrafo cinque) chiudere con qualche rilancio rispetto alle prassi in atto.

Svelare e misurare le disuguaglianze

Se con il termine disuguaglianza la statistica economica indica comunemente la diversità di reddito e patrimonio tra i soggetti considerati, la differenziazione di capitale materiale pubblico fisso e, soprattutto, le possibilità di accesso al capitale materiale e immateriale caratteristico dei luoghi abitati possono essere assunti viceversa quali elementi caratterizzanti della povertà urbana e delle disuguaglianze (Atkinson, 2015) con specifico riferimento alla *place prosperity* (Bolton, 2008). Per tanto, un’iniqua distribuzione della *place prosperity* influisce sull’eguaglianza/ineguaglianza tra i cittadini ponendo problemi di ordine morale, politico e sociale

¹ A partire dagli anni ’90 si è preferito un modello economico (e di governance) espressamente orientato verso la promozione del settore terziario avanzato, ossia lo sviluppo: dell’industria dell’audiovisivo; del mercato delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione; del turismo di massa; dei servizi alle imprese; della cultura, ricerca e sviluppo.

dei quali i decisori politici dovrebbero farsi carico nella definizione delle politiche pubbliche per città e territori, chiamando in causa le competenze di esperti di politiche urbane, e più latamente spaziali, come urbanisti e pianificatori.

Da questo punto di vista, appare necessario considerare la condizione urbana propria dell'abitare e del vivere in comune in relazione alla circolazione, lo scambio e l'appropriazione di elementi in grado di ridurre le iniquità esistenti nello spazio e nella sfera pubblica anche considerando che «definire disuguaglianza e povertà è una delle cose più difficili che esistano»² (Paba, 2015: 11). Eppure, una qualche definizione appare utile se si considera che la povertà influenza, in diversi modi, anche il ritiro o l'esclusione dalla partecipazione attiva della società, spingendo a un ripensamento in profondità in merito alle implicazioni delle quali gli esperti di città e trasformazioni spaziali devono occuparsi.

Tuttavia, l'analisi dell'attuale modalità di trattamento delle forme emergenti di differenziazione socio-spaziale restituisce tutta la loro inadeguatezza. E, pertanto, si è provato a comprendere come e quanto una delle cause di tale inadeguatezza fosse da ricercare anche nella mancanza di appropriate letture e interpretazioni del tema della povertà urbana, operando così in direzione di una ri-definizione e ri-delimitazione delle 'aree problema' con l'obiettivo di ampliare le possibilità di intervento.

In quest'ottica, nonostante Roma rimanga uno dei primi Comuni in Italia per PIL complessivo, altre misurazioni consentono di mettere in luce il crescente divario di una città che, se da un lato attrae e incorpora, dall'altro esclude. Infatti, se con riferimento al 'coefficiente di GINI' – usato per calcolare la disparità nella distribuzione dei redditi nello studio commissionato dalla Ue, nell'ambito del VII Programma quadro – nel 2010, con un indice pari allo 0,34 e posizionandosi al secondo posto della classifica europea (con livelli superiori alla media Ocse) l'Italia è tra i Paesi che registrano le maggiori disuguaglianze, Roma – secondo i dati dei redditi IRPEF 2012 su base comunale – con un indice di GINI pari allo 0,49, risulta nella posizione 403 sul ranking nazionale (8.073 Comuni) e secondo (dopo Milano 0,58) tra i dieci grandi Comuni al censimento del 2011.

Inoltre, sempre i dati sul reddito imponibile (IRPEF) relativi all'anno fiscale 2014 mostrano come la Città Metropolitana di Roma si collochi al primo posto per valore aggiunto prodotto, al secondo dopo Milano per "agio reddituale" e contestualmente al quarto per "disagio reddituale" dopo Reggio Calabria, Napoli e Bari. Ciò significa – sulla base delle indagini statistiche effettuate dalla Città Metropolitana di Roma Capitale (2016) – un coefficiente di GINI pari a 0,47, il più alto tra le città metropolitane.

Tuttavia, spazializzando il dato, appare chiaro come questo divario risulti più elevato nel capoluogo (0,49) che nell'area metropolitana, sebbene sia proprio entro il confine comunale che si riscontrano maggiore agio e minore disagio reddituale. In particolare, i redditi medi più elevati si concentrano, con differenze

2 «(...) definire le soglie e le misure quantitative, qualitative, miste, relative, assolute, strutturali, contingenti, psicologiche, materiali della povertà: è possibile adottare una pletora di indicatori e il numero di poveri può crescere da zero all'infinito, conseguentemente», *ibidem*.

relevanti, nei municipi centrali con valori dichiarati che superano i 40.000 euro. Naturalmente, l'aspetto monetario non esaurisce il discorso sulle disparità, come sottolineato dalla definizione di misurazioni quali l'HDI-*Human Development Index* – portatore di un approccio maggiormente integrato – che tiene insieme, oltre alle risorse, il livello di istruzione e la speranza di vita. Esso, applicato di recente a Roma dal gruppo *#mapparoma*³, rileva come a scala municipale le maggiori differenze si riscontrino sui piani dei livelli di scolarizzazione e della salute, anziché su quello dei redditi. Al dettaglio cartografico, i livelli di queste dotazioni appaiono generalmente maggiori nell'area centro-occidentale e minori in quella periferica-orientale dove, stando alle definizioni UNDP-*United Nation Development Programme*, valori particolarmente negativi si riscontrano nel IV, VI e XI Municipio. Più in generale, i diversi scenari rappresentati da questo lavoro mostrano come il livello di benessere sia significativamente correlato con la posizione centrale, l'accessibilità a un ampio insieme di funzioni e servizi urbani, nonché la mancanza di elementi di disagio sociale e lavorativo.

Questa è una tendenza fotografata dall'Indicatore d'intensità del disagio socio-economico' impiegato in una ricerca Censis del 2002 (Regione Lazio, 2002), dall'Indice di Sviluppo Umano (Isu) calcolato da Passacantilli (2003) e riconfermata dall'*Annuario statistico comunale* (Comune di Roma, 2015). In particolare, in quest'ultimo report, indagini statistiche che potremmo definire “transcalari” e “meta-disciplinari” sono stati sperimentati attraverso il calcolo dell'IDS-Indice di Disagio Sociale e dell'IDE-Indice di Disagio Edilizio utilizzato all'interno del bando per la “riqualificazione delle aree urbane degradate” promosso dal governo nazionale nel 2015⁴. Dall'impiego di tale indice emerge una lettura per Municipi e per Zone Urbanistiche che restituisce un quadro articolato dei livelli di cosiddetta “deprivazione sociale” e “fisico-strutturale” all'interno dei confini sub-comunali (Figura 1)⁵ che tuttavia vede nessun Municipio e solo tre⁶ delle 155 zone urbanistiche rientrare nella definizione così “pesata” di area degradata.

Secondo il bando, infatti, rientravano in tale categoria solo quelle aree i cui valori dei due indici fossero superiori ai valori medi comunali (rispettivamente -4,42 e 0,75), disponendosi a sottovalutare o escludere aspetti rilevanti e ambiti comunque problematici. In particolare, l'attuale perimetrazione dei Municipi a “fetta di torta” facilita le omologazioni riducendo il valore delle rilevazioni

3 Coordinato dal Prof. Monni dell'Università di Roma Tre, il dataset elaborato combina fonti da: Anagrafe di Roma Capitale, Ufficio statistico di Roma Capitale, Censimenti Istat 2001 e 2011, Agenzia delle Entrate (OMI), Roma Servizi per la Mobilità e Provincia di Roma.

4 Proponente il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. Per un chiarimento sul calcolo dei due indici cfr.: Comune di Roma (2015).

5 I due indici sono stati calcolati dall'Ufficio Statistica di Roma Capitale su dati Istat (Censimento 2011) su ciascuna delle 12.648 sezioni di censimento interessate (le sezioni di censimento totali di Roma al 2011 sono 13.506) per poi essere valutati a livello di zona urbanistica e di Municipio. L'IDS-Indice di Disagio Sociale tiene conto di quattro indicatori: tasso di disoccupazione, tasso di occupazione, tasso di concentrazione giovanile e tasso di scolarizzazione. L'IDE-Indice di Disagio Edilizio compara lo stato di conservazione degli edifici. Cfr.: Comune di Roma (2015).

6 Ossia, Tufello (4i - mun. III), Tor Cervara (5f - mun. IV), Santa Palomba (12n - mun. IX).

esclusivamente statistiche, così come, in presenza di fenomeni e realtà tanto distanti tra loro, la media comunale aritmetica non riesce a essere rappresentativa proprio di quei casi estremi e complessi che pure è necessario affrontare. Questo ripropone un nodo da sempre cruciale come quello delle modalità di selezione delle ‘aree bersaglio’ - o se si vuole, della individuazione di adeguate unità di analisi e di policy - suscitando l’interesse verso la possibilità di cogliere tendenze e “problemi maligni” (Rittel & Webber, 1973) anche in un territorio così esteso, frammentato e complesso.

Dunque, posto che la spazializzazione di entrambi gli indici contribuisce a mettere in evidenza l’estrema eterogeneità di Roma è possibile individuare aree accomunate da uno stesso disagio e, quindi, da comparabili situazioni di marginalità, così come, allo stesso tempo, si possono invece individuare circoscritte *enclave* di ricchezza. In questo quadro, si ritiene che siano necessarie nuove e più adeguate misure per poter rilevare l’esistenza di ambiti urbani che richiedono un’azione istituzionale prioritaria. Pertanto, in presenza di forme di marginalità urbana che diventano carattere peculiare della condizione contemporanea, come aspetto spaziale e al tempo stesso socio-economico – pare quanto mai evidente l’inefficacia delle risposte fin qui adottate assieme all’imminente bisogno di puntare al superamento di vecchi schemi interpretativi e operativi con altre ipotesi di lavoro.

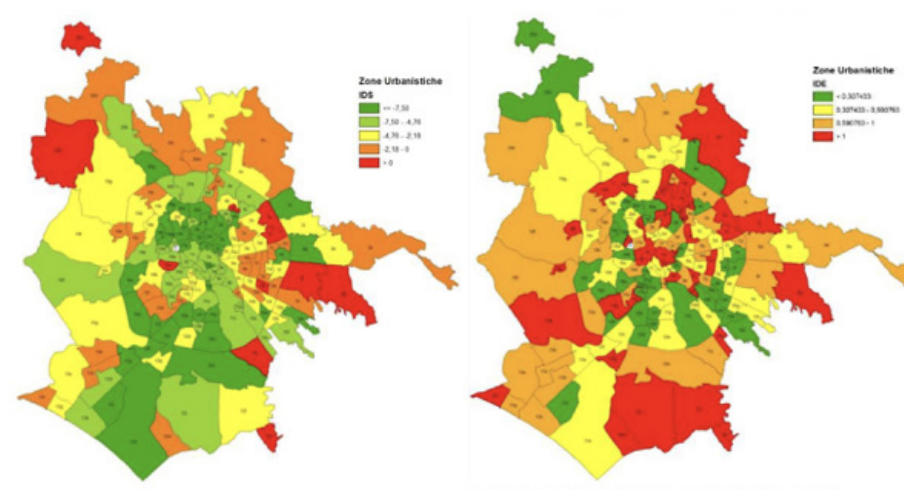


Figura 1 | Rappresentazione cartografica dell’Indice di disagio sociale (IDS), a sinistra, e dell’Indice di disagio edilizio (IDE), a destra, per zone urbanistiche di Roma.

Fonte: Comune di Roma (2015: 336-338).

Andare oltre le “periferie” nelle descrizioni e nelle politiche

Sino ad oggi, nel dibattito scientifico come in quello pubblico, questioni come quelle sin qui presentate sono state trattate nell’ambito degli studi e dei dibattiti sulle molte ‘periferie romane’. Attraverso questa categoria molto ambigua è stata diffusamente tematizzata la dimensione ‘funzionale’ – cioè ritenendo l’assenza di infrastrutture e servizi la causa della marginalità di determinati territori – secondo modalità quanto mai sconnesse da quelle del disagio sociale e della povertà che

risultano sovente sottostimate nella disciplina urbanistica (DIPSU, 2006). Tali letture hanno sostenuto e giustificato l'idea che la città si potesse “riequilibrare” attraverso una migliore distribuzione delle funzioni, suggerendo politiche quali quella delle “Centralità” – posta al servizio di una più ampia strategia ‘policentrica’ – che hanno tuttavia risentito della carenza infrastrutturale dei contesti in cui si inseriscono, così come del ridimensionamento delle aspirazioni di *mixité*, al punto da metterne in crisi il funzionamento e il successo complessivo (Amadio 2017). D'altro canto, se gli anni '90 sono segnati dalla teoria e dalla retorica dell'“integrazione” tra obiettivi prettamente fisici e obiettivi sociali, con opere di recupero, riqualificazione e rigenerazione previste dalla stagione dei cosiddetti “programmi complessi” (De Leo 2005), in realtà, non sempre si è riusciti a tenere in equilibrio le dimensioni materiale e immateriale degli interventi, in quanto tradizionalmente concepiti su due piani distinti e troppo spesso settoriali. Infatti – come emerge dai quadri d'azione nazionali e regionali – le dimensioni di ‘povertà’ e ‘marginalità’ sono tradizionalmente considerate politiche rivolte agli individui da implementarsi attraverso trattamenti spesso accomunati da una logica emergenziale che persino secondo la Caritas (2010) – che pure ne è stata co-protagonista – è stata per lo più fallimentare.

Simili politiche si sono tradotte, prevalentemente, in sussidi e trasferimenti monetari orientati a forme di assistenzialismo che certamente hanno prodotto nel tempo dipendenza e non emancipazione (Giunta et al., 2014). Da una parte, il Comune di Roma ha operato cercando di limitare il ‘problema casa’ mediante i ‘contributi all'affitto con una copertura solo parziale rispetto alle necessità o i ‘residence per l'assistenza alloggiativa temporanea’ (che finiscono per divenire abitazioni di lungo termine). Dall'altro, con politiche securitarie e ordinanze, i Rom e gli immigrati sono diventati oggetto di azioni di controllo e repressione, soprattutto nell'ottica del mantenimento dell'ordine pubblico e del cosiddetto “decoro urbano”, divenuto il pretesto per gli sgomberi per delocalizzare altrove, sempre più lontano, i diversi “problemi urbani”. Non si è trattato di quadri d'azione organici e coordinati: le pratiche effettivamente avviate non intervengono, infatti, sulla condizione di marginalità spaziale e sociale, restituendo forme di intervento che al più puntano alla mera sopravvivenza dei soggetti o al decoro degli spazi, senza il sostegno allo sviluppo delle “capacitazioni” per i singoli (Sen 1999, Nussbaum, 2011) né, tanto meno, alle trasformazioni profonde in grado di incidere sugli effetti spaziali delle disuguaglianze per città e territori (Giunta et al., 2014).

L'esperienza nel contesto romano aiuta in tal senso a far emergere alcuni nodi critici ricorrenti. La prima questione riguarda la definizione dei soggetti, ossia criteri e modalità con cui *policy maker* e decisori politici delimitano il gruppo di individui o l'area su cui intervenire. Nel linguaggio usato dalle politiche sociali si parla in proposito di ‘categoria di inserimento’, rimandando così alla considerazione delle determinanti che fanno un individuo ‘povero’. Lo stesso vale per i contesti insediativi: le ‘aree bersaglio’ confinano gli interventi e le risorse al loro interno, ma i caratteri che definiscono l'area come ‘prioritaria’ (o meno) sono spesso molto generici. Infatti, mentre la selezione per condizione

sociale avviene in funzione di soglie e standard specifici (requisiti per l'accesso, ad esempio, all'alloggio popolare), quella della condizione 'urbana' non segue un processo altrettanto analitico. In altre parole, manca una definizione della dimensione e del contesto per l'intervento sugli effetti spaziali della povertà e delle disuguaglianze alla scala urbana.

La seconda, concerne, invece, l'approccio che segue alla forma di "aiuto" che si vuole fornire. Come sopra accennato l'orientamento di assistenza individuale alle persone è quello prevalente e questo può essere misurato nella capacità/incapacità di sviluppo dell'autonomia, sia nella dimensione socio-economica che in quella fisica-strutturale. In altre parole, la presa in carico del problema, nel primo caso corrisponde a contributi minimi di assistenza per garantire il soddisfacimento dei bisogni primari (mangiare, dormire, lavarsi, vestirsi), senza innescare meccanismi trasformativi tali da cambiarne lo *status*, derivanti da azioni atte a far emergere potenzialità e risorse latenti. *Mutatis mutandis*, un'eco di questo approccio si può trovare nelle aree urbane rispetto alla fornitura delle opere essenziali di urbanizzazione (primarie e secondarie), al rispetto della regola degli standard urbanistici previsti, cioè fornendo l'essenziale ma senza puntare, in alcun modo, a trasformare o invertire le relazioni di dipendenza con le parti di città centrali nella gerarchia urbana.

La terza, infine, fa riferimento all'accuratezza del meccanismo di supporto progettato. Con ciò si intende l'abilità di operare con politiche per l'integrazione delle popolazioni svantaggiate alternative alla segregazione; o politiche che potremmo definire 'integrate' in termini di attori coinvolti e finanziamenti, di competenze e abilità messe a disposizione, di obiettivi e tipologie d'intervento ammesse, e di rispondenza alle aspirazioni iniziali.

Dall'emergere di tali questioni, appare rilevante l'esigenza di giungere a una attualizzazione dei canoni descrittivi e interpretativi per poter leggere realtà fortemente stratificate, con una forte "dipendenza dal percorso", ma, al tempo stesso, investite da tendenze peculiari, che coinvolga l'attenzione dei pianificatori, al fine di innovare le pratiche e gli strumenti con i quali sono chiamati abitualmente a misurarsi.

Riferimenti internazionali per orientarsi e proporre

Nella necessità di ampliare la capacità analitico-interpretativa potenziando, al tempo stesso, la strumentazione operativa, è parso utile considerare il caso del Regno Unito. Primo in Europa nella classifica sulle disuguaglianze per reddito dello studio GINI ma quattordicesimo nel ranking mondiale per HDI dello UNDP – in più occasioni riconosciuto un caso avanzato di riflessione e intervento su contesti marginali – il Regno Unito (e in particolar modo l'Inghilterra) è parso un riferimento utile con il quale confrontarsi almeno per le ragioni direttamente correlate a quanto emerso sopra:

- L'identificazione della domanda: in UK, ormai da oltre trent'anni, si è consolidato un metodo di misurazione della marginalità nelle aree di tutto il Paese finalizzato all'individuazione dei soggetti e delle zone prioritarie di intervento;

- la formulazione della proposta di trasformazione: per oltre un decennio è stato largamente riconosciuto – come ricorda Cremaschi – tra i paesi pilota insieme a Francia e Olanda nell’approccio di policy integrato del Nord Europa che tiene insieme la componente meramente fisica con quella socio-economica (Cremaschi, 2003);
- il processo di interpretazione: l’esistenza di un modello di analisi territoriale sulla base del quale sono state formulate le politiche di intervento consente di mettere alla prova l’approccio costruttivista secondo il quale a una migliore definizione dei problemi seguono soluzioni più adeguate.

Quindi, prendendo spunto da una categoria pur diversa come quella di ‘deprivazione’ e il relativo modello di analisi, si è provato a fornire nuove letture del territorio italiano e conseguentemente nuovi indirizzi di intervento (progettuali e di policy). In effetti, questa nozione sembra ancora assai limitata nel dibattito tra accademici e statistici del nostro Paese – anche se vanno riconosciuti i tentativi recentemente intrapresi⁷ – e di fatto si discosta dalle altre nozioni, sul piano empirico, essenzialmente per due ragioni:

1. il concetto inglese riguarda sette domini rappresentati da trentasette indicatori per ognuno dei quali si calcolano gli indici di deprivazione che diversamente pesati e integrati tra loro costituiscono l’indice sintetico di ‘deprivazione multipla’ (*IMD-Index of Multiple Deprivation*). La deprivazione economica è quindi solo una delle famiglie possibili (Figura 2);
2. il dettaglio territoriale per ogni indicatore corrisponde al più basso livello di indagine, coincidenti, per analogia, alle nostre sezioni censuarie e calcolate su tutto il territorio nazionale.

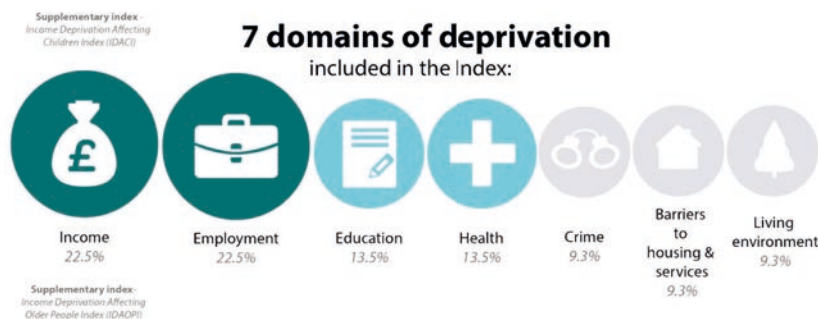


Figura 2 | I sette domini dell’Indice di deprivazione inglese. Fonte: DCLG (2015).

Sulla base di queste considerazioni, si è adottato l’indicatore di deprivazione britannico come strumento di indagine in direzione di una prima mappa della ‘marginalità multipla’ in Italia; e con l’intento di verificarne l’adoperabilità nel nostro Paese, la proposta ha definito un breve quadro di raccomandazioni finalizzato al raggiungimento di un prodotto cartografico dal quale fare emergere le aree da

⁷ In tale direzione si muove il recente discorso sul ‘benessere’ e ‘qualità di vita’ promosso dalle Nazioni Unite, come misurazione del progresso sociale, oppure l’indagine EU-SILC di iniziativa comunitaria, o il progetto BES di iniziativa ISTAT e i relativi progetti UrBES.

considerare prioritarie per la definizione di specifiche politiche. Naturalmente, ai fini dell'implementazione di questa metodologia è stato necessario adeguare il modello con riferimento a:

- il dettaglio territoriale: sono necessari indicatori disponibili con una disaggregazione alla più piccola scala censuaria, quindi – nel nostro Paese – al livello delle sezioni di censimento;
- la temporalità: ogni indicatore deve basarsi su un set di dati il più aggiornato possibile anche se non necessariamente per lo stesso periodo di rilevazione;
- la concertazione: la costruzione dei domini e degli indicatori è il risultato di un dialogo tra esperti (organizzati in coordinati gruppi di lavoro) e utenti (non esperti), per migliorare la metodologia e aumentare l'attendibilità complessiva;
- l'affidabilità: indicatori rilevanti e rappresentativi della marginalità, basati su fonti dati (misure) attendibili e disponibili tra quelli ufficiali nazionali (Istat), e in assenza di questi, tra quelli rilasciati dalle amministrazioni locali;
- la processualità: tutte le fasi di lavorazione necessarie alla costruzione degli indicatori, dei domini e dell'indice sintetico finale devono poter essere replicabili e validate per mezzo sia di un comitato di controllo composto da membri interni al team del progetto, sia di uno composto da membri esterni;
- la gestione errori e distorsioni: gli indici di sintesi di ogni dominio devono essere accuratamente designati con procedure atte a minimizzare l'impatto della componente di errore presente nella fonte dati di partenza;
- la confrontabilità: gli indicatori non sono da scegliere in funzione della confrontabilità internazionale, ma perché adatti alla comparazione interna, tra le parti del nostro Paese.

Una mappatura della marginalità multipla così elaborata consente di:

- comparare i livelli di criticità tra le piccole aree di tutto il paese, o tra porzioni più grandi date dall'aggregazione di queste (come, appunto, i Comuni e le Città metropolitane);
- identificare le aree maggiormente deprivate (solitamente quelle ricadenti tra il primo e il terzo decile nella classifica nazionale) per meglio strutturare analisi e politiche di livello locale e nazionale;
- osservare i cambiamenti nel posizionamento generale rispetto alle differenti versioni elaborate nel corso del tempo per facilitare la valutazione delle diverse politiche promosse.

Così facendo, lo strumento sarebbe strettamente funzionale a:

- disegnare una geografia delle ineguaglianze come risorsa analitica di supporto ai processi decisionali e di policy;
- definire possibili politiche strategiche per le aree maggiormente vulnerabili al fine di meglio operare sulla distribuzione della ricchezza;
- canalizzare su aree prioritarie le risorse nazionali e/o locali disponibili, in termini di supporto tecnico e/o finanziario.

Tutti orientamenti che non solo sembrano lontani dalle nostre attuali e più diffuse prassi di intervento, ma anche debolmente messi a fuoco dagli analisti che preferiscono indugiare su forme narrative e descrittive che facilitano

l'approssimazione e, per certi versi, la debolezza del caso per caso. Con la conseguente impossibilità a chiedere, poi, conto delle ragioni di decisioni e politiche che tendono sistematicamente a ignorare contesti urbani problematici ove si stanno pagando i costi di una transizione che esalta le disuguaglianze chiaramente visibili nello spazio urbano. In questa direzione, al di là dell'esercizio conoscitivo pure per noi utile di costruzione di una analoga mappa per Roma, resta, infatti, la possibilità di indicare una metodologia in grado di rafforzare il quadro delle implicazioni e dei riferimenti teorici evidenziando, al contempo, lacune e correttivi possibili.

Conclusioni: conferme e rilanci sul tema

Tutti i 'problemi maligni' che attanagliano le città e i territori italiani sono in parte l'esito dell'assenza di agende di azione di medio-lungo termine con le quali guidare le politiche, dell'incapacità di apprendere dall'esperienza attraverso solide modalità di valutazione delle iniziative messe in campo e dell'impossibilità da parte di attori e utenti finali di "chiedere conto" ai decisori di fallimenti e inadeguatezze in virtù di adeguati meccanismi di *accountability*. A questi limiti non sfuggono, naturalmente, i problemi della povertà e delle disuguaglianze alla scala urbana che rappresentano un ambito complesso e controverso di intervento anche in contesti nei quali – come quello britannico preso in considerazione – gli sforzi di rielaborazione e perfezionamento degli strumenti conoscitivi e di intervento appaiono meno episodici rispetto al nostro Paese.

Ad ogni modo, entro la consapevolezza che l'urgenza di alcuni temi sia, in certe fasi storiche, incompressibile, l'ipotesi di adozione di indicatori utili alla lettura e, soprattutto, al governo di queste questioni appare necessario. Tale necessità appare evidente anche osservando, con maggiore attenzione, procedure e aree selezionate, ad esempio, entro la candidatura del Comune di Roma ai finanziamenti per l'ultimo nato nella prolifica (e smemorata) famiglia delle politiche urbane italiane, ovvero il bando 2016 della PCdM per la riqualificazione delle periferie. Infatti, entro un dispositivo proposto nei termini dell'ennesimo "programma straordinario" di intervento nella permanente assenza di una strategia nazionale di lungo periodo, è stata promossa una definizione piuttosto generica di periferia senza alcun indicatore per identificare le aree in quanto "periferiche" nè per individuare le relative priorità di intervento. L'individuazione delle aree e degli ambiti da sottoporre a finanziamento sono state complessivamente lasciate:

- all'indicazione politica di una dichiarazione del sindaco, senza una visione complessiva esplicitata in linee guida come requisito di contesto;
- alla "selezione naturale" della cantierabilità e veloce esecuzione della proposta, scoraggiando qualsiasi velleità di sperimentazione e innovazione.

Anche per questo non sorprende che, nella rosa dei quartieri relativi ai primi ventiquattro Comuni beneficiari del finanziamento, a livello nazionale, riecheggino i nomi di Scampia e Corviale, a ricordarci soprattutto i fallimenti delle politiche precedenti, proprio nella costruzione, attuazione e gestione di alcuni contesti urbani problematici della periferia classicamente intesa (lontana dal centro, dell'edilizia pubblica) senza alcuno spazio per definizioni più articolate e adeguate

all'attuale fase storica. Ma questo è solo una parte in luce a fronte di una grande parte in ombra nella quale la marginalità spaziale è intercettata esclusivamente in termini di evanescenza di servizi, degrado ambientale di quartieri periferici o aree di declino industriale (Avellino). Solo la proposta per la Città metropolitana di Milano (13ma in graduatoria) è parsa preoccuparsi di contesti e soggetti fragili, individuati come soggetti con difficoltà economiche, famiglie a carico dei servizi sociali, nuclei monogenitoriali, genitori separati, anziani soli da sostenere attraverso una serie articolata di iniziative materiali e immateriali con effetti combinati alla scala di quartiere.

Nel caso di Roma, il generale approccio estraneo all'adozione di criteri come quelli suggeriti dal caso inglese sembra aver limitato le possibilità di intercettare nuove domande provando a sperimentare iniziative urgenti e utili: indicatori di dettaglio, aggiornati e affidabili, pur presenti non sono stati affatto considerati, così come il confronto tra esperti per la selezione non è stato preso in considerazione come strumento utile alle proposte poi combinate all'interno del dossier di candidatura. Ma se è vero che definizioni correnti poggiano, frequentemente, su una lettura che estende e confonde in una generica accezione di 'sociale' o di 'fasce deboli' problemi diversi e non trattabili allo stesso modo, compito delle politiche oggi è di misurarsi con ciò che fa differenza tra la 'debolezza' degli anziani, degli immigrati, dei minori. Da qui, il possibile nesso con l'attenzione alla "piccola miseria di posizione" (piuttosto che la "grande miseria di condizione", Bourdieu, 1991), connessa al ritrarsi dello Stato e della nozione di pubblico dall'esperienza urbana contemporanea. Le miserie del mondo mostrano, infatti, una straordinaria combinazione di popolazioni e forme insediative che rimette al centro il ripensamento del ruolo dello Stato nella prospettiva di definire, attraverso la pianificazione dei diritti e delle opportunità, una nuova idea di pubblico e di cittadinanza.

In questo scenario, i planner possono assumersi *«the responsibility of confirming the structures of existing powers to the detriment of the weaker parts»* (Campbell, 2014: p.121), oppure, porsi il problema di agire in maniera diversa, a partire dall'individuazione di forme confrontabili dei problemi e delle possibili modalità di intervento.

Riferimenti bibliografici

- Amadio I. (2017), *Urbano contemporaneo e aree di marginalità. Teorie, analisi interpretative e proposte di intervento*, Tesi di dottorato in Urbanistica, non pubblicata. Roma, Sapienza Università di Roma.
- Atkinson A. B. (2015), *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina, Milano.
- Bolton R. (2008), "Place Prosperity vs People Prosperity Revisited: An Old Issue with a New Angle", in *Urban Studies*, 29, 185-203.
- Bourdieu P. (1991), *La Misère du monde*, Edition du Seuil, Paris (trad. it. 2015).
- Calafati A. (2012), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.

- Campbell H. (2014), "The Academy and the Planning Profession: Planning to Make the Future Together?", in *Planning Theory & Practice*, n. 15, pp. 119-122.
- Caritas Italiana - Fondazione Zancan (2010), *In caduta libera. Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Censis (2006), *40° Rapporto Annuale sulla situazione sociale del Paese*, Censis, Roma.
- Città Metropolitana di Roma Capitale (2016), *Primo Rapporto statistico sull'area metropolitana romana*, Giugno 2016, Roma.
- Comune di Roma (2015), *Annuario statistico*, Ufficio Statistica di Roma Capitale, Roma.
- Cremaschi M. (2003), "Progetti di sviluppo territoriale. Le azioni integrate in Italia e in Europa", in *IlSole24ore*, Milano .
- D'Albergo E. e Moini G. (2015), *Il regime dell'urbe. Politica, economia, potere a Roma*, Carocci, Roma.
- DCLG (2015), *The English Indices of Deprivation 2015, Research Report*, Communities and Local Government, London.
- De Leo D. (2005), "Italy's peripheries and policies: an overview", in Ciaffi D. (2005)(edited by), *Neighbourhood Housing Debate*, FrancoAngeli, Milano, pp. 60-83.
- De Leo D. (2015), "I confini delle nuove povertà", in *CriOS*, n.9, p.59-68.
- De Muro, P. Monni S., Tridico P. (2011), "Knowledge-based economy and social exclusion: shadow and light in the Roman socioeconomic model", in *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 35 (6), pp. 1212-1238.
- DIPSU - Università degli studi Roma Tre (2006), *Nuova questione abitativa, nuove forme dell'abitare e la prospettiva dell'housing sociale*, contributo al Rapporto sull'economia romana, Comune di Roma.
- Giunta G., Leone L., Marino D., Motta G., Righetti A., Marsico F. (2014), *Sviluppo è coesione e libertà: Il caso del Distretto Sociale Evoluto di Messina*, HDE Civil Economy.
- Le Gales P. e Vitale T. (2013), "Governing the large metropolis. A research agenda", Working papers du programme Cities are Back in Town, *Science Po*, Paris.
- Nussbaum M. C. (2011), *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, Belknap Press, Cambridge.
- Paba G. (2015), "Povertà, ingiustizia spaziale, politiche urbane", in *Case non case*, Fondazione Michelucci, Firenze .
- Passacantilli A. (2003), *Una misura per lo sviluppo umano locale: un applicazione ai municipi di Roma*, Tesi di Laurea, Università degli Studi Roma Tre.
- Regione Lazio (2002), *La povertà nel Lazio*, Assessorato per le Politiche Sociali, Roma.
- Rittel H. e Webber M. (1973), "Dilemmas in a general theory of planning", in *Policy Sciences*, n°4, Elsevier Scientific Publishing Company.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Bari.
- Sen A. K. (1999), *Capability Approach, Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Townsend P. (1993), *The International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf, New York.

Abstract

A Roma le disuguaglianze fra i quartieri del “centro” e i territori delle “periferie” si sono acuite a partire dagli anni 90 nel corso del cosiddetto ‘Modello Roma’. In particolare, il processo di espansione edilizia a bassa densità oltre il Grande Raccordo Anulare (GRA) si è accompagnato a cambiamenti rilevanti nella spazialità delle condizioni sociali ed economiche, nelle dinamiche urbanistiche e nella disponibilità di beni comuni e servizi. Tale processo ha influito anche su idee e scelte politiche, dando luogo a una netta polarizzazione elettorale: fra il 2000 e il 2016 il consenso per i candidati di centrosinistra è stato direttamente proporzionale alla vicinanza al centro della città mentre, inversamente, quello per i candidati di centro-destra e M5S è stato direttamente proporzionale alla sua lontananza. Solo i risultati del 2016 sono stati in qualche modo difforni rispetto alle elezioni precedenti, poiché il successo del M5S è stato notevole ovunque, anche nella periferia storica tradizionalmente a favore del centrosinistra, mentre il candidato PD ha vinto nei soli quartieri più centrali. Il contributo indagherà le ragioni di tale polarizzazione.

Social and economic inequalities between centre and peripheral belts have been increasing over the last years in Rome districts, in parallel to the on-going suburban sprawl. Electoral data from 2000 to 2016 highlight sharp political polarization: votes for left-wing (right-wing) candidates are inversely (directly) proportional to distance from Capitoline Hill, while in the latest elections the new populist Five Star Movement replaced the right-wing coalition in such dynamics. The left-wing coalition prevails where social centrality exists, that is in high-density districts with widespread social relationships and many public areas or local services. Right-wing and populist parties prevail in far-off sprawled neighbourhoods, with fewer opportunities to meet each other, and where production and consumption of relational goods are less likely. In districts far from centre-based political institutions, it is more difficult to build consensus on left-wing inclusive and liberal policies. Conversely, right-wing and populist policies seem easier to the extent that suburban citizens feel deprived, unsafe, far from elected bodies, they lack public services, and worried about immigrants.

Federico Tomassi



Disuguaglianze e consenso elettorale a Roma, tra centro e periferie

1 | Introduzione: ‘Modello Roma’ e disuguaglianze

Per ‘Modello Roma’ si intende il processo di cambiamento strutturale basato sull’economia della conoscenza e orientato verso le nuove tecnologie, il turismo di massa, la finanza, i servizi avanzati, l’audiovisivo, la cultura e la ricerca, portato avanti dalle giunte Rutelli e Veltroni tra il 1993 e il 2008 (De Muro *et al.*, 2011: 1213). Lo scopo era quello di fronteggiare la crisi della pubblica amministrazione, delle partecipazioni pubbliche e della spesa pubblica, il motore tradizionale di crescita della città ormai bloccato (Diletti, 2016). Fino allo scoppio della crisi economica globale, questo modello è effettivamente riuscito a compensare il minore ruolo pubblico, ottenendo risultati positivi – almeno a Roma – per quanto riguarda la crescita del PIL, il reddito pro capite e i flussi turistici (Causi, 2018).

Dal punto di vista teorico, negli anni 2000 si diffondeva appunto il nuovo paradigma culturale e cognitivo dello sviluppo urbano, basato sulle attività intellettuali, simboliche e creative e sull’economia della conoscenza (Florida, 2004; Jessop, 2002). Ma in tutte le metropoli sono proprio le nuove attività legate al paradigma culturale e cognitivo, insieme ai processi di riqualificazione urbana nelle aree centrali, a rendere più attrattive alcune zone urbane, lasciando crescere nelle periferie stagnanti fattori di disagio e antagonismo (Camagni, 2016).

Il ‘Modello Roma’ appare infatti come un ambiguo rinascimento (Allegretti e Cellamare, 2008), dai tratti neo-liberali (D’Eramo, 2017), che non ha creato vera innovazione (Tocci, 2015) e non ha modificato il regime romano nei rapporti tra economia e politica (D’Albergo e Moini, 2015). L’indice di Gini di concentrazione del reddito mostra il Lazio molto vicino alle regioni meno sviluppate del sud Italia, e non a quelle del nord (Acciari e Mocetti, 2013). Sono cresciute disuguaglianze e polarizzazioni tra centro e periferie per condizioni sociali ed economiche, dinamiche urbanistiche, disponibilità di beni comuni e servizi (Alleva, 2017; De Muro, 2013; De Muro *et al.*, 2011; 2012; Lelo, 2015; Lelo *et al.*, 2017; Violante, 2008), soprattutto nel settore orientale (Cipollini e Truglia, 2015) e sul litorale di

Ostia (Violante, 2013).

In particolare, negli ultimi 20 anni la città ha vissuto un processo di espansione edilizia a bassa densità (*sprawl*) verso e oltre il confine comunale (Erbari e De Lucia, 2016; Gargiulo Morelli e Salvati, 2010; Salvati *et al.*, 2017), alimentato dalla bolla immobiliare e dalla perdita di potere di acquisto per i gruppi più deboli della popolazione. Ciò ha creato un circolo vizioso tra diseguaglianze socio-economiche e territoriali, poiché giovani coppie, precari e immigrati cercano alloggi poco costosi ma lontani e con pochi servizi, a fronte del crescente uso turistico per le abitazioni più centrali (Caudo, 2011; Caudo *et al.*, 2009). I quartieri più esterni sono ‘monadi urbane’ fisicamente isolate dal tessuto urbano preesistente (Tocci, 2008: 74-109), eccetto i grandi centri commerciali sorti numerosi a cavallo del GRA (Cellamare, 2014). Rispetto ai quartieri centrali – con frequenti occasioni d’incontro, partecipazione civica e interazione interpersonale – nelle nuove periferie scompare lo spazio pubblico, il tessuto connettivo della comunità, la disponibilità di beni comuni e relazionali (Bonadonna *et al.*, 2013; Cellamare, 2016; Cipollini e Truglia, 2015: 193-221). I romani nelle periferie percepiscono se stessi – a torto o a ragione – come insicuri, lontani dalle istituzioni elette, preoccupati dall’immigrazione, carenti di servizi pubblici, luoghi di incontro e opportunità.

Le diseguaglianze socio-economiche e territoriali influiscono anche su idee e scelte politiche, mutando irreversibilmente la tradizionale ‘cintura rossa’ della periferia (Coppola, 2008). La polarizzazione elettorale è molto netta dagli anni 2000, con un ribaltamento rispetto al passato per cui il consenso del centrosinistra si sposta dai quartieri più distanti a quelli più vicini al centro, dai luoghi meno densi a quelli più densi, dalle zone di trasformazione a quelle di consolidamento (Tocci, 2015: 15-26). Il voto per partiti e candidati di centrosinistra si concentra nelle zone più centrali e nella prima periferia, quella storica e densa, caratterizzata da forti legami interpersonali e adeguati servizi pubblici e privati, dove è più facile l’attività politica sul territorio. Invece il centrodestra (oltre alle tradizionali roccaforti ‘nere’ a nord), e nelle ultime elezioni anche il M5S, prevalgono negli insediamenti in rapida espansione vicini o esterni al GRA, isolati dal tessuto urbanistico della città consolidata (Di Padova, 2016; Tomassi, 2013; 2015; Truglia, 2015). In un quadro politico romano sempre più frammentato, personalizzato, fluido e instabile, la volontà di rompere con i vecchi partiti si è manifestata più forte nelle zone periferiche dove lo sviluppo urbanistico non è accompagnato da servizi adeguati e la stagnazione economica ha fatto sentire più forte la crisi dei redditi familiari (Diletti e Gritti, 2016).

L’obiettivo del presente lavoro è quello di individuare gli elementi di fondo che contribuiscono a spiegare nel tempo le differenze nel voto dei quartieri romani rispetto alla media cittadina, nelle dodici elezioni tra il 2000 e il 2016, utilizzando come unità di analisi le 155 zone urbanistiche in cui è suddiviso il territorio comunale. A tale scopo, è stato raccolto un dataset a livello di zona urbanistica – con variabili urbanistiche, demografiche, sociali, economiche e infrastrutturali – che combina dati di diversa fonte: l’anagrafe comunale, i censimenti Istat, i

risultati elettorali per sezione e indagini specifiche sui servizi pubblici e privati¹ (Tomassi, 2013; Lelo *et al.*, 2017).

Il lavoro è organizzato come segue. Nel paragrafo 2 viene esaminata la letteratura sui beni comuni e relazionali nello *sprawl* urbano, i loro effetti sul capitale sociale e il loro impatto sulle scelte politiche. Nel paragrafo 3 vengono riportati i dati elettorali dal 2000 al 2016, nelle diverse fasce urbane della città, per il centrosinistra, il centrodestra e il M5S. Nel paragrafo 4 sono analizzati i principali fattori sociali, economici, demografici e urbanistici che caratterizzano i quartieri di Roma e che concorrono a spiegare le dinamiche del voto. Infine, il paragrafo 5 contiene alcuni spunti conclusivi con possibili esiti dell'analisi sul territorio romano.

2 | Scarsità di beni comuni e capitale sociale

Nel suo lavoro seminale, Jacobs (1961) ha evidenziato quattro fattori che promuovono la diversità della vita urbana nelle grandi città: usi e funzioni miste nei quartieri, che vivacizzano le strade in tempi diversi della giornata; isolati piccoli, permeabili al passaggio pedonale; edifici diversi per epoca di costruzione e stato di manutenzione, dove vivono ceti sociali differenti; densità adeguata della popolazione e degli edifici; presenza di negozi e attività lungo i fronte strada. Uno degli aspetti salienti di molti nuovi quartieri periferici è proprio la scarsità di spazi pubblici, ossia di luoghi dove incontrarsi, scambiare, celebrare eventi religiosi e civili, condurre attività relazionali, usare servizi collettivi (Salzano, 2011). Questi spazi possono consistere anche solo in una strada commerciale, un giardino, un nodo di scambio dei trasporti, un gruppo di ristoranti, negozi o attività culturali che attraggono incontri spontanei (Burkhalter e Castells, 2009: 20-21). Fin dagli anni 60, Insolera (2011: 213-214) aveva compreso che se nei quartieri intensivi la qualità dell'abitare è scarsa, al contempo però l'ampia disponibilità di negozi e servizi – favorita proprio dall'elevata densità – rende soddisfacente il 'comfort cittadino' e le possibilità di partecipazione alla "cultura della città".

Putnam (2000: 213-214) ritiene che lo *sprawl* danneggi il capitale sociale, a causa di spostamenti più lunghi, maggiore frammentazione territoriale e minore attaccamento alla comunità locale. Ma nella letteratura economica e sociologica non esiste alcuna evidenza empirica decisiva su tali relazioni, a causa dell'ampia eterogeneità di contesti urbani, città analizzate, metodologie e indicatori utilizzati. Nelle città italiane vitalità e diversità appaiono intimamente correlate: i quartieri più dinamici, anche a Roma, hanno una densa concentrazione d'impiegati, luoghi raggiungibili a piedi, strade piccole ed edifici storici (De Nadai *et al.*, 2016).

Invece, nelle periferie contemporanee italiane, piazze e luoghi pubblici o collettivi – persino le aree verdi – sono diventati vuoti urbani, cui autorità pubbliche e comunità locali dedicano scarsa attenzione. Al contempo, la minore frequentazione di negozi di quartiere e strade commerciali fa loro perdere la tradizionale funzione sociale, quando vengono sostituiti dalle grandi catene e dai centri commerciali (Cellamare, 2014). La scarsità sia di spazi pubblici sia di attività private limita la

1 Il dataset è disponibile on-line in formato open data <http://mapparoma.blogspot.it/p/fonti.html>.

vitalità dei quartieri e le opportunità di relazioni interpersonali, legami sociali e partecipazione civica. Manca il senso di comunità e di appartenenza, cosicché è meno probabile impegnarsi per scopi collettivi, dedicare tempo libero alle attività sociali e politiche, partecipare al volontariato e all'associazionismo (Forrest e Kearns, 2001). Ciò limita la produzione e il consumo di beni relazionali, che possono essere goduti solo se condivisi con gli altri, a differenza dei beni privati, che sono invece goduti da soli (Prinz, 2011). Inoltre, la dispersione dei residenti sul territorio complica la gestione dei servizi pubblici a rete, rendendoli meno efficaci e più costosi (Camagni *et al.*, 2002).

Le dinamiche urbane incidono sugli stili e la qualità della vita, e di conseguenza sulle idee e sul consenso politico. Nelle città svedesi l'aumento dei voti per i partiti di centrodestra è negativamente correlato alla densità di popolazione, perché solitamente gli elettori delle zone più centrali sono cosmopoliti, inclusivi e culturalmente liberali, mentre conservatorismo, populismo e nazionalismo prosperano nelle periferie suburbane caratterizzate da *sprawl*, disagio sociale e inefficacia amministrativa (Kübler e Bäck, 2013). A Toronto, in Canada, la divergenza politica tra centro e periferie deriva dalle differenti esperienze di vita quotidiana tra zone urbane e dall'auto-selezione dei residenti: progressisti nei quartieri centrali alla ricerca di "comunità" e conservatori dei suburbi che preferiscono gli spazi privati (Walks, 2006; 2013). Anche nei quartieri di Amburgo, in Germania, la disponibilità locale di servizi riveste un ruolo importante nel prevedere i risultati elettorali (Otto e Steinhardt, 2014).

Questa evidenza empirica permette di abbozzare un semplice quadro teorico, utile per studiare le relazioni tra i risultati elettorali nei quartieri di Roma e il loro contesto territoriale (Fig. 1). I cambiamenti in corso di natura economica, sociale e urbanistica hanno favorito la costruzione di nuovi insediamenti a bassa densità lontani dal centro, dove la quantità e la qualità delle interazioni sociali è limitata, e la gestione dei servizi pubblici più complessa. Le differenti esperienze di vita quotidiana che ne conseguono favoriscono divergenti attitudini sociali e culturali, indipendentemente da reddito, ricchezza e status individuale. I residenti nelle periferie, pur avendo a disposizione spazi ampi, percepiscono se stessi – a torto o a ragione – come insicuri, lontani dalle istituzioni elette, preoccupati dall'immigrazione, carenti di servizi pubblici, luoghi di aggregazione e opportunità culturali. Ciò implica anche cambiamenti nel consenso elettorale: nei quartieri più periferici c'è un maggiore spazio per le politiche conservatrici, populiste e nazionaliste di destra, più facili da propagandare rispetto alle strategie inclusive, cosmopolite e liberali della sinistra.

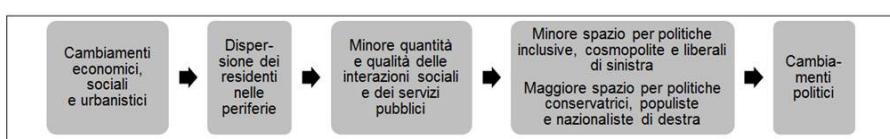


Figura 1 | Relazioni tra cambiamenti socio-economici, urbanistici e politici.

Fonte: elaborazione dell'autore.

3 | Risultati elettorali nei quartieri di Roma

Seguendo la suddivisione in aree urbane proposta da Tocci (2008: 74-109) e basata sulla densità del tessuto edilizio, i dati elettorali sono aggregati in quattro fasce concentriche: centro, periferia storica, periferia anulare interna al GRA, periferia esterna al GRA. Per ognuna è riportata la differenza dei voti in percentuale, rispetto alla media romana, ottenuti dai candidati di centrosinistra, la sola coalizione che, seppure con forme diverse, ha partecipato a tutte le elezioni e i ballottaggi nel periodo considerato (Tab. 1). Viene incluso anche il referendum costituzionale del 2016, in quanto ha avuto una valenza politica così forte da individuare nel ‘sì’ i caratteri tipici del voto al PD.

Dall’analisi dei dati emerge, prima di tutto, una sorta di legge gravitazionale, per la quale l’attrazione del Campidoglio ha un effetto opposto sui principali schieramenti man mano che si allontana verso le periferie. I voti per il centrosinistra sono direttamente proporzionali alla vicinanza con il Campidoglio, con il massimo nel centro e nella periferia storica, un valore intermedio nella periferia anulare, e il minimo fuori dal GRA. Viceversa, i voti per il centrodestra – e per il M5S negli anni più recenti – sono direttamente proporzionali alla distanza dal Campidoglio, con il massimo fuori dal GRA, un valore intermedio nella periferia anulare, e il minimo nella periferia storica e al centro. La stessa tendenza continua anche oltre il confine comunale, nei comuni dell’hinterland che sono divenuti “dormitori” per i pendolari sfuggiti da costi delle case e degli affitti insostenibili, e quindi una ‘periferia della periferia’.

Anno	Elezione	Media romana	Differenze dalla media romana				Divario (A – B)	Candidati (vincitore in corsivo)	
			Centro	Periferia storica (A)	Periferia anulare	Periferia esterna (B)		Centro-sinistra	Centro-destra o M5S
2016	Referendum	40,6	11,2	1,3	-2,5	-8,2	9,6	Sì	No
2016	Sindaco (ball.)	32,8	15,0	2,6	-4,3	-10,6	13,1	Giachetti	Raggi (M5S)
2013	Sindaco (ball.)	63,9	-1,2	2,7	-0,9	-5,5	8,2	Marino	Alemanno
2013	Regione	45,4	3,6	3,5	-2,8	-7,7	11,1	Zingaretti	Storace
2010	Regione	54,2	-0,6	2,8	-0,9	-6,3	9,1	Bonino	Polverini
2008	Sindaco (ball.)	46,3	0,7	3,2	-1,6	-7,8	11,1	Rutelli	Alemanno
2008	Provincia (ball.)	50,9	0,0	3,2	-1,4	-7,4	10,6	Zingaretti	Antoniozzi
2006	Sindaco	61,4	-2,8	2,2	-0,4	-4,0	6,2	Veltroni	Alemanno
2005	Regione	55,5	-3,7	2,2	-0,3	-3,3	5,5	Marras	Storace
2003	Provincia	55,8	-1,8	2,4	-1,4	-4,7	7,2	Gasbarra	Moffa
2001	Sindaco (ball.)	52,2	-2,1	2,3	-1,0	-4,4	6,7	Veltroni	Tajani
2000	Regione	47,0	-1,8	2,1	-1,2	-3,8	5,9	Badaloni	Storace

Tabella I | Voti per i candidati di centrosinistra e il sì al referendum, per area urbana (%).

Fonte: elaborazione dell’autore su dati di Roma Capitale.

Queste dinamiche sono costanti in ogni elezione dal 2000 in poi, indipendentemente dalla coalizione vincente o dal numero assoluto di voti: sono infatti elevati i divari per i candidati di centrosinistra tra la periferia storica e quella più esterna, che vanno dai 5,5 punti percentuali del 2005 ai 13,1 del 2016, e anzi dal 2008 il *gap* è sempre superiore a 8 punti. È chiaro che in valore assoluto le differenze tra un'elezione e l'altra possono essere molto marcate, secondo l'appropriatezza dei candidati e il contesto politico nazionale, tuttavia le aree urbane e persino i quartieri dove il centrosinistra e il centrodestra ottengono i migliori e i peggiori risultati sono quasi sempre gli stessi, con differenze abbastanza stabili rispetto alla media cittadina nel corso del tempo.

Solo i risultati del 2016 sono stati in qualche modo difforni rispetto alle elezioni precedenti, pur confermando e anzi rafforzando la citata "legge gravitazionale" (per una trattazione generale si veda Morcellini *et al.*, 2016) (Fig. 2). Infatti, sia alle comunali che al referendum costituzionale, il centro è diventata l'area urbana con il maggiore consenso per il candidato del PD e per il 'sì', a livelli notevoli e inconsueti, fino a 15 punti percentuali in più rispetto alla media romana, superando nettamente la periferia storica che anzi mostra segni di convergenza verso il valore medio cittadino. Al contempo il loro risultato è stato peggiore del solito nella periferia anulare interna al GRA e in quella più esterna, circa 9-10 punti percentuali in meno rispetto alla media romana.

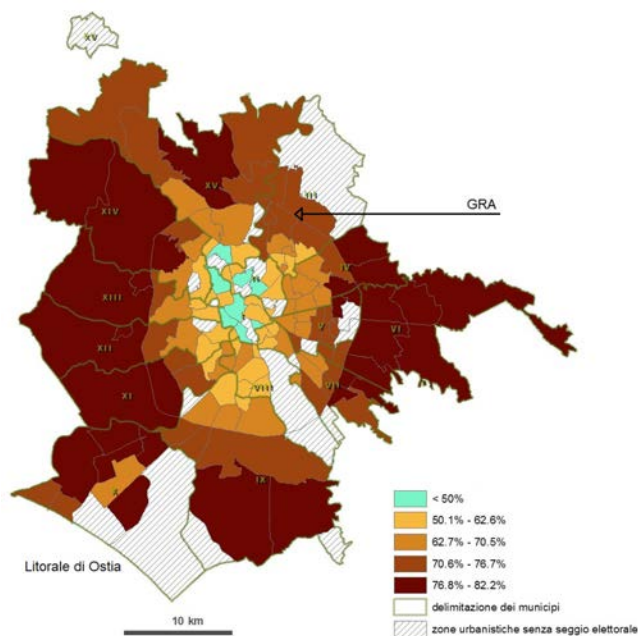


Figura 2 | Voti per Raggi al ballottaggio, per zona urbanistica (% 2016).

Fonte: elaborazione dell'autore su dati di Roma Capitale.

4 | Fattori sociali, economici, demografici e urbanistici

Il confronto dei dati elettorali nei quartieri di Roma secondo la loro appartenenza alle differenti fasce urbane, ossia la loro vicinanza al Campidoglio, è ovviamente una semplificazione. La polarizzazione politica dipende da dinamiche più complesse, dovute a fattori storici, urbanistici, demografici, sociali, economici e infrastrutturali (Lelo *et al.*, 2017). Le caratteristiche dei quartieri dove le diverse coalizioni ottengono i risultati migliori o peggiori permettono di identificare alcuni fattori rilevanti, oggetto di ulteriori approfondimenti. Nell'analisi si fa riferimento alle elezioni comunali 2016, quando il *gap* tra la periferia storica e quella esterna è stato il più alto tra le dodici votazioni considerate.

I fattori più nettamente correlati con il voto sono la percentuale di laureati e la dimensione del nucleo familiare (Tab. 2). Nei quartieri con la maggiore concentrazione di laureati (primo quartile) i voti per il M5S al ballottaggio sono stati il 55,8%, rispetto al 77,5% dove è più bassa (ultimo quartile), con una differenza di 21,7 punti percentuali. Analogamente, nei quartieri con la maggiore dimensione media del nucleo familiare i voti per la Raggi sono stati il 77,6%, rispetto al 56,7% nell'ultimo quartile, pari a un scarto di 20,9 punti. Altre differenze notevoli tra 14 e 20 punti percentuali, relative a vantaggi per il M5S, riguardano la variazione degli immigrati, il tasso di disoccupazione, la percentuale di casalinghe e di residenti con licenza elementare o nessun titolo di studio, la fascia d'età sotto i 15 anni, le famiglie con potenziale disagio economico, la variazione della popolazione, la percentuale di coniugati e di giovani NEET. Divari simili, ma relativi invece a vantaggi per Roberto Giachetti – il candidato Sindaco del PD – riguardano l'attrazione dei flussi di occupati, l'età media degli edifici e dei residenti, la presenza di negozi di quartiere, la densità di piazze, la fascia d'età oltre i 75 anni, i divorziati, la densità di popolazione, il tasso di occupazione e l'offerta di cultura.

Dei due fattori solitamente considerati nelle analisi politiche a livello nazionale (Fruncillo, 2010: 177-234), l'istruzione appare effettivamente correlata con il voto a Roma nel 2016, mentre il reddito non è disponibile con questo livello di dettaglio territoriale, ma è comunque assimilabile ai livelli d'istruzione. Le passate elezioni non mostrano questa stretta correlazione, poiché nei quartieri centrali e benestanti, con la maggiore concentrazione di laureati, il consenso politico era più ambiguo tra centrosinistra e centrodestra (Tomassi, 2013: 421-423).

Tra queste variabili, la densità di popolazione, la densità di piazze, la presenza di negozi di quartiere e l'offerta di servizi culturali rappresentano elementi diversi che insieme concorrono a costituire la differente disponibilità di capitale sociale e di beni comuni o relazionali nei quartieri di Roma. Le correlazioni sono confermate da analisi statistiche di tipo sia esplorativo sia inferenziale, per le quali si rimanda a Tomassi (2013: 432-439), secondo le quali esiste un impatto significativo di tali variabili sul voto per il centrosinistra e il centrodestra.

Variabile	Voti nelle zone urbanistiche del primo quartile (A)	Voti nelle zone urbanistiche dell'ultimo quartile (B)	Divario (A – B)
<i>Vantaggio per il M5S</i>			
Dimensione del nucleo familiare	77,6	56,7	20,9
Variazione degli immigrati	76,8	56,9	19,9
Tasso di disoccupazione	75,9	57,3	18,6
Casalinghe	75,5	57,5	18,0
Licenza elementare o nessun titolo	73,7	56,3	17,4
Età <15 anni	79,0	61,8	17,2
Famiglie con potenz. disagio economico	76,4	60,4	16,0
Variazione della popolazione	77,8	63,0	14,8
Coniugati	73,4	58,8	14,5
Giovani NEET	72,6	58,5	14,1
<i>Vantaggio per il PD</i>			
Laureati	55,8	77,5	-21,7
Attrazione dei flussi di occupati	57,0	77,5	-20,5
Età media degli edifici	57,8	75,7	-17,9
Negozi di quartiere	57,2	74,9	-17,8
Età media della popolazione	61,3	79,0	-17,7
Densità di piazze	60,1	76,9	-16,8
Età >75 anni	61,0	78,0	-17,0
Divorziati	58,4	75,3	-16,9
Densità di popolazione	62,1	78,2	-16,1
Tasso di occupazione	57,6	73,6	-16,0
Offerta di servizi culturali	57,7	72,4	-14,7

Tabella II | Voti per Raggi al ballottaggio, per quartili di zone urbanistiche (% 2016). Fonte: elaborazione dell'autore su dati Istat, Roma Capitale e Provincia di Roma.

5 | Conclusioni: la coesistenza di due città, tra opportunità di sviluppo e consenso elettorale

Complessivamente, le disuguaglianze e le polarizzazioni non contrastate efficacemente comportano una segmentazione del territorio con differenti livelli di qualità urbana. Da un lato i benefici della crescita non vengono ripartiti equamente, e dall'altro le opportunità di sviluppo economico non sono sfruttate a pieno. L'azione pubblica dovrebbe quindi operare per ridurre l'eterogeneità tra quartieri, favorire la diffusione dei benefici della crescita anche nelle periferie, e sostenere le opportunità di sviluppo in tutta la città.

Nello specifico degli effetti sul consenso elettorale, i dati sembrano confermare la correlazione tra disuguaglianze e voto nei quartieri di Roma, sebbene sia necessaria cautela quando si isolano elementi specifici del comportamento politico. Il centrosinistra prevale dove edifici e abitanti sono vecchi e le famiglie poco numerose, in quartieri densi e abbastanza centrali con frequenti relazioni sociali e diffusi spazi pubblici e collettivi. Al contrario, gli elettori di centrodestra o del M5S risiedono nei quartieri isolati e frammentati vicino e fuori dal GRA, dove sperimentano stili di vita meno inclusivi e comunitari. Le evidenze sono più ambigue per le aree centrali della città caratterizzate da alti livelli di reddito e istruzione, nettamente schierate per il candidato del PD e il 'sì' al referendum

solo nel 2016, quando emerge il divario con il resto della città, dove vince con ampio margine il M5S.

L'elettorato del PD – ma anche delle liste alla sua sinistra – appare ora fortemente caratterizzato da alti livelli di istruzione e reddito, mentre è sempre più scarsa la capacità attrattiva nelle zone ultra-periferiche con maggiore disagio sociale ed economico. Esiste certamente una tendenza generale alla perdita di consenso per le istanze progressiste tra le fasce sociali più deboli, meno protette e maggiormente colpite dalla crisi economica, non solo a Roma e non solo in Italia. Ma al di là di questo, bisognerebbe chiedersi perché le caratteristiche delle periferie romane sfavoriscono i candidati del centrosinistra almeno dal 2000, ben prima della crisi e dell'ondata populista. Al riguardo, due ordini di ragionamento inducono a pensare che lo spostamento della popolazione verso le periferie crei maggiori difficoltà ai partiti del centrosinistra rispetto al centrodestra e ai “populisti”.

Il primo motivo, specificatamente romano, è la forte identificazione del centrosinistra con il governo della città, nei 17 anni di quasi ininterrotta amministrazione comunale, tranne la parentesi di Alemanno dal 2008 al 2013, e di gran parte dei presidenti di municipio. Tuttavia, la celebrazione del ‘Modello Roma’ in questo periodo, sebbene abbia coinciso con un’effettiva crescita economica, contrasta con le crescenti polarizzazioni dal punto di vista distributivo, sociale e urbanistico, soprattutto nei quartieri periferici più lontani dal Campidoglio. È quindi inevitabile che la responsabilità sia ascritta a chi ha governato a lungo Comune e municipi.

La seconda ragione, che accomuna tutte le periferie delle grandi città italiane, riguarda le forme dell’attività politica sul territorio. I partiti di centro-sinistra basano tradizionalmente la presenza nei quartieri e le campagne elettorali in gran parte sui volontari delle sezioni attive sul territorio. Sebbene questo modello sia messo in crisi dalle forme di partito notabiliare ‘in *franchising*’, destrutturato rispetto ai vecchi partiti di massa (Tocci, 2015: 15-26), talvolta dirottato verso il potere fine a se stesso (Barca, 2015), rimane comunque distinto rispetto all’uso massiccio dei mass-media tipico di Forza Italia o all’attivismo su internet che caratterizza il M5S. Ma le attività sul territorio sono meno efficaci quanto più i potenziali elettori non passeggiano perché salgono sull’automobile appena usciti da casa, non frequentano piazze e spazi pubblici perché mancano o sono nel degrado, non entrano nei negozi di vicinato perché si dirigono piuttosto verso i grandi centri commerciali.

Riferimenti bibliografici

- Acciari P. e Mocetti S. (2013), “Una mappa della disuguaglianza del reddito in Italia”, *Banca d'Italia – Questioni di Economia e Finanza*, n. 208.
- Allegretti G. e Cellamare C. (2008), “The ambiguous renaissance of Rome”, in Porter L. e Shaw K. (eds.), *Whose Urban Renaissance? An International Comparison of Urban Regeneration Strategies*, Routledge, Londra – New York.

- Alleva G. (2017), *Audizione alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*, Camera dei Deputati, Roma.
- Barca F. (cur.) (2015), *Mappa il PD di Roma. Relazione finale*, rapporto di Luoghi Idea(li) per il PD di Roma.
- Bonadonna F., Coppola A., Cossu M., Mordenti V. (2013), *Le forme della periferia. Rapporto finale della ricerca "La periferia metropolitana come bene comune"*, rapporto per CRS e Altramente, Roma.
- Burkhalter L. e Castells M. (2009), *Beyond the crisis: towards a new urban paradigm*, 4th International Forum on Urbanism, Amsterdam.
- Camagni R. (2016), *Metropolitan challenges and strategies in the years to come*, International conference "Greater Paris and Metropolitan Strategies in Europe", Parigi.
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze.
- Caudo G. (2011), "L'abitare e la città al tempo della crisi", in Bianchi D. e Zanchini E. (cur.), *Ambiente Italia 2011. Il consumo di suolo in Italia. Rapporto annuale di Legambiente*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Caudo G., Fioretti C., Sebastianelli S. (2009), *La questione casa. Competenze, dinamiche e territorio*, contributo per il rapporto CREL della Regione Lazio, Roma.
- Causi M. (2018), *SOS Roma. La crisi della capitale. Da dove viene, come uscirne*, Armando, Roma.
- Cellamare C. (2014), "Ways of Living in the Market City. Bufalotta and the Porta di Roma Shopping Center", in Thomassen B. e Clough Marinaro I. (eds.), *Global Rome: Changing Faces of the Eternal City*, Indiana University Press, Bloomington.
- Cellamare C. (cur.) (2016), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli, Roma.
- Cipollini R. e Truglia F.G. (2015), *La metropoli ineguale. Analisi sociologica del quadrante est di Roma*, Aracne, Ariccia.
- Coppola A. (2008), "Le borgate romane tra '45 e '89: esclusione sociale, movimenti urbani e poteri locali", in Cremaschi M. (cur.), *Tracce di quartiere. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
- D'Albergo E. e Moini G. (2015), *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- D'Eramo M. (2017), "The Not So Eternal City", in *New Left Review*, vol. 106, pp. 77-103.
- De Muro P. (2013), "Disuguaglianze capitali", in *Italianieuropei*, n. 2/3.
- De Muro P., Monni S., Tridico P. (2011), "Knowledge-based economy and social exclusion: shadows and lights in the Roman socio-economic model", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n. 6, pp. 1212-1238.
- De Muro P., Monni S., Tridico P. (2012), "L'evoluzione del modello socio-economico romano tra retorica e realtà", in Pompeo F. (cur.), *Paesaggi dell'esclusione. Politiche degli spazi, re-indigenizzazione e altre malattie del territorio romano*, UTET, Milano.
- De Nadai M., Staiano J., Larcher R., Sebe N., Quercia D., Lepri B. (2016), *The Death and Life of Great Italian Cities: A Mobile Phone Data Perspective*, 25th International conference on World Wide Web (WWW2016), Montreal.

- Di Padova P. (2016), “Segnali dai margini. Un’analisi ecologica dei dati elettorali”, in Morcellini *et al.* (2016).
- Diletti M. (2016), “Roma, una città senza vocazione”, in *il Mulino*, n. 2.
- Diletti M. e Gritti R. (2016), “Metropolitics: elettori, sindaci e partiti a Roma (1993-2016)”, in Morcellini *et al.* (2016).
- Erbani F. e De Lucia V. (2016), *Roma disfatta. Perché la Capitale non è più una città e cosa fare per ridarle una dimensione pubblica*, Castelvechi, Roma.
- Florida R. (2004), *Cities and the Creative Class*, Routledge, Londra – New York.
- Forrest R. e Kearns A. (2001), “Social cohesion, social capital and the neighbourhood”, in *Urban Studies*, vol. 38, n. 12, pp. 2125-2143.
- Fruncillo D. (2010), *Politica senza reti. L’Italia al voto nel 2006 e nel 2008*, Ediesse, Roma.
- Gargiulo Morelli V. e Salvati L. (2010), *Ad Hoc Urban Sprawl in the Mediterranean City: Dispersing a Compact Tradition?*, Nuova Cultura, Roma.
- Insolera I. (2011), *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo* (nuova edizione ampliata), Einaudi, Torino.
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York.
- Jessop B. (2002), “Liberalism, neoliberalism and urban governance: A state-theoretical perspective”, in *Antipode*, vol. 34, n. 3, pp. 452-472.
- Kübler D. e Bäck H. (2013), “Metropolitan and political change in Sweden”, in Sellers J.M., Kübler D., Walter-Rogg M., Walks R.A. (eds.), *The political ecology of the metropolis*, ECPR Press, Colchester.
- Lelo K. (2015), “Disuguaglianze socio-economiche e trasformazioni urbane nella Roma contemporanea (fine XX - inizi XXI secolo)”, in *Roma moderna e contemporanea*, vol. 23, n. 1-2, pp. 291-328.
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2017), “Roma, tra centro e periferie: come incidono le dinamiche urbanistiche sulle disuguaglianze socio-economiche”, *Roma Moderna e Contemporanea*, 25 (1-2): 131-146.
- Morcellini M., Faggiano M.P., Nobile S. (cur.) (2016), *Dinamica Capitale. Traiettorie di ricerca sulle amministrative 2016*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Otto A.H. e Steinhardt M.F. (2014), “Immigration and election outcomes. Evidence from city districts in Hamburg”, in *Regional Science and Urban Economics*, vol. 45, pp. 67-79.
- Prinz A. (2011), “Do we choose places or do places choose us? The crucial role of relational goods for cities”, in Prinz A., Steenge B., Hospers G.J., Langen M. (eds.), *Global Forces, Local Identity: The Economics of Cultural Diversity*, LIT, Münster.
- Putnam R.D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York.
- Salvati L., Sateriano A., Grigoriadis E., Carlucci M. (2017) “New wine in old bottles: The (changing) socioeconomic attributes of sprawl during building boom and stagnation”, in *Ecological Economics*, vol. 131, pp. 361-372.
- Salzano E. (2011), “L’habitat dell’uomo bene comune”, in Cacciari P. (cur.), *La società dei beni comuni. Una rassegna*, Ediesse, Roma.

- Tocci W. (2008), “La città del tram”, in Tocci W., Insolera I., Morandi D., *Avanti c'è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma*, Donzelli, Roma.
- Tocci W. (2015), *Roma, non si piange su una città coloniale. Note sulla politica romana*, GoWare, Firenze.
- Tomassi F. (2013), “Disuguaglianze, beni relazionali ed elezioni nelle periferie di Roma”, in *Rivista di Politica Economica*, n. 1-3, pp. 403-450.
- Tomassi F. (2015), “Dinamiche elettorali a Roma 2000-2014”, in Tocci (2015).
- Truglia F.G. (2015), “Roma elettorale. Lo spazio geografico del consenso politico”, in Cipollini e Truglia (2015).
- Violante A. (2008), *La metropoli spezzata. Sviluppo urbano di una città mediterranea*, Franco Angeli, Milano.
- Violante A. (2013), “Piove sul bagnato. La povertà urbana in una periferia metropolitana ai tempi della crisi”, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. 54, n. 2, pp. 279-308.
- Walks R.A. (2006), “The Causes of City-Suburban Political Polarization? A Canadian Case Study”, in *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 96, n. 2, pp. 390-414.
- Walks R.A. (2013), “Metropolitan Political Ecology and Contextual Effects in Canada”, in Sellers J.M., Kübler D., Walter-Rogg M., Walks R.A. (eds.), *The political ecology of the metropolis*, ECPR Press, Colchester.

Ringraziamenti

L'autore è l'unico responsabile di eventuali errori e imprecisioni, ma ringrazia per l'ispirazione e i suggerimenti Fabrizio Barca, Ketil Lelo, Salvatore Monni e Walter Tocci, oltre ai partecipanti al Laboratorio Roma del CRS, al progetto ‘Mappa il PD’, al convegno ‘Roma in transizione’ del GSSI e al blog #mapparoma.

Abstract

The city of Rome displays a marked infrastructural deficit, if compared to other fellow European cities. The difficulty to organise a sound and capillary urban railway network in Rome is evident, and it is generally associated with archaeological and geological issues in the city's underground. Nevertheless, organisational issues are key – and neglected – issues in the management of large projects.

The 'Metro C' – the case study of this research – is the third underground line of Rome. The construction of this important transportation project (nearly 4bn euros of public money to this day) has been so far slow, over budget, and over time.

Urban projects of this sort are outstanding elements for investigating institutional change and continuity in the governance of mega-projects. The aim of this chapter is to highlight the defects inherent to the regulative framework applied to this project – the Legge Obiettivo. This 'exceptional' regulative regime (now abrogated) aimed at strengthening the power of the private contractor (hollowing out that of the client) in public projects' management. Such approach could lead to two different consequences: on the one hand, it can invest the private contractor with higher pressure for innovative solutions and overall performances; on the other hand, it might trigger a domino effect of opportunistic behaviour, if responsibilities are not re-allocated coherently and strategically. Here we provide insight about how it is this second result that has been reached, in the case of the Metro C.

La città di Roma presenta, rispetto ad alcune città europee e lei paragonabili, un marcato deficit infrastrutturale. La difficoltà di implementare una robusta e capillare rete di ferrovie urbane a Roma è evidente, e generalmente associata al complesso profilo geologico e archeologico che caratterizza il sottosuolo della città. Oltre a questi importanti vincoli, tuttavia, sono da prendere in esame altrettanto determinanti — e sottovalutate — questioni organizzative nella gestione dei grandi progetti infrastrutturali.

La Metro C – il caso studio di questa ricerca – è la terza linea della metropolitana di Roma. La costruzione di questo importante progetto infrastrutturale (quasi 4 miliardi di euro di denaro pubblico, ad oggi) è stata fin dall'inizio caratterizzata da aumento dei costi e ritardi di consegna.

Progetti urbani di questa natura rappresentano oggetti di notevole valore scientifico, in particolare per investigare le continuità (o discontinuità) istituzionali nella governance dei mega-progetti. L'obiettivo di questo capitolo è di evidenziare i limiti inerenti alla cornice regolativa applicata a questo progetto – ovvero la cosiddetta Legge Obiettivo. Questo strumento derogatorio di governo dei grandi progetti di interesse nazionale (oggi abrogato) aveva come scopo originale il trasferimento di nuove attribuzioni al contraente privato (di conseguenza diminuendo il ruolo della committenza pubblica) nella gestione dei progetti pubblici. Questo particolare approccio alla gestione può però portare a due scenari molto diversi tra loro: da un lato come conseguenza di maggiori responsabilità, può aumentare lo stimolo a ricercare soluzioni innovative e a migliorare le performance; dall'altro, rischia di innescare (e consolidare) una serie di comportamenti opportunistici da parte dei contraenti privati se le responsabilità e i rischi di esercizio non sono allocati in maniera strategica e coerente. Nelle pagine seguenti si discuterà di come il caso della Metro C possa a ragione essere considerato un esempio del secondo scenario.

Edoardo Altavilla
Barbara Pizzo

La Metro C e la Legge

Obiettivo: ecologia di progetto o opportunismo?

Introduzione

Il presente capitolo¹ è dedicato ad uno dei più controversi progetti per Roma degli ultimi decenni, e precisamente quello per la linea C della Metropolitana che, tra le numerose possibili letture, evidenzia lo scarto tra bisogni reali, decisioni politiche e realizzazione. Scarto che emerge anche come crescente insoddisfazione per il modo in cui la città ‘funziona’, e le cui giustificazioni sono solitamente ricondotte alle condizioni di ‘eccezionalità’ all’interno delle quali trasformazioni urbane altrove considerate ‘ordinarie’ si attuano: prima di tutto, il ricchissimo patrimonio archeologico, solitamente menzionato proprio tra le cause della sotto-dotazione di linee metropolitane. Tale patrimonio, certamente unico al mondo, imporrebbe vincoli tecnici strettissimi ai progetti infrastrutturali sotterranei, vincoli di fatto inesistenti in altre realtà urbane. Sarebbe a dire che un progetto di linea metropolitana a Roma partirebbe con un *bonus* di ritardi e aumento di costi fisiologico e ampiamente giustificato. Tale obiezione, pur nella sua estrema semplicità, non è affatto pretestuosa in sé, e andrebbe tenuta in debito conto.

Tuttavia, com’è ovvio, esistono numerosi altri fattori che determinano a vario titolo e intensità il successo o l’insuccesso dei grandi progetti. Questi includono il know-how tecnico delle imprese affidatarie, la capacità organizzativa e programmatica delle pubbliche amministrazioni, nonché di coordinamento (quando spetta al Pubblico) e di controllo, specialmente quando si tratta di un’opera pubblica, in termini di finalità e anche di finanziamento, come nel caso in oggetto; la completezza e la rigidità/flessibilità dei contratti di affidamento, e a seguire tutta un’altra serie di fattori che riguardano l’incastro tra la dimensione

¹ Parte di una ricerca pluriennale su Roma, e specificamente di una tesi di dottorato di E. Altavilla (*The Controversial Case of Metro C in Rome: Whose Failure?*) all’interno del PhD program in Urban Studies del GSSI, Gran Sasso Science Institute, di cui B. Pizzo è stata supervisor.

tecnologica e quella amministrativa, interpretato come fattore di incertezza e anche di rischio (da gestire), e focus della ricerca più recente sui megaprogetti (vedi ad esempio Davies, 2017; Flyvbjerg, Bruzelius, & Rothengatter, 2003; Flyvbjerg, 2017; Altshuler & Luberoft 2003; Miller, Lessard, Michaud, & Floricel, 2001).

Come è stato riconosciuto (Flyvbjerg 2014, 2017), i grandi progetti non sono semplicemente degli importanti ‘oggetti’ di analisi, ma dei particolari ‘contesti’ o ‘ambienti’ da analizzare per studiare l’interazione con (e le logiche che soggiacciono a) le decisioni politiche, le condizioni di cambiamento o di stabilità / continuità istituzionale e, non da ultimo, i caratteri dell’economia politica delle città.

Roma, come tutte le grandi città, è una realtà complessa: ciò non significa però che alcuni meccanismi che la connotano, e alcune spiegazioni, non possano essere relativamente semplici. In particolare, per tutta la sua storia di città capitale, Roma ha ‘risolto’ una gran parte dei suoi problemi ‘spostando’ decisioni o ricorrendo a soluzioni a livelli altri rispetto a quello dell’amministrazione locale. In parte riconoscendo che i problemi ai quali la città era chiamata a rispondere (e i costi da sostenere) per il suo ruolo del tutto peculiare (non solo capitale della Repubblica Italiana, ma *méta* di turismo culturale, artistico e religioso di primaria importanza) superavano di gran lunga la dimensione locale. Per via degli obiettivi specifici, e quindi limitati, di questo contributo possiamo solo menzionare a tale proposito, le ‘politics of scale’ (Smith 1987, 1992, Swyngedouw 1997, Brenner 1999, 2001, Cox 1998) come possibile riferimento interpretativo, in particolare per le implicazioni in termini di ridefinizione degli attori della governance del progetto e riconfigurazione dei loro rapporti.

Il deficit in termini di infrastrutture per la mobilità di Roma, su ferro in particolare, è noto (Corte dei conti, 2011), ed emerge chiaramente se si comparano le sue dotazioni con quelle di altre città europee, anche di dimensioni e di rango inferiori. Infatti, in termini di chilometri di linee metropolitane (strettamente intese) per abitante, Roma – con i suoi 9,6 km di linee per milione di abitanti – è drammaticamente sotto-dotata rispetto a città come Berlino (24,3 km/mln ab), Barcellona (23,5 km/mln ab), Madrid (38,1 km/mln ab), e Milano (74 km/mln ab).

Piuttosto sorprendentemente rispetto ad altri casi romani nei quali il carattere controverso del progetto emerge già a partire dal problema del finanziamento (e dei soggetti finanziatori), il caso della metro C si configura come un’opera pubblica totalmente sostenuta dallo stato a diversi livelli (principalmente dallo stato nazionale, anche attraverso un canale di finanziamento specifico – quello attivato per il recupero e la riutilizzazione di vecchie linee ferroviarie), e realizzata da privati attraverso la formula del progetto ‘chiavi in mano’.

Ora, il nodo da sciogliere è capire come sia possibile che un’opera ritenuta tanto importante, generalmente benvenuta e non contestata socialmente (se non per minori, singole specifiche scelte), e sostenuta da finanziamenti sovrabbondanti (ad oggi gli investimenti pubblici hanno raggiunto quasi i 4 miliardi di Euro), abbia avuto tante e tali difficoltà di implementazione.

Ad oggi il progetto è attuato per meno della metà del tracciato previsto. Il tratto realizzato, quello che va dalla fermata Pantano Borghese (nel comune di Monte Compatri) al nodo di scambio di S. Giovanni con la linea A, si sviluppa prevalentemente in superficie riutilizzando la linea ferroviaria esistente (la giustificazione del finanziamento statale – una ‘finestra di opportunità’ offerta dalla legge 211/1986). E’ altresì il tratto meno costoso del tracciato, anche per i relativamente più limitati impatti con gli strati archeologici (il tracciato previsto prosegue verso il Colosseo e Piazza Venezia, attraversa quindi la più grande area archeologica del mondo). Che si tratti di un’opera molto complessa, di una sfida in termini di progettazione, è indubbio.

Il caso della Metro C è divenuto anche un importante caso giudiziario. (Molte delle difficoltà incontrate per ottenere interviste o per avere accesso ai materiali sono riconducibili a questo). Siamo convinti, però, che non si possa liquidare la questione con un generico riferimento a fatti di corruzione. Ciò che per noi è fondamentale è chiarire quali sono stati i passaggi che hanno reso possibile una libertà di azione quasi illimitata ai soggetti privati a fronte di un potere e di una capacità di controllo limitatissimi da parte del pubblico. E come si sia arrivati all’estremo ritardo nei lavori e all’altrettanto estremo aumento dei costi che caratterizzano negativamente questo progetto.

Il nostro obiettivo qui è esplicitare come, dopo la fine delle politiche ‘speciali’ per Roma, si sia riusciti a riprodurre comunque le modalità di interazione tra politica e realtà imprenditoriale locale consolidate, ossia simili a quanto era già avvenuto nel passato. Più specificamente ragioniamo su quale ruolo abbia giocato il cambiamento nelle procedure di implementazione ottenuto grazie all’emanazione di una legge nazionale, la Legge Obiettivo (L. 443/2001; DLgs. 190/2002). Tale legge permette il ritorno del modello dell’ “appalto in concessione”, che si era tentato di superare dopo che lo scandalo di Tangentopoli lo aveva messo sotto accusa.

1 | Le radici del progetto

La Linea C della metropolitana di Roma ha una storia quasi secolare. Se ne trovano le prime tracce in alcuni documenti di pianificazione urbanistica degli anni Venti del secolo scorso (GUR, 1929) dove si immagina una capillare infrastrutturazione su ferro del comune di Roma sul modello delle grandi capitali europee.

Contrariamente alle altre linee che componevano la rete prevista in questo documento – nel corso dei decenni successivi tutte eliminate o stravolte –, la direttrice nordovest-sudest (allora denominata linea G) è rimasta per lo più invariata nel suo percorso e tappe principali. Seppure posta al servizio di obiettivi di policy sempre diversi, la futura Metro C ha conservato però intatto il suo *significato* territoriale: era ed è stata pianificata per correre lungo la via Casilina, verso i Castelli Romani da un lato, e diretta a nord nella zona dei tribunali (quartiere Prati).

Alla fine degli anni Venti la linea doveva sostenere il pregiudizio anti-urbano del regime fascista, essere complementare cioè alla creazione dei centri satelliti in direzione dei Castelli Romani. Successivamente, durante i lavori preparatori

al Piano Regolatore del 1962, l'infrastruttura (qui indicata come "linea 7") fu recuperata come strumento per alleviare la condizione di grave isolamento delle borgate del quadrante est della città (CET, 1957). Questa proposta fu ampiamente stralciata dall'amministrazione comunale in sede di adozione del Piano, ovvero accogliendo i capisaldi del tronco centrale del tracciato ma spostando il baricentro della direzione extraurbana sulla via Prenestina, scartando così clamorosamente l'ipotesi di collegamento delle borgate con il centro storico (Fig. 1²).

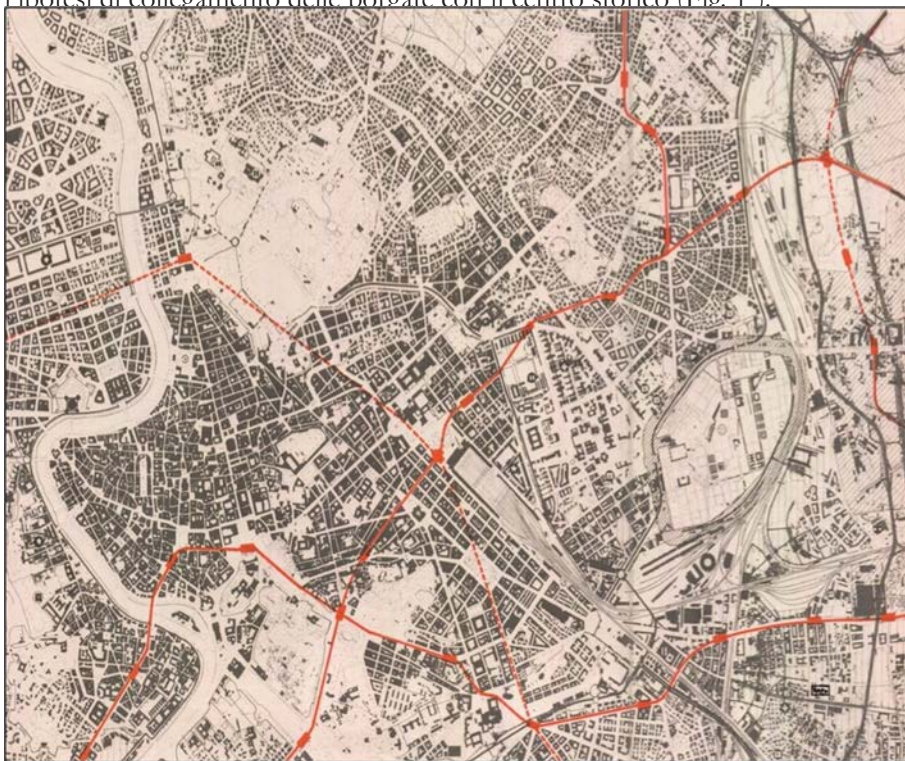


Fig. 1 – La futura Metro C (tratto centrale) nel Piano Regolatore del 1962.
Fonte: PRG 1962.

² La linea in questione è quella in basso che taglia longitudinalmente la mappa. Le stazioni rappresentate sono pressoché identiche a quelle attualmente realizzate o in progetto, con la sola eccezione, come detto, del tracciato da Piazza Venezia in poi.

al CIPE per approvazione nel 2001.

La svolta arrivò l'anno successivo, quando la giunta Veltroni decise per l'inserimento dell'opera nella cornice regolativa della legge n. 443/2001, che costituì un regime eccezionale di governo dei progetti strategici in Italia fino al 2016, in seguito cioè all'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).

La Legge Obiettivo – come è stata ribattezzata quella legge – ha rappresentato un profondo cambio di paradigma nell'ordinamento normativo dei lavori pubblici in Italia, e pertanto merita un'analisi particolare, alla quale dedichiamo il prossimo paragrafo.

1929	<i>La Linea G</i>	Alcuni tra i più importanti urbanisti del periodo si riuniscono nel Gruppo Urbanisti Romani per elaborare una proposta di nuovo, ambizioso Piano di linee metropolitane. La futura Metro C è qui presente come linea G.
1957	<i>La proposta di Piano del CET</i>	L'amministrazione di Roma affida a un gruppo di architetti l'elaborazione di una bozza di PRG. Il tracciato attuale della Metro C è qui coperto dalla Linea numero 7.
1958	<i>Proposta respinta</i>	L'assemblea municipale non accoglie il documento del CET, se non in parte. La linea 7 è mantenuta ma modificata nei suoi tracciati esterni. Praticamente invariato il tronco centrale.
1962	<i>Il nuovo PRG</i>	Approvato il nuovo PRG di Roma (Comune di Roma, 1962). La linea A, secondo le modifiche alla linea 7 del 1958, riprende il tratto centrale della futura Metro C.
1986	<i>La proposta Intermetro</i>	L'azienda consortile ex-IRI Intermetro elabora una proposta di 8 linee metropolitane. Torna la Linea G che ha l'identica struttura dell'odierna Metro C.
1992	<i>Finanziamento legge 211/1986</i>	Si cerca copertura finanziaria per la Metro C sul tracciato della proposta Intermetro. Individuata nella legge 211/1986 che offre co-finanziamento statale per la costruzione di nuove linee metropolitane urbane se contestuale alla riqualificazione di vecchie ferrovie regionali (la Roma-Pantano sarà infatti sostanzialmente la tratta esterna della futura Metro C, dalla stazione di Torrenova in poi).
1993	<i>Nuova amministrazione</i>	La nuova giunta Rutelli si impegna fortemente sul tema delle infrastrutture su ferro e della mobilità urbana.
1995	<i>PROIMO and the 'Cura del ferro'</i>	Redazione del PROIMO nel quale è inserita la strategia per la nuova mobilità integrata di Roma (la <i>Cura del ferro</i>) (Comune di Roma, 1995). La tecnica di costruzione della Metro C (una priorità di policy) è elaborata da un gruppo di consulenti tecnici coadiuvati dalla Sovrintendenza archeologica. Il <i>Modello Roma</i> prevede la costruzione delle stazioni e dei tunnel principalmente <i>dal basso</i> , per far fronte (e valorizzare, laddove possibile) alla probabile interferenza con lo strato archeologico, integrando quindi eventuali ritrovamenti negli ambienti sotterranei.
2000	<i>Progetto preliminare</i>	Completato il progetto preliminare della Linea da parte del Comune.
2001	<i>Nuova amministrazione</i>	1 Giugno: Walter Veltroni è eletto nuovo sindaco di Roma con una maggioranza in sostanziale continuità con l'amministrazione precedente.
2001	<i>Progettazione esecutiva: CIPE 121/2001</i>	Completata la progettazione della Metro C (progetto preliminare, definitivo, ed esecutivo). Progetto inviato al CIPE per l'approvazione. Il CIPE approva con delibera n. 121/2001: il costo complessivo è di 1,92 milioni di euro.

2002	<i>Legge Obiettivo</i>	Il MIT, il Comune di Roma, e la Regione Lazio approvano l'inserimento dell'opera nel Programma Infrastrutture Strategiche, decretando così l'impiego del regime regolativo della Legge Obiettivo (443/2001), da poco introdotta (progetto 'chiavi in mano').
2003	<i>I soggetti finanziatori</i>	Sono definite le percentuali di finanziamento: 70% a carico dello Stato (MIT); 18% a carico del Comune di Roma (attraverso <i>Roma Metropolitane</i>); 12% a carico della Regione Lazio.
2004	<i>CIPE 105/2004</i>	Il CIPE approva il progetto preliminare della riqualificazione della vecchia ferrovia Roma-Pantano.
2005	<i>Licitazione privata</i>	15 Febbraio: la stazione appaltante <i>Roma Metropolitane</i> manda in gara l'affidamento a contraente generale (compreso di progettazione definitiva ed esecutiva) a 10 imprese e consorzi individuati sul mercato. 1 Giugno: Acquisizione di 6 offerte complessive
2006	<i>Metro C S.c.p.a.</i>	28 Febbraio: la stazione appaltante dichiara la costituenda Metro C S.c.p.a. vincitrice della gara d'appalto.
2008	<i>NPRG</i>	12 Febbraio: Approvato il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma; la Metro C è inserita nel Piano come una costruzione prioritaria.
2008	<i>Cambio di amministrazione</i>	28 Aprile: Gianni Alemanno è eletto sindaco di Roma con una maggioranza di centro-destra, rompendo la continuità politica durata 15 anni.
2009	<i>CIPE 64/2009</i>	Il CIPE approva varianti in aumento al progetto iniziale per 194,6 mln di euro.
2010	<i>Aumento costi #1</i>	Il tronco centrale dell'opera è soggetto a molte varianti (rimozione/trasferimento stazioni, aumento costi per forniture, modifiche al percorso).
2010	<i>L'abbandono del Modello Roma</i>	Cambia la tecnica costruttiva nel centro storico: Roma Metropolitane e il CIPE approvano un nuovo modello di scavo proposto dal contraente generale. Cantieri a cielo aperto invece del precedente <i>Modello Roma</i> .
2011	<i>Aumento costi #2</i>	Ritrovamenti archeologici bloccano i lavori in più punti del centro storico con conseguente aumento dei costi.
2015	<i>Indagine ANAC</i>	L'Autorità Anti-Corruzione apre un'inchiesta sui lavori della Metro C. Oggetto dell'indagine sono le 33 varianti in aumento che sono state, secondo l'ANAC (ANAC, 2015), illegittimamente pagate dalla stazione appaltante all'impresa costruttrice.

Tab. 1 – La storia della Metro C – le tappe fondamentali
Fonte: elaborazione degli autori

2 | La Legge Obiettivo

2.1 | Le motivazioni e la struttura

L'apparato normativo costruito negli anni intercorsi dalla fine di Tangentopoli – uno scandalo consumato principalmente nel settore degli appalti pubblici – si muoveva attorno ad una legge quadro, la 109/1994 (conosciuta come Legge Merloni), che era tuttavia stata percepita dalla comunità imprenditoriale come

inutilmente punitiva e immobilizzante per il settore delle opere pubbliche.

La Legge Obiettivo nasceva sotto auspici piuttosto ambiziosi, in un paese che si dichiarava bisognoso di infrastrutture di larga scala. La *ratio* complessiva del provvedimento si potrebbe sintetizzare cominciando da alcune criticità riconosciute e volontà dichiarate dal Legislatore:

- a. un sistema burocratico/amministrativo troppo farraginoso per lo sviluppo celere ed efficiente di progetti infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale;
- b. un settore pubblico in una condizione ormai cronicizzata di disponibilità intermittente di risorse (sia economiche che tecniche);
- c. la volontà di riformare il governo delle opere pubbliche e di indirizzarlo verso un sistema che investisse di maggiori responsabilità il settore privato.

La legge 443/2001 e i relativi decreti attuativi – a loro volta inglobati nel Codice dei contratti pubblici (L. 163/2006) – ha introdotto nell'ordinamento italiano la figura del Contraente Generale (C. G.), e con esso la pratica del progetto 'chiavi in mano'. A questa introduzione si deve l'abbandono dell'impresa di costruzione privata come mero esecutore di un'opera pubblica.

Fino a quel momento, l'impresa aggiudicataria di un appalto aveva l'obbligo di attenersi strettamente ai vincoli tecnici, organizzativi ed economico-finanziari imposti dalla stazione appaltante – ovvero dal soggetto pubblico. Questi metteva a gara un appalto fornendo la più dettagliata progettazione lasciando al privato – appunto, un mero esecutore – l'unico onere di portare a termine il lavoro. Una delle principali critiche a questo sistema riguardava le limitazioni rispetto alle possibilità di evoluzione del settore privato, in sostanza l'impossibilità di sperimentare sistemi più efficienti di progettazione e realizzazione, quindi una 'inaccettabile' suddivisione di compiti tra amministrazione e impresa – problematica dal punto di vista di entrambi i soggetti.

Al livello internazionale, tuttavia, l'attività imprenditoriale relativa all'appalto pubblico (ma più in generale dei grandi progetti) si era già da tempo evoluta in una direzione tale da conferire maggiore peso decisionale e gestionale all'impresa, ammettendo casi in cui potesse essere vantaggioso trasferire su di essa responsabilità e prerogative tipicamente pubbliche, specialmente in caso di progetti ad alto valore economico (quelli che oggi chiameremmo *mega-progetti*). Con l'emanazione della Legge Obiettivo si introduceva una modalità già riconosciuta nell'ordinamento europeo.

Nello specifico, le maggiori novità che questo codice ha apportato al precedente impianto normativo sono riassumibili nei nuovi compiti dell'impresa appaltatrice.

Il contraente generale:

- a. può elaborare la progettazione definitiva ed esecutiva dell'opera (a base di gara, quindi, il solo progetto preliminare);
- b. pre-finanzia parzialmente o interamente l'opera;
- c. eredita dal soggetto pubblico la direzione dei lavori (il principale istituto di controllo da parte della committenza) e il piano delle espropriazioni;
- d. provvede alla *realizzazione con qualsiasi mezzo* dell'opera: vale a dire che ha la possibilità di sub-appaltare (secondo contratti di diritto privato) a imprese terze tutta o parte dell'opera;

- e. si impegna – in seguito a queste nuove attribuzioni – alla consegna del lavoro chiavi in mano (ovvero pronto per essere operativo), *nel rispetto dei tempi previsti e del costo dichiarato*.

Non più confinato al solo lavoro tecnico, il C. G. si trasforma quindi nella vera stazione appaltante, il fulcro dell'intero *project management*, che oltre a conservare le ovvie incombenze pratiche acquisisce una funzione organizzativa e di coordinamento, con il controllo dell'attività di cantiere e la totale discrezionalità riguardo la scelta e la gestione di subappaltatori e fornitori.

2.2 | L'implementazione della Linea C nel quadro della Legge Obiettivo

La linea C (Fig. 3) nasce a sud-est di Roma, nel comune di prima cintura di Monte Compatri, lungo la ex ferrovia regionale concessa Roma-Fiuggi; continua parallelamente alla via Casilina servendo le molte ex-borgate della zona. Il tracciato taglia poi in maniera baricentrica la zona urbanistica di Centocelle – anch'essa tra le più densamente popolate della capitale, circa 17 mila abitanti per kmq –, i quartieri di Pigneto e di San Giovanni (fermata di scambio con la linea A), per poi entrare nel centro storico vero e proprio dove attualmente sono in costruzione le stazioni di Amba Aradam – nella zona di Porta Metronia – e di Fori Imperiali/Colosseo, dove incrocerà la linea B.

Qui si ferma il tracciato finora finanziato. All'interno del centro storico, il contraente generale prevede la realizzazione di altre cinque stazioni: Piazza Venezia, Chiesa Nuova, San Pietro, Ottaviano, e infine Clodio.

Il resto della linea, nella più ottimistica previsione, dovrebbe portare all'ospedale Sant'Andrea in zona Cassia, passando per l'Auditorium e il Foro Italico.

Il progetto completo della Metro C conta trenta stazioni per 25,6 km di percorso, dei quali 16,9 sottoterra e 8,7 in superficie (come già detto, principalmente realizzato sui sedimi della vecchia ferrovia concessa).

Sono stati scavati, fino ad oggi 2,4 milioni di metri cubi di ambienti sotterranei. Ai lavori stanno contribuendo come sub-appaltatori e fornitori più di duemila imprese che in totale gestiscono più di cinquemila appalti, e che impiegano circa diecimila maestranze.

I lavori sono iniziati il 13 aprile 2006.

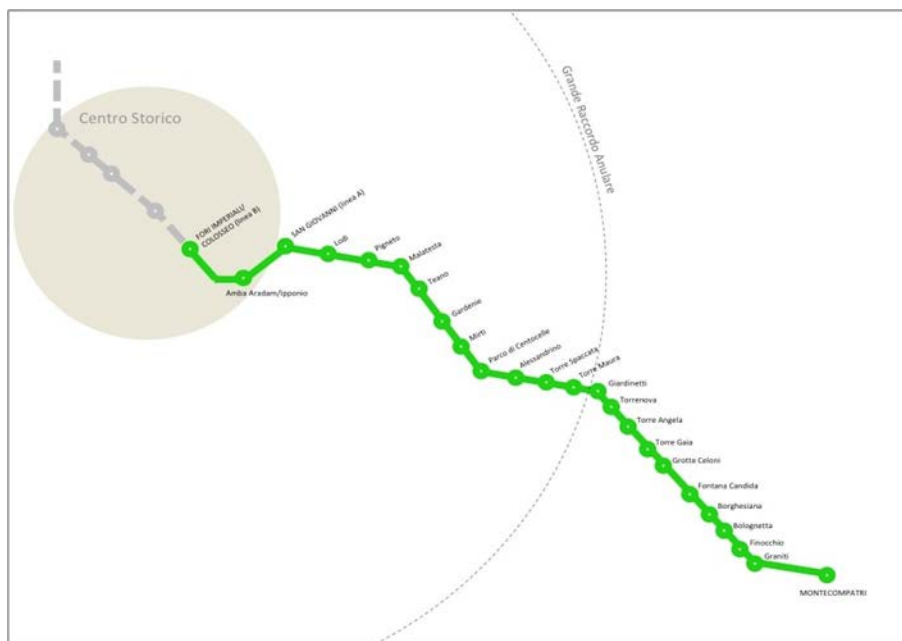


Fig. 3 – Il Tracciato della Metro C

Fonte: elaborazione degli autori

Come già spiegato, la cornice regolativa definitiva con cui l'appalto per la Metro C è stato mandato in gara è quella della Legge Obiettivo.

A dispetto di uno dei presupposti fondamentali che hanno giustificato l'introduzione del general contractor nell'ordinamento italiano (ovvero rispetto di tempi e di budget) la costruzione della Linea C è stata accompagnata da gravi ritardi di consegna e notevole aumento dei costi. La consegna dell'opera al committente era inizialmente prevista per il 2011, mentre l'aumento dei costi è arrivato all'inizio del 2018 al 97%, se si considera quanto definito nella prima delibera CIPE del 2001 (Fig. 4.)

A prescindere dalla sua indubbia valenza sociale e trasportistica, la vicenda della Metro C si avvia a diventare uno dei casi di fallimento progettuale più clamorosi del mondo occidentale, da qualunque prospettiva la si osservi. Dall'inizio dei lavori, nel 2006, ad oggi sono state emesse 45 varianti in corso d'opera (il 20% delle quali per ritrovamenti archeologici) di cui 33 in aumento di spesa; sono state aperte tre inchieste da parte di autorità di vigilanza e istituzioni giudiziarie per corruzione e danno erariale (Tab. 2.)

Generalmente tali dati sono indicatori di un chiaro fallimento (Fyvbjerg, 2017): basti pensare che la compagine di governance che ha gestito la prima fase della costruzione della *Jubilee line* di Londra fu sciolta e sostituita, nel 1998, per difficoltà molto meno gravi.

Un provvedimento di riforma decisivo come si è rivelata essere la Legge Obiettivo andrebbe perciò analizzato nelle sue conseguenze di tipo istituzionale – vale a dire dell'impatto che la legge ha avuto nell'organizzazione dei comportamenti e delle azioni degli attori in gioco.

Ritardi	Aumento costi	Varianti	Inchieste giudiziarie
Consegna prevista inizialmente per il 2011. Ad oggi (inizio 2018) completata per il 60% in termini di budget. Solo il 5% della tratta fondamentale attraverso il centro storico è stata completata.	2001: 1,92 miliardi di euro. 2006: 2,5 miliardi di euro (aggiudicazione appalto). 2016: 3,8 miliardi di euro. 52% di aumento costi su base stime 2006 e 97% su base stime 2001. Corte dei conti (2011) prevede più di 6 miliardi di costi totali a fine lavori (213%).	45 varianti in corso d'opera. 33 varianti in aumento. Le sole varianti in aumento per ragioni archeologiche hanno aumentato i costi di 320 milioni di euro.	2015: ANAC – Autorità Italiana Anti-Corruzione. 2011: Corte dei conti per danno erariale. Procura di Roma.

Tab. 2 – I numeri del fallimento
Fonte: elaborazione degli autori

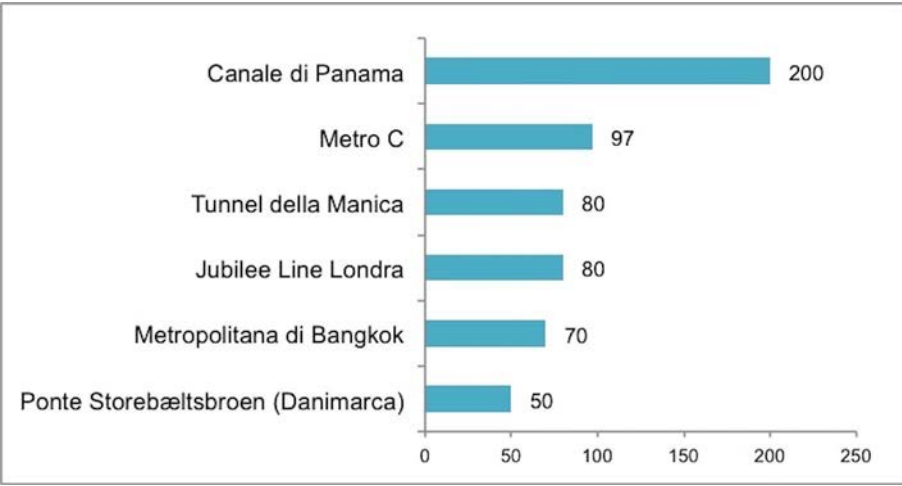


Fig. 4 – Aumento di costi della Metro C a confronto con alcuni altri megaprogetti (val. %)
Fonte: elaborazione degli autori su dati presenti in Fyvbjerg (2017)

2.2.1 | La “realizzazione con ogni mezzo” e l’espulsione del soggetto pubblico

Come abbiamo avuto occasione di evidenziare in precedenza, uno degli intendimenti della Legge Obiettivo era di attribuire maggiori responsabilità all’impresa affidataria, motivarne la spinta innovativa e competitiva e, anche come conseguenza di tali trasformazioni, assicurare il rispetto di tempi e budget. Nei fatti ciò si è tradotto nell’esatto opposto.

Il general contractor si è dimostrato incapace di ricoprire il ruolo di fulcro della governance di progetto; in alcuni casi (ma questi sono argomenti su cui sta indagando la magistratura) pare avere abusato delle sue nuove attribuzioni facendo un uso esagerato dell’istituto della variante progettuale, varianti a loro

volta illegittimamente riconosciute dal committente (ANAC, 2015) (vedi evidenze in Tab. 2).

Si parla di “illegittimità” perché secondo le disposizioni regolamentari che sottendono alla forma di affidamento ‘chiavi in mano’, il general contractor si fa carico di tutto il rischio progettuale, dunque non sarebbero ammesse rivalse economiche derivanti da eventi imprevisi – come ad esempio un ritrovamento archeologico³.

Una variante emessa per ragioni archeologiche (variante cosiddetta *sostanziale*) determina l'immediata sospensione dell'attività di cantiere, con conseguenti maggiori costi totali e un allungamento dei tempi di consegna.

Tutto questo è stato possibile per via della inedita sovranità del general contractor sulla direzione dei lavori – il direttore dei lavori, che è tradizionalmente la figura di garanzia del committente sull'attività di cantiere, ai sensi della Legge Obiettivo è *interno* all'impresa di costruzione. L'unico istituto di garanzia conservato dal soggetto finanziatore (pubblico) è la cosiddetta Alta sorveglianza, che è però attribuzione piuttosto ‘surrettizia’, come vedremo.

Così decretando, il soggetto pubblico rimane fatalmente fuori dal processo di realizzazione delle infrastrutture pubbliche – tanto dalla fase di progettazione quanto da quella di controllo (Bortoli, 2011).

Da un'intervista con il Responsabile Unico del Procedimento della Metro C (Roma Metropolitane):

«I compiti di “Alta sorveglianza” attribuiti alla committenza sono tutt'altro che concreti dal momento che i cantieri sono sotto il controllo e la direzione del general contractor – infatti la direzione dei lavori è un ruolo chiave, ad esempio, per la qualificazione di una variante. L'“alta sorveglianza” è una funzione svuotata di qualunque contenuto».

Naturalmente, come sottolineato tanto dalla attività giudiziaria quanto dalla cronaca, anche il sistema ‘liberalizzato’ della gestione della filiera (sub-appaltatori di prima e seconda fascia, e ditte di fornitori) ha contribuito a gonfiare i costi di approvvigionamento e per le prestazioni. Gli episodi di infiltrazione del malaffare ravvisati dalla Procura di Roma a valle della filiera hanno inoltre aggravato il conto totale dei ritardi e dei costi (Dellabella, 2013).

I comportamenti sin qui descritti sono ragionevolmente riconducibili alla peculiare disposizione contenuta nelle norme della Legge Obiettivo di poter realizzare l'opera *con qualsiasi mezzo*. Questa ammissione presuppone da un lato l'assunzione da parte della Pubblica Amministrazione che l'impresa appaltatrice sia in possesso di adeguate capacità tecnico-organizzative; dall'altro, tale norma contiene implicita la possibilità per il general contractor di operare secondo il *suo proprio sistema di relazioni*, svincolando l'amministrazione dalla stretta supervisione su tali rapporti (i rapporti tra general contractor e il resto della filiera sono regolati da contratti di diritto privato). È perfettamente plausibile (e appurato), perciò, che l'impresa di costruzione nella nuova veste di perno dell'organizzazione si sia

³ Sulla natura imprevista di un ritrovamento archeologico nel sottosuolo di Roma si potrebbe naturalmente discutere, ma non è questo il focus del presente contributo.

affidata ad un sistema consolidato di sub-appaltatori e fornitori.

Tali rapporti di ‘familiarità’ del contractor con l’intera filiera non rappresenta però un’eccezione; in altre importanti realtà urbane questo è osservato e in una certa misura anche auspicato, come vedremo nel prossimo paragrafo.

Come già accennato, anche l’appalto ‘chiavi in mano’ non è una novità. Nelle parole di un’importante consulente dell’amministrazione per il progetto originale (il Modello Roma), Giulio Fioravanti:

«L’affidamento a general contractor si utilizza in tutto il mondo, il problema qui [nella vicenda Metro C, *nda*], sono stati gli attori».

Con l’ausilio di un concetto molto ‘in voga’ nella letteratura sulla gestione dei progetti – quello di “project ecology” – cercheremo di analizzare il significato degli effetti sopra descritti che l’impiego della Legge Obiettivo ha prodotto sulla governance dell’implementazione della Metro C.

3 | Megaprogetti: nuove ambizioni e legami consolidati

L’organizzazione dei lavori pubblici, alle diverse possibili scale, è un importante prisma per scomporre e analizzare i rapporti tra settore pubblico e settore privato, per capire, ad esempio, il loro modo di sopperire alle reciproche deficienze e il loro scambio cognitivo; così come è estremamente utile per misurare l’impulso del settore pubblico a saggiare il settore privato in cerca di *expertise*, sulla base di una idea di fondo che intende realizzare.

Generalmente, quando un lavoro pubblico (specialmente di carattere ingegneristico) è mandato in gara d’appalto, lo ‘Stato’ sta implicitamente ricercando delle *capacità* nella comunità imprenditoriale, e lo fa suggerendo i termini (minimi o dettagliati, a seconda del sistema di concessione utilizzato) per raggiungere gli obiettivi che si è prefissi, ferma restando la definizione degli obiettivi come sua esclusiva prerogativa. Estendendo il concetto si potrebbe parlare – usando una locuzione cara alla *political economy* – di fenomenologia della *divisione del lavoro* tra pubblico e privato.

Quella del caso in questione è una categoria particolare di progetti, le opere pubbliche appunto, molto diffusa in Italia⁴.

Più in generale, sin dalla sua nascita (ci si riferisce solitamente al fondamentale lavoro di Albert Hirschman del 1967), lo studio dei progetti di sviluppo si è impegnato a creare una cornice teorica e fenomenologica stabile e ‘universalmente applicabile’. Ci sarebbero, stando alla letteratura, alcuni caratteri comuni che ogni grande progetto di sviluppo presenta *in quanto tale*, che spiegherebbero tanto i successi quanto alcuni spettacolari fallimenti. I cosiddetti “pregiudizi ottimistici” (*optimistic biases*), ad esempio, secondo i quali i pianificatori e i manager responsabili del lancio di un nuovo progetto sarebbero portati a sottostimare le difficoltà tecniche e la fattibilità economica, guidati da una ambiziosa tensione verso la

4 Nonché notoriamente, e sostanzialmente da sempre, una tipologia di lavoro su cui hanno prosperato le grandi imprese di costruzione (e non solo) a Roma (Fried, 1973).

sfida innovativa e attirati dall'impresa pionieristica (Hirschman, *ibid.*). Questo presupposto 'psicologico' è insieme causa e conseguenza di una condizione in cui risulta molto facile iniziare un progetto, ma è difficile (oltre che incredibilmente anti-economico) sospenderlo, e men che meno bloccarlo (Cantarelli, Flyvbjerg, van Wee, & Molin, 2010).

I progetti di grande entità sono in genere imposti nelle agende politiche nascondendo i reali costi e difficoltà agli organi deliberativi e alle comunità. Inoltre coinvolgono un alto numero di stakeholder, con interessi spesso insanabilmente confliggenti.

La lista dei difetti inerenti ai mega-progetti potrebbe continuare a lungo, perché è continuamente arricchita di nuove introduzioni, man mano che la ricerca *case-based* va avanti⁵.

La storia del fallimento gestionale della Metro C sembra però non essere giustificabile in maniera soddisfacente da tali motivazioni. Diversamente, questo progetto pare essere stato affetto da altre disfunzioni, forse anche meno sofisticate di quelle attualmente discusse nella letteratura specializzata.

Il vero punto critico – questa è l'argomentazione del presente contributo – è stata l'attribuzione di un ruolo predominante al general contractor senza effettive garanzie che lo avrebbe svolto come si auspicava, e senza capacità di controllo da parte del pubblico.

In questo modo sono stati sdoganati, per così dire, i rapporti e i legami, commerciali e non, su cui una grande impresa è abituata a fare affidamento. Nel caso di Roma questo ha costituito un problema fondamentale, mentre non è necessariamente un male, come esperienze in altri contesti sembrano testimoniare. La letteratura più recente sulla gestione dei progetti, ad esempio, si concentra molto sulla città di Londra, che negli ultimi venti anni ha saputo riscattare la reputazione negativa che si era guadagnata l'industria delle costruzioni britannica. Il settore edile inglese è passato dall'essere sinonimo di inaffidabilità ad esempio di gestione efficiente di tempi e budget.

Alla base di queste recenti performance è stata osservata una *ecologia di progetto* (l'introduzione di questo concetto la si deve a Grabher, 2002; Grabher & Ibert, 2012), ovvero un pool di imprese, fornitori, subappaltatori, consulenti e stakeholder che gravitano con una certa stabilità nel business dei progetti, a prescindere dalla scala geografica. Gran parte degli attori coinvolti in uno specifico network ricopre ruoli diversi in diversi altri progetti, ma sempre caratterizzati da legami (spesso di natura personale) stabili e duraturi. Inoltre, non di rado accade che interi segmenti di filiera di un dato progetto *migrino* verso un altro, portando in dote un bagaglio progressivamente arricchito di esperienza, conoscenza, e consuetudine relazionale.

Questa familiarità tra contractor, subappaltatori e fornitori è ritenuta essere il vero *quid* che ha determinato il salto di qualità nella gestione dei progetti a Londra. Ad esempio, le implicazioni per l'apprendimento collettivo e la disseminazione di

⁵ Per un resoconto comprensivo si rimanda a Flyvbjerg (2014).

buone pratiche in ambienti di progetto diversi sono evidenti e dimostrate (Davies & Mackenzie, 2014). Inoltre, il fenomeno non è circoscritto ai soli rapporti contractor-subappaltatori: anche tra committenti e contractor si istaurano legami e lock-ins.

«A causa della loro forte dipendenza da contratti pubblici, i dirigenti di molte grandi imprese di costruzione – come Arup, CH2M, Laing O’ Rourke, RSH+P [...] – coltivano strette relazioni con sponsor di progetto, funzionari governativi, e leader politici. Queste imprese sono spesso le prime a sapere di un nuovo appalto e si trovano quindi in una posizione privilegiata per fare un’offerta, spesso in collaborazione coi loro partners» (Davies, 2017, p. 124).

4 | Ecologia di progetto o opportunismo?

Il trasferimento di responsabilità sulla figura del general contractor è un passaggio propedeutico al riconoscimento della rete relazionale di quest’ultimo.

Nella vicenda della Metro C, la speciale regolazione dei rapporti tra general contractor e sub-appaltatori introdotta dalla Legge Obiettivo ha fatto sì che tali rapporti non fossero assoggettabili al Codice dei contratti pubblici (essendo regolati da contratti di diritto privato), e quindi sottratti alla supervisione e alla garanzia pubblica (ossia, in questo caso, alla committenza).

Il general contractor ha goduto anche di una discreta autonomia progettuale – ferme restando le generali prescrizioni del progetto preliminare redatto dal Comune.

Il rischio inerente al progetto è stato quindi *nominalmente* trasferito nelle mani dell’esecutore, il quale, sempre *nominalmente*, dispone di tutti gli strumenti necessari a prevederlo, prevenirlo, o gestirlo.

Nel settore dei progetti pubblici (quindi pagati dai contribuenti), questo approccio è generalmente considerato benefico e finalizzato alla riduzione di ritardi e costi maggiorati, perché trasforma in flessibile un sistema tradizionalmente *rule-based*. In altre parole, l’applicazione pedissequa delle prescrizioni del committente su costi e tempi di consegna sarebbe controproducente, e disincentiverebbe l’impresa di costruzione ad escogitare percorsi innovativi che abbiano come obiettivo la *performance* piuttosto che il rispetto di requisiti specifici (Flyvbjerg et al., 2003, pp. 81-83).

Questa argomentazione è convincente, com’è ovvio, quando il rischio è chiaramente allocato tra le parti, ovvero sostenuto realmente dal contractor. Tuttavia, pur se in presenza di una chiara allocazione formale/contrattuale del rischio, possono esistere delle circostanze in cui, nella pratica, la distinzione risulta più sfumata. Il caso della Metro C è stato un esempio di questa eccezione. Nel caso in esame, infatti, il soggetto pubblico pur avendo ceduto sovranità e responsabilità sul progetto ha mantenuto un ruolo astratto di *promotore* e sponsor dell’opera, e come tale titolare di una sorta di “responsabilità morale” per il suo completamento⁶. Il riconoscimento non dovuto di varianti al general contractor

⁶ In una ipotesi peggiore, la situazione descritta configurerebbe un episodio grave di corruzione. Questo come detto è al vaglio della Magistratura, e sarebbe comunque materiale per ulteriore

da parte del committente (vedi parere ANAC) potrebbe ragionevolmente esserne una dimostrazione.

In questo sistema in cui è impossibile risalire alla responsabilità reale sul progetto, si innescano dinamiche ‘elementari’ di opportunismo. Lo spreco di denaro pubblico diventa probabile (e ampiamente prevedibile) in presenza di una committenza pubblica che non vigila sul suo investimento.

Il quadro è aggravato poi dal fatto che la Legge Obiettivo rendeva possibili almeno tre livelli di subappalto. Secondo la teoria del *dilemma principale-agente*, infatti, un attore (agente) che agisce per conto di un altro (principale) è più incentivato a perseguire i *sui* interessi comportandosi in maniera opportunistica (Stiglitz, 1989). Se osservata da questo punto di vista la struttura della governance della Metro C presenta vari casi di rapporto principale-agente: i subappaltatori di seconda fascia lavorano per conto di quelli di prima fascia; i subappaltatori di prima fascia per conto del general contractor; il general contractor per conto del settore pubblico. Questa impostazione sarebbe estendibile anche ai rapporti *intra*-governativi, visto che il carico di finanziamento è distribuito su tre livelli di governo (Stato, Regione, e Comune), peraltro in misura decrescente man mano che si scende nella scala territoriale.

5 | Conclusioni

Questo contributo ha descritto il processo di implementazione della terza linea della Metropolitana di Roma, cercando di trarre qualche insegnamento dalle modalità scelte per organizzare la governance di questa importante opera pubblica.

La Legge Obiettivo è stata considerata qui come un dispositivo per riorganizzare la divisione del lavoro tra settore pubblico e settore privato in materia di lavori pubblici, con ovvie implicazioni tecnologiche e di gestione del rischio.

Il lavoro si è concentrato quindi sugli effetti che l'apparato normativo ha prodotto sull'implementazione dell'infrastruttura, e segnatamente alla riforma delle responsabilità progettuali e conseguentemente del sistema di relazioni tra i soggetti coinvolti.

In merito a questo punto centrale, si è notato come il caso della Metro C abbia significativamente presentato pochi punti in comune con il modo convenzionale di descrivere i grandi progetti e le ragioni dei loro fallimenti nella letteratura specializzata. La tendenza contemporanea a riformare la gestione dei mega-progetti (anche e soprattutto di iniziativa pubblica) trasferendo rischi e responsabilità sull'impresa appaltatrice, si è tradotta nell'esperienza romana in una operazione di distribuzione e diluizione delle responsabilità in capo alla committenza, trasformando l'obiettivo di incentivare l'innovazione di processo in una mera assenza di controllo da parte del soggetto finanziatore, il pubblico, scatenando una serie di comportamenti opportunistici da parte degli attori. Questo è stato possibile anche attraverso una diversificazione e pluralizzazione dei soggetti pubblici coinvolti, che si è verificata grazie all'intreccio di alcune

specifiche normative. Abbiamo mostrato come, dopo la fine delle politiche ‘speciali’ per Roma, si sia riusciti a riprodurre comunque modalità di azione politica e imprenditoriale consolidate, ossia simili a quanto era già avvenuto nel passato, e più specificamente quale ruolo abbia giocato il cambiamento nelle procedure di implementazione ottenuto grazie all’emanazione di una legge nazionale, la Legge Obiettivo (L. 443/2001; DLgs. 190/2002), legge che ha permesso di fatto il ritorno del modello dell’ “appalto in concessione”. Significativamente, in una intervista (16 gennaio 2016) dedicata al caso qui presentato, W. Tocci riconosceva che “l’appalto in concessione rappresenta l’unica modalità con cui i costruttori romani sono capaci di realizzare lavori pubblici”.

Riferimenti bibliografici

- Alei A. (2011), Rapporto sul progetto della linea C della metropolitana di Roma. Confronto dei costi di realizzazione con altri sistemi simili in Italia e all’estero.
- Altavilla E. (2018), *The Controversial Case of Metro C in Rome: Whose Failure?* PhD Thesis.
- Altshuler A. A., Luberoft D. (2003), *Mega-projects: The changing politics of urban public investment*, Brookings Institution Press.
- ANAC (2015), Rapporto Metro C.
- Benevolo L. (Ed.) (1985), *Studio per la sistemazione dell’area archeologica centrale*, De Luca Editore, Roma.
- Bortoli F. (2011), *Il Contraente Generale*, paper presentato a Decreto Infrastrutture: Verso nuove forme di Contraente Generale in un quadro di liberalizzazioni ancora strette.
- Brenner N. (1999), Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union, *Urban Studies*, 36(3), 431-451.
- Brenner N. (2001), The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration, *Progress in human geography*, 25(4), 591-614.
- Cantarelli C. C., Flyvbjerg B., van Wee B., Molin E. J. (2010), Lock-in and its influence on the project performance of large-scale transportation infrastructure projects: investigating the way in which lock-in can emerge and affect cost overruns, *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(5), 792-807.
- CET (1957), *Relazione al Piano Regolatore Generale*, Roma.
- Comune di Roma (1962), *Piano Regolatore Generale di Roma*, Roma.
- Comune di Roma (1995). *PROIMO - Programma Integrato per la Mobilità*.
- Corte dei conti (2011), *Relazione sulla metropolitana di Roma (Linea C)*.
- Cox K. R. (1998), Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or looking for local politics, *Political geography*, 17(1), 1-23.
- d’Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell’Urbe. Politica e potere a Roma*, Carocci Editore, Roma.
- d’Albergo E., Moini G., Pizzo B. (2016), Cosa vuol dire ‘metropolitano’ a Roma? Incertezze e ambiguità spaziali, economiche e politiche di un sistema urbano, in Cellamare C. (Ed.), *Fuori Raccordo*, Donzelli, Roma.

- Davies A. (2017), *Projects: A Very Short Introduction*, Oxford University Press.
- Davies A., Mackenzie I. (2014), Project complexity and systems integration: Constructing the London 2012 Olympics and Paralympics Games, *International Journal of Project Management*, 32(5), 773-790.
- Dellabella S. (2013), Metro C, a Roma la linea giubilare è diventata una Via Crucis, *L'Espresso*.
- Flyvbjerg B. (2014), What you should know about megaprojects and why: An overview, *Project Management Journal*, 45(2), 6-19.
- Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W. (2003), *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*, Cambridge University Press.
- Fried R. C. (1973), *Planning the Eternal City: Roman Politics & Planning Since World War Two*, New Haven, Yale University Press.
- Fyvbjerg B. (2017), *The Oxford Handbook of Megaproject Management*, Oxford University Press.
- Grabher G. (2002), The project ecology of advertising: tasks, talents and teams, *Regional Studies*, 36(3), 245-262.
- Grabher G., Ibert O. (2012), Project Ecologies: a Contextual View on Temporary Organizations, in Morris P. W. G., Pinto J. K., Söderlund J. (Eds.), *The Oxford Handbook of Project Management*.
- GUR (1929), *Programma urbanistico di Roma*, Roma.
- Hirschman A. O. (1967), *Development projects observed*, Brookings Institution Press.
- Miller R., Lessard D. R., Michaud P., Floricel S. (2001), *The strategic management of large engineering projects: Shaping institutions, risks, and governance*, MIT press.
- Smith N., Dennis W. (1987), The restructuring of geographical scale: coalescence and fragmentation of the northern core region, *Economic Geography* 63, 160-182.
- Smith N. (1992), Geography, difference and the politics of scale, in Doherty J., Graham E., Malek M. (Eds.). (1992), *Postmodernism and the social sciences*, Macmillan, London, pp. 57-79.
- Stiglitz J. E. (1989), Principal and agent, *Allocation, information and markets*, Springer, pp. 241-253.
- Swyngedouw E. (1997), Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. Spaces of globalization, Reasserting the power of the local, 1.







BASI COGNITIVE DI POLITICHE
E PROBLEMI PUBBLICI EMERGENTI

CRISI ED EVOLUZIONE DEI MODELLI
DI SVILUPPO E DI GOVERNO

**CRISI E TRASFORMAZIONI
DELLE POLITICHE, DELLE REGOLAZIONI E
DEI BENI PUBBLICI FRA FALLIMENTI
E REGIMI EMERGENZIALI**

FIGURE TERRITORIALI METROPOLITANE
FRA USI DEL SUOLO
E PRATICHE SOCIALI DELLO SPAZIO

INTERDIPENDENZE, METABOLISMI,
TRANSIZIONI E SOSTENIBILITÀ
DEL SISTEMA URBANO

INTERDIPENDENZE POLITICHE
TRANSCALARI

**PRATICHE INFORMALI FRA
CAPITALE SOCIALE E CAPITALE SPAZIALE**

**PROMESSE E FALLIMENTI DELLE NUOVE
GOVERNANCE FRA PARTENARIATI,
PARTECIPAZIONE E COLLABORAZIONE**

**QUESTIONE URBANA,
CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI
E RAPPRESENTAZIONI
DELLE DISEGUAGLIANZE SOCIO-SPAZIALI**

RETORICA, REALTÀ ED APORIE
DELLE STRATEGIE PUBBLICHE,
DEGLI ATTORI E DEI LORO STRUMENTI

**RIARTICOLAZIONE E RISIGNIFICAZIONE
DELLE FORME DI AZIONE COLLETTIVA
NELLO SPAZIO URBANO**



**CRISI,
PRATICHE E
POLITICHE
DELL'ABITARE**



(In)Accettabili disuguaglianze urbane

Governance will always be imperfect and messy, but social choice can be enhanced
Storper 2014

Introduzione

Le città hanno guadagnato una sempre maggiore centralità, come motore economico e d'innovazione, ma anche come luogo dove si assommano e sono visibili le disparità tra spazi e tra soggetti. Queste disparità sono considerate esito di processi complessi di natura macro come micro, al centro di dinamiche ambigue che possono implicare un deupaperamento del patrimonio socio-economico, ma anche essere chance di innovazione delle città stesse. Le città affrontano infatti in prima linea una numerosa serie di sfide: competizione economica, rigenerazione del territorio, immigrazione, povertà, sicurezza, sostenibilità ambientale, solo per citarne alcune. Molti di questi temi sono oggetto di politiche non solo locali, ma rispondono a normative e impulsi nazionali come sovranazionali. Eppure è al livello urbano che quotidianamente si affrontano tali questioni, spesso in un clima di emergenza e al di fuori di interventi di carattere sistemico che interpretino linee di azione più generali. Eppure proprio questa configurazione rende le città ancora una volta degli interessanti laboratori, fucine d'innovazione sociale. Le traiettorie del cambiamento sono molteplici e veloci, e le città e le loro amministrazioni paiono vivere un momento di grande stress nell'elaborazione di soluzioni.

Le risposte degli attori, istituzionali, formali e informali, comprendono un'ampia gamma di azioni che non sempre restituiscono un quadro coerente nelle logiche di azione e nelle *vision* degli amministratori locali. Accanto a grandi difficoltà ci sono episodi e casi di grande respiro e innovazione, dai quali si intravede la possibilità di ridefinire strategie di sviluppo e inclusione. Si è però di fronte a una convergenza, più chiara rispetto anche solo al lustro precedente, che consiste nell'idea che le disuguaglianze vadano contrastate perché negative per lo sviluppo economico e la stabilità politica: non sempre è stato così. Una lunga stagione

di politiche sovranazionali e nazionali ha introiettato l'idea che l'asimmetria economica tra territori costituisse uno sprone per le aree meno forti, e che ne promuovesse la spinta alla competizione e allo sviluppo. Si pensi alla stagione dei programmi reattivi al perseguimento degli obiettivi di convergenza di matrice europea, ad esempio. Questa logica aveva tra i principali motori ideologici un meccanismo di "*blame the victims*": ovvero l'attribuzione di una responsabilità "colpevole" delle condizioni di arretratezza dei territori (e dei soggetti) più deboli, che dovevano partecipare attivamente alla "rincorsa" dei territori virtuosi, attraverso meccanismi isomorfici che hanno generato risultati modesti nel medio-lungo periodo. Accanto a questa visione se ne sono affiancate altre più complesse che hanno fatto emergere architetture più articolate legate alla distribuzione delle risorse secondo logiche di conflitto e gestione del potere. In particolare il peso e l'influenza di élite e lobby economiche la cui saldatura compone il cuore di meccanismi di produzione e riproduzione delle disuguaglianze, il cui contrasto dipende certamente dai meccanismi che le producono e determinano (Korpi & Palme, 2003).

Se nell'ultimo cinquantennio è cambiata la distribuzione funzionale della ricchezza, sono lentamente diventati meno efficaci i correttivi approntati tradizionalmente. Si è infatti espansa l'area delle rendite e dei profitti e si è ridotta quella dei salari, decretando l'inversione di tendenza osservabile sino agli anni Settanta del secolo scorso, ovvero la costante seppur lenta decrescita delle disuguaglianze economiche (Pizzorno 2001). In questo quadro, le città hanno assunto crescente centralità economica riassumendo le contraddizioni dello sviluppo economico diseguale come esemplificato nel caso delle "città globali" (Sassen 1991) che distintamente mostrano maggiori rischi in termini di creazione di disuguaglianze. Il permanere al loro interno di mercati duali produce città fortemente polarizzate: lavori pagati e di qualità accanto a lavori dequalificati dai redditi contenuti, quartieri difficili e *gated communities* dei residenti più ricchi. Se la tendenza a partire dall'inizio degli anni Ottanta era un rilancio dell'urbano come motore di crescita, in continua competizione su scala globale per nicchie di mercato pregiato, l'esplosione delle disuguaglianze all'interno delle città ha portato in cima alle agende urbane idee e proposte che implicassero uno sviluppo economico, ma coniugato con inclusione e coesione sociale. Se questo emerge negli indirizzi delle agende europee, la messa a punto di strategie e di strumenti d'implementazione appare ancora fumosa e indefinita. Eppure il crescente interesse sulle disuguaglianze, anche spaziali, costituisce un'occasione per ripensare ai *driver* dell'ineguaglianza, al disallineamento tra vecchie soluzioni e nuove tensioni e a ipotizzare percorsi innovativi e inclusivi.

1 | Spazio e disuguaglianze

Come scrive Mela (2015) «nella città moderna, basata su un'economia di mercato, un elemento determinante della struttura sociale dello spazio urbano è rappresentata dall'azione congiunta di più fattori economici: la distribuzione dei valori fondiari e gli instabili equilibri tra domanda e offerta di abitazioni, a loro volta interagenti con le tendenze alla ineguale localizzazione nelle singole parti

della città di funzioni produttive e di servizio di vario tipo».

Guardando al periodo dei “trenta gloriosi”, la collocazione spaziale dei residenti, siano essi temporanei o stabili, è stata guidata nelle città dalla sovrapposizione tra le dinamiche del mercato lavorativo, abitativo e dei servizi. La scelta del luogo dove abitare e la veloce crescita dei residenti sono legati allo sviluppo industriale delle città italiane. In modo simile tra città e città il processo di urbanizzazione legato al boom economico coinvolge per un quindicennio le maggiori aree urbane italiane. Questo processo ha creato le condizioni per la nascita della cosiddetta “questione urbana”, tra abitanti delle aree consolidate e delle aree periferiche, che mostrano una forte disparità rispetto alle condizioni di vita, di alloggio e di accesso alle opportunità urbane. La scelta del quartiere di residenza si basava su caratteristiche socio-professionali e possibilità economiche (Petsimeris 1998), e la più rilevante divisione spaziale tra i gruppi sociali era tra gli abitanti del centro e quelli della periferia. Con la diminuzione del peso del settore industriale e l’aumento della rilevanza del terziario, in particolare quello avanzato, è cambiato l’incastro degli elementi in gioco nella definizione dei gruppi sociali, contribuendo a rendere più complesse anche le scelte residenziali. Se sino alla prima metà degli anni Ottanta era la condizione professionale a definire i confini dei gruppi sociali urbani, lentamente altre dimensioni più *soft* sembrano influenzare le dinamiche di concentrazione spaziale. Si pensi ad esempio alle strategie di consumo (Zelizer 2010), oppure al sentimento di appartenenza a una nuova classe sociale, come quella creativa (Florida 2002), o all’appartenenza etnica, che inizia a essere una variabile rilevante anche in Italia, dove la concentrazione residenziale d’immigrati si è storicamente attestata su livelli bassi ben al di sotto di altri paesi europei o nordamericani (Lucciarini 2008, 2012).

Le teorie strutturaliste individuano quattro principali elementi che guidano le scelte residenziali e che determinano la geografia urbana odierna: disuguaglianze sociali, innovazione economica e connessione alle reti globali, sistemi di welfare e politiche di *housing* (Kemeny 1995). Il loro incastro, “situato” in un contesto territoriale specifico, determina e struttura le scelte residenziali.

Roma ha sviluppato una configurazione residenziale lungo l’asse centro e periferia. Le classi più abbienti sono concentrate nelle aree consolidate del centro storico, allontanandosi dal quale si registra una progressiva presenza di classi medio-basse e ceti popolari. Le residenze seguono in particolare un percorso a raggiera, che si sviluppa lungo le principali consolari. La mancanza di politiche di housing ha infatti prodotto meccanismi residenziali spontanei, guidati soprattutto dai costi del mercato immobiliare, che hanno determinato in via preponderante il sistema di opportunità all’accesso di abitazioni. Questa struttura ad anelli della composizione socio-economica delle residenze, presenta delle eccezioni, delle irregolarità, come ad esempio *enclaves* in aree verdi per le classi elevate, o aree di concentrazione etniche, per citare alcuni processi che determinano una varietà della geografia delle residenze.

I contributi compresi in questa sezione ben rispecchiano questi pilastri fondativi delle disuguaglianze spaziali. I saggi di Annunziata, Davoli e Puccini si concentrano sulle politiche di housing; le autrici appartenenti all’associazione

ETICity sui cambiamenti e le trasformazioni economiche a livello di quartiere. Il contributo di Allegretti esplora le potenzialità in termini di governo e inclusività delle pratiche partecipative.

Sono tutti contributi che cercano di rapportarsi con alcuni dei temi classici degli studi urbani attraverso una prospettiva originale.

Puccini nel suo contributo analizza in modo innovativo il modello di housing romano, concentrandosi sul sistema di dispositivi e strumenti di assegnazione delle case “popolari”. Nell’impostazione del suo lavoro emerge quanto gli strumenti di governo non siano meramente tecnici o neutri, tutt’altro. Come Lascoumes e Le Gales (2005) hanno argomentato in un importante saggio sul governo urbano, i dispositivi fanno vivere le *policies* e ne sottendono logiche di azione e d’intervento. Essendo “cose vive” devono essere aggiornate e ritirate per essere più efficaci e rispondere alla domanda sociale.

Annunziata si rapporta alla narrativa e alle pratiche anti-sfratto a Roma, e apre una interessante finestra sugli interventi di prevenzione attuabili, piuttosto che sulle azioni riparative. L’autrice ragiona sulla capacità dell’attore pubblico di prevenire l’episodio dello sfratto, attraverso azioni che possano contrastare l’espulsione dall’abitazione. A sfratto avvenuto infatti sia l’attore pubblico che il cittadino possono contare su pochi strumenti proattivi da innescare e il rischio di incappare in una spirale di impoverimento e marginalità è molto elevata. Sia nel saggio di Annunziata che in quello di Davoli un elemento di novità è costituito dall’analisi del ruolo e delle azioni di nuovi attori che hanno guadagnato sempre più spazio nella scena cittadina, i movimenti per la lotta alla casa e per il diritto all’abitare. Nel contributo di Davoli vengono analizzate pratiche e logiche di azione dei movimenti che gestiscono e guidano le occupazioni di edifici nella capitale. Ne sono riportati anche gli aspetti organizzativi, che ne evidenziano un alto livello di strutturazione interna e una relazione di scambio con attori istituzionali. Nel contributo si privilegia un’ottica sistemica, che inserisce il contesto romano in un’onda di movimenti e rivendicazione più ampia. E’ grazie a questa comparazione che emergono con forza gli elementi distintivi del quadro romano, come un alto livello di coinvolgimento e partecipazione degli *squatter* alla vita associativa e pubblica romana, che rompe lo stereotipo dell’occupante isolato e marginale *tout court*.

Il gruppo ETICity individua nelle trasformazioni economiche a livello di quartiere uno tra i principali driver di disuguaglianza spaziale. Nella loro analisi, ciò avviene quando l’attore pubblico non svolge un ruolo di coordinamento o regia, ma lascia mano libera all’investitore privato. Si tratta certamente di un elemento di grande dibattito tra gli studiosi urbani. Il recente contributo di Florida (2017) rielaborato a distanza di quindici anni dall’uscita del suo lavoro sulla classe creativa urbana, non evidenzia più gli elementi di traino economico di un nuovo gruppo socio-professionale, quanto invece gli aspetti più ambigui che vanno ad ampliare le disuguaglianze urbane sino a costituire quella che lui chiama *new urban crisis*. E’ la saldatura tra processi di redistribuzione residenziale e l’inserimento di settori produttivi guidati da attori privati dove l’attore pubblico mostra una scarsa capacità di negoziazione – quando non un vero e proprio ritiro

dalla contrattazione- a segnare il predominio della città rispetto a quella pubblica. Il contributo di Allegretti s'inserisce nel dibattito sulle disuguaglianze urbane individuando delle azioni correttive. L'autore si sofferma sulla possibilità di ampliare e potenziare strumenti di (co)decisione, in particolare le pratiche partecipative, che possano contrastare un governo dell'urbano più attento secondo l'autore, alle dinamiche di mercato piuttosto che a quelle sociali.

In particolare l'autore sviluppa un ragionamento sulla partecipazione e sulle sue pratiche, quali azioni in grado di ricostruire anche un'identità locale, seguendo l'ottica esplicitata da Donzelot (XXX2003) nel suo *fare società*. La "partecipazione" non è qui considerata solo quale possibile strumento decisionale, ma anche come elemento autoriflessivo della società locale, in grado di superare elementi di debolezza del contesto. Aumentando ad esempio il livello di fiducia tra attori e stakeholder o la creazione di un sistema valoriale condiviso, rafforzando il capitale sociale locale.

Sono contributi che insistono sulle opportunità presenti sul territorio, attraverso il confronto con attori nuovi che si auto-organizzano, sulla spinta di movimenti dal basso da un lato e la messa a punto di strumenti, dispositivi e interventi di governo capaci di rispondere più adeguatamente ai nuovi bisogni e alle nuove tensioni sociali. Un elemento di connessione tra i contributi, lasciato sotteso in alcuni o esplicitato in altri, è la consapevolezza della necessità di un'azione pubblica che coordini e orienti gli interventi sociali e economici in città: una richiesta di responsabilità e governo, un richiamo per una maggiore peso dell'attore pubblico nelle questioni urbane.

L'insieme dei contributi raccolti in questa sezione mostra come l'housing sia ritenuto uno dei principali driver della disuguaglianza spaziale a Roma, e che –come per altre sfide alla coesione urbana- il consolidamento delle pratiche partecipative possa costituire una cura alle tensioni disgreganti. Nei paragrafi successivi si ricostruiranno i principali snodi e percorsi delle politiche abitative e delle pratiche partecipative a Roma¹, per comprenderne l'impianto e le traiettorie evolutive che fanno da contesto ai temi specifici trattati nei contributi che compongono la sezione tematica sulle disuguaglianze.

2 | L'housing quale driver della disuguaglianza urbana

Roma, come del resto le principali città dell'Europa mediterranea, presenta storicamente un buon livello di eterogeneità socio-economica nei diversi quartieri cittadini, che è stata raggiunta paradossalmente proprio grazie all'assenza di pianificazione urbanistica e agli alti tassi di proprietà immobiliare, che tuttora legano indissolubilmente il ciclo residenziale a quello di vita. La progressiva inaccessibilità del mercato immobiliare nel primo settennio degli anni Duemila ha favorito un rialloggiamento della popolazione in base alla condizione economica e socio-professionale. Tali meccanismi di stratificazione urbana, come si è visto

¹ Il paragrafo 2. è ripreso dal mio contributo su *Sociologia Urbana e Rurale* n. 112/2017, *Politiche della casa a Roma*:

premesse per una missione (im)possibile?. Il paragrafo 3. da un contributo in uscita nel numero estivo di *Sociologia Urbana e Rurale*, da titolo *Pratiche urbane e coesione sociale*.

soprattutto nei paesi anglosassoni, possono generare dinamiche segregative e marginalizzanti nei confronti delle fasce più deboli, come gli anziani, i poveri e gli immigrati. A questo si aggiunge una polverizzazione delle risposte alla domanda abitativa da parte dell'attore pubblico, che come punto in comune hanno un'ottica emergenziale e di breve periodo, le cui implicazioni in termini di coesione sociale, come in termini di promozione, innovazione e sviluppo (mancato) sono assai rilevanti.

Il modello italiano di housing s'inscrive in quello dei paesi del Sud Europa (Allen 2006), ed è caratterizzato da un'elevata porzione di abitazioni in proprietà, un ridotto numero di immobili in locazione – sia nel canale privato sia in quello pubblico – e l'assenza di un vero e proprio sistema di politiche di housing promosso a qualsiasi livello di governo (EuropeanParliament 2013). A quest'ultima caratteristica fa da compendio lo sviluppo di un sistema d'incentivi, di natura fiscale e creditizia, che hanno come esito la promozione dell'acquisto più che la locazione degli immobili (Amoroso e Caudo 2006). Per questi motivi le politiche abitative sono storicamente considerate le “cenerentole” delle politiche sociali (Negri, Saraceno 1996), non solo in termini di finanziamento pubblico, seppure rispetto alla spesa in altri comparti esso sia stato di dimensioni ridotte anche nel periodo espansivo della spesa sociale, ma anche per la supremazia del mercato rispetto allo Stato nella risposta alla domanda sociale di abitazioni. La prima stagione delle politiche abitative, inaugurata a partire dagli anni Sessanta e gestita dal livello centrale di governo, si è incentrata sulla produzione di Edilizia residenziale pubblica (Erp), riservata a fasce di popolazione che non potevano accedere alla proprietà o all'affitto ai prezzi di mercato. L'offerta d'immobili privati in affitto a prezzi calmierati era inoltre regolata dalla L. 392/78 (cosiddetta legge dell'equo canone), che stabiliva dei parametri di contenimento dei canoni. Gli anni Novanta aprono una significativa stagione di trasformazioni dei sistemi istituzionali e delle politiche pubbliche. Al centro i processi di cambiamento e ristrutturazione dei sistemi di welfare e dell'architettura di governo da un impianto sostanzialmente verticale di tipo più centralista a uno basato sul a....decentramento di competenze e funzioni che attribuiscono molti compiti al livello territoriale, quale nel quale si affiancano una pluralità di attori, sia di natura pubblica che privata.

Il comparto delle politiche abitative, in convergenza con altri paesi dell'Europa mediterranea, aveva già visto un sostanziale *retrenchment* a partire dagli anni Ottanta, tanto che alcuni autori parlano di un “ritiro dello Stato” (Tosi 1994). Se l'impatto dell'edilizia Erp si assottiglia proprio a partire dagli anni Ottanta, il mantenimento di contratti in regime di equo canone mantiene una certa sostenibilità nel comparto abitativo. La principale modifica degli anni Novanta in questo ambito di *policies* corrisponde all'apertura della stagione dei programmi complessi (con la L. 179/1992) che sanciscono formalmente l'abbandono dell'impianto centralistico-statuale, introducendo strutture parterneriali da un lato e azioni pubbliche di tipo negoziale dall'altro (Minelli 2004). Sono strumenti non più volti a governare la crescita quantitativa, ma a promuovere la trasformazione qualitativa del tessuto urbano, e definiscono interventi pubblici e privati, tra loro

coordinati. Le politiche abitative non sono più competenza esclusiva dell'attore pubblico: la natura pubblica della politica si sposta dalla natura degli attori alle questioni in gioco (Boltanski e Chiappello 2002). Le trasformazioni nel settore pertanto comprendono sia gli strumenti, che i riferimenti normativi e cognitivi (Palier 2000). Le onde lunghe del graduale processo di isomorfismo, che a partire dal *Washington consensus* ha interessato le economie occidentali, è basato sulla privatizzazione dei beni e dei servizi pubblici, sulle riforme fiscali, sulla riduzione della spesa pubblica, ed è rinforzato dalla lente del neoliberismo, che a questi principi ha aggiunto anche quello di managerializzazione del pubblico. Si sono ridotti i diritti legati alla cittadinanza, spostati progressivamente dall'essere espressione di uno *status* a una sorta di *contratto* tra lo Stato e i cittadini, e si sono ridefiniti i confini e la capacità redistributiva dell'attore pubblico, con un carico di responsabilità verso i rischi sociali attribuiti maggiormente ai singoli individui e al loro diritto/dovere di attivarsi per rispondere al proprio bisogno.

Questo processo di *disengagement* dell'attore pubblico verso la domanda sociale nell'ambito della questione urbana è rilevante per due ragioni.

La prima riguarda gli aspetti valoriali che si attribuiscono al *bene casa*: un diritto legato al benessere del cittadino, che coinvolge aspetti di dignità, realizzazione e partecipazione attiva alla vita sociale, da un lato, un bene materiale legato a logiche economiche e speculative, dall'altro. La tensione tra questi due poli si è acuita negli ultimi due decenni in ragione di due fenomeni di natura mondiale, come la crescente finanziarizzazione dei mercati, che ha portato nel primo settennio degli anni Duemila a un surriscaldamento di investimenti immobiliari da parte di piccoli e grandi investitori, e il crescente peso delle città quali attori economici globali inseriti nella competizione per attrarre investimenti, che ha cementato il discorso economico quale criterio guida delle politiche pubbliche (Donolo 2005). Questi due fenomeni hanno portato a un allontanamento della questione abitativa come questione sociale, legando le dinamiche immobiliari agli aspetti competitivi e economici piuttosto che a quelli di equità sociale.

La seconda considerazione è relativa alle trasformazioni nella geografia della morfologia sociale della città, a partire dalle mutate logiche di azione da parte degli attori coinvolti nella *polity* urbana. Anche qui due sono i fenomeni da tenere in considerazione. Da un lato, le trasformazioni del sistema di *governance* attribuibili al processo di decentramento delle politiche abitative. Dall'altro, i cambiamenti nella composizione della domanda di abitazione. Rispetto al primo processo, l'investimento del governo centrale nell'edilizia residenziale pubblica vive una significativa stagione dagli anni del boom economico sino agli anni Ottanta, quando si assiste a una sostanziale riduzione dei finanziamenti nel settore, fino alla loro totale soppressione nel 1998, anno in cui termina l'ultimo piano decennale di edilizia popolare. Aumenta di contro il protagonismo del livello regionale e comunale nella gestione della questione abitativa, che viene sancito normativamente con la modifica del Titolo V della Costituzione del 2001. Con le modifiche degli artt. 117, 118 e 119 vengono conferiti alle Regioni i poteri esclusivi in materia di edilizia residenziale pubblica, con la conseguenza di aumentare le disparità territoriali all'interno del paese e di legare l'operato

delle Regioni in materia alle ondate di finanziamenti europei, che divengono una fonte imprescindibile per implementare politiche di *housing*. La logica di azione comunitaria si basa però su interventi più ampi di recupero e riqualificazione urbana, per cui si vede uno spostamento dalla logica implementata storicamente a livello nazionale, legata più a un'ottica *people* (ovvero per soggetti in condizione di bisogno), ad una in chiave *place*, che prevede azioni di recupero socio-urbano *area based* (si pensi ad esempio ai programmi PIC Urban e Urban 2, o alla rete Urbact).

La logica d'area è inoltre esasperata dai processi di frammentazione urbana guidati dalle dinamiche speculative – come già accennato poco sopra - che hanno avuto un'accelerazione in Italia con la fine del regime di equo canone e la liberalizzazione del mercato dell'affitto, quest'ultimo sancito dalla L. 491 del 1998. Le logiche speculative hanno infatti favorito un minore o maggiore apprezzamento di alcune aree delle città, favorendo la concentrazione di soggetti svantaggiati in alcune zone piuttosto che in altre, o favorendo processi di gentrificazione; processi sino ad allora tipici in altri paesi e meno rinvenibili nelle città dell'Europa mediterranea (Lucciarini 2012).

Tali modifiche si inseriscono inoltre in una più ampia dinamica di trasformazione nella composizione della domanda di abitazioni, sulla quale incidono i processi di invecchiamento, i movimenti migratori, il calo della natalità, la mobilità territoriale e sociale (defamilizzazione, precarizzazione delle carriere lavorative). La domanda di *housing* si diversifica e aumenta in ragione delle dimensioni ridotte dei nuclei familiari rispetto a quelle del passato, con la comparsa di mononuclei costituiti da anziani o da single e dai separati e divorziati, nonché delle famiglie monogenitoriali. L'area del disagio non interessa più soltanto uno strato di popolazione dalle ridotte capacità reddituali, ma si allarga anche alle classi medie che sembravano, sino a pochi anni fa, maggiormente tutelate dinanzi ai rischi di marginalità o esclusione abitativa. All'aumento della complessità sociale corrisponde l'abbandono dell'ottica socio-assistenziale (in generale nelle politiche sociali come in quelle specifiche dell'*housing*), che aveva accompagnato la nascita dei programmi di edilizia residenziale pubblica, per fare spazio al libero mercato. La nuova normativa per la locazione degli immobili destinati a uso abitativo ha come conseguenza un generale e massiccio aumento degli affitti, a cui si è sommata una riduzione degli alloggi in affitto a canoni contenuti di proprietà di Enti pubblici. A complicare ulteriormente il quadro è subentrata la pesante recessione economica generata dalla crisi finanziaria del 2008, che ha contribuito a raffreddare un mercato immobiliare decisamente surriscaldato nella prima metà degli anni Duemila e diminuito lo spazio di manovra dell'attore pubblico, a seguito dell'affermarsi di politiche di contenimento della spesa (e dell'investimento) in una dominante cornice di *austerity*.

3 | Una cura alla disuguaglianza urbana: la partecipazione come elemento di innovazione sociale

Le politiche per il governo del territorio possono sottendere logiche di azione esclusive, inclusive e selettive e negli ultimi vent'anni si sono arricchite di nuove

parole d'ordine che aprono la strada a profonde innovazioni per i luoghi e per chi li abita. Sussidiarietà, governance multilivello, autonomia degli enti locali, producono un nuovo apparato di norme, statuti e regole dai quali emergono valori partecipativi, che legano il concetto di cittadinanza non più alla sola dimensione statuale, aprendosi alla dimensione della residenza (Pizzanelli 2010). Questa nuova frontiera della cittadinanza è data dalla prossimità di governo e a esso si rapporta in chiave dialettica: il contesto sociale e la storia locale condizionano profondamente il funzionamento delle istituzioni (Putnam 1993).

Il ruolo della partecipazione dei cittadini appare come essenziale, anche per incoraggiare nuove forme d'identificazione e appartenenza al territorio, al fine di aumentare la governabilità e la coesione.

Il discorso sulla partecipazione si lega alla perdurante difficoltà dei partiti di ascoltare e integrare la domanda sociale e di mantenere una presa diretta con i bisogni della “gente” (Gelli e Grasse 2011). La ricostruzione del radicamento organizzativo territoriale dei partiti (Morlino, Fargion e Profeti 2006) appare di difficile implementazione, e conseguentemente il rafforzamento di una appartenenza comunitaria con l'elettorato - che aveva vissuto in Italia negli anni Novanta un nuovo grande impulso - appare oggi in grande difficoltà. Uno degli esiti è la costante crescita dell'astensionismo elettorale, accanto al quale si riscontrano azioni dei territori che si auto-organizzano in questo vuoto (Paba 2010). Hjern (1981) definisce come “implementation structures” i cluster organizzativi pubblici-privati, che si occupano dell'implementazione di programmi o politiche sul territorio. Queste unità rispondono alla necessità di realizzare interventi che le procedure convenzionali non riescono a portare a compimento, facendo leva su nuove logiche: partecipazione, co-gestione, delega (Hjern e Porter 1983). In Europa negli ultimi venti anni è cresciuto il peso delle implementation structures, all'interno di un più ampio dibattito sul governo del territorio, sulla partecipazione e sulla competitività (Celata e Coletti 2014). L'imperativo è quello di fare società (Donzelot 2003), e gli attori organizzati divengono agenzie territoriali, incaricate di promuovere il territorio assicurandone la coesione attraverso una continua manutenzione del legame sociale (Coppola 2009).

Dopo le esperienze di partecipazione e rappresentanza maturate nelle borgate negli anni Settanta, dove era il PCI a convogliare gli interessi di una popolazione residente in territori deprivati e marginali, le esperienze partecipative e negoziali prendono piede a Roma a partire dagli anni Novanta. Con l'elezione a sindaco di Rutelli nel 1993 si apre il ciclo di centrosinistra dell'amministrazione capitolina, che riscuote grande consenso e riesce a portare a compimento numerose battaglie sostenute sino ad allora dai comitati di quartiere, quali ad esempio il riconoscimento e le normative sui parchi urbani.

I *comitati di quartiere* erano stati istituiti negli anni Settanta, quando il sistema politico italiano si aprì alla partecipazione grazie all'influenza dei movimenti sociali, prevedendo ad esempio gli organi collegiali nelle scuole e i consigli di circoscrizione nei quartieri (Bobbio e Pomatto 2007). La loro nascita contribuì a far maturare una coscienza d'azione, di rappresentanza e di tutela dei territori, come “arene rappresentative di tipo generalista e dotate di stabilità nel tempo”

(Bobbio e Pomatto 2007).

A partire dagli anni Settanta maturano alcune esperienze significative quale ad esempio quella dei *laboratori di quartiere*, che a Roma si diffondono a partire dalla seconda metà degli anni '80. Sul piano della realizzazione degli interventi abbia registrato soprattutto insuccessi, fu strategica nell'aprire il passo a altre esperienze di tipo partecipativo, e più in generale a manifestare la necessità di nuovi strumenti e strategie di governo del territorio (Spada 2005), in particolare a lasciar intravedere la necessità di improntare la relazione tra amministrazione e cittadini nel segno di una maggiore comunicazione e co-decisione (Allegretti e Herzberg 2004).

E' a partire da questa eredità che a Roma nascono e maturano le esperienze dei *contratti di quartiere* che si concentrano su interventi di riqualificazione urbana nelle periferie, finanziati dal Ministero dei Lavori Pubblici nel 1998 e rifinanziati dalla Regione Lazio nel 2001. Anche stavolta, come per i laboratori di quartiere, gli esiti dei *contratti di quartiere* sono stati piuttosto deludenti, eppure hanno generato due importanti cambiamenti: da un lato hanno introdotto un *frame* di sostenibilità sociale all'interno dei progetti di riqualificazione – aspetto sinora lasciato in ombra - dall'altro hanno segnato il passaggio dalla costituzione di arene generaliste e stabili verso arene *single issue* e *ad hoc*. Le Giunte Veltroni tra il 2001 e il 2008 infatti hanno sposato un'interpretazione della partecipazione orientata ai processi di azione su aree delimitate e su singoli interventi.

L'esito di questa svolta interpretativa sulla partecipazione è stato di ridurre l'area della mediazione tra gli attori dell'arena, proponendo un modello tradizionale “dove l'Amministrazione Comunale si propone come unico referente tra i diversi attori” (Cellamare 2008). Come afferma Ginsborg (2006) sostenere la partecipazione mediante processi *single-issue* non “contribuisce a irrobustire la società civile e le sue associazioni e a rafforzare la connessione tra partecipazione e rappresentanza”.

L'avvio di una sperimentazione dei meccanismi partecipativi, legati in particolare alle scelte urbanistiche, si può far risalire all'inizio degli anni Novanta, con l'apertura del programma speciale per Roma Capitale e per la riqualificazione delle periferie, che ha portato all'approvazione nel 2006 del Regolamento per la partecipazione². La logica del Regolamento, che presenta aspetti d'innovazione legati alla formalizzazione della partecipazione come pratica positiva per il governo del territorio, consiste nel collegare il processo di definizione dei temi e dei contenuti della trasformazione urbana al coinvolgimento dei cittadini. Il varo del Regolamento rappresenta un atto significativo soprattutto se si pensa al peso e al ruolo decisamente marginale rivestito dalla partecipazione dei cittadini nella redazione del nuovo Piano Regolatore Generale, che è stato chiuso nel 2008.

La partecipazione innescata attraverso un percorso strutturato dall'amministratore pubblico per coinvolgere “dall'alto” i cittadini, ha assunto forti connotati “tecnici”, perché legata alla produzione di report, resoconti, progetti, che hanno

² http://www.comune.roma.it/pcr/it/dip_pol_riq_per_pa_r.page.

necessitato – come si vedrà più avanti - una partecipazione di cittadini “esperti”. Questo processo guidato è avvenuto in un clima locale caratterizzato da bassa civiness, come è emerso in altri studi sul territorio romano (Lucciarini, Violante 2009). Tale caratteristica è accentuata nelle aree periferiche della città, storicamente caratterizzate da uno sviluppo residenziale basato sull’iniziativa individuale e centrato sulle esigenze dei singoli nuclei familiari, spesso al di fuori di un piano urbanistico e in assenza di luoghi pubblici, intesi anche come possibili centri di uno sviluppo identitario legato al territorio. Tuttavia, nell’ultimo quindicennio i margini di manovra a disposizione della città si sono fatti più ridotti per la debole programmazione degli investimenti produttivi, che ha diminuito la capacità di cassa da impiegare nelle risposte ai bisogni sociali, e per le vaste problematiche e sfide cui le amministrazioni locali sono sottoposte.

4 | Lost in transition, ovvero come cambiano le idee sulle disuguaglianze

Le disuguaglianze sono al centro degli studi degli scienziati sociali da lungo tempo. Nel corso di una lunga stagione, dal secondo dopoguerra sino agli anni Settanta, la discussione si è concentrata sulle tematiche redistributive e sulle dinamiche di progressiva anche se lenta riduzione delle disparità economiche e di opportunità all’interno dei paesi capitalistici grazie all’allargamento dei sistemi di protezione sociale. La successiva fase apertasi dagli anni Settanta e non ancora conclusasi, ha invece al centro della discussione l’inversione della tendenza del periodo precedente, con l’aumento delle disuguaglianze all’interno dei *western capitalism*. A partire dalla scintilla delle crisi petrolifere, si è velocizzato un processo di riconfigurazione delle geografie economiche globali che si è confrontato con una inedita saturazione dei mercati internazionali e con l’affiancamento di logiche di produzione post-fordiste a quelle tradizionali dell’industria di massa. Hanno progressivamente preso piede processi socio-economici e politici che sono stati sintetizzati come globalizzazione, finanziarizzazione, marketizzazione, privatizzazione e individualizzazione. La supremazia culturale del neoliberismo grazie anche alla spinta e agli strumenti di comunicazione ha subito velocemente una rapida diffusione, in un modo impensabile solo qualche decennio addietro. Le logiche promosse hanno contribuito a erodere lo spazio della redistribuzione, che era stato il motore della diminuzione delle disuguaglianze, e hanno segnato la supremazia della dimensione economica su quella sociale. Solo recentemente a livello europeo sono state promosse idee che coniugano sviluppo economico a coesione sociale, sospinte dagli accresciuti divari di reddito, ricchezza e accesso alle opportunità che costituiscono un freno alla crescita e alla governabilità.

Un elemento che ha arricchito il dibattito negli ultimi anni è stato la crescente attenzione all’*accettabilità* politica e sociale delle disuguaglianze. Il titolo di questo contributo parafrasa un recente libro di Franzini, dove vengono esplosi alcuni meccanismi di riproduzione delle disuguaglianze, collegandoli anche al livello di accettabilità politica e sociale che si dà alla permanenza delle disparità di opportunità e di *status* tra cittadini. Nella nota teoria marshalliana che strutturava la relazione tra cittadino e Stato in tre macro ambiti del diritto - civile, politico e

sociale - quest'ultimo non era stabilito una volta per tutte, ma era ricontrattabile in senso espansivo, in termini di prestazioni e di protezione che venivano allargate in corrispondenza di una crescita economica prodotta dal capitalismo di mercato. Spezzato questo circolo basato sul traino economico, si è assistito a un inasprimento delle disuguaglianze urbane. Proprio in risposta a questo processo, alcune piste di indagine sembrano promettenti e toccano diverse dimensioni, che sono colte dai contributi presenti in questa sezione. Un primo spunto riguarda l'allargamento e il potenziamento degli spazi di regia e negoziazione dell'attore pubblico attraverso pratiche partecipative per aumentare il capitale sociale locale e ancorare i cittadini al territorio. Un secondo invece indaga sull'adeguatezza delle risposte politiche alle forti e maggiori disuguaglianze tra cittadini, attraverso interventi e misure di prevenzione piuttosto che di riparazione. Sarebbe interessante proseguire l'analisi sulle disuguaglianze urbane indagando strategie, barriere e opportunità all'implementazione di politiche di crescita economica inclusiva, attraverso traiettorie di sviluppo che riescano a coniugare logiche di mercato al rafforzamento della coesione sociale. Lo sviluppo inclusivo è fortemente incoraggiato dal livello sovranazionale, che promuove percorsi di innovazione economica e sociale sia a livello nazionale che locale. L'obiettivo è quello di tenere assieme percorsi di crescita economica e di ispessimento del legame sociale territoriale.

Riferimenti bibliografici

- Allegretti G., Herzberg C. (2004), Tra efficienza e sviluppo della Democrazia locale, TNI Working paper.
- Allen J. (2006), Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe, *International Journal of Housing Policy* no. 6.
- Amoroso B., Caudo G. (2006), Come fu che le case divennero di carta, *Carta* no. 5.
- Bobbio L., Pomatto G. (2007), Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, *Meridiana*, n.58, pp. 45-67.
- Boltanski L., Chiappello E. (2002), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- Coppola A. (2010), Vetro liberismo di borgata, in AA.VV., *Le forme della Periferia*, Centro per la Riforma dello Stato, Roma.
- Donolo C. (2011), Sul governo possibile delle città, in DeMatteis G., (eds), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, Venezia.
- Donzelot J. (2003), *Faire société*, Seuil, Paris.
- European Commission (2010), *Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe*, Publication Office of the European Union, Luxembourg.
- European Parliament (2013), Social Housing in the European Union.
- Fargion V, Morlino L., Profeti L. (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Florida R. (2017), *The New Urban Crisis*, Basic Books, New York.
- Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- Franzini M. (2016), *(In)accettabili disuguaglianze*, Il Mulino, Bologna.

- Gelli F., Grasse A. (2011), A country on a knife-edge: Italy and its territorial differences, *Politische Italien-forschung PIFO* 11/2011, Justus-Liebig-Universität Giessen, pp. 3-53.
- Kemeny J. (1995), *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*, Routledge, London.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), Paris.
- Lucciarini S. (2008), *I luoghi contano: immigrati e città in Europa e Stati Uniti*, Studi Emigrazione.
- Lucciarini S. (2012), *Le città dell'immigrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Lucciarini S., Violante A. (2009), *Donne e disagio abitativo. Autonomie locali e servizi sociali* no. 1.
- Mela A. (2015), Spazi urbani e mutamenti della struttura spaziale delle disuguaglianze, Treccani.it.
- Minelli A.R. (2004), *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.
- Negri N., Saraceno C. (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Palier B. (2000), Does Europe Matter? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union Européenne, *Politique Européenne* no. 2.
- Pellizzoni L., Ylonen M. (eds., 2012), *Neoliberalism and Technoscience. Critical Assesment*, Ashgate, Farnham.
- Petsimeris P. (1998), Urban decline and the New Social and Ethnic Divisions in the Core Cities of the Italian Industrial Triangle, *Urban Studies* no. 3, pp. 449-465.
- Pizzanelli G. (2010), *La partecipazione private alle decisioni pubbliche per le politiche ambientali*, Milano, Giuffrè.
- Pizzorno A. (2001), "Natura della disuguaglianza, potere politico e potere privato nella società in via di globalizzazione", in *Stato e mercato*, rivista quadrimestrale no. 2/2001, pp. 201-236.
- Putnam R. D. (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- Sassen S. (1991), *The Global City*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Spada M. (2005), Partecipazione, contratti di quartiere e agenda 21, atti del Comune di Roma.
- Storper M. (2014), *Governing the Large Metropolis, Territory, Politics, Governance*, 2:2, pp. 115-134.
- Tosi A. (1994), *Abitanti*, Il Mulino, Bologna.
- Zelizer V. (2010), *Economic Lives: How Culture Shapes the Economy*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Abstract

L'area dell'Ostiense, una delle rare testimonianze della breve stagione industriale conosciuta dalla Capitale a cavallo tra il 1800 e il 1900, sta subendo trasformazioni puntuali di grande peso rispetto alla sua struttura sociale, urbana ed architettonica. Il contributo, esito di un percorso di ricerca-azione sviluppatosi in anni recenti, intende leggere tali cambiamenti assumendo che l'area dell'Ostiense rappresenti un caso rilevante di Paesaggio (industriale) Storico Urbano in trasformazione. Sulla base delle "Raccomandazioni Unesco" del 2011, il contributo si concentra sulle conflittualità e le tensioni emerse fra i cambiamenti rapidi e incontrollati che stanno intervenendo sul tessuto fisico e socio-economico dell'area e la conservazione di memorie collettive importanti legate al passato industriale, sia nella loro forma tangibile, impressa nei manufatti architettonici, che intangibile, contenuta nelle storie di vita e nelle rappresentazioni collettive.

The Ostiense area, one of the rare testimonies of the brief industrial season known by Rome at the turn of the XIX and the XX centuries, is undergoing significant changes with respect to its social, urban and architectural structure. The contribution, the result of a research-action path developed in recent years, intends to read these changes, assuming that the area of Ostiense represents a relevant case of the transformation of an urban (industrial) landscape. Based on the 2011 "UNESCO Recommendations", the contribution focuses on the conflicts and tensions that emerged between the rapid and uncontrolled changes that are taking place on the physical and socio-economic fabric of the area and the preservation of important collective memories linked to the industrial past. The legacy under stress is both of a tangible form, moulded in the area's architectural artifacts, and intangible, vehicled in the community life stories and in collective representations.

ETICity

Associazione nata per iniziativa di un gruppo di ricercatrici che ha deciso di costruire uno spazio comune e indipendente dove sviluppare progetti di ricerca al servizio della città e dei territori. Alla redazione di questo articolo hanno contribuito in particolare Viola Mordenti, Mara Cossu e Sandra Annunziata.

Paesaggi storici urbani in cambiamento: il caso di Ostiense, Roma

1 | Introduzione: Paesaggi storici urbani e il caso di Roma

Questo articolo mette a lavoro alcuni risultati della ricerca *Mapping controversial memories in the historic urban landscape: a multidisciplinary study of Beijing, Mexico City and Rome*. La ricerca si proponeva di studiare se e in che modo le memorie collettive mobilitate da abitanti e utilizzatori dello spazio urbano vengano intercettate da politiche di conservazione del patrimonio storico. Più nello specifico la ricerca ha investigato le potenzialità, in diversi contesti a scala globale, di una recente risoluzione dell' UNESCO in materia di conservazione, ovvero la Raccomandazione sulla conservazione dei Paesaggi Storici Urbani. La raccomandazione promuove l'individuazione e il riconoscimento di memorie collettive che dipendono da eventi nella storia ma anche dal senso di appartenenza ai luoghi abitati, che si fonda sulla loro materialità e immaterialità. La particolarità di questa raccomandazione è che estende l'esercizio della tutela a diversi assetti geografici dell'ambiente costruito che vanno ben oltre i centri storici o le aree monumentali. Il paesaggio storico urbano è infatti definito nelle Raccomandazioni Unesco come «the urban area understood as the result of a historic layering of cultural and natural values and attributes, extending beyond the notion of “historic centre” or “ensemble” to include the broader urban context and its geographical setting». Il gruppo di lavoro ETICity ha interpretato le domande di ricerca interrogandosi su cosa significhi, e cosa implichi, preservare un Paesaggio Storico Urbano nella sua materialità e immaterialità alla luce delle trasformazioni anche e soprattutto immateriali che la città di Roma sta subendo, nella convinzione che le memorie collettive contribuiscono a consolidare rappresentazioni e a conferire spessore semantico allo spazio urbano. Le premesse della ricerca e della Raccomandazione UNESCO ci hanno sollecitato nel mettere a lavoro il tema della conservazione e della memoria in un contesto urbano in profonda trasformazione, l'area di Ostiense individuata come caso di studio e approfondimento del tema per ripensare a forme e modalità di tutela del patrimonio fisico e delle comunità che

lo abitano.

A Roma, il tema della tutela del patrimonio e del paesaggio urbano non è nuovo. La Capitale si configura come uno spazio complesso, attraversato da diversi codici di lettura e costruito in un tempo che allunga le sue radici nell'antichità. Il suo cambiamento segna passaggi importanti nel racconto della città, ne definisce i contorni, ne disegna l'immaginario. Elementi di rottura, di continuità, di omologia, di stratificazione con il paesaggio urbano segnano il passo e la misura con la storia; costruiscono relazioni e rapporti impliciti nel costruito, anche contemporaneo, che non si confronta con una *tabula rasa*, ma con una stratificazione profonda. In questo senso le azioni di riuso appartengono storicamente alla città di Roma, distanti invece da quelle di demolizione, vissute, ove presenti, come veri e propri traumi o fenomeni punitivi (Cederna, 1956; Conforti, 2016) se non addirittura guasti irrimediabili al patrimonio e alla memoria storica. Il dibattito sulla conservazione è stato spesso trattato separatamente rispetto all'abitabilità e al rispetto dei caratteri e delle persone depositarie della memoria dei luoghi. Fin dagli anni '50 infatti, storici ed urbanisti si sono interrogati sugli infausti esiti prodotti dal grave decadimento e dal successivo abbandono del centro storico da parte di residenti e attività commerciali al dettaglio. Le azioni di tutela e di trasformazione del paesaggio storico urbano, soprattutto nell'edificato ordinario, si sono così confrontate anche con il processo di erosione della sua abitabilità e di graduale abbandono, del quale, proprio per la natura di non-azione, è particolarmente difficile individuare intenzionalità o almeno responsabilità. In questo periodo vennero anche sviluppate le prime inchieste sui centri storici e il rifiuto di una pratica di conservazione che cristallizzava intere porzioni di città trasformandole in un intoccabile museo, come fossero quinte scenografiche ad uso e consumo del turismo (Italia Nostra, 1974). La declinazione nel contesto romano del concetto di Paesaggio Storico Urbano non ha quindi potuto prescindere da questo vissuto e dai rischi che Roma sembra aver già attraversato e subito nel centro storico, ormai 'perduto' (Berdini, 2008). In questa parte della città infatti, le istanze del turismo, inteso come sfruttamento e consumo del patrimonio storico e culturale, così come quelle della speculazione proprietaria, non sono state arginate da politiche pubbliche efficaci, riducendo inesorabilmente l'accessibilità all'abitare nel centro storico e la riproduzione di un tessuto sociale variegato e diffuso (Insolera, 2003).

Approfondire il tema della conservazione di un paesaggio storico urbano e delle sue memorie assume alla luce di questo vissuto un significato specifico. Nei paragrafi che seguono il contributo illustrerà come il concetto di Paesaggio Storico Urbano sia stato declinato in riferimento alle specificità di Roma in materia di conservazione. Proseguirà con l'approfondimento e alcune note metodologiche sullo sviluppo del caso studio di Ostiense, un ambito della città in cui le trasformazioni in atto, pianificate e non pianificate, stanno modificando profondamente il tessuto sociale ed economico, facendo leva sul deposito di memorie e storia urbana che lo caratterizzano. Concluderemo con alcune riflessioni sulla condizione di Ostiense come territorio in sospenso tra passato e futuro, in cui si registra una sorta di amnesia territoriale che fa da premessa

implicita ai cambiamenti in atto. Attraversato da tensioni e trasformazioni incontrollate, mal gestite o imposte da strumenti urbanistici che sembrano aver fatto il loro corso, l'area di Ostiense è e sarà un banco di prova interessante per interpretare gli esiti più o meno pianificati dei meccanismi di governo insiti nelle trasformazioni in atto a Roma.

1.2 Ostiense: un paesaggio (industriale) storico urbano

Per pochi e intensi anni, a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento, Ostiense si è costituita quale area dedicata all'infrastruttura produttiva, energetica e logistica della città. Un esperimento riuscito, ma molto rapido: in 30 anni tutto cambia (Pagnotta, 2009). Un'ipotesi funzionale che fu abbandonata già prima del Fascismo ma che rimane ancora oggi integra e intellegibile a distanza di più di un secolo. In questa parte di città, parlare di Paesaggio Storico Urbano significa confrontarsi con il sedimentarsi di opere d'ingegneria industriale che una volta dismesse hanno assunto il rango di archeologia industriale. Un'archeologia che, a differenza di paesi Nord Europei in cui il portato della dismissione industriale è al cuore del dibattito pubblico (Madgin 2010), non è stata oggetto della stessa attenzione riservata all'archeologia antica, sia dal punto di vista della tutela che della sua conservazione. Queste aree, a lungo in attesa, hanno costituito il luogo in cui immaginare nuove configurazioni urbane. Diverse possibilità di uso e diversi interessi si sono presentati o imposti per sostenere questo cambiamento. Alcune idee, in particolare quelle degli anni '90 del Novecento, hanno saputo concorrere alla costruzione di una visione di insieme. Tra queste il Progetto Urbano Ostiense Marconi ha prodotto una visione a più voci e condivisa del destino dell'area. Nella redazione del progetto l'Università si è accreditata come soggetto fondamentale, localizzando le proprie Facoltà e i servizi annessi nell'area e rifunzionalizzando così molti dei manufatti industriali esistenti. Il portato del posizionamento dell'Università e del suo indotto nel quadrante portava a una necessità complessiva di ridefinizione del ruolo dell'intera area nella città e di riconfigurazione dei relativi equilibri interni ed esterni. La trasformazione di Ostiense è però proseguita per parti e gli interventi di riuso e riadattamento non hanno saputo restituire (ancora) un'immagine di sviluppo unitaria. Piuttosto, sono riconoscibili le parti per differenza, a seconda dell'approccio che le ha prodotte, siano esse residenziali, commerciali, ancora produttive; in ogni caso in assenza di un quadro coerente di intervento, nonostante i diversi tentativi di pianificarne i risultati. Tanto è stata omogenea l'intenzione pianificatrice e progettuale degli inizi, quanto variegata e frammentata le azioni che si sono succedute dal II Dopoguerra.

Le indicazioni delle Raccomandazioni Unesco auspicano che si possa rendere l'intervento pubblico più orientato a ricomporre uno spazio urbano complesso, che ospita nuove funzioni mentre genera nuove opportunità di collegamento e relazioni, che si reinventa mentre si nega, in una ricerca continua di gestione dei diversi livelli, quote, recinti, ponti, connessioni, interruzioni.

La città di Roma ha già affrontato, a fine Ottocento, importanti mutamenti, quando si chiese alla nuova amministrazione cittadina di trasformare la città

papalina in capitale europea (Travaglini 2004, 2007). Il modello di riferimento per ciò che riguarda l'intervento nel tessuto urbano e la sua riabilitazione è di certo contenuto nell'esperienza del diradamento edilizio di Giovannoni (Giovannoni, 1931) che prendeva le distanze dalla pratica degli sventramenti e che si fece carico della modernizzazione di Roma in un'ottica in grado di preservarne anche il tessuto minore (Tung, 2001; Stabile, 2012).

Un intervento dunque animato da una visione generale, da un'idea di uso della città, e da una forte capacità selettiva in grado di rafforzare gli elementi pregiati del patrimonio storico urbano insieme al suo contesto di riferimento. Roma è sempre stata per sua natura un laboratorio di continua reinvenzione dei propri spazi; così è stato anche per Ostiense. Sembra però allentata la capacità di dare seguito a una 'intenzione' esplicita, nell'imprimere un'idea di città coerente con l'interesse pubblico.

La letteratura specialistica sulle trasformazioni urbane dell'area Ostiense è ricca e si possono identificare almeno tre filoni di ricerca. Il primo affronta lo studio dell'area dal punto di vista dello sviluppo storico architettonico (Travaglini, 2004, 2007). In questo solco insistono le ricerche del CROMA (Centro per lo Studio di Roma) e quelle sullo sviluppo storico dell'area (Chiarini 1989; Torelli Landini 2007; Bertelli 2001, Avarello et al. 2004; Vanelli 1975). Il secondo, approfondisce la storia sociale dei quartieri limitrofi, Garbatella e Testaccio, quartieri con i quali l'area si confronta continuamente (Stabile 2012; AUT - Archivio Urbano Testaccio presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre). Il terzo filone riguarda la produzione testuale intorno alle ipotesi di nuova visione e progettualità. Tra le esperienze più importanti, il lavoro sul Progetto Urbano Ostiense Marconi (PUOM) del Dipartimento di progettazione e studio dell'architettura di Roma Tre, su incarico del Comune di Roma nel 1999. Al ricco dibattito in campo archeologico, storico, architettonico, non sembra però seguire una riflessione altrettanto densa sulle trasformazioni socio-economiche attuali.

2 | Leggere la trasformazione: tre chiavi di lettura per Ostiense

Una delle ipotesi della ricerca è che il Paesaggio Storico Urbano sia un palinsesto, in continua ridefinizione e che Ostiense sia un perfetto esempio per studiarne gli aspetti.

Eticity, in linea con la sua natura di associazione di ricerca, ha scelto di sviluppare il caso mediante un approccio di ricerca collettiva e dialogico, utilizzando una combinazione di metodi qualitativi, sviluppati attraverso attività seminariali e workshop con gli studenti della Facoltà di Architettura dell'Università di Roma Tre e mediante interviste con alcuni protagonisti delle trasformazioni di Ostiense che arricchissero con le loro storie ed esperienze la nostra conoscenza del caso. Si è scelto nello specifico di contattare l'Archivio Audiovisivo del Movimento Operaio e Democratico (AAMOD) per il ruolo di presidio in materia di memorie ad Ostiense, professori, professionisti, presidenti di associazioni che hanno a lungo operato nel territorio, le biblioteche locali, associazioni di cittadini. La ricerca ha così dato vita ad una serie di incontri e seminari di ricerca, che hanno

preso avvio con l'esplorazione dell'area lungo un itinerario tematico in grado di mostrare le peculiarità della sua formazione (manufatti industriali) e le sfide dell'attualità legate a riuso e alla trasformazione (Fig. 1).



Figura 1 | Itinerario tematico dell'area Ostiense e dei principali spazi in trasformazione, a cura di ETTCity.

Per leggere il carattere transitorio di Ostiense a mettere a frutto al meglio un approccio metodologico misto, così come i punti di vista emersi dalle interviste e dai seminari, la ricerca ha riorganizzato il materiale di ricerca prodotto seguendo tre chiavi interpretative: storie, rappresentazioni collettive e oggetti. Per capire che ruolo giochino nelle trasformazioni recenti i 'materiali urbani narrativi' e le storie individuali e collettive il territorio di analisi viene così osservato non solo in qualità di spazio urbano dotato di un alto numero di edifici in attesa di essere riutilizzati, ma anche come racconto di chi lo abita e/o di chi ci lavora/ava. Per storie e rappresentazioni intendiamo le narrazioni che alimentano il vissuto di questo territorio, raccolte anche per sapere se memorie del passato industriale fossero ancora vive nel tessuto sociale oltre che impresse negli oggetti architettonici. Tra queste merita un approfondimento la raccolta dei materiali visuali e audiovisivi che restituiscono e consolidano gli immaginari locali. Essi vanno inquadrati nelle dinamiche demografiche da cui è stata interessata l'area. Abitato principalmente dalla classe operaia e dal proletariato impiegati negli stabilimenti e nelle attività collegate dalla fine del XIX secolo alla fine della Seconda Guerra Mondiale, l'Ostiense si apre progressivamente alla classe media. Questa tendenza diminuisce e progressivamente si ferma a partire dagli anni '70 e '80, a causa della progressiva sparizione delle attività industriali e la relativa

scomparsa delle piccole imprese ad esse correlate.

A fronte dell'accelerazione terziaria e amministrativa che lo sviluppo della capitale ha subito a partire dagli anni '30, Ostiense rimane un'unicità nel corpo della città consolidata, un quartiere industriale in una città non industriale. Echi e immagini del passato industriale di Ostiense sono raccolti e rappresentati nell' Archivio Audiovisivo del Movimento Operaio e Democratico (AAMOD), il principale custode delle rappresentazioni legate ai movimenti operai e alla Resistenza. In questi documentari il paesaggio urbano è un paesaggio industriale in cui la residenza è elemento interstiziale di supporto all'infrastruttura produttiva. Alcuni materiali audiovisivi testimoniano la natura sottoproletaria dell'area, della quale Pierpaolo Pasolini ci restituisce un manifesto in "Appunti per un romanzo sull'immondezza" del 1970 (Fig. 2), un film sul primo sciopero degli scopini, voce nuova e inascoltata di una parte della popolazione invisibile sia agli occhi del movimento operaio che della borghesia.



Figura 2 | Lo sciopero degli Scopini tratto da "Appunti per un romanzo sull'immondezza" (Pasolini, 1970).

Il territorio di Ostiense è stato anche oggetto di rappresentazioni che ne hanno radicalmente trasformato l'aspetto: da spazio di risulta e di relativo abbandono, a luogo commercialmente appetibile, fortemente mediatizzato e centro della vita notturna. La preconditione per un paesaggio di esistere è quella di essere raccontato. Per questo la rappresentazione filmica è così efficace, poiché costruisce la percezione culturale del luogo, non solo: vizia e guida le percezioni individuali e attribuisce valori universali in cui è possibile riconoscersi. Le rappresentazioni, in particolare cinematografiche, hanno avuto un ruolo decisivo nella costruzione degli immaginari collettivi e dunque nella costruzione del paesaggio, come prodotto dell'azione di uno sguardo. Una lettura della filmografia che negli ultimi 60 anni ha utilizzato l'area di Ostiense come *setting*, e che così facendo ha contribuito a fabbricarne un'immagine collettiva, porta a riconoscerla

come scenario in continua e profonda trasformazione, che accompagna quella fisica e psicologica dei personaggi cui fa da sfondo. Le rappresentazioni contemporanee di un'area in transizione, dove identità e stili di vita multipli e fluidi coesistono e si sovrappongono all'identità 'tradizionale' legata al lavoro, accompagnano e in parte spingono le trasformazioni del tessuto sociale e del paesaggio oggi in atto (Fig. 3).



Figura 3 | Fotogrammi tratti da film, da sinistra: *Io la conoscevo bene* (Antonio Pietrangeli, 1956), *Storia d'amore* (Citto Maselli, 1986), *Le fate ignoranti* (Ferzan Ozpetek, prodotto da Tilde Corsi e Gianni Romoli, 2001, diritti riservati), *Scialla. Stai Sereno!* (Francesco Bruni, prodotto da Beppe Caschetto, 2011 diritti riservati).

Infine, la lettura dei manufatti architettonici e i loro cambiamenti d'uso ha fatto emergere la portata della dismissione e il prolungarsi di una stagione di assenza di visione. Un'analisi della storia dei singoli edifici rende evidente come il destino produttivo e industriale di quest'area sia stato breve e l'interesse pubblico alla base di tale destino ancor di più. Costruiti alla fine dell'Ottocento, la maggior parte degli edifici produttivi ha conosciuto presto la graduale dismissione che ha lasciato per lungo tempo quest'area in condizioni di abbandono (Tab. 1). Già a partire dal II Dopoguerra il Tevere smise di essere navigabile. I siti industriali vennero presto chiusi o trasferiti. Entro la fine degli anni '70 Roma abbandonò il suo apparato produttivo: vennero dismessi (o parzialmente dismessi) l'area dell'Italgas della Società Anglo Romana del Gasometro, i Magazzini Generali, il Mattatoio e il suo indotto con la fabbrica Miralanza, la Centrale Montemartini, i Consorzi Agrari e la loro Federazione. Rimasero attivi solo i Mercati Generali fino al 2000, anno di trasferimento definitivo del Centro Agroalimentare Romano a Guidonia. Negli anni '90 poi, con l'apertura della stagione dei grandi eventi, i Mondiali di calcio furono l'occasione per la costruzione di un nodo infrastrutturale ferroviario che venne abbandonato due anni dopo la sua apertura: L'Air Terminal.

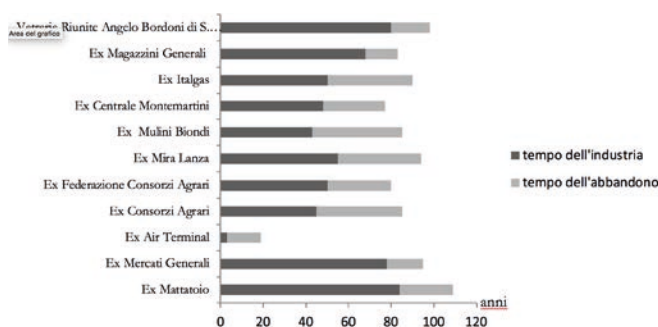


Tabella I | La relazione tra il periodo di funzionamento effettivo dei principali manufatti industriali a Ostiense (tempo dell'industria) e quello di perdita della funzione assegnata in assenza di rifunionalizzazione (tempo dell'abbandono) nei principali edifici industriali di Ostiense.
Fonte: elaborazione a cura di ETICity.

Si produsse così un ampio territorio dell'abbandono in cui la riconversione di un possente paesaggio industriale è stato campo di sperimentazione progettuale nonché 'spazio di convergenza' del discorso pubblico sui temi della rigenerazione urbana.

Durante tutta la fase di abbandono la materialità dell'ambiente costruito di Ostiense e il patrimonio di archeologia industriale che lo caratterizza si è prestato a diverse pratiche di riuso e a progressive ri-semantizzazioni e reinvenzioni dello spazio urbano che hanno contribuito ad un rilancio iniziale dell'area. Posto di fronte alla sfida della rigenerazione, il Comune di Roma con il Piano Regolatore del 2008 recuperò gli studi del Progetto Urbano Ostiense Marconi (PUOM) e produsse una visione molto ambiziosa per la riqualificazione dell'intera area, dell'interesse pubblico alla base delle trasformazioni da produrre, degli attori in gioco e delle regole che avrebbero dovuto governarlo. Il tutto in estrema sintonia con le associazioni locali e di cittadini, che partecipano attivamente al processo di *visioning*. Nonostante la definizione di una strategia complessiva per la riqualificazione dell'intero quadrante, l'analisi dello stato dell'arte fa emergere la debole gestione della fase attuativa della trasformazione, caratterizzata dal recupero puntuale e frammentato della maggior parte degli edifici, alcuni dei quali ancora in stato di abbandono o con diverse parti soggette a incuria e inaccessibili. Perfino il sistema di regole e le convenzioni che prefiguravano le diverse trasformazioni per Ostiense sono state riviste negli anni, con tutele crescenti dell'interesse privato a sfavore delle destinazioni ad uso pubblico inizialmente previste. Fanno eccezione a questa tendenza gli interventi a totale regia pubblica, relativi al progetto di insediamento dell'Università di Roma Tre e al restauro e recupero degli Ex Magazzini Generali e della Dogana¹ che mantiene la sua funzione originale, attualizzandola.

La localizzazione dell'Università di Roma Tre in diversi edifici dismessi a Ostiense e Testaccio, ha dato impulso a un'importante produzione documentale sul tema

¹ Rispettivamente a opera del Ministero dell'Interno, per il centro polifunzionale addestrativo del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e dell'Agenzia Dogane e Monopoli.

della riconversione dell'archeologia industriale e del patrimonio industriale dismesso. La stagione del PUOM vede infatti una forte relazione tra attori pubblici importanti e un focus specifico sul tema della riconversione che rispecchia appieno la stagione urbana della Roma degli anni 2000: quello delle politiche culturali di periferia (teatro sperimentale India presso l'ex Mira Lanza, museo Centrale Montemartini, museo MACRO Testaccio presso il Mattatoio) e della trasformazione dell'area in un distretto avanzato di conoscenza e formazione (Tonelli et al. 2001).

Con il passare degli anni il discorso pubblico sulla trasformazione di Ostiense e il presidio da parte delle associazioni culturali presenti sul territorio è andato però scemando e oggi intere parti del territorio vivono uno stato di prolungato abbandono.

Negli anni più recenti si assiste a una stagione di rinegoziazione e in diversi casi a un nuovo periodo di abbandono, da attribuire al fallimento delle modalità di attuazione dei progetti a causa di una continua ridefinizione degli attori e delle destinazioni da insediare (Tab. 2).

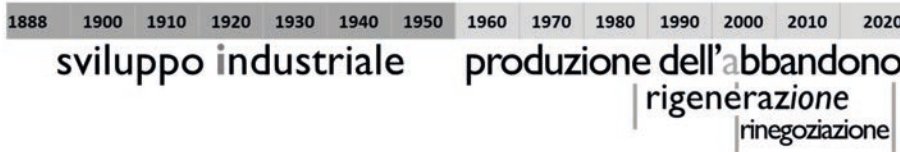


Tabella II | Fasi della produzione e trasformazione di Ostiense.
Fonte: elaborazione a cura di ETICity.

Le ri-funzionalizzazioni più recenti tradiscono una forte spinta alla terziarizzazione e al commercio dell'industria del tempo libero, legata in particolare alla ristorazione e al cibo. Il cambiamento in atto ha già prodotto effetti sulla vita quotidiana di chi abita a Ostiense e sul modo in cui questo territorio, ormai ex-industriale, viene vissuto e rappresentato (EATALY all'Ex Air Terminal, trasformazione di numerose attività lungo Via del Porto Fluviale).

La strategia d'intervento tramite accordi pubblico/privato è degenerata in una revisione continua degli accordi (Ex Mercati Generali, Ex Federazione dei Consorzi Agrari, Ex Consorzi Agrari, Ex Mira Lanza, Ex Italgas). I soggetti concessionari hanno richiesto, e nella maggior parte dei casi ottenuto, il riesame di funzioni da insediare e di cubature concesse. Allo stesso tempo, la crisi economica e i trasferimenti di cubatura dovuti a meccanismi di compensazione urbanistica hanno prodotto un ritorno di capitali di investimenti in aree centrali. Tra tutti, esemplare il caso del Parco pubblico nella Ex Mira Lanza, la cui realizzazione dipende dai margini di profitto che il concessionario può trarre da ambiti di valorizzazione non contigui. La realizzazione del Parco è infatti legata alla maggiorazione della cubatura concessa presso gli Ex Consorzi Agrari e alla revisione delle funzioni da insediare con notevole maggiorazione del carico edilizio, cui si è aggiunta la demolizione dei manufatti originali - da mantenersi secondo l'accordo iniziale - e l'interramento di importanti reperti archeologici in fase di cantiere, dopo accurato censimento da parte della Soprintendenza,



Figura 4 | Il portale degli Ex Consorzi Agrari, unica testimonianza mantenuta nell'intervento di demolizione e ricostruzione del progetto residenziale Porto Fluviale 71 (ETiCity).

Un ulteriore caso di trasformazione privata di superfici a scapito dell'uso pubblico riguarda l'Ex Federazione dei Consorzi Agrari. L'intervento trasformativo completato negli anni 2000, nel rispetto dei contenuti del PUOM, viene completamente rimesso in discussione dal concessionario, che demolisce i manufatti realizzati in precedenza e quanto rimaneva degli edifici originali, abolisce le funzioni insediate (culturali e di servizio pubblico) e le sostituisce con residenze attraverso l'utilizzo del cosiddetto *Piano Casa*, politica di incremento edilizio per mezzo dell'incentivazione dell'iniziativa privata che compromette seriamente la possibilità della Giunta Capitolina di turno di governare le attività edilizie.

Nella stagione della rinegoziazione, il settore privato diventa dunque attore principale in progetti di riuso e trasformazione di alcune delle aree cardine del polo Ostiense. Nella perdita di forza del PUOM come strumento organico di trasformazione, il paesaggio industriale viene utilizzato come 'suggestione' a fini commerciali, al punto che il fascino del passato industriale dell'area diventa un *brand* da consumare, come simboleggiato dal ricorso al paesaggio industriale, al Ponte di Ferro e il Gazometro, per decorare le pareti dei locali (Fig.5).



Figura 5 | Interno di un locale in via del Gasometro (ETiCity).

La suggestione però, è indifferente alle contraddizioni e ai vissuti della storia sociale del quartiere e ha come effetto quello della produzione di un paesaggio urbano senza storia, che diventa appetibile per investimenti nel capitale fisso della città, in iniziative commerciali e di impresa. Questa fase, caratterizzata da interventi speculativi, rende anche esplicita la residualità di alloggi accessibili nel quadrante Ostiense. Non a caso nel cuore del quartiere insistono alcune occupazioni a scopo abitativo che da anni formulano un discorso esplicito sul tema dell'autorecupero (ex Caserme del Porto Fluviale e Alexis lungo la Via Ostiense) e sul diritto all'abitare la città storica. Lo sviluppo delle funzioni come l'Università ha coinciso con l'aumento dei costi dell'abitare e con l'espulsione delle categorie sociali più deboli che vivevano in affitto (soprattutto anziani soli, nuclei monoreddito che hanno perso il lavoro e nuclei monoparentali)².

3 | Conclusioni: implicazioni dell'amnesia di un territorio

La lettura del cambiamento in atto a Ostiense dalla prospettiva della preservazione di un Paesaggio Storico Urbano ci racconta di un territorio in sospenso. Due sono le principali considerazioni che possiamo trarre dalla nostra analisi. La prima riguarda la produzione dell'abbandono come strategia imprenditoriale implicita in un momento di crisi politica ed economica. L'abbandono infatti ha prestato il fianco a un insieme di iniziative private che hanno intravisto il potenziale di investimento nel capitale fisso e simbolico dell'area ma scevre da un legame con la memoria e la storia dei luoghi. Il prolungato stato di abbandono produce un 'vuoto di memoria' e un 'senso di assenza' che giustifica approcci di trasformazione/demolizione/tutela-conservazione del Patrimonio Storico Urbano spesso incoerenti tra loro. Lo stato attuale di abbandono può essere inteso come l'esito principale di una progressiva de-capacitazione della città

² Intervista all'Agenzia Diritti dell'VIII Municipio.

in materia di controllo delle trasformazioni e rischia di diventare una strategia implicita funzionale all'accumulazione privatistica del valore materiale e simbolico della città.

La seconda riguarda le trasformazioni future alla luce della *brandizzazione* dell'area. La suggestione e la seduzione di un paesaggio industriale ci interroga sul senso di un profondo cambiamento in atto e sulla sua possibile gestione. Il tempo dell'abbandono, che ha inizialmente giocato a favore di un progetto organico di riqualificazione in grado di accomodare diversi usi e funzioni, ha anche comportato un aumento del valore potenziale delle aree. Alle premesse conservative e di riuso del discorso pubblico sulla riqualificazione di Ostiense si è oggi sostituito un comportamento predatorio che ha compreso il valore economico di un territorio post-industriale e il suo potenziale in termini evocativi e di *brand*. L'abbandono infatti è solo apparente, non sostanziale: l'attesa favorisce la rinegoziazione a ribasso; la demolizione nei cantieri aperti sollecita il ricorso a rapide soluzioni; l'abbandono costituisce un ricatto per il territorio. Anche il lavoro delle associazioni e organizzazioni locali perde terreno, nella consapevolezza che il tempo dell'attesa aumenta la propria difficoltà o impossibilità di mobilitare interessi in grado di modificare il corso delle trasformazioni predatorie.

Alla luce delle dinamiche in atto, Ostiense si trova in uno stato di sospensione tra passato e futuro, un delicato equilibrio tra conservazione, tutela dell'interesse collettivo e rischio di speculazioni. Un territorio in attesa che si creino le occasioni di 'convenienza' per pratiche di riuso che possono facilmente sconfinare nella speculazione. Un territorio che merita una riflessione sull'impellente necessità di ricostruire una visione di insieme degli interventi, di rivalutare l'interesse pubblico come base degli accordi con gli attori sociali e imprenditoriali, di riprodursi come paesaggio per la cittadinanza intera, evitando il rischio di ridursi unicamente a occasione di profitto per pochi.

Riferimenti bibliografici

- Avarello P., D'Errico R., Palazzo A. L., Travaglini C. M. (2004), *Il Quadrante Ostiense tra Ottocento e Novecento*, in "Roma Moderna e Contemporanea", anno XII, vol. 1-2.
- Berdini P. (2008), *La Città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*. Donzelli, Roma .
- Bertelli P., (2004), "Un perimetro a geometria variabile. Il caso della prima zona industriale", in Palazzo A. L., a cura di, (2005), *Campagne urbane. Paesaggi in trasformazione nell'area romana*, pp. 110-124, Gangemi editore, Roma.
- Cederna A., (2006), *Mussolini urbanista. Lo sventramento di Roma negli anni del consenso*. Corte del Fontego editore, Venezia.
- CEDOT - Centro di Documentazione e Osservazione del Territorio, (2006), *Salviamo dalla Distruzione il complesso dell'ex-Consorzio Agrario*, in *Ricerca e Formazione* 1-8. pag 3-18.

- Chiarini C., (1989), “Aree industriali dismesse e progettazione urbana: la trasformazione dell’Ostiense a Roma”, in *La città europea. Nuove città e vecchi luoghi di lavoro*, ArupAssociates, Bologna, pp. 341-358 .
- Insolera I. (1962 e 2003), *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Einaudi, Torino.
- Insolera I., (1980), *Le città nella storia d’Italia*. Laterza, Roma.
- Italia nostra (1974), *Roma sbagliata, le conseguenze sul centro storico*, Bulzoni Editore, Roma.
- Madgin R. (2010), “The contemporary value of industrial architecture in the Ostiensequarter , 1873- 2008”, in *Papers of the British School at Rome*, Vol. 78 (2010), pp. 297-338.
- Pagnotta G. (2009), *Roma industriale. Tra dopoguerra e miracolo economico*, Editori Riuniti, Roma.
- Stabile F. R. (2012), *La Garbatella a Roma. Architettura e Regionalismo*, Editrice Librerie Dedalo, Roma.
- Torelli Landini E., Travaglini, C. M. (dir.) (2001). *Fabbriche della conoscenza: Roma Tre nel territorio e nella riqualificazione dell’area Ostiense*. Catalogo dell’esposizione, Università degli studi Roma Tre.
- Torelli Landini E. (2007), *Roma: memorie della città industriale. Storia e riuso di fabbriche e servizi nei primi quartieri produttivi*, Palombi, Roma.
- Travaglini C. M. (2004), *Un patrimonio urbano tra memoria e progetti. Roma: L’area Ostiense-Testaccio*. Catalogo dell’esposizione fotografica, Università degli Studi Roma Tre, CROMA – Edimond.
- Travaglini C. M. (2007), “Tra Testaccio e l’Ostiense i segni di Roma produttiva: un paesaggio urbano e un patrimonio culturale per la città”, in *Roma moderna e contemporanea*, XIV, 1/3.
- Tung A. M., (2001), *Preserving the world’s great cities. The destruction and renewal of the historic metropolis*. Clarkson Potter Publisher, New York, pp. 29-69.
- Vannelli, V., (1975), *Lettura / Progettazione del contesto urbano Ostiense di Roma*, Kappa, Roma.
- Zonabend F. (1999), *La mémoire longue: Temps et histoiresauvillage*, Jean-MichelPlace, Paris .

Sitografia

- Progetto Urbano Ostiense Marconi, Piano regolatore Generale, disponibile sul sito del Comune di Roma, <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html>.
- United Nation, Word Heritage Convetion (2011) Urban Historical LandscapesRecommendations, disponibili sul sito, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

Riconoscimenti

ETICity ringrazia di cuore la Prof. Claudia Conforti, la Prof. Francesca Romana Stabile e Giacomo Ravesi per il contributo sostanziale e il sostegno continuo alla ricerca.

Abstract

Di tutti gli strumenti per il contrasto all'emergenza abitativa l'uso del patrimonio pubblico è senz'altro quello più efficace. A Roma vi sono 74 mila alloggi popolari che hanno un valore di 22 miliardi di euro. Contrariamente a quanto si pensa il pubblico detiene una quota ragguardevole del mercato degli affitti a Roma, il 46,8 per cento. Gli alloggi popolari, dati alla mano, risultano essere una quota relevantissima rispetto al mercato degli affitti, un terzo del totale. Questo ricco patrimonio soffre di un drastico fenomeno di sotto utilizzo essendo stato per la maggior parte pianificato per nuclei numerosi ed oggi abitato per due terzi da anziani soli o in coppia. Le politiche abitative, che in questo quadro determinano la popolazione di interi quartieri, sono viste come strumenti per il bilanciamento sociale e per evitare spirali involutive. Una nuova applicazione che dovrebbe interagire con gli altri strumenti della rigenerazione urbana e al tempo stesso razionalizzare le risorse per contrastare l'emergenza abitativa.

The use of public property is undoubtedly the most effective tool for solving the housing shortage. Rome has 74,000 social housing units, valued at 22 billion euros. Contrary to the common perception, the public administration detains a considerable share of the rental market in Rome, 46.8%. Figures at hand, social housing makes up a significant share of the rental market: one third of the total. This valuable asset suffers a drastic phenomenon of under-use. In fact most public housing was planned for large family units, but today is inhabited for two thirds by elderly people, alone or in couples. Housing policies, which in this context determine the population of entire districts, provide the tools for maintaining a social balance and countering regressive dynamics. Their application should interact with other tools of urban regeneration and at the same time rationalize resources to tackle the housing shortage emergency.

Enrico Puccini

Verso una politica della casa: aspetti e questioni dell'emergenza abitativa romana

1 | Introduzione. Una questione che riemerge e la necessità di un nuovo paradigma

Dopo una lunga stagione di disinteresse, il tema della casa, in particolare della “casa popolare”, da un lato è tornato a essere centrale nelle pagine di cronaca, sebbene spesso in chiave scandalistica, dall'altro è rimasto ancora troppo marginale nelle agende del governo e in quelle delle amministrazioni locali. Le politiche che governano la casa, infatti, sia per una normativa eccessivamente stringente e obsoleta sia per una scarsa capacità di lettura dei cambiamenti in atto tendono ancora al mantenimento dello *status quo*, con risultati alterni e grandi sperequazioni. Il welfare in Italia, a cui le politiche della casa si ascrivono, a differenza di altri Paesi europei, non ha un solido e strutturato sistema di aiuti alla persona e ciò ha fatto sì che i costi sociali derivati da una maggiore flessibilità del mercato del lavoro venissero scaricati sul sistema casa e sugli enti locali addetti alla loro gestione (Puccini, 2016: 20).

Negli anni, l'anomalia, tutta italiana, dell'elevato numero di appartamenti di proprietà, da un lato ha relegato le politiche dei governi nazionali sul tema degli alloggi in affitto in second'ordine rispetto all'acquisto, dall'altro ha imposto alle amministrazioni locali dispendiosi interventi tampone per i meno abbienti, escludendo così dalle politiche tutta la fascia intermedia di popolazione. Oggi però l'impoverimento generale del ceto medio, le difficoltà collegate all'accesso al credito e alla precarizzazione del lavoro hanno notevolmente esteso la platea di coloro che si trovano in difficoltà abitative (Puccini, 2016: 20). È più che mai necessario quindi improntare una profonda revisione all'intero impianto delle politiche della casa, che offra risposte efficaci a bisogni nuovi e complessi.

Dal dopoguerra ad oggi, l'atteggiamento prevalente rispetto al tema casa da parte del Legislatore è stato quello di favorirne l'acquisto. Mentre nella nostra costituzione del Diritto all'Abitare non vi è traccia il Diritto all'Acquisto è ben evidenziato dall'articolo 47: «la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio

popolare alla proprietà dell'abitazione». Non stupisce, quindi, che l'Italia sia da un lato il Paese con il maggior numero di alloggi di proprietà in Europa, dall'altro il Paese dove minori attenzioni si sono dedicate allo sviluppo del mercato degli affitti. Se i governi hanno ritenuto di dover concentrare la maggior parte delle risorse in misure per la facilitazione dell'acquisto di alloggi, le amministrazioni locali hanno invece rivolto le loro politiche ai meno abbienti con interventi dalla forte connotazione assistenzialista, così una parte di popolazione è rimasta negli anni priva di politiche e di strumenti. Questo ritardo storico rischia di coglierci impreparati rispetto a una realtà mutevole e sempre più complessa. Una diversa domanda di casa oggi non trova risposta nell'offerta di alloggi, poiché nuovi fattori convergono nel definire le nuove istanze dell'abitare, determinando stridenti contraddizioni: case vuote e persone senza casa. Benché le politiche fino ad ora messe in atto per contrastare queste distorsioni siano ancora inefficaci e poco organiche, dalla crisi di questo sistema potrebbero maturare una nuova visione ed un nuovo approccio alla materia. Perché ciò avvenga è però necessario prendere atto di tutti gli elementi di novità rispetto al passato. Un primo elemento è la sostanziale diminuzione della crescita, intesa nella sua dimensione estensiva come economica, demografica e urbanistica. Il sistema di regole che governa questo settore è ancora impostato sul modello di crescita del dopoguerra. Basti pensare che l'impianto normativo che regola la casa è ancora quello definito durante gli anni sessanta, in pieno boom economico e demografico. Sebbene la scarsa crescita sia un fattore ormai assodato, a questo non è corrisposto un cambio di paradigma, di normativa, di prassi operativa. Un altro fattore è quello determinato da un nuovo atteggiamento culturale rispetto alle politiche sociali. Evitare le concentrazioni di disagio e garantire il mix sociale nei quartieri sono oramai principi universalmente riconosciuti che impongono una revisione dei metodi e degli strumenti stessi della *governance* della città. Il nostro apparato legislativo ed amministrativo è impostato per appagare le istanze sociali solo da un punto di vista meramente quantitativo, mentre questo nuovo approccio implica necessariamente un'implementazione sia dei metodi che degli strumenti attuativi in chiave qualitativa. Se in passato si sono costruiti interi quartieri costituiti dai soli alloggi popolari, oggi qualsiasi nuova azione non può prescindere dal nuovo concetto d'inclusione. La rivoluzione culturale determinata da questi principi dovrebbe avere ripercussioni su tutto il sistema pubblico della casa, anche sul già costruito. Un altro fenomeno incontrovertibile è lo scivolamento della classe media verso soglie di povertà a causa di fenomeni quali l'instabilità o la precarizzazione del mondo del lavoro. L'odierno assetto del welfare è orientato, così come la maggior parte delle risorse, al tentativo di assistere le classi disagiate, che da sempre rappresentano una quota parte minoritaria della popolazione. Benché i fenomeni in atto ci mostrino come tale fascia rischi di accrescersi a causa di un generale impoverimento, poco o nulla viene fatto per impedire questo fenomeno. Un altro fattore riguarda il cambiamento delle dinamiche demografiche. L'invecchiamento della popolazione, l'immigrazione e la riduzione delle dimensioni medie dei nuclei familiari sono tre nuovi elementi da porre al centro della questione abitativa. L'Italia, pur essendo il Paese più

vecchio d'Europa, con un'incidenza degli ultrasessantacinquenni sul totale prossima al 20%, non ha ancora attuato politiche efficaci per la terza e la quarta età, generando il rischio che i costi sociali vengano scaricati solo sul problema abitativo, andando ad aggravare un settore in parte già compromesso. Se oggi le nostre città hanno ancora un bilancio demografico tiepidamente positivo lo si deve solo all'immigrazione. Tuttavia le politiche della casa non hanno ancora un ruolo determinante nelle scelte mirate all'inclusione sociale. La frammentazione dei nuclei familiari è un altro elemento di svolta. Il patrimonio, sia pubblico che privato, nato per accogliere le istanze di nuclei numerosi, oggi soffre di un rilevante fenomeno di sottoutilizzo. La corrispondenza fra famiglia e casa, dominante nel dibattito dal dopoguerra ad oggi, in un Paese con il 45 per cento di *single* rischia di essere fuorviante. Una mutata struttura sociale nella forma e nella composizione apre il dibattito a nuove istanze. Da queste nuove istanze dovrebbe nascere una svolta culturale, se non un nuovo paradigma dell'abitare: una nuova visione in grado di rispondere equamente ai bisogni di tutti.

2 | La casa a Roma, un'emergenza strutturale

A Roma una "emergenza casa" esiste, in forma diversa, da almeno sessanta anni. Dopo un lasso di tempo così lungo un problema dovrebbe essere considerato strutturale e non emergenziale. Considerare invece un problema emergenziale implica dare risposte emergenziali e come tali non solo momentanee ma dettate dalla necessità di risolvere un'impellenza. Il salto paradigmatico che invece si impone è quello di affrontare il problema casa con politiche nel medio e lungo periodo, politiche che necessariamente devono essere integrate in una visione di città a livello complessivo. Politiche di questo tipo implicano osservazione dei fenomeni, rilevamento, programmazione. Per poter pianificare si ha prima bisogno di una attenta lettura della realtà e delle dinamiche in atto fondamentali come basi per la programmazione. Allo stato attuale non esiste un organismo che ha come compito quello di svolgere il coordinamento fra i vari enti e istituzioni che si occupano del tema casa, per cui anche una semplice stima dell'attuale fabbisogno è cosa complessa. Sebbene la legge 431 del 1998 abbia imposto la nascita di un Osservatorio sulla Casa tale osservatorio, ad oggi, non è mai stato realizzato. Pertanto i dati sono in possesso di diversi organismi in assenza di una visione d'insieme. Solo all'interno del Comune di Roma, per fare un esempio, ad occuparsi di casa sono i Dipartimenti delle Politiche Abitative, dell'Urbanistica, dei Lavori Pubblici e del Patrimonio, ovviamente senza alcun tipo di coordinamento. Come evidente, in assenza di una rilevazione solida e affidabile delle necessità e dei fenomeni in atto, fare programmazione ed elaborare quindi una efficace strategia nel medio e lungo periodo risulta pressoché impossibile. Tuttavia se dovessimo formulare una stima del fabbisogno corrente potremo fare riferimento ai dati di Comune, Prefettura, enti gestori e varie associazioni di categoria che individuano in circa 10 mila i nuclei in attesa di un alloggio popolare¹, in 1.300 le famiglie attualmente ospitate nei residence, e in 4.500 i

¹ Dati del Dipartimento Politiche Abitative.

nuclei in occupazione ed in varie soluzioni temporanee². Alcune organizzazioni di settore stimano l'emergenza in circa 12 mila nuclei poiché molte delle famiglie in emergenza hanno già presentato domanda per un alloggio pubblico e quindi sono già censite nel relativo bando comunale. Attualmente nel patrimonio abitativo pubblico, Ater e Comunale, vi sono circa 15 mila nuclei che non ne avrebbero più diritto, 10 mila abusivi e 5 mila decaduti³, da questo appare chiaro come l'emergenza più che abitativa sia gestionale. Tale analisi è confermata dai dati generali sulla popolazione. Le case popolari a Roma sono il 7% dell'intero patrimonio (74 mila alloggi) e le famiglie in condizione di povertà sono il 7% dell'intera popolazione (Istat report 2016). Pertanto a tanti nuclei in difficoltà corrispondono altrettanti alloggi pubblici destinati alle diverse fragilità, il che farebbe presupporre una sostanziale coerenza fra domanda e offerta di alloggi sociali. Purtroppo non è così: difficoltà procedurali, carenza di strumenti per effettuare controlli e verifiche, difficoltà gestionali, una normativa obsoleta e non in ultimo la mancanza di una programmazione pluriennale sul tema rendono tale coerenza del tutto illusoria. Tuttavia se non si affrontano questi nodi strutturali qualsiasi nuovo alloggio pubblico immesso nel sistema, e non vi sono grandi programmi edilizi all'orizzonte, rischia di rivelarsi un mero palliativo.

3 | Il patrimonio abitativo e la popolazione coinvolta

Le Politiche della casa si articolano in un insieme complesso di strumenti che vanno dagli sgravi fiscali, all'erogazione di benefit economici fino all'uso del patrimonio pubblico. Di tutti gli strumenti per il contrasto all'emergenza abitativa l'uso del patrimonio pubblico è senz'altro quello più efficace. A Roma vi sono 74 mila alloggi popolari che hanno un valore di 22 miliardi di euro (Puccini, 2016; 75) Contrariamente a quanto si pensa il pubblico detiene una quota ragguardevole del mercato degli affitti a Roma, il 46,8 per cento (Puccini, 2016; 46). Le case popolari rappresentano il 68,6 per cento dell'intero settore pubblico, suddivise in alloggi di proprietà dell'ATER, 45 mila alloggi, e del Comune di Roma, 28 mila alloggi⁴. Pertanto gli alloggi popolari risultano essere una quota relevantissima rispetto al mercato degli affitti, ovvero un terzo del totale. Spesso, nelle statistiche relative alla casa, questi vengono messi in relazione all'intero stock immobiliare – rispetto al quale la loro incidenza scende al 7 per cento (Puccini, 2016: 45) dissimulando in questo modo la loro natura di alloggi con affitti vincolati che incide quindi sul mercato degli affitti e non su quello della proprietà che segue altre dinamiche. Ciò che stupisce è come, pur detenendo una posizione egemone, il settore pubblico non riesca a formulare e applicare una propria politica. Ovviamente si tratta di alloggi con vincolo d'uso a ragioni sociali che tuttavia

2 Interpolazione fra i dati forniti per occupanti, baraccati e campi rom da varie associazioni: Caritas, 21 Luglio, Movimenti di lotta per la casa, ecc..

3 Dati elaborati sui report annuali di Ater Roma e di Roma Capitale (Bilancio Ater 2016 e report romeo Gestioni 2014).

4 Numero degli alloggi elencati nel Bilancio ordinario Ater Roma e nel sito del Dipartimento Patrimonio di Roma Capitale.

essendo una quota parte rilevante potrebbero incidere sulle dinamiche di un mercato calmierando i prezzi. Invece non è così. La scarsa mobilità del bene, dovuta in parte alle leggi che lo regolano, in parte alla carenza di controlli e in parte alle prassi di chi lo abita, ne inficiano la validità tanto da renderlo un bene congelato. La definizione amministrativa di Patrimonio Indisponibile applicata agli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica appare quanto mai calzante alla luce di queste considerazioni. Pertanto la prima emergenza su cui concentrarsi sarebbe l'ottimizzazione del patrimonio esistente. Trasformandolo in un bene disponibile alla collettività. Un piccolo investimento infrastrutturale nella gestione di questo settore potrebbe dare benefici, in tempi rapidi, a migliaia di cittadini. Da una prima analisi sulla distribuzione del patrimonio emerge come la maggior parte degli alloggi popolari siano perlopiù collocati nell'area di Roma est e Roma sud.

Municipio	Comune	Ater	Totale
I	649	1.314	1.963
II	90	530	620
III	939	6.314	7.253
IV	4.266	6.637	10.903
V	3.831	1.564	5.395
VI	6.633	3.677	10.310
VII	1.205	1.138	2.343
VIII	839	3.273	4.112
IX	549	3.541	4.090
X	4.166	2.105	6.271
XI	1.371	3.138	4.509
XII	266	3.108	3.374
XIII	97	1.266	1.363
XIV	1.006	3.829	4.835
XV	127	821	948

Tabella I | Distribuzione degli alloggi popolari di Ater e Comune di Roma nei Municipi romani.
Fonte: elaborazione dell'autore.

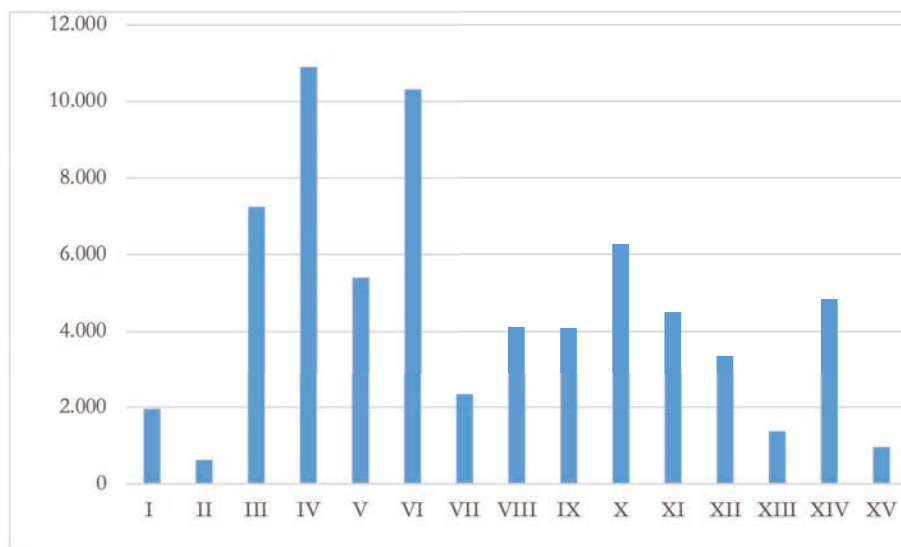


Figura 1 | La distribuzione degli alloggi popolari nei Municipi romani.

Fonte: elaborazione dell'autore.

Il 50 per cento degli alloggi insistono sul territorio di soli quattro Municipi, per ordine di importanza il VI, il IV, il III e il X. Il primo per ordine dimensionale è il VI Municipio, che è caratterizzato dagli interventi più massivi. Nei piani di Tor Bella Monaca, Torre Maura, Torre Spaccata e Ponte di Nona si concentra circa un ottavo della popolazione che beneficia dell'edilizia pubblica residenziale. Dimensione analoga per il IV Municipio che con il quartiere di San Basilio e Tiburtino concentra più di 10 mila alloggi popolari. A seguire il III Municipio dove si trovano gli interventi storici di Monte Sacro e Tufello e delle più recenti realizzazioni come Serpentara e Vigne Nuove. Quarto per ordine di importanza è il X Municipio dove la maggior parte degli alloggi sono concentrati in due zone, Acilia e Ostia Lido Nord. Il Municipio con la presenza minore è invece il secondo con soli 600 alloggi. Attualmente fra i 46.262 abitazioni dell' ATER e i 25.369 del Comune di Roma il patrimonio pubblico residenziale alloggia a 71.631 famiglie, ovvero circa 170 mila persone. A questi devono aggiungersi gli alloggi localizzati al di là dei confini comunali ma gestiti da Roma Capitale e dall'ATER per l'emergenza abitativa romana, che sono 2.652 alloggi, per ulteriori 7 mila persone. Una popolazione ragguardevole che, tanto per fare un esempio numerico, corrisponde a una città medio-piccola come Reggio Emilia o Modena, o ad uno dei Municipi romani. Una "città nella città" di cui in vero si conosce ben poco considerata la già citata assenza di una banca dati integrata del comune e il disallineamento fra le unità di gestione proprie ad Ater - sei zone radiali - e l'organizzazione del territorio comunale in 15 municipi. La composizione dei nuclei familiari che abitano gli alloggi popolari si attesta su una media di 2,3 componenti, un dato di poco superiore alla media generale della popolazione

che a Roma è di 2,1⁵. Viceversa, in passato esisteva una notevole discrepanza fra i due dati poiché gli alloggi popolari erano destinati prevalentemente ai nuclei più numerosi. I Peep, piani per l'edilizia economica e popolare, sono stati pianificati per una composizione delle famiglie che si stimava in cinque o più componenti. Ne discende quindi che gran parte di quel patrimonio risulti oggi sottoutilizzato. Un altro fenomeno demografico evidente all'interno del patrimonio Erp riguarda l'invecchiamento della popolazione. In base alle tabelle censuarie degli enti gestori risulta che l'incidenza di ultra sessantacinquenni sul totale degli assegnatari è pari al 63%, un dato che comparato a quello della media generale della popolazione romana - circa 20% - risulta ben tre volte superiore. Molti di questi anziani sono ancora gli assegnatari originali degli edifici realizzati dal 1975 al 1985 a Roma, anni in cui il patrimonio pubblico è quasi raddoppiato (Puccini, 2016: 77). In sintesi possiamo affermare che gli alloggi popolari sono concentrati solo in zone ben definite della città, nella forma di veri e propri quartieri, che la maggior parte della popolazione è soggetta a forte invecchiamento e che in virtù di una odierna e diversa composizione dei nuclei vi è un forte fenomeno di sottoutilizzo delle tipologie abitative. Una sovrapposizione di fenomeni dall'effetto devastante che potrebbero viceversa convertirsi in una risorsa nel quadro di un nuovo ciclo di politiche pubbliche.

4 | Corviale, un caso di studio

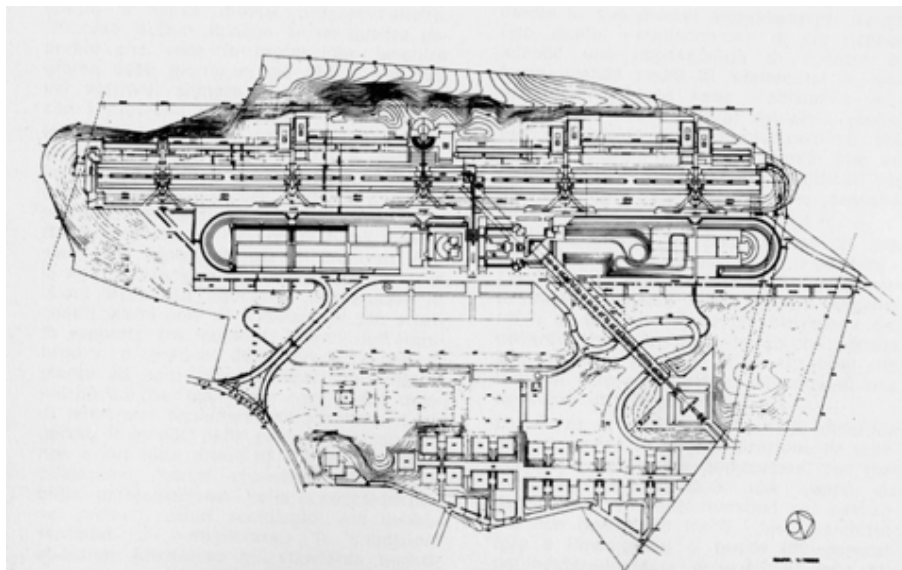


Figura 2 | La planimetria del Piano di Zona 61, detto Corviale.

Il complesso del Corviale, o più correttamente il P.d.Z 61 detto Corviale, si inserisce nel quadro delle realizzazioni del primo piano per l'edilizia economica e popolare varato dal Comune di Roma nel quadro della legge 167 del 1962.

⁵ Dato dall'Annuario statistico di Roma Capitale 214.

Tali interventi rappresentavano una quota molto rilevante del patrimonio pubblico di edilizia residenziale presente a Roma. Sebbene sia identificato nell'immaginario collettivo con il suo corpo centrale ovvero il noto edificio che si sviluppa in lunghezza per circa un kilometro, Corviale è in realtà un complesso che si estende su 60 ettari prevedendo diverse diverse funzioni: servizi, aree verdi, scuole, mercati e spazi commerciali oltre a ovviamente le residenze. Grazie all'eccezionalità della soluzione urbanistica adottata è forse l'intervento più dibattuto e studiato di quella stagione, un intervento sul quale insistono, allo stato attuale, una serie di progetti di riqualificazione e rifunzionalizzazione. Tuttavia non entreremo nel merito né delle sue architetture né dei successivi progetti di riqualificazione ma faremo una mera analisi della sua popolazione e sulla sua evoluzione nel tempo per inquadrarlo nel tema del sottoutilizzo del patrimonio pubblico. D'ausilio in questo compito possono essere le parole che lo stesso Fiorentino utilizza per la sua descrizione: «La superficie interessata all'evento è di 605.300 metri quadri per un insediamento complessivo di 8.500 abitanti, di cui 1.600, da alloggiare in cooperative Gescal e 6.900 nelle abitazioni costruite dall'IACP "per la generalità" dei lavoratori; la realizzazione di quest'ultime, con i relativi servizi ed infrastrutture, costituisce l'obiettivo del programma in corso di attuazione».⁶ Suddividendo le 6.900 persone previste negli alloggi popolari per i 1202 alloggi realizzati si ottiene una media di 5,7 abitanti ad appartamento, anche se nella relazione tecnica allegata al progetto si cita il dato di 5,22 componenti a nucleo. La definizione delle tipologie edilizie, che spettava agli uffici IACP, era prevalentemente basata sulle liste di attesa e venne elaborata in base all'articolo 5 della cosiddetta legge Tupini, che fissa come standard dimensionali mq 45, 80, 90, 110, una legge del 1949. Corviale, come le altre realizzazioni coeve, nasce dall'esigenza di risolvere l'annoso problema dei borghetti e dei baraccamenti che in quegli anni affliggevano la Capitale, in cui viveva una popolazione composta da famiglie numerose che raggiunse la ragguardevole cifra nel 1968 di 63.000 unità (Insolera, 2011: 282). Pertanto all'epoca appariva ragionevole tarare il taglio degli appartamenti sui nuclei numerosi.

Dall'analisi delle tipologie realizzate possiamo ricavare in dettaglio come erano stati ripartiti gli alloggi del Corviale. Il 5,5 per cento degli alloggi, era destinato a nuclei fino a tre componenti, il 6 per cento per nuclei fino a 4, il 39 per cento per nuclei fino a 6 e il 24 per cento per nuclei fino a 9 con metrature che variavano da un minimo di 56mq a un massimo di 118 mq.

⁶ Mario Fiorentino (1974), *Relazione allegata al progetto del P.d.Z 61 detto "Corviale"*.

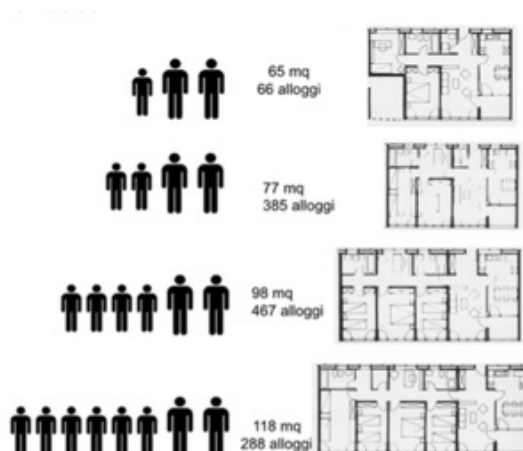


Figura 3 | La composizione degli alloggi a Corviale.
Fonte: Relazione allegata al progetto di Mario Fiorentino.

A Corviale, come negli altri interventi coevi, le dimensioni degli appartamenti furono calcolati sulla base di leggi già allora antiche⁷ e senza operare alcuna proiezione sull'evoluzione della struttura delle famiglie. Circostanze ulteriormente aggravate dal protrarsi dei tempi di realizzazione che videro la consegna del complesso nel 1982, ovvero circa 10 anni dopo la sua progettazione. Negli anni ottanta ovviamente lo scenario era mutato, la struttura della famiglia era cambiata e le tipologie edilizie erano di fatto già obsolete. Purtroppo i dati delle prime assegnazioni sono irrintracciabili negli archivi ma il primo censimento utile, in cui i nuclei sono scorporati per componente, del 2006 ci restituisce una fotografia impietosa dello stato di fatto: più della metà delle famiglie insediate è infatti composta da nuclei di una o due persone, una fattispecie che non era nemmeno prevista fra le tipologie iniziali. Il successivo censimento del 2016 non fa altro che confermare questa tendenza.

Composizione del nucleo familiare degli abitanti	Censimento Ater del 2006		Censimento Ater del 2016	
	%	N. di nuclei insediati	%	N. di nuclei insediati
1	17%	205	22%	241
2	32%	389	34%	376
3	25%	298	24%	260
4	17%	204	11%	128
5	6%	72	5%	50
6	2%	13	2%	19
da 7 a 9	0,8%	8	0,6%	6

Tabella II | La composizione delle famiglie a Corviale secondo i rilevamenti del 2006 e del 2016.

⁷ Legge Tupini del 1949.

Componenti nucleo familiare	Previsione di progetto (1972)		Stato attuale	
	Nuclei familiari previsti	%	N. dei nuclei insediati	%
Fino a 3	66	5,5%	877	80%
4	385	32%	204	11%
Da 5 a 6	467	40%	69	7%
> 7	288	24%	6	0,6%

Tabella III | Raffronto fra la composizione delle famiglie previste nel progetto e lo stato attuale.

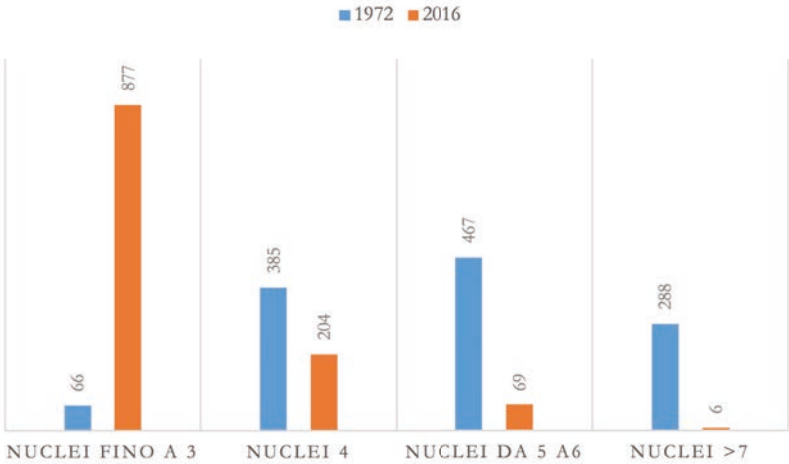


Figura 4 | Raffronto fra la composizione delle famiglie previste da piano e l'attuale composizione.

I nuclei numerosi, maggiori di sei persone, per cui è stato strutturato la maggior parte dell'intervento sono oggi meno del tre per cento. Viceversa i nuclei piccoli, quelli che sarebbero dovuti essere solo il cinque per cento del totale, oggi sono la maggioranza, ovvero l'ottanta per cento. Il sotto-utilizzo delle tipologie abitative appare in tutte le due dimensioni in linea con quanto rilevato nel caso di altri complessi realizzati nel quadro della legge 167. Ad aggravare la situazione nel 2000 è entrato in vigore il Regolamento Regionale n.2 che, come vedremo nel prossimo paragrafo, collega la composizione del nucleo familiare alla dimensione dell'alloggio da assegnare. Pertanto non solo il patrimonio di edilizia pubblica residenziale è sottoutilizzato ma rischia di essere inutilizzabile nel prossimo futuro considerata la pressante domanda di alloggi per nuclei piccoli. Altro spunto di riflessione è dato dall'invecchiamento della popolazione nelle case popolari. A Corviale secondo le rilevazioni del 2016 684 nuclei, su uno dato complessivo di 1202, sono composti da persone con più di 65 anni, di cui 441 alloggio da soli e 243 in coppia. Quindi più della metà degli alloggi sono abitati da anziani e più di un terzo da anziani soli.

Il calo demografico è così imponente che si ripercuote anche sulle densità abitative dell'intero complesso. Infatti dalla densità prevista da piano che era di

140 abitanti ad ettaro si è passati alla attuale 50 abitanti ad ettaro, un decremento di un terzo.

Abitanti previsti da piano	Censimento IACP del 1992	Censimento Ater Roma 2006	Censimento Ater Roma 2016
6.900	4.500	3.100	2.800

Tabella IV | Gli abitanti previsti e quelli effettivamente insediati.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ater.

Pur in assenza di dati relativi agli insediati effettivi al momento delle prime assegnazioni, si può tuttavia osservare come si sia passati dai 6900 abitanti previsti dal piano ai 2.800, quasi il 60% in meno. La decrescita demografica è dipesa dalla progressiva perdita di componenti dei nuclei originari come testimoniato dalla presenza di 441 anziani che oggi vi vivono soli. Quello di Corviale è un caso che ci consente di mettere in risalto anche altre criticità quale il rapporto fra servizi, qualità urbana e qualità delle architetture. Fra le critiche storicamente mosse al Corviale vi è sempre stata quella della mancata realizzazione dei servizi. Tuttavia in questo piano di zona negli ultimi trenta anni le amministrazioni hanno concentrato molte risorse sia completando i servizi previsti sia inserendo dotazioni aggiuntive quale il secondo campo di rugby per importanza della capitale, una piscina comunale, una biblioteca e un centro commerciale. Ad oggi, quindi, il rapporto fra dimensioni dei servizi disponibili e popolazione insediata appare molto favorevole e assai superiore alle soglie minime previste dalla legislazione sugli standard urbanistici. A questo rapporto favorevole contribuiscono non solo i servizi aggiuntivi realizzati ma anche la solo parziale realizzazione dell'edilizia in cooperativa – ad oggi poco più di 400 abitanti ulteriori - prevista nel piano iniziale.

Servizi	Superfici realizzate (mq)	Standard D.M. 1444 (mq \ ab)	Standard realizzati (mq \ ab)
Istruzione	50.700	4,50	15,7
Attrezzature comuni	27.750	2,00	2,00
Parchi, gioco, sport, verde	255.140	9,00	79.5
Parcheggi pubblici	22.000	2,50	6.8

Tabella IV | Corviale, le superfici a servizi, i minimi di leggi e quelli realizzati.

Gli standard realizzati a Corviale superano la dotazione minima imposta dal D.M. 1444/68: la disponibilità di attrezzature comuni è di quattro volte superiori mentre il verde pubblico è nove volte. Se per dotazione di servizi il Corviale appare

uno dei migliori quartieri di Roma, la percezione della qualità della vita da parte degli abitanti è di segno opposto. Alla luce di queste considerazioni l'approccio quantitativo alla base degli standard dovrebbe essere rivisto in chiave qualitativa. I complessi di alloggi popolari che come Corviale sono stati realizzati in seguito alla legge 167 del 1962 rappresentano la parte più cospicua del patrimonio residenziale pubblico e, alla luce di queste analisi, anche la più critica. Lo spopolamento, il sottoutilizzo, l'invecchiamento della popolazione sono tendenze che raramente confluiscono nelle ricerche e nei progetti di rigenerazione urbana che viceversa insistono ancora su aspetti meramente fisici e funzionali a scapito di quelli sociali e demografici che, come dimostrato, risultano decisivi.

5 | Un vecchio patrimonio per una nuova domanda

Nel paragrafo precedente è emerso come il patrimonio di alloggi di edilizia residenziale pubblica sia ampiamente sotto utilizzato. La composizione delle famiglie residenti oggi è profondamente mutata rispetto a quella prevista, tanto da modificare sensibilmente anche la densità abitativa di alcune aree. Ora cerchiamo di capire come questo patrimonio, non destinato a mutare nei prossimi anni, può soddisfare la futura domanda di alloggi. Se appare difficile stimare l'esatta composizione della domanda in affitto sul mercato privato, quella relativa all'offerta pubblica è viceversa stimabile in virtù del carattere pubblico dei bandi di assegnazione predisposti da Roma Capitale. All'ultimo bando pubblicato nel 2012, e ancora vigente, hanno risposto circa 16 mila famiglie, di cui 10 mila già presenti in graduatoria, che rappresenteranno la futura domanda di alloggi popolari. Da questo si possono ricavare alcune informazioni di base come la composizione del nucleo, l'età, il reddito e il tasso di invalidità. Le famiglie e gli alloggi sono combinati attraverso il regolamento regionale⁸ che assegna li assegna proporzionalmente alla dimensione del nucleo. Il patrimonio è diviso in quattro diverse categorie dal regolamento: alloggi fino a 45 mq destinati a nuclei di 1 o 2 persone, alloggi da 45 a 60 mq per nuclei da 2 o 3 persone, alloggi dai 60 ai 75 mq per nuclei da 4 e maggiori di 75 per nuclei di 5 o più persone. Guardando a queste classi di assegnazione, il patrimonio risulta così composto:

Dimensione dell'alloggio	N. di alloggi regionali Ater	N. di alloggi del Comune di Roma	%	N. di persone per nucleo familiare
45 mq	4.941	3.082	11%	1/2
45 mq/60 mq	10.922	6.441	23%	2/3
60 mq/75 mq	11.914	6.988	25%	4
> 75 mq	19.521	11.491	41%	>4

Tabella V | La composizione del patrimonio erp a Roma in base alle classi di assegnazione.
Fonte: elaborazione dell'autore su dati Ater e Roma capitale.

⁸ Regolamento Regione Lazio n.2 del 2000.

La parte prevalente del patrimonio è destinata ai nuclei numerosi mentre solo il 10 per cento degli alloggi è per nuclei piccoli. Dalla analisi delle domande del Bando Comunale otteniamo invece la composizione delle famiglie in attesa di un alloggio: i nuclei piccoli sono circa la metà mentre le famiglie numerose sono solo il 13 per cento, una chiara inversione rispetto alle previsioni proprie alla pianificazione di gran parte dei complessi di edilizia pubblica.. Mettendo in relazione i due dati possiamo quindi farci un'idea dello squilibrio esistente fra la domanda e l'offerta di alloggi pubblici.

Dimensione dei nuclei	% nel bando erp	% di patrimonio destinato
1 o 2 persone	50%	11%
3 persone	23%	23%
4 persone	14%	25%
> 4 persone	13%	41%

Tabella V | Composizione dei nuclei familiari nella graduatoria erp (Bando 2012 Roma Capitale) e la composizione del patrimonio erp.

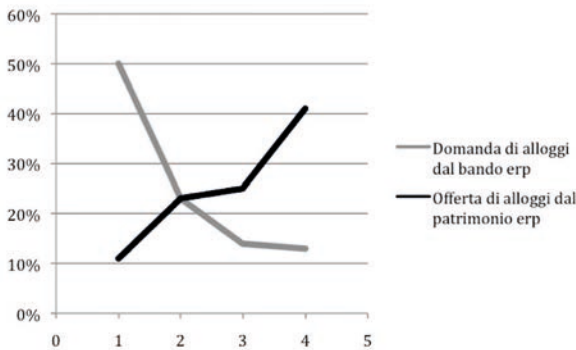


Figura 5 | La domanda e l'offerta di alloggi popolari.

La discrepanza fra domanda e offerta di alloggi è evidente, solo per i nuclei da 3 persone si osserva una condizione di equilibrio. La presenza del 50 per cento di nuclei da uno o due persone nelle graduatorie a fronte dell' 11 per cento di alloggi disponibili e speculare alla disponibilità di un 41% di alloggi per i nuclei superiori a 4 componenti a fronte di una domanda del solo 13 per cento. A fronte di questi dati e in virtù della normativa attuale, circa un quarto degli alloggi potrebbero rimanere vuoti nel medio periodo. Pertanto non solo il patrimonio pubblico è allo stato attuale ampiamente sottoutilizzato ma rischia nel prossimo futuro, se non intervengono provvedimenti di carattere strutturale, di essere inefficacie a soddisfare la domanda abitativa.

6 | Conclusioni: verso una politica della casa

Le politiche della casa sono oggi relegate a un ruolo marginale, spesso coincidente con la gestione dell'emergenza abitativa. Tuttavia non solo esse riguardano

direttamente un numero molto più elevato delle 12 mila famiglie in condizioni di “disagio abitativo”: solo negli alloggi popolari abitano 170 mila persone, 30 mila invece sono le famiglie in affanno con il pagamento degli affitti, 10 mila gli sfratti esecutivi pendenti su Roma, 50 mila gli studenti fuori sede, 10 mila le giovani coppie che non trovano casa, 10 mila le famiglie in affanno con il pagamento del mutuo, per un totale di almeno 300 mila abitanti⁹.

Proprio in virtù del fatto che incidono, o dovrebbero incidere, su un numero così elevato di persone potrebbero trovare campo d'applicazione non solo per contrastare il disagio abitativo ma per influenzare alcune dinamiche urbane negative. Il patrimonio pubblico, ampiamente sottoutilizzato, potrebbe in parte contribuire alla risoluzione dell'emergenza abitativa ed essere, al tempo stesso, usato per controbilanciare alcune spinte sociali e fenomeni involutivi che si osservano nella città.

In virtù dei meccanismi propri ai bandi pubblici che abbiamo discusso, i complessi di edilizia pubblica vengono a configurare così delle aree caratterizzate da forti criticità sociali fra le quali anche lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione. In virtù dell'emergenza, l'amministrazione continua a selezionare nuovi abitanti sulla base di criteri che tendono a concentrare ulteriore disagio sociale in aree in cui è già presente del disagio sociale. Tali meccanismi vengono a configurare dei veri e propri *administrative ghettos*, dato che sono le amministrazioni locali ad assegnare gli alloggi a decretare gli sgomberi nei complessi di edilizia pubblica determinandone così il tessuto sociale.

Pertanto un'efficace risoluzione dell'emergenza abitativa avrebbe più ampi effetti sulla gestione e pianificazione della città liberando risorse per una più oculata pianificazione sociale dei quartieri più critici, in cui ancora continuiamo ad inserire nuclei problematici in virtù di una “emergenza abitativa”. Oggi territori quali Tor Bella Monaca, Torre Angela, Corviale, Primavalle, San Basilio, Ostia Nord, Acilia, Trullo, Tufello, Fidene in cui si concentrano la maggior parte delle case popolari se da un lato sono spesso oggetto delle cronache cittadine per questioni relative all'ordine pubblico dall'altro sono al centro di dispendiosi progetti di recupero, che non affrontano le questioni poste dalle tendenze sociali e demografiche che abbiamo osservato.

Le politiche della casa inoltre dovrebbero dare risposte anche a una parte della popolazione oggi esclusa da qualsiasi beneficio. A Roma oltre ai nuclei “in emergenza” vi è una componente consistente della domanda che incontra difficoltà di accesso al mercato:, dalle circa 10 mila giovani coppie¹⁰ che non riescono a formare un autonomo nucleo familiare per gli eccessivi costi di un alloggio, ai 50 mila studenti fuori sede¹¹ e ad una parte sempre più consistente di ceto medio non in grado di affrontare un canone d'affitto di mercato o un mutuo. Questa domanda, per il suo profilo socio-demografico, potrebbe giocare un ruolo importante nella rivitalizzazione di aree critiche. Contenere l'emergenza in questo

⁹ Dati elaborati dall'autore su interpolazioni Istat, Cresme e Roma Capitale.

¹⁰ Dati Cresme, Report sulla condizione abitativa di Roma, 2012.

¹¹ Dati elaborati dall'autore in base all'Anagrafe nazionale studenti del Ministero dell'Istruzione.

scenario può liberare risorse e alloggi per far fronte a queste nuove istanze con un giovamento complessivo in questi quartieri, nella periferia e nella città tutta. Le politiche della casa dovrebbero avere un ruolo di contrasto a dinamiche involutive che non si verificano solo in periferia ma anche in centro: attraverso i sussidi per arginare gli sfratti e gli alloggi pubblici si porrebbero tamponare meccanismi di espulsione degli abitanti collegati alla rendita. In alcuni paesi europei hanno già iniziato a lavorare su diversi criteri di assegnazioni degli alloggi popolari: il protocollo di Delf del 2002 attivo in Olanda¹² e sperimentato in altre nazioni, fissa nuovi parametri che includono ad esempio le preferenze delle famiglie. Parallelamente si stanno sviluppando progetti integrati nei quartieri più critici che coinvolgono casa, lavoro, inclusione sociale e riqualificazione urbana, dei veri e propri laboratori urbani. Si sperimenta non solo una nuova metodologia di gestione e pianificazione ma una nuova visione di città, aperta, inclusiva e partecipata. Nel 1961, la sociologa e giornalista Jane Jacobs scriveva:

«Nelle nostre città abbiamo bisogno di tutte le forme di diversità, intimamente mescolate fra loro in modo da sostenersi a vicenda, affinché la vita cittadina possa svolgersi in modo decoroso e costruttivo e gli abitanti delle città possano mantenere in vita e sviluppare ulteriormente questo particolare tipo di società e di civiltà. Agli enti pubblici e semipubblici spetta il compito di realizzare alcune delle attrezzature che contribuiscano alla diversità umana» (Jacobs, 1961: 225). Queste riflessioni contenute in “Vita e morte delle grandi città” precedono di un anno la legge 167 del 1962. Per quanto la legge usasse proprio il mix sociale le successive realizzazioni ne hanno tradito l’impianto. Ostia Nord con i suoi 5.500 alloggi popolari, Tor Bella Monaca con i suoi 5 mila alloggi popolari e San Basilio con i suoi 4 mila e ottocento alloggi popolari, solo per fare degli esempi, ne sono una dimostrazione evidente. Oggi, a 57 anni di distanza, siamo ancora lontani da mettere in pratica i suoi insegnamenti.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Fedrici M. (2008), Il social housing in Europa, in *CAPPeper*, n.48.
 Cresme (2012), Report sulla condizione abitativa di Roma.
 Fiorentino M. (1974), Relazione allegata al progetto del P.d.Z 61 detto “Corviale”.
 Insolera I. (2011), *Roma moderna, da Napoleone I al XXI secolo*, Einaudi editore, Torino.
 Jacobs J. (1961), *The death and the Life of Great American cities*, Random House, New York.
 Puccini E. (2016), *Verso una politica della casa, dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale*, Ediesse, Roma.

¹² M.Baldini, M. Fedrici, *Il social housing in Europa*, in *CAPPeper*, n.48, 2008, p.46.

Abstract

Questo contributo intende approfondire il fenomeno dello sfratto a Roma e utilizzarlo come una ‘finestra di policy’ per esplorare il campo di studi relativo ai fenomeni di “espulsione urbana” e alle possibili azioni di prevenzione. A questo fine saranno approfondite le questioni teoriche che il processo di sfratto solleva, le forme assunte da diversi regimi di espulsione in atto a Roma, gli attori delle pratiche del discorso anti-sfratto e le principali politiche. Al fine di contribuire al dibattito sulla questione abitativa, il contributo prima offre alcuni elementi di apprendimento che emergono dall’osservazione del fenomeno e successivamente una riflessione sulla multidimensionalità dello sfratto e sui conflitti che l’attuale situazione frapponne allo strutturarsi di una efficace politica di prevenzione. Una politica che, si argomenta, dovrebbe basarsi su forme di solidarietà tra diversi gruppi sociali, sul ripristino di una condizione di equilibrio tra beneficiari diretti e indiretti delle politiche pubbliche e valore d’uso e di scambio delle risorse in campo.

This paper deals with the rise of evictions and anti-eviction practices in Rome after the economic crisis and it argues for the prevention of displacement as the sphere in which relies the possibility of housing policies innovation in time of austerity. With the burst of the economic crisis and consequent recession, the invisibility and individual dimension of urban displacement in its direct form (eviction) ended. Eviction became visible and the most brutal evidence of a collective new housing questions tied up with labour precariousness and austerity. Consequently, anti-eviction practices acquired new centrality in policy discourses opening them up to a wide range of preventing practices. Measure to prevent eviction are timidly rising in the policy arena in several European countries and are a matter of intense confrontation between institutions and urban social movements. In Rome, a city where anti-eviction platforms are historically rooted and organic to housing movement and tenants’ unions, evictees with the support of anti-eviction platforms can obtain moratoria and postpone the order enough to find alternatives. However, the paper argues that this extension is not well exploited as policy windows and preventing measure are failing to meet the target. Moreover, eviction orders have been recently used as mechanism to eradicate social conflicts and by which to justify an acute predatory phase of commodification of urban assets. In the face of this state of the art the paper explores the strength and ambivalences of current anti-eviction practices in Rome. In more detail, the paper frames the types of displacement occurring in the city; explores different case of anti-eviction practices, and institutional responses that animate the political debate about eviction; explores the limits of anti-eviction discourses, its ambivalence, manipulation and the limits of solidarity that goes hand by hand with eviction. The paper concludes arguing that seeing anti-eviction practices as “policy windows” means to prefigure the prevention of urban displacement as guiding principle for housing reforms. This therefore means to re-establish solidarity between different social groups currently in conflict, and to restore a balance between civil and social rights, between old and new issues emerging in the housing policy domain.

Sandra Annunziata



Pratiche e discorsi anti-sfratto a Roma in clima di austerità

1 | Introduzione

Il presente contributo intende discutere il fenomeno degli sfratti e degli sgomberi a Roma interpretandolo come una ‘finestra’ per l’azione e il disegno di politiche in cui giocano un ruolo cruciale le competenze in materia di prevenzione. Sfratti e sgomberi sono dei procedimenti che implicano un conflitto ma anche un importante spazio di negoziazione tra aspettative ed esigenze di diversi soggetti coinvolti. Il lasso di tempo entro il quale vengono “eseguiti” rappresenta quindi una importante finestra per osservare le politiche orientate alla prevenzione, nonché un campo d’azione e di ricerca poco esplorato ai fini di una trattazione dell’emergenza abitativa che caratterizza Roma. L’incremento di alloggi di edilizia pubblica mediante recupero edilizio, l’acquisizione di patrimonio e la conversione di aree demaniali sono le linee d’intervento di cui si discute ma che, per quanto promettenti, avranno tempi di attuazione lunghi che appaiono poco in linea con l’attuale clima di austerità e con l’aumento delle intimazioni ed esecuzioni di sfratto, moratorie di sgombero e sgomberi con forza pubblica¹. Molto meno dibattuto è il tema della prevenzione di “seconda soglia”, intesa come un insieme di politiche, norme, regolamenti e investimenti pubblici orientate al comparto dell’affitto e atte a garantire un equilibrio tra diritti civili e diritti sociali.

Il contributo è organizzato come segue. Nel primo paragrafo presento e discuto brevemente alcuni termini teorici e di scala riguardo il fenomeno dell’espulsione urbana. Nel secondo descrivo le forme assunte dai regimi di espulsione in atto a Roma a partire dai soggetti coinvolti e gli attori del discorso anti-sfratto e ricostruisco il quadro di quelle ‘finestre di opportunità’ di cui un soggetto

¹ Nel saggio utilizzerò le parole sfratto e sgombero per riferirmi a forme di espulsione diretta. Si tratta di procedimenti di rilascio di un immobile di cui il primo per morosità o finita locazione in conformità con un contratto e regolamentato dal Codice Civile (Art. 658) il secondo per reato di invasione ai sensi del Codice Penale (Art. 633) ovvero in caso di uso in assenza del consenso della proprietà. Anche un procedimento di sfratto può assumere la forma di una moratoria di sgombero in mancanza del rilascio dell’immobile.

sotto sfratto dispone al fine di prevenirlo. Infine, nelle conclusioni, avanzo una riflessione sulle questioni e i conflitti che limitano lo strutturarsi di una politica di prevenzione basata su forme di solidarietà tra diversi gruppi sociali.

2 | Accenni teorici sull'espulsione diretta, ovvero lo sfratto.

Nell'*International Encyclopedia of Housing and Home* lo sfratto è descritto come «*The permanent and involuntary expulsion of people from their place of residence. An eviction gives effect to a stronger claim on the property than that of the occupier*» (Slater 2011: 129). Questa definizione permette di individuare le principali caratteristiche del procedimento: i) implica l'espulsione di un utilizzatore da un bene di proprietà altrui; ii) può avvenire contro la volontà dell'utilizzatore; iii) esplicita un conflitto dovuto al venire meno dei termini contrattuali - o degli accordi informali - che governavano l'uso del bene oggetto di contesa; v) esplicita un'asimmetria di potere tra proprietario e utilizzatore. Di conseguenza lo sfratto non riguarda tutti, ma solo una determinata tipologia di utilizzatori, tendenzialmente i non proprietari e i più vulnerabili (Madden & Marcuse, 2016). Si tratta a tutti gli effetti della manifestazione più concreta di un complesso processo di espulsione urbana che ha sia tratti tangibili, come la materialità dell'espulsione di un corpo da uno spazio, che immateriali, come la cancellazione di elementi di radicamento e opportunità di sviluppo individuale derivanti dalla permanenza *in* o dall'accesso *a* un determinato contesto.

Contribuiscono alla comprensione del fenomeno diverse discipline: le teorie dello sviluppo (Penz et al., 2011); gli studi su *gentrification* e *displacement* (Hartman et al. 1984) e gli *housing studies* (Desmond 2012, 2016). Queste discipline si differenziano soprattutto per la scala alla quale osservano gli effetti del fenomeno e per l'individuazione delle cause che lo producono. Il fenomeno infatti è multivariabile e multiscalare. Può essere causato da problemi personali e interpersonali che hanno implicazioni sulla salute e la qualità delle relazioni di vicinato; può essere dovuto a cause sistemico-strutturali come la perdita del lavoro in momenti di crisi e/o la carenza di politiche pubbliche per la casa (Steinberg et al. 2011; Gerull, 2014). In particolare, gli *homelessness studies* osservano lo sfratto intendendolo come la porta di accesso a una condizione di esclusione abitativa estrema, assimilabile a quella dei senza fissa dimora. Per questo motivo le politiche che assumono una prospettiva anti-sfratto occupano l'area della prevenzione alla povertà (Commissione Europea 2016). Il tema non è nuovo nelle scienze sociali, la crisi e la recessione economica che ne è seguita hanno però segnato un punto di svolta nella sua trattazione. Prima della crisi l'espulsione urbana nella sua forma diretta non era percepita quale problema di natura collettiva e non era centrale nel disegno delle politiche. Negli anni recenti, l'acuirsi di diversi regimi di espulsione ha fatto sì che una compagine molto variegata di soggetti, che sfugge quasi completamente alle rilevazioni statistiche, sia sotto sfratto per morosità nel pagamento di affitti e mutui a causa di costi abitativi la cui incidenza sul reddito appare insostenibile. Per questo si è ampliato il numero di studi sulle piattaforme anti-sfratto quali chiavi per esplorare la relazione tra crisi e casa così come quello delle proposte di riforma che propongono, tra le altre cose, la conversione di

alloggi di proprietà di istituti di credito e destinati al mercato dell'acquisto in alloggi da destinare ad affitto sociale (Colau & Alemani 2012).

3 | Regimi di espulsione a Roma²

A Roma il tema degli sfratti e le pratiche anti-sfratto non sono nuovi, sono però cambiati molto negli ultimi anni³. Nella seconda metà degli anni '90 l'aumento degli sfratti si configurava già come una emergenza al punto che i movimenti di lotta per la casa ottennero per Roma l'introduzione di un regime di 'emergenza abitativa' che si è protratto, fino ad acuirsi, negli anni recenti⁴. La formalizzazione di tale regime ha permesso il ricorso a moratorie anti-sfratto a favore delle categorie più vulnerabili e la costituzione di spazi di confronto tra istituzioni e movimenti sociali. A differenza del passato però, negli anni della recessione economica, si è assistito alla contrazione di tale spazio e all'aumento di pratiche di abitare informale (Belotti & Annunziata, 2018).

Limitandoci al solo campo dell'abitare⁵, si assiste alla compresenza e intensificazione di diversi rischi di espulsione. Tra questi, il pignoramento della casa, che colpisce coloro che sono in sofferenza nel pagamento del mutuo. Particolarmente significativo in Spagna, Grecia e Portogallo, lo sfratto ipotecario non è il più diffuso in Italia dove il mercato dei mutui ha retto meglio che in altri paesi grazie all'introduzione di alcune misure di rinegoziazione del debito (Magri & Pico, 2012) e per una percentuale di indebitamento privato inferiore alla media Europea (Morsy & Sgherri, 2010). Ciononostante studi recenti hanno documentato l'aumento di casi di sofferenza bancaria tra coloro che hanno cercato una soluzione in occupazioni a scopo abitativo (Di Felicianantonio 2016).

A Roma, lo sfratto per morosità riguarda invece chi vive in affitto a libero mercato ma anche i ceti medi residenti in appartamenti degli enti previdenziali che hanno visto duplicarsi i canoni in seguito a cambiamenti di gestione⁶. A Roma vive in affitto il 20,3% delle famiglie, la maggior parte delle quali in aree consolidate in cui gli affitti sono più cari (Agenzia delle entrate 2017). Il numero degli sfratti è in costate aumento, solo nel 2016 gli sfratti richiesti sono stati 8962 di cui 3215

2 Il caso di Roma è stato sviluppato mediante osservazione e interviste presso sportelli e piattaforme anti sfratto effettuate tra marzo e giugno 2016 nell'ambito del progetto *Anti-Gentrification policies and practices in Southern European Cities*, finanziato dalla UE con il fondo Marie Curie IEF.

3 Tale cambiamento emerge dal confronto con occupanti storici del Coordinamento di Lotta per la Casa, intervista anonima.

4 Nel 1999 venne approvato il *Protocollo per l'emergenza abitativa* che prevedeva: un finanziamento per l'acquisizione e l'auto-recupero di immobili a scopo abitativo; l'obbligo di istituzione in ogni municipio di strutture di accoglienza temporanea; un fondo dedicato per situazioni di estrema deprivazione. Questo protocollo è stato poi riattualizzato dalla *Deliberazione programmatica sulle politiche abitative e sull'emergenza abitativa nell'area comunale romana* del 2005 e più recentemente la Delibera Regionale¹⁸ del 2014 *Piano Straordinario per l'emergenza Abitativa*.

5 Un ragionamento a parte meriterebbero gli sgomberi degli spazi sociali, dei centri sociali e delle realtà associative che utilizzano spazi di proprietà comunale, originariamente occupati e/o dati in concessione dal Comune e oggi sotto sgombero in seguito all'approvazione della Delibera n. 140 del 2014.

6 Intervista presso rete anti-sfratto La Magliana.

eseguiti con la forza pubblica, + 6,11 % rispetto all'anno precedente (Ministero dell'Interno, 2017), una tendenza che incide inevitabilmente sulle domande inevase di alloggio popolare che a oggi sono più di 16.000 di cui 8600 nell'area del "disagio grave" (Puccini 2016).

A questi si aggiungono gli sgomberi da alloggi ERP che riguardano per lo più chi ha occupato senza titoli e più raramente chi permane negli alloggi avendo da tempo superato i requisiti di reddito. Si tratta di un procedimento richiesto dall'ente gestore per garantire l'assegnazione di alloggi a chi è regolarmente in attesa. Come nota Puccini, se assumessimo un approccio meramente "legalitario", sarebbe sufficiente sfrattare una decina di migliaia di soggetti senza titolo per dare risposta ad altrettanti in emergenza ma, considerati i tempi di uno sgombero e le risorse necessarie ci vorrebbero circa 40 anni (2016). Non casualmente questo approccio è oggetto di frizioni nei discorsi e nelle pratiche di diversi sindacati e piattaforme anti-sfratto. Per l'Unione Inquilini la graduatoria delle assegnazioni è una misura di giustizia e non può che essere prioritaria rispetto chi occupa il patrimonio pubblico non avendone i requisiti. Altri sportelli anti-sfratto considerano viceversa controproducente e inutilmente oneroso ricorrere allo sgombero e alla forza pubblica quando chi occupa senza titolo sarebbe comunque in possesso dei criteri per l'assegnazione di una casa popolare ⁷.

Il tema dello sgombero di chi occupa illecitamente il patrimonio pubblico si presta a un altro tipo di espulsione, quella che potremmo definire 'espulsione del discorso mediatico': «Hai presente, la stampa Italiana? Vengono denunciati i problemi di gestione del patrimonio, ma in realtà l'attacco lo stanno facendo ai poveri facendo passare l'idea che una anziana non possa vivere a piazza Navona, senza dire che il canone che paga corrisponde a quello che per legge deve pagare chi ha una pensione sociale. Queste case sono della collettività e non possono essere affittate a prezzi di mercato. Va tutelato il mandato sociale del patrimonio pubblico anche nel centro storico»⁸. Le inchieste giornalistiche che denunciano il deficit gestionale degli enti gestori e l'uso clientelare del patrimonio residenziale pubblico (note come 'Affittopoli') si concentrano quasi sempre sulle aree di pregio e sono strumentali alla creazione di un clima favorevole agli sfratti delle categorie sociali più povere. Il collegamento tra 'discorso mediatico' ed 'espulsione' è chiaro: alimentando l'idea che sia controproducente tenere alloggi pubblici in affitto a canone sociale in aree di pregio si legittima l'espulsione di chi attualmente ne usufruisce legittimamente e si crea nell'opinione pubblica l'idea che sia sufficiente allontanare i più poveri per risolvere problemi che, al contrario, richiederebbero un più elevato livello di solidarietà sociale.

4 | Il discorso anti-sfratto

È 'anti-sfratto' una pratica orientata a conoscere, posticipare e/o bloccare uno sfratto. A Roma il discorso anti-sfratto e le relative pratiche fanno parte del repertorio d'azione sia di piattaforme autorganizzate e in relazione con i diversi

⁷ Osservazione presso lo sportello di ASIA USB a San Basilio.

⁸ Intervista a Angelo Fascetti, Presidente ASIA USB.

movimenti di lotta per la casa che operano in tutta la città, sia di comitati e reti locali che hanno un focus specifico su alcuni quartieri. In una fase di apprendimento istituzionale che risale al 2005, alcune esperienze di *legal aid* nate nei movimenti di lotta per la casa portarono all'istituzione a livello municipale delle Agenzie Diritti⁹. Si tratta di reti che si presentano coordinate e in dialogo fra loro ma che in realtà agiscono su territori interessati da problemi molto diversificati e che non hanno una strategia comune. Alle reti anti-sfratto autorganizzate si aggiunge il ruolo svolto dai Sindacati, per esempio ASIA USB e l'Unione Inquilini, che nelle loro diversità, portano avanti un discorso esplicito sulla prevenzione degli sfratti. Le piattaforme che hanno un focus specifico sui quartieri hanno anche un discorso esplicito sui processi di *gentrification*. Ad esempio, gli attivisti della rete anti-sfratto del Comitato di Lotta Centro Storico sono portatori di una memoria molto viva di un periodo intenso di sfratti avvenuti nel centro storico e che ha colpito soprattutto gli anziani: «Adesso vivo alla Magliana, molti di noi si sono spostati lì dopo essere stati sfrattati. Picchetti sì, ne abbiamo fatti tanti. Per noi è stato molto duro, soprattutto perché non potevamo fare molto, solo posticipare la tragedia. Ne ricordo uno a Campo dei Fiori. Arrivammo alle sette, prima dell'ufficiale giudiziario. Mentre eravamo lì vediamo avvicinarsi B., il giornalista. Aveva comprato l'appartamento a due lire, te lo dico io, tutti lo sapevano. Gli chiedemmo: "non ti vergoni a sfrattare un vecchio di 80 anni?" E lui disse: "Perché siete così aggressivi con me?". Aggressivi? Stavamo facendo un picchetto anti-sfratto, che si aspettava? Aggressivi a noi! Ci credi? Quello stava fuori dalla realtà, o forse, non so... la realtà mia è diversa»¹⁰. La Rete ha cessato di operare perché «Il centro storico non esiste più e non c'è più niente da fare», la *gentrification* si è spostata altrove. L'Agenzia Diritti conferma che le richieste di sfratto sono solitamente concentrate in quartieri dove ancora insistono insediamenti popolari e nei quali si sono formati dei differenziali di rendita che giustificerebbero lo sfratto come prassi per l'insediamento di un inquilinato più facoltoso – spesso fatto di studenti o turisti – per aumentare l'affitto.¹¹ Anche la Rete Anti-Sfratto Roma Est si è scontrata con l'apparato simbolico, discorsivo e materiale dei processi di *gentrification* provando a sviluppare un discorso che tenesse insieme gli sfratti con un cambiamento sociale che da ormai un decennio caratterizza il quartiere in cui operava, Centocelle (Rete Anti-Sfratto Roma Est, 2013). L'ambizione di questa rete si è però scontrata con un tessuto diffuso di piccoli proprietari e un inquilinato debole che ha reso le loro pratiche – incontri settimanali, picchetti, attività di sensibilizzazione – estenuanti e insostenibili nel medio periodo¹². Nel caso di sfratto in un tessuto di piccoli proprietari infatti si contrappongono due sfere del diritto di cittadinanza: i diritti sociali di chi ha bisogno di una abitazione e i diritti civili dei proprietari che godono di un profilo

⁹ Oggi è ufficialmente attiva solo quella dell'VIII Municipio.

¹⁰ Le interviste a persone che hanno subito uno sfratto sono tutte volutamente anonime.

¹¹ Intervista all'Agenzia Diritti VIII Municipio.

¹² Questa considerazione emerge dall'osservazione di campo, La Rete Anti Sfratto Roma Est non ha rilasciato interviste.

di tutela più forte e che rende le pratiche anti-sfratto vane. Inoltre in questa zona della città gli sfratti hanno colpito soprattutto inquilini stranieri. Sebbene le piattaforme anti-sfratto siano oggi un punto di riferimento importante per gli stranieri, fare resistenza allo sfratto in questi casi richiede un livello di solidarietà sociale che può scaturire solo dall'azione delle piattaforme più grandi.

Contrariamente alle reti attive a livello di quartiere, i Sindacati hanno migliaia di iscritti, in particolare fra gli inquilini dell'ERP e degli enti previdenziali, e riescono ad opporre resistenza ai processi di sfratto indiretto – ovvero quelli dovuti ad aumento degli affitti - in modo efficace, istituendo di fatto un'area anti sfratto (è il caso della Rete Anti-Sfratto La Magliana) oppure attivando un dialogo con gli enti regionali per l'acquisizione di immobili (come il caso di via Pincherle). Inoltre, questi svolgono un ruolo di mediazione tra conduttore e locatore anticipando i termini del conflitto e, in caso di sfratto esecutivo, oppongono resistenza per sensibilizzare l'opinione pubblica e rivendicare l'intervento delle istituzioni. L'efficacia di queste reti è però diminuita negli anni e la situazione è aggravata dall'assenza di risposte tempestive soprattutto dai servizi sociali che, pur avendo mandato sui nuclei sotto sfratto intervengono solo a sfratto esecutivo (quindi in fase avanzata), non svolgono attività di mediazione con la proprietà e, non hanno strutture idonee ad ospitare le famiglie. Questo aspetto è ricorrente nelle interviste: «Tenere una famiglia unita, quando non hai casa è difficile. Ho fatto domanda di casa popolare nel 2001, nel frattempo vivevo in affitto e pagavo 700 euro più le spese. Nel 2009 ho avuto una gravidanza a rischio e perso il lavoro. Mi sono rivolta all'assistente sociale ma la proposta fu quella di dividermi da mio figlio che sarebbe andato in una casa famiglia. Più precisamente mi hanno detto: "o esci di tuo o il bambino va nella casa famiglia". Sono stata sfrattata con forza pubblica nel 2010 con un bambino di due mesi. Ho sentito un forte dolore e senso di abbandono.». Per i servizi sociali della Capitale lo sfratto di una famiglia per motivi economici è equiparabile all'incapacità dei genitori di garantire le condizioni materiali idonee alla cura dei figli, da qui la proposta di una presa in carico che prevede di dividere i nuclei familiari che non fa che acuire la condizione traumatica cui è soggetto chi subisce uno sfratto, nutrendo così sfiducia nelle istituzioni.

4 | Anti-sfratto, ovvero prevenzione

Una riflessione sulla prevenzione non può che considerare che, in Italia, il procedimento di sfratto è la fase finale di un processo che può durare anni. Un processo che ha inizio con l'avvio da parte del proprietario di una lettera che intima il pagamento dell'affitto alla quale fanno seguito l'ingiunzione di sfratto, l'istruttoria del processo e lo sfratto esecutivo (Abitare nella Crisi 2015). Tra queste fasi possono accadere molte cose. Al momento dell'intimazione si può negoziare con la proprietà il debito, lasciare l'abitazione o ricorrere a sussidi specifici dove presenti. Sindacati e Agenzia Diritti per esempio svolgono un ruolo di intermediazione con la proprietà per trovare soluzioni tutelanti per gli inquilini. La legittimità di un loro intervento è data da una conoscenza approfondita del caso, del territorio e delle figure coinvolte a partire da assistenti sociali e ufficiali

giudiziari. L'attività d'intermediazione è però ancora poco efficace; il progetto dell'Agenzia è ancora considerato sperimentale dopo più di dieci anni di attività e vive nella precarietà dell'erogazione dei finanziamenti. Inoltre la maggior parte delle persone che si rivolgono agli sportelli arriva in fase di sfratto esecutivo quando il rapporto con il proprietario è ormai compromesso. In questi casi l'unica cosa che le piattaforme possono fare è quella di 'guadagnare tempo'. Lo sfratto si configura quindi come una finestra temporale in cui, in assenza di politiche di prevenzione di prima soglia che dovrebbero offrire risposte durature come l'assegnazione di un alloggio sociale, intervengono timidamente le politiche di seconda soglia e le pratiche di *bricolage legale* avanzate dalle piattaforme anti-sfratto (Fig 1).

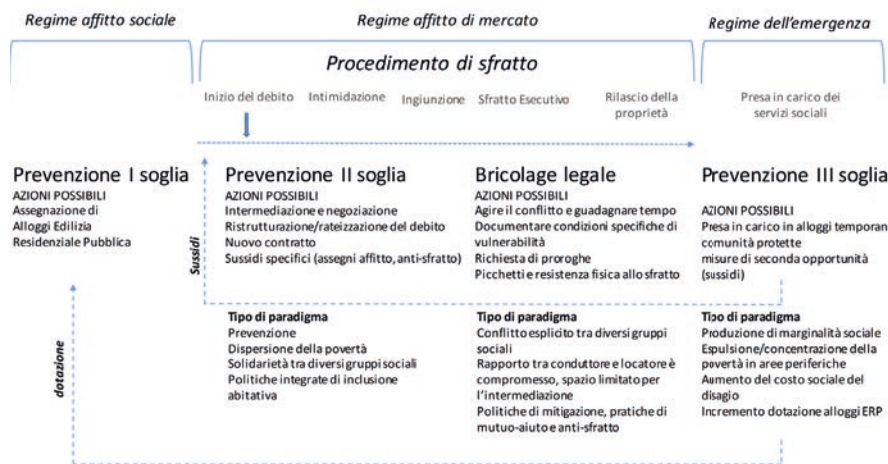


Figura 1 | Fasi del procedimento di sfratto, principali azioni di policy e pratiche anti-sfratto.

Tra le misure di seconda soglia troviamo i sussidi, di cui attualmente disponibili il contributo all'affitto ai sensi della legge 431/1998 e il fondo morosità incolpevole introdotto nel Piano Casa del 2014. Questi fanno riferimento ad una implicita interpretazione di chi ha diritto ad aiuti economici: il primo al "buon inquilino" che affitta con regolare contratto ed è in regola con i pagamenti; il secondo all'inquilino incolpevole di morosità, ovvero che si trova a non poter onorare i termini contrattuali per cause indipendenti dalla sua volontà. Entrambe escludono molti soggetti, per esempio chi è precario nel lavoro e/o ha pagato (più o meno intenzionalmente) in modo intermittente. Non a caso a Roma l'ultimo contributo all'affitto, che risale al 2013, ha riguardato 3200 richiedenti a fronte di 9500 domande. Mentre il fondo per la morosità incolpevole si è rivelato del tutto inefficace allo scopo: le modalità previste di determinazione dell'incolpevolezza - per la quale l'inquilino doveva dimostrare di aver perso un lavoro a tempo indeterminato e di non essersi sovra-indebitato nella stipula di un contratto - hanno infatti prodotto un'utenza limitata. Inoltre, l'erogazione dei sussidi spesso avviene a sfratto eseguito anziché al momento dell'intimazione, un meccanismo che riduce notevolmente il tempo disponibile per una azione di

prevenzione. In fase esecutiva di sfratto infatti i rapporti tra locatore e locatario sono compromessi e un aiuto economico potrebbe sanare il debito ma, in virtù di tale meccanismo, non arriverà in ogni caso in tempo per prevenire il rilascio dell'immobile.

A sfratto eseguito, per provare a riassorbire l'emergenza è stato disegnato a Roma un meccanismo di 'seconda opportunità'. Lo scandalo sulle forme clientelari di gestione dell'emergenza abitativa ha posto il problema del superamento dei Centri di Assistenza Alloggiativa Temporanea (CAAT) ¹³. L'alternativa proposta è un buono per affitto (Bonus Casa) che propone il riassorbimento di chi vive nei CAAT in alloggi privati affittati a canone concordato. L'affitto è pagato direttamente dal Comune per cinque anni e l'operatività del fondo si basa su di un accordo tra il Comune, i Sindacati degli Inquilini e dei Piccoli Proprietari. Nonostante le aspre critiche – ad esempio, che essa non rappresenti una alternativa stabile paragonabile all'assegnazione di un alloggio popolare - la misura non era ingenua, interrogando direttamente il comparto dei proprietari e prevedendo potesse essere estesa a chi era sotto sfratto¹⁴. In una città di proprietari che secondo il Censimento Istat 2011 conta 122258 abitazioni senza residenti (9,7% del totale) è ragionevole che il comparto proprietario faccia la sua parte nella soluzione del problema¹⁵. Non sono però della stessa opinione i piccoli proprietari che lamentano la 'difficoltà a sfrattare' inquilini morosi, soprattutto in caso di categorie vulnerabili - famiglie con figli, anziani soli, malati - e la considerano una delle giustificazioni dello sfratto¹⁶. Ciò ha portato i proprietari ad avanzare richieste specifiche quali la presentazione da parte di chi intende affittare di prove di stabilità lavorativa e fidejussioni bancarie e ad escludere alcune categorie specifiche. La sfiducia è confermata anche dall'esperienza di chi ha provato ad aderire alla politica del bonus: «Il bonus casa l'ho visto come una opportunità per ripartire, tanto la casa popolare non arriverà mai [...]. Ma affittare se sei stato sfrattato e vivi in emergenza abitativa non è facile. Così andavo prima a vedere l'appartamento e poi proponevo il buono. Mi dicevano di no. Una volta la proprietaria era una poliziotta e non ha voluto affittarmela. Le dissi: "Ammazza oh, carina! Cioè tu lavori per lo Stato e non credi nel Comune?". Capisci che fatica affittare una casa in questo modo? Ho cercato dappertutto, a tempo pieno. Ho cominciato a dire "ma perché? che garanzia ha che un altro inquilino paghi? Bene o male dal Comune prima o poi i soldi li prendi". Poi ho cominciato a stamparmi dei riassunti sul Bonus Casa e dicevo "prima di dirmi di no, lo legga". Fino a quando non ho trovato uno che si è fidato».

Anche l'attività di supporto dei sindacati per cercare proprietari disposti ad affittare ha dimostrato che è difficile per chi ha subito uno sfratto accedere a questo tipo di sussidi e che il processo di riassorbimento auspicato è molto lento

¹³ Delibera Comunale n.150 del 2014.

¹⁴ Intervista a Francesca Danese, Assessore Politiche Sociali, Comune di Roma.

¹⁵ Nelle abitazioni prive di un residente si deve tener conto delle abitazioni affittate in nero o come abitazioni turistiche.

¹⁶ Intervista all'Unione Piccoli Proprietari.

perché manca del tutto il coinvolgimento della grande proprietà: «I privati non si fidano a siglare un contratto di affitto a nuclei in seria difficoltà che hanno magari già subito uno sfratto e coloro che sono disposti a farlo sono ancora troppo pochi. Siamo riusciti a farne uno, per dire, a fronte di migliaia di persone in emergenza [...]. Servirebbero degli accordi con i grandi proprietari per esempio con enti che hanno uno statuto pubblico [...]»¹⁷. La scarsa adesione al fondo è stata dovuta anche al fatto che un approccio di ‘seconda opportunità’ prevede l’attivazione e la responsabilizzazione di chi ne usufruisce, per esempio sostenendo le spese delle utenze e di manutenzione primaria della casa locata. Sfortunatamente però tra coloro che sono entrati in un regime di emergenza abitativa in seguito ad uno sfratto ci sono anche casi scivolati in una situazione multiproblematica e che non sono in condizione di far fronte a questi costi.

Il vuoto istituzionale sul tema fa sì che le persone sotto sfratto si rivolgano spesso alle reti autorganizzate e informali, dove si sentono protette, meno esposte e dove trovano supporto e consigli: «Eravamo in affitto da una società immobiliare, abbiamo smesso di pagare perché mio marito ha perso il lavoro. Abbiamo fatto domanda al comune per il contributo ma ce l’hanno rifiutata. Ora sono due anni che siamo sotto sfratto e il contratto è ormai scaduto [...]. Qui (alla piattaforma anti-sfratto) abbiamo trovato solidarietà e abbiamo visto che non eravamo gli unici, quasi tutti quelli che sono qui sono in questa situazione [...]. La rete però non ha potuto fare quasi niente e non vogliamo parlare con i servizi sociali perché abbiamo paura ci tolgano la minore [...] andiamo avanti mese per mese e cerchiamo di guadagnare tempo. Stiamo guardando in giro ma non troviamo niente a poco e il tempo passa. Te lo dico onestamente, sarei disposta ad occupare ma, come dire, senza problemi, una cosa tranquilla, senza fare del male a nessuno, dove ti dicono “vedi quella casa? la puoi prendere perché non la usa nessuno da tanti anni; vieni! Si va tutti insieme”. Non vorrei portarla via a qualcun’altro ma non abbiamo alternative [...]». Rivolgersi ad una rete anti-sfratto, una volta che tutte le altre opzioni non sono andate a buon fine, può quindi anche significare cercare una soluzione nelle occupazioni a scopo abitavo.

5 | Conclusioni: reciprocità e solidarietà per una riforma dell’affitto sociale

Osservare il fenomeno dell’espulsione urbana mediante gli sfratti si è rivelato un esercizio di apprendimento utile. Questa prospettiva permette in particolare di tenere in considerazione la dimensione *micro*, la situazione personale e specifica del nucleo sotto sfratto, quella *meso*, dei quartieri in cui più avvengono comportamenti speculativi e infine quella *macro* relativa alla rilevanza che il tema ha per le politiche pubbliche.

Gli elementi personali dello sfratto lo rendono un evento che richiede forme di accompagnamento *ad hoc* che si scontrano con la rigidità dei criteri di erogazione di sussidi che, non solo sono intermittenti e insufficienti, sono anche soggetti a discrezionalità da parte degli attori che fanno parte del processo di policy. Anche

17. Intervista all’Unione Inquilini.

il ruolo dei servizi sociali è seriamente compromesso, al punto da essere percepiti da chi è sotto sfratto come una minaccia da cui fuggire piuttosto che una risorsa. Una percezione che, come abbiamo visto, giustifica in molti casi il ricorso a reti informali.

Nel campo della prevenzione agisce una varietà di soggetti non sempre coordinati tra loro, attivi in contesti molto diversificati dal punto di vista del patrimonio residenziale di riferimento, delle strategie discorsive e delle pratiche. Manca ad oggi un discorso sulla prevenzione che faccia della stabilità e permanenza di chi vive in affitto un principio unificante e di solidarietà tra diverse compagini sociali e che ripristini una situazione di equilibrio tra beneficiari diretti e indiretti delle politiche pubbliche, il sistema di fiscalità in materia di locazione e, più complessivamente, tra il valore d'uso e quello di scambio delle risorse in campo (Fig. 2)

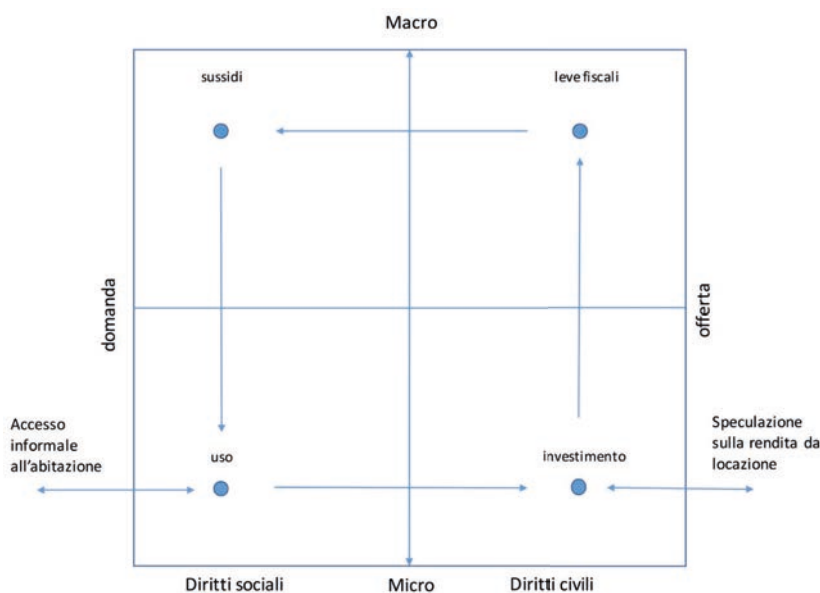


Figura 2 | Elementi del discorso sulla prevenzione agli sfratti

Reciprocità e solidarietà sono temi cruciali in materia di prevenzione. L'aumento degli sfratti rappresenta infatti una frattura nella coesione e solidarietà tra diversi gruppi sociali in un periodo prolungato di austerità, che non significa solo tagli alla spesa pubblica, ma anche limitate aspettative politiche e progressiva contrazione dei diritti. Occuparsi di prevenzione significa quindi anche assumere i termini del conflitto fra diritti civili e sociali che si palesa in caso di sfratto. A parità di diritti sociali, che dovrebbero garantire equità di status tra gruppi diversi, persistono differenze di classe e asimmetrie di potere. I piccoli proprietari non vedono perché dovrebbero supplire alle mancanze delle istituzioni, al contempo coloro che sono stati sfrattati non considerano praticabile l'opzione del vivere in affitto a regime di mercato in assenza di politiche abitative di lungo respiro. Infine, il tema più divisivo in materia di sfratti è la questione complessa che

caratterizza la gestione dell'ERP a Roma. Nel patrimonio ERP permane un numero indefinito di soggetti che occupano alloggi senza titolo, oppure che avrebbero da tempo superato le soglie di reddito per godere di un alloggio popolare (Si veda Puccini in questo volume). In questi casi il rilascio dell'immobile sarebbe un principio di giustizia ma appare impraticabile. La questione ci interroga sulla necessità di assumere una prospettiva critica e longitudinale in materia di diritti sociali, quelli garantiti dai contratti sociali del passato e quelli che saremo in grado di garantire nel futuro. Oggi i diritti spaziali si erogano mediante risorse sempre più limitate, affinché il diritto alla casa non sia uno slogan vuoto, o peggio una forza divisiva, non può essere un diritto di tutti.

Guardare agli sfratti in conclusione ci parla nella necessità di una riforma dell'affitto che differenzi tra offerta organizzata di locazione e piccoli proprietari e di conseguenza crei un sistema di (de)tassazione graduale, introduca criteri di determinazione dello sfritto e dia operatività all'intermediazione locativa con finalità sociali. Una riforma dell'affitto sociale allargherebbe l'offerta e consoliderebbe un principio di reciprocità e solidarietà fondamentali per una politica di prevenzione efficace e permetterebbe agli enti gestori del patrimonio pubblico di rispettare il loro mandato e di garantire giustizia spaziale alle categorie sociali che ne hanno (più) bisogno.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia delle Entrate (2017), *Gli Immobili in Italia 2017*, Agenzia delle Entrate, Roma.
- Abitare nella crisi (2015), *Manuale di autodifesa degli sfratti*, accessibile al sito https://www.alessandriainmovimento.info/wp-content/uploads/2016/01/MANUALE-SFRATTI-ESECUTIVO_WEB.pdf.
- Belotti E., Annunziata S. (2018), "Governare l'abitare informale. Considerazioni a partire dai casi di Milano e Roma", in Balducci A., De Leonardis O. e Fedeli V. (a cura di), *Mind the Gap. Il distacco tra politiche e città. Terzo Rapporto sulle città di Urban@it*, Il Mulino, Bologna.
- Colau A. e Alemany A. (2012), *Vidas Hipotecadas*, Angle, Barcellona.
- Desmond M. (2012), "Eviction and the reproduction of urban poverty", in *The American Journal of Sociology*, n. 118, vol.1, pp. 88.
- Desmond M. (2016), *Evicted. Poverty and profit in the american city*, Crown, New York.
- Di Felicianantonio C. (2016), "The reactions of neighbourhoods to the eviction of squatters in Rome: An account of the making of precarious investor subjects", in *European Urban and Regional Studies*, n. 24, vol.4, pp. 352-367.
- Commissione Europea (2016), *Pilot project, Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Gerull S. (2014) "Eviction due to rent arrears: A comparative analysis of Eviction in fourteen countries", in *European Journal of Homelessness* n. 8, vol.2, pp. 137-155.
- Hartman C., Keating D., LeGates R. (1982), *Displacement: How to Fight It*, National Housing Law Project, Washington DC.

- ISTAT (2011), *Censimento della Popolazione e delle Abitazioni*. ISTAT, Roma.
- Madden D., Marcuse P., (2016), *In defense of housing*, Verso, New York.
- Magri S., Pico R. (2012), “L’indebitamento delle famiglie italiane dopo la crisi del 2008. Questioni di Economia e Finanza”, in *Occasional papers*, n. 134, Banca D’Italia, Roma.
- Ministero dell’Interno (2017), *Gli Sfratti in Italia: Andamento delle Procedure di Rilascio di Immobili ad Uso Abitativo*, Ministero dell’Interno, Roma.
- Morsy, H., Sgherri, S. (2010), “After the Crisis: Assessing the Damage in Italy”, in *IMF Working paper*, n.10, pp.1-32.
- Penz P., Drydyk J., Bose P. (2011), *Displacement by development: Ethics, Rights and Responsibility*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Puccini, E. (2016), *Verso una politica della casa, dall’emergenza abitativa romana ad un nuovo modello gestionale*, Ediesse, Roma.
- Rete anti sfratto Roma Est (2013), *Alcune riflessioni sulla resistenza agli sfratti*, accessibile online <https://fucina62.noblogs.org/files/2013/12/Opuscolo-Anti-sfratto.pdf>.
- Slater M. (2011), “Eviction”, in S. J. Smith (ed) *International Encyclopedia of Housing and Home*, Elsevier Science & Technology, Jordan Hill.
- Sterberg S. A., Doorn L., Gerull S. (2001), “Locked out in Europe: A comparative analysis of eviction due to rent arrears in Germany, the Netherlands and Sweden”, in *European Journal of Homelessness* n.5 vol. 2, pp. 39-61.

Abstract

Oggi si assiste a un ritorno della questione abitativa e si diffondono nuove forme di abitare (co-housing, housing cooperatives, squatting, etc.) come alternativa al processo di impoverimento della popolazione. Per quanto riguarda il fenomeno dello squatting a scopo abitativo, Roma è una delle città italiane con il più alto numero di edifici occupati. Negli ultimi anni sono state organizzate diverse mobilitazioni che hanno portato all'occupazione di stabili abbandonati. Tali iniziative sono state oggetto, in anni recenti, di una dura reazione da parte dello Stato.

Il contributo ha l'obiettivo di colmare un vuoto attenzione a tale fenomeno che caratterizza la letteratura e la ricerca empirica italiane sul fenomeno, mettendo in discussione la retorica della "legalità". La ricerca cerca di analizzare l'organizzazione e le finalità politiche che muovono le organizzazioni di movimento per il diritto all'abitare attive a Roma, cercando in particolare di analizzare il ruolo giocato dagli attori collettivi nelle dinamiche di potere e nella gestione dei territori urbani.

Today there is a return to the housing issue and new forms of housing (co-housing, housing cooperatives, squatters, etc.) as an alternative to the population impoverishment process. Regarding the phenomenon of squatting housing, Rome is one of the Italian cities with the highest number of buildings occupied. Various mobilizations have been organized to occupy new abandoned buildings recently; however, these initiatives had produced a negative reaction by the State, which has implemented forms of control to ostracize collective experiences based on mutuality and solidarity. The purpose of the contribution is to fill emptiness in the literature and the Italian sociological empirical studies on phenomenon, going beyond the rhetoric of legality. The research analyzes the organization and the political goals that gave rise the housing movement organizations "Movimenti per il diritto all'abitare" actives a Rome; it examines the role played by collective actors within the dynamics of power and management of urban territories and grasp the extent of the phenomenon through a mapping of the occupied buildings present on the territory.

Chiara Davoli



Le occupazioni abitative a Roma: una “pratica di movimento” per il diritto all’abitare

1 | Introduzione: movimenti sociali e pratiche di squatting

Lo squatting di spazi pubblici e privati è una pratica portata avanti da molti decenni da diversi attori collettivi. Il movimento operaio occupa le fabbriche, il movimento studentesco è usuale occupare scuole e università. Molti movimenti di protesta occupano strade e piazze contro decisioni di governi nazionali e poteri sovranazionali. Per citare i più recenti che hanno avuto una grande risonanza, ricordiamo il movimento sociale spagnolo degli *Indignados*, il movimento anticapitalista *Occupy Wall Street*, il movimento turco originatosi dall’occupazione del Parco Gezi a Istanbul. Il movimento di occupazione (Pruijt 2004; Pruijt 2012; Piazza, 2012; SqEK, 2013) occupa case vuote oppure ex fabbriche dismesse o edifici abbandonati per creare spazi di aggregazione sociale, conosciuti con il nome di ‘centri sociali’ (Mudu, 2012). In tutti questi casi, lo squatting è una forma radicale di protesta, organizzata da diversi movimenti sociali con lo scopo di raggiungere tre obiettivi principali: a) palesarsi come soggetto collettivo capace di denunciare la propria controparte, b) accedere all’arena decisionale politica e influenzare i *decision makers*, c) creare spazi comunitari di contro-potere in cui si realizzano pratiche di mutuo soccorso e attività socio-culturali esterne alle logiche di mercato (Castells, Cherki, Godard & Mehl, 1977; Della Porta & Diani, 1997; Cattaneo e Martínez, 2014), che «rispondono all’esigenza di darsi, sui territori, un’organizzazione sociale autonoma, indipendentemente da sovra-determinazioni esterne, istituzionali o statuali» (Cellamare, 2014: 22).

In Italia, l’origine dei Movimenti per il diritto all’abitare trova le sue radici nel secondo dopoguerra (Daolio, 1974; Della Pergola, 1974; Della Seta, 1978; Marcelloni, 1981; Mudu, 2014) nelle azioni di lotta e di protesta finalizzate a «modificare il rapporto di potere fra proprietà e utente» e a «rompere gli assetti economico-sociale del settore casa» (Della Pergola, 1974, p.122). Oggi possiamo definirli come specifici movimenti sociali urbani formati da un network di organizzazioni che coordinano le proprie azioni e pratiche di

protesta al fine di raggiungere obiettivi specifici (connessi al diritto alla casa), come l'accesso all'abitazione, e obiettivi generali (connessi al diritto all'abitare e al diritto alla città), che concernono scelte di gestione e pianificazione urbana, allocazione di risorse per beni e servizi (acqua, mobilità, scuola, spazi pubblici, aree verdi, servizi socio-assistenziali, etc.). Insieme a una pluralità di attori (individuali e collettivi), questi movimenti organizzano e coordinano azioni di protesta che vanno oltre il diritto all'abitare e che concernono le politiche migratorie, le politiche del lavoro, le riforme del Welfare, etc.

Questo contributo è esito di un lavoro di ricerca di dottorato avviato nel 2012 con lo scopo di esplorare un fenomeno poco analizzato in letteratura, ma in grande ripresa negli ultimi anni: l'occupazione di edifici abbandonati a scopo abitativo condotto dalle organizzazioni di movimento per il diritto all'abitare attive a Roma¹. Lo studio ha preso le mosse da tre principali interrogativi che hanno permesso di circoscrivere l'oggetto e il contesto di analisi: 1) qual è la portata del fenomeno dello squatting nella città di Roma? 2) Qual è l'organizzazione delle tre principali strutture di movimento per il diritto all'abitare, quali sono gli obiettivi che si prefiggono, i valori e le norme che regolano gli spazi occupati e recuperati a scopo abitativo? 3) Chi sono gli attori protagonisti: quali sono i motivi della loro attivazione e qual è la percezione della vita collettiva in occupazione?

Per rispondere a queste domande sono state percorse diverse tappe: la prima di carattere prettamente esplorativo e ha previsto un'osservazione asistemica e aperta del campo di studio, utile per la seconda fase in cui sono stati presi i contatti con i responsabili dei movimenti che hanno fornito utili informazioni per la realizzazione del censimento e, quindi, della mappatura di tutti gli edifici occupati a scopo abitativo presenti sul territorio romano. Una volta effettuato il censimento, si è potuto procedere con il campionamento degli stabili e delle famiglie occupanti attraverso una procedura mista 'areale a stadi', così da analizzare la composizione socio-economica attraverso un questionario semi-strutturato e standardizzato; infine, per l'intervista in profondità sono stati individuati gli occupanti attivisti in grado di restituire informazioni puntuali e riflessioni sulla vita in occupazione e i referenti conoscitori esperti della storia e degli obiettivi dell'organizzazione di movimento d'appartenenza. La strategia operativa non ha previsto né la formulazione d'ipotesi organizzabili in un modello di analisi di tipo circolare né una netta divisione tra sistema dei riferimenti teorici e risultanze empiriche.

Il presente contributo rappresenta una sintesi parziale della ricerca sopra citata, ed è così organizzato: nel prossimo paragrafo s'illustreranno le principali risultanze

1 Nell'oggetto di studio non rientrano altre due forme di occupazione: 1) quelle di appartamenti rimasti invenduti per lungo tempo (solitamente di proprietà di enti pubblici) 2) le occupazioni spontanee di alloggi. Le prime, infatti, rappresentano una "strategia abitativa alternativa" (Pruijt, 2004; Pruijt 2012); non sono realizzate da organizzazioni di movimento ma, generalmente, riguardano una vasta gamma singoli attori sociali: giovani con un buon livello d'istruzione, single, coppie non sposate, studenti, giovani della classe media che si dedicano ad attività poco remunerative (musicisti, artisti), ma anche persone con un basso status socio-economico. Il secondo tipo di occupazione (soprattutto di case popolari vuote) non ha una valenza propriamente politica, ma vengono effettuate unicamente con lo scopo di ottenere casa.

empiriche, nel terzo e ultimo paragrafo si riporteranno le analisi di sintesi e le riflessioni conclusive dello studio.

2 | La portata del fenomeno e le organizzazioni di movimento a Roma

Dalla fine del 2012, il movimento per il diritto all'abitare romano ha attirato l'attenzione dei media mainstream: il fenomeno delle occupazioni abitative ha riempito le pagine della cronaca ed è diventato oggetto di approfondimenti e inchieste. Durante le 'ondate' di occupazioni abitative - denominate '*Tsunami tour*' - attivisti e famiglie sono entrati contemporaneamente in diversi stabili abbandonati, procurando casa a oltre tremila nuclei familiari. La campagna è partita il 6 dicembre 2012 con l'occupazione di otto palazzine abbandonate; a distanza di quattro mesi esatti, allo slogan "la sveglia è suonata", le principali organizzazioni di lotta per la casa - sotto la firma Movimenti per il diritto all'abitare - replicano l'azione e si riappropriano di altri otto edifici in disuso. Tra la seconda metà del 2013 e la prima del 2014, vengono organizzate altre due ondate di occupazioni, ma molti degli stabili occupati saranno sgomberati². Il movimento per il diritto all'abitare romano è formato da un network di organizzazioni; le tre analizzate sono: 'Coordinamento cittadino di lotta per la casa' (CCLC) nata alla fine degli anni Ottanta, 'Action' creata nei primi anni Duemila e 'Blocchi Precari Metropolitani' (BPM) sorta all'inizio della crisi economica.

In data 8 novembre 2016, sul territorio romano si contavano 64 occupazioni a scopo abitativo; tra queste, 9 sono indipendenti e 55 sono state realizzate da organizzazioni che portano avanti azioni di lotta e di protesta per il diritto alla casa³.

2 Per un miglior approfondimento, si rimanda al secondo e quarto capitolo della tesi di dottorato "Le occupazioni abitative a Roma: una pratica dei Movimenti per il diritto all'abitare" di Chiara Davoli.

3 Si enumerano anche dodici edifici che sono definiti nella delibera regionale del marzo 2016 come "immobili impropriamente adibiti a uso abitativo"; per incompletezza d'informazioni, questi ultimi saranno esclusi dalla nostra analisi.

	Frequenza	Percentuale
Occupazioni delle tre principali organizzazioni del movimento per il diritto all'abitare di cui	43	67,2
Coordinamento cittadino di lotta per la casa	13	20,3
Action	12	18,8
Blocchi Precari Metropolitani	10	15,6
Miste	8	12,5
Occupazioni di altre realtà politiche ad esempio, collettivi di giovani studenti e lavoratori (Alexis, Puzzle), sindacati per la casa (A.S.I.A.), comitati di lotta per la casa (R.A.M.), etc.	12	18,8
Occupazioni indipendenti	9	12,5
Totale	64	100,0

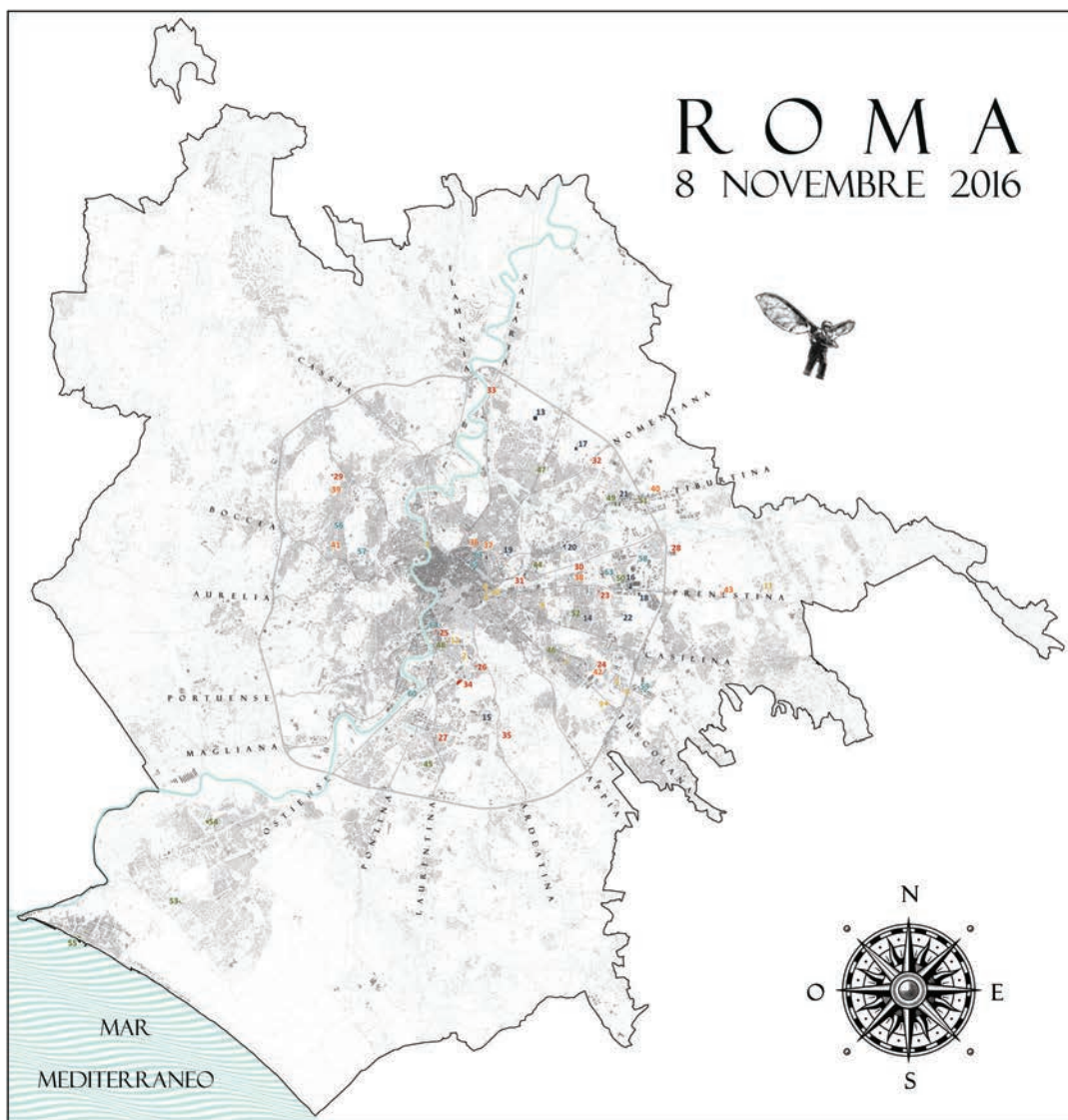
Tabella I | Numero di edifici occupati a scopo abitativo a Roma (settembre 2016).

Fonte: elaborazione personale.

Il 67% degli stabili è stato occupato dalle tre principali organizzazioni per il diritto all'abitare: CCLC, Action, BPM. Oltre la metà degli edifici occupati è di proprietà privata, in particolare di fondi immobiliari, grandi costruttori, banche. Si stima che le occupazioni abitative a Roma accolgono oltre 6 mila nuclei familiari (si è osservato che la dimensione media delle famiglie nelle occupazioni campionate è di 2,69 persone.).

Dalla data della mappatura a oggi, si sono verificati diversi sgomberi, duramente repressi. Il più recente e dibattuto è stato quello avvenuto nella palazzina di via Curtatone, adiacente a Piazza Indipendenza, in cui vivevano centinaia di profughi e rifugiati politici. Il caso ha avuto una notissima risonanza mediatica; la violenza usata durante lo sgombero è stata denunciata anche da alcune organizzazioni umanitarie come Amnesty International Italia, Unicef, Medici Senza Frontiere⁴. Nella stessa estate sono stati sgomberati altri due edifici – a Portonaccio e Cinecittà – e nell'inverno precedente sono stati sgomberati gli studenti e lavoratori precari di Alexis e gli occupanti della palazzina di proprietà dei Padri Monfortani.

4 Dichiarazione di Andrea Iacomini, Portavoce UNICEF Italia *Sgombero dei rifugiati a Roma, è crisi di gestione non di immigrazione* <https://www.unicef.it/doc/7713/sgombero-dei-rifugiati-a-roma-crisi-di-gestione-non-di-migranti.htm>; *Sgombero forzato a Roma – Il video con le dichiarazioni di Riccardo Noury, portavoce di Amnesty International* 25 ago 2017 <http://regioni.amnesty.it/lombardia/sgombero-forzato-a-roma-il-video-con-le-dichiarazioni-di-riccardo-noury-portavoce-di-amnesty-international/>; *Sgombero Piazza Indipendenza: almeno 13 feriti tra i rifugiati*, 24 agosto 2017 <http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/news/sgombero-piazza-indipendenza-almeno-13-feriti-tra-i-rifugiati>



LEGENDA DELLE OCCUPAZIONI A SCOPO ABITATIVO

1. ACTION VIA MARIA ADRIANO, 11 (PIAZZA DEL POPOLO) 2003 2. ACTION VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2003 3. ACTION VIA CARLO FELICE, 69 (C. CHIARI) 2003 4. ACTION VIA ANTONIO DIAMANTO, 50 (C. CHIARI) 2005 5. ACTION VIA MARCONI, 10 (C. CHIARI) 2007 6. ACTION VIA AMERICO, 10 (C. CHIARI) 2008 7. ACTION VIA LUCIO, 10 (C. CHIARI) 2008 8. ACTION VIA EMILIO, 10 (C. CHIARI) 2009 9. ACTION VIA VINCENZO, 10 (C. CHIARI) 2009 10. ACTION VIA SANTA CRISTINA, 10 (C. CHIARI) 2009 11. ACTION VIA ALDO, 10 (C. CHIARI) 2009 12. ACTION VIA ALDO, 10 (C. CHIARI) 2009 13. BPM VIA VINCENZO, 10 (C. CHIARI) 2009 14. BPM VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2008 15. BPM VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2008 16. BPM VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2008 17. BPM VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2008 18. BPM VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2008 19. BPM VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2008 20. BPM VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2008 21. BPM VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2008 22. BPM VIA DILETTI, 86 (C. CHIARI) 2008	23. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 1998 24. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2002 25. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2003 26. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2005 27. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2008 28. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 29. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 30. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 31. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 32. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 33. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 34. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 35. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 36. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 37. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 38. BPM VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 39. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 40. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 41. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 42. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009 43. COORDINAMENTO VIA CHIARI, 10 (C. CHIARI) 2009	44. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2003 45. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 1998 46. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2005 47. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2008 48. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 49. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 50. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 51. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 52. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 53. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 54. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 55. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 56. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 57. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 58. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 59. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 60. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 61. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 62. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 63. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009 64. ALTRA REALTA' PUBBLICA VIA DI DOMINICO, 6 (C. CHIARI) 2009

CHIARA DAVOLI + LEROY S.P.Q.R.DAM

Figura 1 | Mappatura degli edifici occupati a scopo abitativo a Roma
Ciascun colore corrisponde a una tipologia di organizzazione (giallo ocra è Action, rosso è CCLC, blu scuro è BPM, arancione sono le miste, occupate da più organizzazioni, verdi le altre realtà politiche e celesti le indipendenti). Fonte: elaborazione personale.

I processi di mediazione e negoziazione tra le elaborazioni simboliche e i mezzi organizzativi messi in campo dai diversi attori creano un'immagine identitaria del movimento piuttosto fluida (Della Porta & Diani, 1997). La struttura del movimento è policefala e altamente decentrata (Gerlach, 1971) perché non vi è un unico centro decisionale, ma molteplici che si riuniscono e si confrontano in momenti assembleari più allargati. Assume importanza il tipo di leadership che esercitano i diversi militanti nelle organizzazioni e all'interno del movimento. Nel nostro caso di studio, si nota un'adesione alla leadership basata soprattutto sull'influenza e sulla transazione (Downton, 1973). Essi sono i principali artefici della produzione simbolica e identitaria del gruppo, sanno persuadere e farsi rappresentanti della visione collettiva; trasmettendo efficacemente la propria lettura della situazione politica e sociale e il significato delle azioni di protesta, ottengono l'adesione e il consenso degli occupanti; sanno intessere relazioni di fiducia, basata sull'ottenimento di reciproci vantaggi; esercitano maggiore influenza perché sono i personaggi più attivi che dimostrano maggiori capacità organizzative e una più alta volontà di investire le proprie risorse in termini di tempo e conoscenze (Della Porta & Diani 1997). Sono riconosciuti come *primus inter pares* (Gerlach, 1971). Inoltre, il movimento ha una struttura reticolare; i legami tra persone e gruppi sono multipli e i confini sono flessibili. Oltre a essere formato da organizzazioni che condividono identità e obiettivi, intesse relazioni anche con organizzazioni a ombrello (Della Porta & Diani, 1997), cioè gruppi con cui crea coalizioni conflittuali (Diani, 1992) per il raggiungimento di un obiettivo comune, ma che non danno vita ad una identità collettiva condivisa.

Le realtà che stiamo studiando hanno una particolarità rispetto ad altre, ovvero il doppio livello di strutturazione: il primo riguarda l'organizzazione nel suo complesso e il secondo riguarda il funzionamento di ciascun edificio occupato. Ciascun'organizzazione deve rispondere alle esigenze delle proprie occupazioni territoriali e farsi carico di eventuali problematicità. La base sociale che vive nelle occupazioni, pur mantenendo una propria autonomia nell'organizzazione interna, devono rispondere alle direttive più generali che provengono dall'organizzazione di riferimento; ciascun edificio occupato, infatti, costituisce l'unità territoriale del movimento. Gli abitanti organizzano autonomamente la vita interna - uso degli spazi comuni, uso delle abitazioni, organizzazione di eventi, rapporto con il quartiere - ma allo stesso tempo devono rispettare gli impegni necessari alla sopravvivenza dell'organizzazione e del movimento (picchetti antisgombero, partecipazione alle mobilitazioni e alle assemblee, etc.).

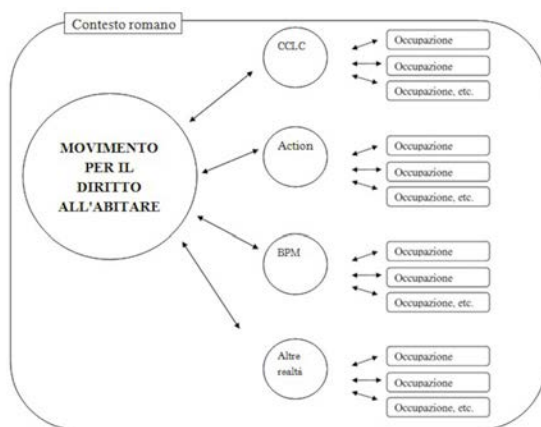


Figura 2 | Strutturazione del movimento per il diritto all'abitare.
Fonte: elaborazione personale.

Ciascuna organizzazione suggerisce e impone a ogni edificio occupato delle direttive e delle regole più generali. Poiché uno degli scopi dei movimenti per la casa è costruire comunità di occupanti e creare forme di vita che rispondono a principi di uguaglianza, giustizia, solidarietà e auto-organizzazione, in tutte e tre le strutture si riscontrano medesime regole base: 1) il divieto di discriminazione, 2) il divieto di sopraffazione e violenza, 3) la partecipazione. Per quanto riguarda quest'ultimo principio, le organizzazioni di movimento di lotta per la casa ritengono fondamentale l'attivazione della propria base sociale; non vogliono apparire come un ammortizzatore sociale, volto a offrire un'immediata soluzione al bisogno-casa, ma vogliono creare persone coscienti in grado di mobilitarsi per i propri diritti.

L'assemblea⁵ rappresenta il luogo decisionale in cui i partecipanti si riuniscono e realizzano la partecipazione diretta attraverso lo scambio e il confronto d'idee e prospettive. Attraverso questo strumento si cerca di distribuire il potere tra i partecipanti e ridurre il più possibile la centralizzazione e la gerarchia delle decisioni. Tuttavia, l'attuazione di questi principi non sempre è possibile; in questo tipo di organizzazioni che coinvolgono migliaia di persone, succede spesso che minoranze più attive e più esperte elaborino decisioni che si ripercuotono sull'ampia base sociale.

5 Le assemblee delle occupazioni si articolano su quattro principali livelli: 1) 'assemblea di gestione' che concerne questioni pratiche inerenti la convivenza, i turni delle pulizie, gli impegni legati all'attività della propria organizzazione; 2) 'assemblea del Comitato', ovvero un gruppo di persone scelte tra gli stessi occupanti che si prende l'incarico e la responsabilità di coordinare alcune mansioni e attività interne come la gestione dei turni per le pulizie, tenere la 'cassa interna' per l'autofinanziamento e altre mansioni organizzative; 3) 'assemblea politica di movimento', in cui partecipano i membri più partecipi alla costruzione del percorso politico; 4) 'assemblee di movimento' (cittadine o nazionali) poiché esistono reticoli relazionali stabili (Vitale, 2007) tra i vari movimenti e le diverse realtà politiche che richiedono incontri e assemblee periodiche per confrontare le prospettive teoriche e individuare linee di azione e obiettivi da perseguire.

L'interfaccia pubblica delle organizzazioni del movimento per la casa sono gli sportelli autogestiti di lotta per la casa; sono luoghi dislocati in vari punti della città, presenti all'interno delle occupazioni, cui ci si può rivolgere per condividere una situazione di disagio abitativo, chiedere consulenze gratuite ad avvocati per procedure giudiziarie di sfratto e sgombero, conoscere gli obiettivi e le modalità organizzative. Le famiglie e le persone che decidono di aderire all'organizzazione di movimento sono obbligate a iscriversi alla «lista di movimento» e a «iniziare il percorso» (per riprendere alcune espressioni utilizzate dagli intervistati) (Della Porta & Diani, 1997; 2006), ovvero a intraprendere l'iter che porta ad occupare casa.

Le relazioni con l'ambiente esterno influenzano le strategie, le pratiche e la strutturazione dei movimenti sociali. Le organizzazioni studiate, oltre a rapportarsi con i propri alleati e con il quartiere circostante, interagiscono con altri tre attori percepiti come controparte: i poteri politici; i poteri repressivi-sanzionatori, altri soggetti con interessi economici.

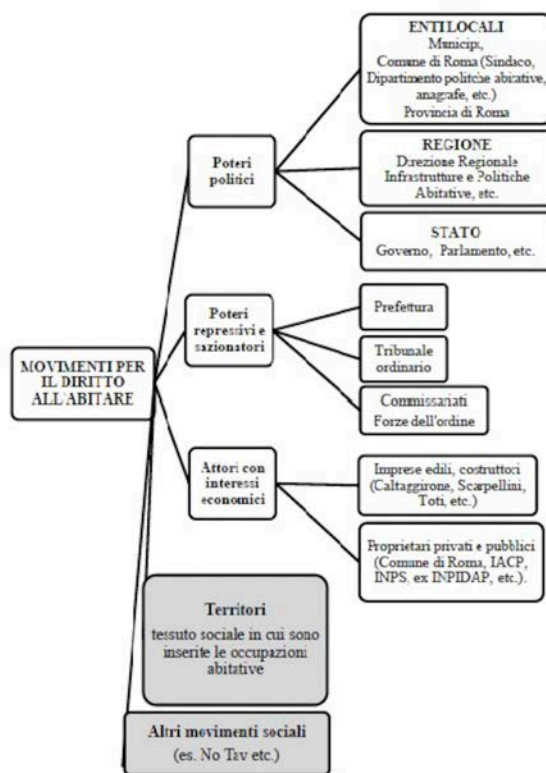


Figura 3 | Sistema di relazioni con l'esterno.
Fonte: elaborazione personale.

L'arrivo improvviso di decine di famiglie di diversa nazionalità in un edificio abbandonato, infatti, può suscitare il clamore degli abitanti del quartiere; per questo le organizzazioni cercano di instaurare relazioni positive per non essere percepite come un corpo estraneo. Si mettono in campo diverse pratiche: offerta

di servizi (sportello di consulenza per il lavoro, sportello per problemi abitativi con il sostegno di avvocati, etc.), organizzando di incontri pubblici, iniziative formative e culturali.

Un altro elemento che influenza le pratiche e le scelte strategiche è il rapporto con i poteri politici, ovvero le istituzioni politiche (amministrazioni locali, Governo, Parlamento, etc.). Si riscontrano due repertori di azione principali: una, che attiene ad Action, basata sull'idea che il cambiamento politico e sociale si realizzi da dentro le istituzioni; quindi, da una parte, si praticano forme di azione conflittuali e, dall'altra, si sviluppa una struttura interna più burocratizzata che permette di integrarsi nel sistema istituzionale e mediare con esso per l'ottenimento di alcuni interessi, rimanendo dentro meccanismi legali. Ciò ha prodotto lo sviluppo di specifiche formule organizzative, come l'apertura degli sportelli per il diritto alla casa all'interno degli uffici di alcuni municipi romani: le Agenzie dei diritti. Il secondo tipo di concezione accomuna il CCLC e i BPM, i quali preferiscono mantenere una propria autonomia dalle istituzioni e non delegare rappresentati politici. Le amministrazioni pubbliche (il Municipio, il Comune, il Dipartimento delle politiche abitative, il Governo, etc.) sono percepite come la principale controparte politica con cui aprire confronti negoziali e 'strappare diritti' (per usare un'espressione tipica utilizzata all'interno del movimento), come l'assegnazione di alloggi popolari.

Le mobilitazioni di frequente innescano la repressione dell'apparato statale facendo dell'amministrazione della giustizia e della Prefettura le istituzioni da (contro)attaccare. Infine, i grandi costruttori e altri gruppi d'interesse legati al mercato immobiliare sono altri 'bersagli-simbolo' perché considerati i principali responsabili della speculazione esercitata sui territori.

Formalizzazione nelle procedure di adesione	Alta: richiesta iscrizione alla lista di movimento, impegno e partecipazione alle mobilitazioni e alle assemblee. No delega.
Impegno richiesto alla base sociale	Inclusivo/ esclusivo: sono permesse appartenenze multiple, ma il coinvolgimento alle numerose iniziative di mobilitazioni del movimento rendono abbastanza totalizzante ed esclusiva l'adesione.
Distribuzione del potere	Abbastanza centralizzato per le definizioni degli obiettivi strategici, politici e organizzativi, per l'organizzazione di grandi mobilitazioni. Abbastanza decentralizzato per la gestione degli edifici occupati, per l'uso della cassa interna, per turnazioni pulizie, per divisione impegni politici, etc.
Divisione dei compiti e delle responsabilità	Bassa e alternata all'interno degli stabili occupati, con differenze tra le diverse occupazioni. Alta all'interno dell'organizzazione: divisione funzionale del lavoro e differenza tra la base sociale e la parte più militante.

Tabella II | Schema di sintesi delle caratteristiche delle organizzazioni del movimento per il diritto all'abitare. Fonte: elaborazione personale.

3 | Conclusioni: dalla tolleranza all'intolleranza, quale futuro?

I Movimenti per il diritto all'abitare s'inseriscono tra le contraddizioni di una nuova questione abitativa. Come rimarcato da diversi contributi e studi (Pruijt, 2004, 2012; Piazza 2012; Mudu, 2012, 2014; McGann Shaun, 2014), anche a Roma le occupazioni di stabili pubblici e privati dismessi sono sia una risposta dal basso al bisogno di una casa e al desiderio di ridurre lo stress economico per il mantenimento dell'abitazione sia il recupero di uno spazio pubblico di discussione e partecipazione – che si considera non reperibile nelle sedi tradizionali della politica e delle istituzioni - che prova a farsi propulsore di conflitto sociale.

Dopo anni di studio della realtà romana, non è possibile rintracciare dei modelli generalizzabili e replicabili di queste esperienze di autorganizzazione abitativa, ma si possono individuare quattro linee interpretative interconnesse. Le pratiche di occupazione abitativa dei movimenti romani per il diritto all'abitare rappresentano:

1. una lotta sociale di tipo rivendicativo perché punta all'assegnazione di alloggi residenziali pubblici;
2. una strategia informale per recuperare una parte del reddito (la casa come 'reddito indiretto'), resistere attivamente a situazioni di grave vulnerabilità lavorativa e sociale e, quindi, contrastare situazioni di impoverimento e vulnerabilità;
3. l'attuazione di un modello abitativo autonomo e alternativo sia alle logiche di mercato sia all'intervento dello Stato;
4. uno strumento di contropotere utilizzato per esercitare pressioni sui *decision maker* e per apportare una profonda critica alle politiche neoliberiste utilizzate per governare Stati, territori e città.

Difatti, le organizzazioni di movimento sono andate oltre 'la lotta per la casa' e hanno deciso di includere il 'diritto all'abitare' nella propria auto-narrazione. L'abitare esprime un'ambizione più ampia che si estende anche al 'diritto alla città' che spinge tali movimenti a ricercare un ampliamento della propria capacità conflittuale sulla base della soddisfazione e rivendicazione diretta in relazione a determinati bisogni materiali.

Secondo molti occupanti intervistati unirsi con altre persone che vivono le medesime condizioni esistenziali e mettersi in rete con gli attivisti dei movimenti permette di uscire dall'isolamento e dalla vergogna che si esperisce quando ci si trova senza lavoro, sotto sfratto, senza casa; non è una scelta comoda perché vuol dire entrare nell'illegalità, confrontarsi costantemente con eventuali sgomberi. Per questo, affinché l'azione collettiva sia duratura e stabile nel tempo, è necessario che le organizzazioni di movimento si dotino di una struttura organizzativa salda, di regole e principi uguali per tutti. Si riscontra che è tanto importante il livello strutturale interno a ciascun'organizzazione, quanto è essenziale la dimensione reticolare e policefala della struttura del movimento. La creazione di una rete di coalizione tra attori individuali e collettivi aumenta la forza e l'opportunità d'azione all'interno del sistema sociale e politico.

Quali sono state le conseguenze prodotte dalle occupazioni abitative realizzate dal dicembre 2012 al dicembre 2015 (i così detti *Tsunami Tour*) dalle strutture

di movimento nella città di Roma? L'esito delle azioni di protesta, in primis, ha permesso di rafforzare i legami e le connessioni reticolari con realtà presenti in altre città italiane, creando dinamiche di contaminazione delle mobilitazioni collettive. Oltre a rispondere a un bisogno immediato, queste azioni conflittuali sono servite a porre in essere il problema-casa e a farlo emergere sia a livello mediatico sia a livello di agenda pubblica. Ad esempio, a gennaio 2014 la giunta regionale del Lazio ha approvato un piano straordinario⁶ che, oltre a riconoscere la grave situazione di emergenza abitativa, prevedeva l'assegnazione degli alloggi reperiti nell'ambito del programma alle categorie più svantaggiate, tra cui gli occupanti di case. Tuttavia, dopo diverse pressioni esercitate dal movimento per il diritto all'abitare agli enti locali, la delibera continua a rimanere disattesa.

Le ondate di occupazione, inoltre, hanno dimostrato la possibilità di (auto) risoluzione del problema abitativo basato su modelli di partecipazione dal basso. Proprio il successo e l'espandersi di queste iniziative organizzate ha avuto però come effetto negativo la reazione dura da parte dello Stato, con forme di controllo volte a togliere agli occupanti la loro dignità e a ostracizzare le esperienze collettive basate sul mutuo-aiuto e sulla solidarietà. L'ultimo provvedimento legislativo, conosciuto con il nome di 'Piano casa Lupi' (D.L. n. 47/2014, poi convertito con modifiche dalla L. n. 80/2014), ha suscitato numerose polemiche; oltre alle disposizioni che favoriscono la dismissione del patrimonio residenziale pubblico (art. 3), uno dei punti principali volti a contrastare le occupazioni abusive d'immobili è l'articolo 5. Questa disposizione impedisce a chiunque occupi un edificio di chiedere la residenza e l'allacciamento a pubblici servizi: energia elettrica, gas, servizi idrici e telefonia fissa. In aggiunta a questa misura già molto afflittiva, si dispone che gli occupanti abusivi di edifici pubblici non possono partecipare alle procedure di assegnazione di questi alloggi per i cinque anni successivi (art. 5, comma 1-bis). All'acuirsi dell'emergenza abitativa, dunque, si risponde con un irrigidimento legislativo che ha pesanti conseguenze e ricadute sull'esercizio di alcuni diritti. Di fatto, quest'articolo restringe la cittadinanza locale, cioè quella forma di appartenenza alla comunità locale, che definisce un insieme di diritti e doveri, basata sul requisito della residenza piuttosto che della cittadinanza nazionale (Gargiulo, 2008; Gargiulo, 2013). Impedire di chiedere la residenza anagrafica comporta la negazione di diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione: a) l'iscrizione al Servizio Sanitario Regionale che garantisce l'assistenza sanitaria (assistenza medica e pediatrica, farmaceutica, specialistica ambulatoriale, ospedaliera, domiciliare e consultoriale); b) l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali e c) al sistema scolastico, d) per i cittadini italiani, l'iscrizione nelle liste elettorali del comune e l'esercizio del diritto di voto, e) per le persone rifugiate e immigrate, ostacola la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno o l'acquisizione della cittadinanza.

Oltre ad aggravare le condizioni di vita di chi si trova in una situazione di estremo

⁶ Deliberazione 15 gennaio 2014, n. 18: "Piano straordinario per l'emergenza abitativa nel Lazio e attuazione del Programma per l'emergenza abitativa per Roma Capitale".

http://www.regione.lazio.it/binary/rl_urp/tbl_news/Deliberazione_15_gennaio_2014_n_18.pdf.

disagio abitativo e sociale, questo provvedimento crea una zona del non essere e dell'esclusione perché, di fatto, discrimina e rende illegali persone prive di casa. In contrapposizione, all'interno degli edifici occupati dai Movimenti per il diritto all'abitare, si crea un (micro)mondo dove non ci si conta per individui, ma per famiglie che organizzano collettivamente l' "oceano della vita materiale" (Zibechi, 2013); le occupazioni abitative si trasformano in luoghi dove si esprimono stili di vita, in parte, conformi a quelli comuni e, in parte, basati sull'economia informale, su scambi comunitari e di mutuo appoggio.

Per concludere, è essenziale andare oltre la stigmatizzazione o la criminalizzazione del fenomeno; è fondamentale comprendere il ruolo giocato da questi attori collettivi all'interno delle dinamiche di potere, di amministrazione e gestione dei territori urbani.

Riferimenti bibliografici

- Castells M., Cherki E., Godard F., Mehl D. (1977), *Movimenti sociali urbani*, Feltrinelli, Milano.
- Cattaneo C., Martínez Lopez M. (2014), "Squatting as an alternative to capitalism: a introduction", in Gomez Martínez M., Cattaneo C. (eds.), *The squatters' movement in Europe: everyday commons and autonomy as alternatives to capitalism*, Pluto, Londra, pp. 1-25.
- Cellamare C. (2014), Autorganizzazione, pratiche di libertà e individuazione, *Territorio*, no. 68, pp. 21-27.
- Davoli C., Punziano G. (2015), "Movimientos sociales en el área mediterránea: el caso de los movimientos de ocupación en Roma y Nápoles", in Actas Oficiales Del V Congreso de la Red Española de Política Social (REPS), *Desigualdad y democracia: políticas públicas e innovación social*, Palau Macaya, Obra Social La Caixa, Barcelona, pp. 529-549.
- Della Pergola G. (1974), *Diritto alla città e lotte urbane*, Feltrinelli, Milano.
- Della Porta D., Diani M. (1997). *I movimenti sociali*, Carocci, Roma.
- Della Porta D., Diani M. (2006), *Social Movements. An introduction*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Della Seta P. (1978), "Appunti sulle lotte urbane in Italia", in Marcelloni M., Della Seta P., Folini M., Cretella G., Farro A. (a cura di 1981), *Lotte urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*, Savelli Editori, Roma.
- Diani M. (1992), "The Concept of Social Movement", in *Sociological Review*, n. 40(13), pp. 1-25.
- Downton J.V. (1973), *Rebel leadership: Commitment and charisma in the revolutionary process*, US: Free Press, New York, NY.
- Farro A. (1977), Le lotte del periodo del colera a Napoli, in Marcelloni M., Della Seta P., Folini M., Cretella G., Farro A., *Lotte Urbane e crisi della società industriale: l'esperienza italiana*, Savelli Editori, Roma, pp. 135-157.
- Ferrarotti F. (1975), *La città come fenomeno di classe*, Franco Angeli, Milano.
- Gargiulo E. (2008), *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, FrancoAngeli, Milano.

- Gargiulo E. (2013), “Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali”, in Rossi E., Biondi dal Monte F., Vrenna M., *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna, pp. 135-166.
- Gerlach L.P. (1971), “Movements of revolutionary change. Some structural characteristics”, in *American Behavioral Scientist*, no. 14(6), pp. 813-386.
- Marcelloni M. (1981), Roma: momenti di lotta per la casa, in Daolio A., *Le lotte per la casa in Italia: Milano, Torino, Roma, Napoli*, Feltrinelli, Milano, pp. 85-124.
- Mudu P. (2012), “I Centri Sociali italiani: verso tre decenni di occupazioni e di spazi autogestiti”, in *Partecipazione e conflitto*, no. 1, pp. 69-92.
- Mudu P. (2014), “Ogni sfratto sarà una barricata: squatting for housing and social conflict in Rome”, in Cattaneo C., Martínez M. (Eds.), *The squatters movement in Europe. Everyday communes and alternatives to capitalism*, Pluto Press, London, pp. 136-163.
- Piazza G. (2012), “Il movimento delle occupazioni di squat e centri sociali in Europa. Una introduzione”, in *Partecipazione e conflitto*, no. 1, pp. 5-18.
- Pruijt H., (2004), “Okupar en Europa”, in Adell R., Martínez Lopez M. (Eds.), *¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales*, Catarata, Madrid, pp. 35-60.
- Pruijt H. (2012), “Le occupazioni in Europa”, in *Partecipazione e conflitto*, no. 1, pp. 19-44.
- SqEK. (2013), *Squatting in Europe: radical spaces, urban struggles*, Minor Compositions, Wivenhoe, New York, Port Watson.
- Vitale T. (2007), “Le tensioni tra partecipazione e rappresentanza ed i dilemmi dell’azione collettiva nelle mobilitazioni locali”, in Vitale T. (a cura di), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, FrancoAngeli, Milano, pp. 9-40.

Sitografia

- Deliberazione 15 gennaio 2014, n. 18, *Piano straordinario per l'emergenza abitativa nel Lazio e attuazione del Programma per l'emergenza abitativa per Roma Capitale*:
http://www.regione.lazio.it/binary/rl_urp/tbl_news/Deliberazione_15_gennaio_2014_n._18.pdf.
- McGann Shaun J. (2014), *Interpreting the Roman Squatting Tradition*, Senior Theses, Trinity College, Hartford:
<http://digitalrepository.trincoll.edu/theses/429>.
- Zibechi R. (2013), *Vida material, capitalismo y cambio social*:
<http://www.jornada.unam.mx/2013/05/31/opinion/019a2pol>.

Riconoscimenti

Ringrazio Leroy, architetto e artista, che ha svolto con me il lavoro di mappatura. Un riconoscimento va anche a tutte le persone che mi hanno dato preziosi consigli e con cui ho intrattenuto interessanti conversazioni per questo lavoro.

Abstract

Negli ultimi 20 anni, la trasformazione di Roma è stata accompagnata da percorsi partecipativi, che hanno avuto nel tempo carattere discontinuo, riflettendo le peculiarità dei diversi governi locali che li hanno promossi. Il saggio, che ha come fuoco centrale le sperimentazioni della gestione Veltroni (quando Roma ha rappresentato una delle espressioni più significative di un periodo cruciale per la partecipazione in Italia) recupera la memoria di alcuni importanti percorsi, e cerca di enucleare elementi di continuità, di novità e di contiguità che possano interagire con le nuove proposte di strumenti di partecipazione che vedono il Movimento 5 Stelle come nuovo propulsore. Il testo mostra come l'attenzione ai temi della rigenerazione urbana e della partecipazione alle politiche di governo del territorio ha teso gradualmente ad essere sostituita da un'idea di partecipazione intesa come garanzia di trasparenza e accesso all'informazione, in cui l'enfasi è centrata sulle forme di democrazia diretta e di controllo sociale dell'amministrazione, piuttosto che sulla co-progettazione.

In the last 20 years, several participatory processes accompanied the transformation of Rome. Their nature, discontinuous over time, well reflects the peculiarities of the different local governments that promoted them. This essay, which mainly focuses on the experiments carried on during Veltroni's mandate (when Rome represented one of the most significant expressions of a crucial period for participation in Italy) recovers the memory of some important processes, and seeks to identify elements of continuity, novelty and contiguity that can interact with the new proposals of participation tools which the 5 Star Movement has been driving in recent years. The text shows how attention to the themes of urban regeneration and participation in local government's policies gradually tended to be replaced by an idea of participation as a guarantee of transparency and access to information, whose emphasis is mostly centred on the forms of direct democracy and social oversight of institutions by citizens, rather than on co-planning and co-design.

Giovanni Allegretti



Cercando radici di futuro? Memorie di un “sistema partecipativo” incompleto

1 | Introduzione

Il 4 aprile 2017, in una conferenza stampa alla presenza della sindaca Virginia Raggi, l'Assessora alla 'Roma Semplice' Flavia Marzano e il parlamentare del Movimento Cinque Stelle Riccardo Fraccaro hanno presentato una proposta di deliberazione per modificare lo Statuto Comunale indirizzata ad aumentare, riformare e coordinare gli strumenti di democrazia diretta e partecipativa a servizio del cittadino¹. La proposta, con il lemma “Passeremo dalla città di ‘Mafia Capitale’ a ‘Roma Capitale della democrazia diretta e della trasparenza’”², ha suscitato virulenti attacchi sulla stampa locale e nazionale. Essa ipotizza l'introduzione nello Statuto di strumenti regolamentati di democrazia diretta quali il referendum propositivo, abrogativo e consultivo senza o le petizioni popolari elettroniche, e prevede di disciplinare politiche di dialogo sociale di solito poco formalizzate in atti politico-amministrativi di inquadramento, come il bilancio partecipativo. Si tratta, quindi, di una proposta ‘di sistema’, che correttamente sceglie uno strumento fondativo e valoriale come lo Statuto³ per provocare un dibattito sulla necessità di rivedere e aggiornare i modi in cui si possono esercitare l'iniziativa e il controllo popolare a partire dai diritti e dalle regole stabilite nella “Carta Costituzionale” dell'istituzione locale⁴.

La principale ragione esplicitata per avanzare con tale modifica risiede non tanto nel lungo periodo di ridotta intensità partecipativa determinatosi tra il governo Alemanno (giugno 2008/maggio 2013) e l'amministrazione non eletta del

1 Firmata dal presidente della commissione Roma Capitale Sturni e da altri 16 membri del Gruppo consiliare M5S, è visibile in: <https://aspettarestanca.files.wordpress.com/2017/06/proposta-delibera-modifica-statuto-roma-capitale.pdf>.

2 http://www.beppegrillo.it/2017/04/qui_roma5stelle_da_mafia_capitale_alla_democrazia_diretta.html.

3 Il cui ultimo aggiornamento risale alla deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013.

4 https://www.comune.roma.it/pcr/it/seg_gen_dir_gin_cap_in_po.page.

commissario Tronca (novembre 2015/giugno 2016), ma soprattutto nel fatto che l'ultimo significativo aggiornamento degli Istituti di Partecipazione e di Iniziativa Popolare previsti dallo statuto riguarda un Regolamento attuativo del 1994⁵. Ossia un atto legato a un'epoca lontana anni luce dalle esigenze dell'attuale periodo storico, strettamente connessa agli albori del "governo dei sindaci" inaugurato dalla nuova legge elettorale municipale sull'elezione diretta del 1993⁶.

Come prevedibile, la dimensione digitale della partecipazione (in parte ispirandosi all'esempio del Governo e del Parlamento britannico e dell'Amministrazione statunitense) risulta dominante nella proposta del 2017, sia per la dichiarata necessità di ottimizzare un nuovo quadro di strumenti offerti dalla rivoluzione tecnologico-comunicativa rappresentata - a partire dal 2006 - dal paradigma del Web 2.0, sia perché pare ben corrispondere a uno specifico tratto dell'identità (per lo meno in termini di retorica auto-rappresentativa) della forza che guida l'amministrazione capitolina dal giugno 2016.

La proposta costituisce anche uno sviluppo - atteso e non rinviabile - di vari punti del programma di mandato della Sindaca Raggi, in cui le 27 menzioni del termine "partecipazione" hanno contribuito a creare aspettative sull'apertura dell'amministrazione al coinvolgimento dei cittadini nella strutturazione delle politiche urbane⁷, nel quadro di una "gestione onesta, trasparente, partecipata, ispirata a principi di legalità, vera economicità ed efficienza delle opere pubbliche" e di un aumento degli "standard qualitativi e di gestione dello spazio verde"⁸.

Nelle presentazioni scritte e orali dell'iniziativa di riforma immaginata dalla nuova maggioranza capitolina colpisce il fatto di non essere presenti riferimenti all'attivismo partecipativo che ha preceduto il periodo sopra menzionato, in particolare ai mandati dei sindaci Rutelli (dicembre 1993/gennaio 2001) e Veltroni (giugno 2001/febbraio 2008). Si tratta di un esibito 'vuoto di memoria', ossia di un'assenza programmatica di riferimenti alle esperienze passate testate - con i loro pregi e difetti - sul territorio della capitale e in altre città del paese.

In tale quadro, il presente saggio punta a recuperare la memoria di alcune sperimentazioni di un periodo cruciale per la partecipazione in Italia, che ha trovato nel Comune di Roma una delle espressioni più significative nel contesto

5 Il Regolamento del 2006 sul coinvolgimento nei cittadini nelle trasformazioni urbanistiche non incide sulla revisione statutaria.

6 Legge 25 marzo 1993, n. 81 e successive modificazioni (per esempio, L. n.415/1993 e L. n.490/1993).

7 Tra gli impegni del Programma di mandato, si cita una maggiore partecipazione dei cittadini attraverso l'uso di internet, l'analisi delle piattaforme e dei metodi di partecipazione e votazione conosciuti ed utilizzati in altre amministrazioni ed enti italiani e stranieri, la riforma degli strumenti di partecipazione previsti per Roma Capitale con riforma integrale del regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare e modifica dello Statuto di Roma Capitale approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 101 del 14 giugno 1994.

8 Nel Programma di mandato si entra a volte in dettagli, come la promozione dei gruppi di acquisto solidale, l'istituzione di un Tavolo Partecipato per l'individuazione di una nuova spiaggia per cani o la creazione di forum di discussione fra i giovani e l'Amministrazione per favorire la loro partecipazione alle scelte politiche. Si parla anche confusamente di bilancio partecipato, a volte sovrapponendolo all'idea di specifiche forme di tutela alla povertà come il 'Reddito di cittadinanza comunale'.

nazionale (Allegretti e Frascaroli, 2006), e cerca di farla interagire con il discorso sotteso dalla nuova ondata di ipotesi di percorsi e strumenti di partecipazione che vede il Movimento 5 Stelle come nuovo motore propulsore nell'area capitolina⁹. Ancorché il testo non proponga una vera e propria comparazione (impossibile perché dovrebbe mettere a confronto strumenti ancora sulla carta con altri che hanno prodotto effetti consolidati in oltre un decennio), esso cerca di enucleare elementi di continuità, di novità e di eventuale contiguità che potrebbero tradursi – attraverso un'azione di recupero e approfondimento di quanto sperimentato nel passato – in una proposta più completa e 'sistemica' di coinvolgimento degli abitanti del territorio romano nella concezione e gestione delle politiche pubbliche e degli strumenti pianificatori destinati all'amministrazione della capitale.

L'articolo mette a fuoco, soprattutto, il periodo che va dall'elezione del Sindaco Walter Veltroni al 'grande tradimento' consumato nel 2008 con le sue dimissioni (rassegnate per concorrere da candidato a primo ministro alle elezioni parlamentari nazionali), che possono essere viste come una violazione del 'patto' con la cittadinanza sotteso dalla nuova disciplina elettorale (Caciagli e Di Virgilio, 2005; Barbera, 1994). Il filo rosso che lega le diverse riflessioni passa per il riconoscimento del fatto che, nell'ultimo ventennio, la sfera delle politiche di promozione istituzionale della partecipazione civica ha risentito dell'instabilità e dei solidi mutamenti di direzione politico-ideologica delle amministrazioni capitoline succedutesi in questo periodo, vivendo gli stessi alti e bassi sperimentati a livello nazionale. Infatti, dopo l'epoca rutelliano/veltroniana, che ha coinciso con gli anni d'oro del movimento altermondialista e neomunicipalista e si è caratterizzata come quella segnata dalla maggiore diffusione di nuove pratiche partecipative, si è passati al periodo di totale black-out dell'amministrazione di centro-destra guidata da Alemanno, per poi rianimare (gradualmente e lentamente) alcuni focolai di attenzione con l'avvento dell'amministrazione Marino (2013-2015) e imprimere un nuovo mutamento di direzione, oggi, con il governo pentastellato. Forme e approcci partecipativi sono inevitabilmente cambiati nel tempo, e - in parte - rispecchiano ciò che è avvenuto nel quadro più ampio della trasformazione socio-istituzionale del Paese. Ossia, le pratiche partecipative messe in campo dall'amministrazione capitolina (che potremmo definire 'per invito', in opposizione alle intense pratiche partecipative autorganizzate 'per irruzione', secondo la definizione proposta da Ibarra e Blas, 2006) hanno teso a passare dall'attenzione ai temi della rigenerazione urbana e della partecipazione alle politiche di governo del territorio, a una partecipazione intesa come garanzia di trasparenza e accesso all'informazione, con un'attenzione più rivolta alle forme di democrazia diretta e a quelle di controllo sociale dell'amministrazione, rispetto alla co-progettazione e alle forme di democrazia partecipativa del passato.

⁹ Va ricordato che, sulla base della legge 7 aprile 2014, n. 56, dal 2015 la Giunta di Roma guida anche l'omonima area metropolitana, la più popolosa tra le 14 del Paese (oltre 4.3 milioni di abitanti).

2 | Quale logica partecipativa nel periodo d'oro della partecipazione per invito?

Quando, nel giugno 2001, il neosindaco Valter Veltroni inizia il suo mandato alla guida di una composita maggioranza di forze di centro-sinistra, il quadro evolutivo del decentramento italiano è in un momento importante del suo sviluppo. La Legge Costituzionale n. 3 che riforma il Titolo V della Costituzione è stata appena approvata¹⁰, e Roma si dota di un nuovo Statuto comunale¹¹ e di una riordino delle 19 circoscrizioni, riarticolate territorialmente, parzialmente consolidate nelle competenze e ridefinite simbolicamente come “Municipi”¹². Il clima politico-culturale risulta proficuo ad un ripensamento delle funzioni della capitale e del rafforzamento di uno spontaneo policentrismo, in un quadro dominato dal nascere di importanti reti neomunicipaliste e di teorie di ‘federalismo solidale dal basso’ (Magnaghi, 2000). Si è parlato di quel periodo come degli ‘anni di Porto Alegre’: un’epoca di fermenti legati al protagonismo dei movimenti sociali e di una nuova classe di giovani politici progressisti. Anni in cui si costituisce la Rete del Nuovo Municipio¹³, la rivista “Carta” apre un’edizione specifica su Roma per leggere con un taglio altermondialista le trasformazioni della capitale, e vari amministratori italiani si recano alle diverse edizioni del Forum Sociale Mondiale e del parallelo Forum delle Autorità Locali per l’Inclusione Sociale, a cui lo stesso sindaco Veltroni (2002) e molti rappresentanti dei municipi capitolini (in particolare degli ex Municipi X e XI, Cinecittà e Garbatella) prendono parte, almeno fino al 2007.

L’equilibrata composizione delle deleghe tra le diverse anime della maggioranza politica capitolina prevede da subito, in capo al Partito della Rifondazione Comunista, un assessorato anomalo (con compiti a metà tra ambito territoriale e tematico) che unisce competenze su Politiche per le Periferie, Sviluppo Locale e Lavoro. In virtù di tali responsabilità, legate alla necessità di un dialogo costante con il forte tessuto di sindacati, associazionismo locale e comitati di quartiere esistente a Roma, l’Assessore delegato Luigi Nieri inizia – con particolare forza a partire dal 2002 – vari programmi e progetti che lo accreditano come Assessore alla Partecipazione della capitale, ancorché la delega non fosse definita in questa forma.

Nelle negoziazioni con i rappresentanti di Rifondazione Comunista, il Sindaco Veltroni si impegna a dare centralità ad azioni di promozione della partecipazione, a scale differenti del territorio urbano. Viene così pattuito un *twin approach*, un programma di intervento che agisce su due binari:

10 Sarà poi promulgata dal Presidente della Repubblica il 18 ottobre 2001, entrando in vigore l’8 novembre 2001.

11 Approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 122 del 17 luglio 2000.

12 Con Delibera del Consiglio Comunale n. 22 (19/01/2001), sulla base della riforma del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL, Dlgs n. 267/2000). Con delibera n.11 dell’11 marzo 2013, l’Assemblea Capitolina porterà i Municipi da 19 a 15, in virtù di alcuni accorpamenti, in linea con il nuovo statuto approvato con deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013.

13 <http://www.nuovomunicipio.net>.

1. Da un lato, il tempo ‘medio-lungo’ della istituzionalizzazione di alcune pratiche di dialogo sociale (negoziata con il sistema dei partiti e della società organizzata), perché possano agire gradualmente sugli strumenti strutturanti di programmazione e gestione della città;
2. Dall’altro, il ‘tempo ravvicinato’ degli eventi culturali e delle trasformazioni dei tessuti urbani di vicinato, che richiedono sia un impegno partecipativo ‘a piè d’opera’ che elementi di programmazione a scala minore. Tali atti risultano più attrattivi per i cittadini perché intervengono in modo diretto e visibile sul miglioramento della qualità della vita quotidiana, richiedendo talora anche la costruzione di ‘strutture permanenti’ (case della città, case dei municipi, laboratori di quartiere, etc.) intorno a cui articolare nel tempo le azioni partecipative perché siano percepite come occasioni di ricostruzione identitaria delle diverse parti della città, e non solo come interventi istituzionali di gestione del territorio.

Nel loro insieme, le due strategie – che differiscono sia per un fattore di ‘scala’ che per il ‘respiro temporale’ della loro possibilità di concreta attuazione – costituiscono un nuovo ‘approccio culturale’ alla relazione centro-periferia, collocandosi in un periodo che (anche a scala nazionale e regionale) risulta ricco di fermenti e di offerte di nuovi strumenti sperimentali per trattare la riqualificazione territoriale e la pianificazione complessa, come i Contratti di Quartiere, i Programmi Comunitari URBAN etc. Entrambe le linee di sviluppo finiscono per entrare in campi dell’azione comunale di spettanza di altri assessorati e forze politiche (urbanistica e sviluppo territoriale, cultura, mobilità), con il rischio di generare conflitti di competenze tra membri dell’esecutivo, tanto più in un periodo in cui la capitale si sta organizzando per redigere un nuovo Piano Regolatore Generale atteso da oltre 40 anni. La forza del sindaco, e il suo impegno a dare forme nuove alla partecipazione civica, si rivelano centrali per non neutralizzare le innovazioni a causa di conflitti tra i suoi diversi collaboratori.

2.1 | Partecipazione e atti d’indirizzo

Come immaginabile, il primo asse d’intervento (segnato da un approccio ‘istituzionalizzante’ al coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche) produrrà solo lentamente i suoi risultati. Il principale sarà il *Regolamento di partecipazione dei cittadini alla trasformazione urbana*, approvato con delibera n° 57 del 2/3/2006 e tuttora vigente¹⁴. La stesura, avviata nel 2003 in seno all’assessorato alle Politiche per le Periferie, si mantiene sottotraccia, per timore che renderlo pubblico possa coalizzare contro le sue previsioni una serie di potentati cittadini, e in particolare alcuni apparati dirigenziali interni alla macchina municipale. Paradossalmente per un documento che si occupa di partecipazione civica, l’approccio ‘realista’ scelto dall’amministrazione per ridurre gli ostacoli all’approvazione lo ha reso un documento poco partecipato nella stesura, essendo i contributi provenuti soprattutto dal “Tavolo Verde” attivato presso l’Assessorato alle Periferie (fatto

14 https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/DelibCC_n57_06_regolamento_della_partecipazione.pdf.

da associazioni ambientaliste e legate alle nuove economie) e dal lavoro di funzionari e consulenti dei dipartimenti XIV e XV del Comune. Questo percorso spiega come mai la proposta n. 254 della Giunta¹⁵ viene presentata solo due anni dopo l'inizio della stesura¹⁶, dopo aver passato in silenzio il vaglio dell'Ufficio Legale e di molte strutture interne dei vari assessorati toccati dai temi centrali del Regolamento. Seppur diluito rispetto al taglio iniziale impresso dall'Assessore Nieri per favorire un elevato coinvolgimento dei cittadini su ampi spettri di atti pubblici, il Regolamento mantiene l'impianto originale, che si 'abbevera' a molte sperimentazioni del secondo asse di politiche attuate dalla giunta capitolina tra il 2001 e il 2008. La sua approvazione non è un prodotto isolato - procedendo, peraltro, in parallelo a quella del nuovo Piano Regolatore Generale¹⁷ -, ma si connette a pratiche convergenti di ambito municipale ed è approvata quasi all'unanimità dal Consiglio Comunale il 6 febbraio 2006¹⁸, in un teso clima pre-elettorale. Inoltre, il Regolamento ha un carattere 'generatore', nella misura in cui la sua articolazione - tesa a favorire livelli differenziati di arene di dialogo sociale - prevede la creazione di spazi e processi che saranno poi gradualmente forgiati e 'riempiti di senso' in termini partecipativi (soprattutto dopo la parentesi del governo Alemanno 2008-2013) come la Casa della Città (art. 5), il sistema informativo territoriale (art. 6), e varie procedure strutturate intorno ai principi della massima informazione, della necessaria consultazione, della progettazione partecipata e dell'indispensabilità del monitoraggio e della verifica del rispetto delle previsioni dello stesso Regolamento (artt. 7-11).

L'insieme degli atti 'd'indirizzo' che compongono il primo asse di intervento della giunta Veltroni sul tema della partecipazione civica riguarda la manutenzione e il rafforzamento di un approccio (già chiaro negli articoli 6-9 dello Statuto cittadino) che vede gli spazi di partecipazione come un diritto che deve essere garantito non solo ai residenti formali del comune di Roma, ma a molti di coloro che interagiscono con il territorio con intensità e su base quotidiana (immigrati residenti, lavoratori pendolari, studenti etc.). In tal senso, i documenti strategici dell'amministrazione capitolina tendono a collocarsi in una visione che guarda alla partecipazione civica come elemento centrale di un processo di conquista del "diritto alla città" (Harvey, 2012) che, in parallelo, si va consolidando nel paese come approccio alternativo al *mainstream* sviluppatista di molti governi locali, regionali e nazionali attraverso il lavoro della Rete del Nuovo Municipio (e successivamente della Società dei Territorialisti), i siti web di 'Planum' e di 'Eddyburg'¹⁹ (che si vanno affermando in quegli anni come riferimento centrale

15 Intitolata (in forma un po' involuta e timida) 'Regolamento per l'attivazione del processo di partecipazione dei cittadini alle scelte di trasformazione urbana'.

16 Dec. G.C. del 13 ottobre 2005 n. 205.

17 Seppur non si possa parlare di un piano redatto partecipativamente, esso è risultato molto più dialogico di altri piani italiani, e ha contato su oltre 100 presentazioni pubbliche in varie fasi della stesura (2003-2006), di un parallelo Piano Regolatore dei Bambini e delle Bambine, e di un periodo per le osservazioni (oltre 7000, delle quali 25% accolte) maggiore di quello stipulato inizialmente.

18 Delibera 37/2006.

19 Cfr. www.planum.net e www.eddyburg.it.

per pratiche del territorio progressiste) e una serie di movimenti sociali radicali come le Tute Bianche, la branca italiana dell'Alleanza Internazionale degli Abitanti e gruppi forti sul territorio della capitale come Action-Diritti in Movimento o il Coordinamento cittadino di Lotta per la Casa di Roma²⁰.

2.2 | L'ampio spettro di pratiche partecipative legate al 'farsi' e 'rifarsi' della città

L'inclusione di un approccio partecipativo in documenti d'indirizzo e regolamenti che governano alcune procedure amministrative non avviene *ex nihilo*, partendo da una riflessione teorica o da un compromesso politico, ma s'innesta su 'sperimentazioni concrete' e sui limiti e le opportunità osservate durante un quinquennio di politiche e progetti incentrati non solo sulla ricerca di soluzioni consensuali ad alcuni problemi urbani, ma anche sulla costruzione del 'senso della cittadinanza' inteso come condizione 'sostanziale' per la realizzazione di politiche di sostenibilità (nelle sue dimensioni al contempo sociali, economiche e ambientali). Tale appoggio alle politiche partecipative, che valorizza il loro potenziale pedagogico, prende spunto – nelle strategie dell'Assessorato alle Periferie del periodo 2001-2006 – dalla constatazione (ben espressa in un documento CRESME) che «Roma è una città multipla e complessa, ei suoi cittadini hanno un 'uso accorciato' degli spazi urbani (che) riguarda pochi luoghi» e fa sì che la città «sia percepita per 'punti', 'micro aree' e percorsi di accesso» e «la conoscenza di un luogo, la familiarità che ne deriva e la probabilità di riconoscere e di essere riconosciuti diventano valori urbani, indipendentemente dalla qualità del luogo», determinando un peculiare principio di 'acuta' identità residenziale che vale «tanto per i distretti centrali quanto per quelli in periferia, per le zone ricche di funzioni come per quelle più povere[...]» (CRESME, 2003: 198)²¹.

Quest'ottica sviluppa e perfeziona un nucleo di idee che avevano iniziato a farsi strada nel secondo mandato del primo sindaco di Roma eletto direttamente, Francesco Rutelli. Costui, con l'obiettivo di raggiungere un pubblico più vasto di cittadini e far dialogare maggiormente saperi esperti e saperi d'uso del territorio, aveva aperto nuovi spazi di ascolto e decisione, iniziando a cofinanziare i primi interventi-pilota di programmi europei (come l'Urban) tesi a diffondere metodologie d'intervento integrato per la riqualificazione - allo stesso tempo fisica, sociale ed economica – di alcune periferie cittadine. In tali casi, gli approcci partecipativi tendevano a limitarsi a fasi avanzate della trasformazione del territorio, svolgendosi a piè d'opera e in fase di cantierizzazione, senza influire sufficiente sulle fasi di pianificazione e monitoraggio dei risultati.

Durante la seconda amministrazione di Rutelli (1997-2001) e nella prima di Veltroni (2001-2005), il dialogo sociale si è lentamente spostato a fasi anteriori della decisione, specie nel momento in cui non ha riguardato più solo eventi e

20 Cfr. <http://ita.habitants.org>, <https://www.facebook.com/Action-Diritti-in-Movimento-157381365951>, <https://www.coordinamento.info>.

21 Come scrive Cellamare (2006: 3), «la dicotomia centro-periferia e il suo significato vengono incisivamente messi in discussione [...] anche se la struttura che irradia dal centro e la genesi storica non sembra rifiutare questo concetto».

finanziamenti straordinari, ma una pratica quotidiana della gestione ordinaria del territorio. Il passaggio semantico dal dialogo limitato ad associazioni formalmente riconosciute e gruppi informali altamente organizzati alla ricerca di un contatto anche 'individuale' con gli abitanti del territorio (anche nella loro veste di utenti dei servizi pubblici) ha teso a generare nuovi supporti per dialogare con le istituzioni, affiancando ai tradizionali strumenti informatici, agli incontri su appuntamento con personale tecnico e/o politico, e alle fasi di osservazione degli strumenti pianificatori utilizzati, nuovi spazi e procedimenti in cui, in occasione del contatto con le istituzioni, è possibile anche rafforzare orizzontalmente lo scambio di opinioni e la costruzione di relazioni con altri cittadini e organismi sociali organizzati.

In un tale quadro, inizia a prender forma l'idea che la partecipazione degli abitanti alle scelte debba incidere anche sulla formazione delle "politiche" (e non più solo su progetti singoli), anche e soprattutto per non disperdere in conflitti sterili le energie di forze sociali i cui approcci di base hanno una matrice prevalente 'antagonista' o 'disobbediente' (Allegretti, 2006: 22). Questo obiettivo, soprattutto a partire dal 2001, ha visto intervenire come importante protagonista la mediazione delle strutture municipali, che in molti casi sono andate rivelandosi come spazi fondamentali per promuovere un maggior grado di collaborazione con i territori locali, favorendo rapporti costruttivi di fiducia reciproca tra rappresentanti di istituzioni e cittadini non organizzati, ma anche centri sociali autogestiti o gruppi e associazioni che definivano il proprio approccio particolare nell'intersezione tra elementi di «ribellione, rivolta sociale e partecipazione (...) strumentale alla costruzione di nuove società attraverso lo sviluppo di pratiche conflittuali» (Smeriglio 2006, p. 99)²².

La creazione – durante il secondo mandato Rutelli - dell'Ufficio Speciale per la Partecipazione e i Laboratori (USPEL) attivò una rete di sperimentazioni partecipative centrata su 17 Laboratori di vicinato²³ e in corsi di formazione-azione sulle tecniche di pianificazione partecipata per i tecnici comunali. L'ambizioso programma "Periferia Partecipata" di Veltroni si struttura da subito in processi di pianificazione tematica legati a luoghi specifici della città e offre diversi strumenti di dialogo sociale, anche in relazione a strumenti di pianificazione 'complessa', legati a finanziamenti europei, statali e regionali.

Durante i mandati politici di Veltroni, il progetto 'Periferia Partecipata' ricorre all'uso di alcune principali famiglie di strumenti per la riabilitazione condivisa della periferia. Tra queste:

(a) I 'Contratti di Quartiere', programmi innovativi di recupero urbano tesi a favorire l'intervento coordinato di diverse amministrazioni (Stato, Comune,

22 Non a caso, la citazione è tratta da un libro del Presidente del Municipio XI che maggiormente ha contribuito a questa mediazione, per esempio attraverso la costruzione di pratiche di mutuo apprendimento sui temi della crisi abitativa tra movimenti sociali radicali e funzionari pubblici del Municipio preposti alle politiche sociali.

23 Formalizzati da un atto del Consiglio Comunale dell'aprile 1996 e da una convenzione-quadro tra il Comune di Roma e l'Università di Roma Tre, per rafforzare la ricerca nel settore della comunicazione e della pianificazione interattiva con i cittadini.

Regione, agenzie proprietarie di alloggi popolari come ATER, enti privati) per migliorare la qualità della vita e degli spazi, favorendo lo sviluppo locale.

(b) I ‘Laboratori territoriali’, strutture decentrate di carattere “permanente” che perfezionano i precedenti Laboratori di Quartiere (da Rutelli tra il 1996 e il 2001 con poche risorse e personale non sempre esperto e motivato)²⁴. Essi propongono l’apertura di un dialogo con le comunità locali sui temi della pianificazione partecipata, sull’organizzazione e la gestione del territorio e sulle campagne che promuovono nuova consapevolezza in campo ambientale, ponendosi come punti di riferimento stabili, spazi di mediazione di interessi e conflitti, e vettori di “outreach” (attraverso sondaggi di opinione, inchieste, feste, eventi culturali) per allargare l’interesse pubblico al di là degli attori sociali più organizzati e motivati.

(c) Piani di recupero e completamento di “Zone O”. Intervengono in 70 aree auto-costruite delle periferie romane, per completarne i tessuti urbani (servizi, reti ed infrastrutture primarie e secondarie) dietro accordi per la cessione gratuita al Comune di aree libere e la creazione di consorzi per la gestione e il reinvestimento *in loco* dei fondi versati dai privati per ottenere la regolarizzazione fondiaria.

(d) I cosiddetti ‘Lavori deducibili’. Puntano a garantire che i cittadini di aree periferiche incomplete possano curare l’urbanizzazione del proprio quartiere in forma diretta, deducendo la spesa da oneri e imposte dovute al comune. Al 2008, oltre 40.000 famiglie si sono costituite in 140 consorzi locali per costruire parchi, fognature, impianti di depurazione e fitodepurazione, sistemi idrici, ecc .

(e) La linea d’intervento ‘Piazze e spazi urbani’, nel dare continuità alla precedente sperimentazione chiamata ‘Centopiazze’, mette in moto 65 interventi (tra il 2002 e il 2008) includendo, nel dialogo ‘a piè d’opera’ con gli abitanti dei dintorni, criteri di compatibilità eco-ambientale e un articolato processo di informazione, sostenuto da sequenze fotografiche dell’evoluzione del cantiere sul sito web del Comune, per dare fiducia e avvio a partenariati per la gestione e la manutenzione condivisa degli spazi su base locale.

(f) Il programma di ‘auto-recupero a scopi residenziali’, creato per riqualificare edifici pubblici in disuso a fini residenziali con tecnologie e materiali ecocompatibili. Al 2008, oltre 10 interventi (163 unità abitative) hanno contato su processi di dialogo sociale con cooperative di costruzione per adattare vecchi edifici, valorizzando le competenze di movimenti organizzati di occupazione con i quali in passato le istituzioni pubbliche avevano difficoltà a negoziare.

(g) Il ‘*Pierrebi*’ (Piano Regolatore per le Bambine e i Bambini). Pur coordinato dall’Assessorato alla pianificazione guidato da Roberto Morassut, ha interagito con ‘Periferia Partecipata’ tra il 1997 e il 2003, lavorando con scuole e circoscrizioni per conoscere problemi e aspettative dei cittadini più giovani sulla trasformazione della città²⁵.

(h) ‘Paesaggi e identità delle periferie’ ha puntato alla valorizzazione delle risorse storiche e paesaggistiche fuori dal centro storico per recuperare un rapporto

24 La «chiusura» dei vecchi Laboratori è stata raramente contestata dagli abitanti, a causa della marginalità che non li aveva resi veri “centri di decisione” delle politiche territoriali (Allegretti, 2006).

25 <http://www.ecodallecitta.it/notizie/770/pierrebi-i-bambini-hanno-un-piano-1997-2003/>.

corretto tra cittadini e identità dei luoghi dell'abitare. In tale ottica ha lavorato su spazi 'metonimici' di alto valore simbolico come la 'Collina della Pace' (un 'ecomostro' confiscato a un leggendario gruppo della criminalità organizzata), la Città dell'Altraeconomia (negli ex-macelli di Testaccio), Prato Fiorito (un tratto della rete ecologica a est di Roma, ripianificato con l'ausilio del Dipartimento di Biologia Vegetale de 'La Sapienza'), il Parco Alessandrino (per ricostruire il tessuto che unisce gli insediamenti lungo l'Acquedotto omonimo e migliorare un importante snodo del sistema archeologico), il Boulevard Laurentino (con la distruzione simbolica di alcuni "ponti" inutilizzati) o la riorganizzazione di spazi comuni nel 'serpentone residenziale' di Corviale.

Merita sottolineare che gli investimenti in comunicazione ed eventi legati alla valorizzazione dei luoghi periferici di Roma (che negli anni in cui Nieri era assessore arrivano a rappresentare quasi un terzo del budget del Dipartimento XIX) hanno messo in moto stretti legami tra il processo di riqualificazione urbana e i campi della cultura, dell'arte e della creatività, al fine di scoprire risorse inaspettate per rafforzare i processi di costruzione dell'identità locale. Entrano in questa categoria progetti culturali strutturati nel tempo, come "Cinema di Raccordo", "Di scena la periferia", "Docfest" o "Fuoricentro Festival" (tesi a occupare piazze, parchi e spazi della periferia di Roma per coinvolgere i cittadini nei luoghi di vita), i manuali di pianificazione partecipata "La città intelligente", le "Guide Tematiche Itinerari di Periferia", la Guida "Fa la cosa giusta" (per analizzare annualmente il panorama in rapida crescita delle pratiche di economia solidale) e "L'atlante delle Periferie" (nella sua doppia versione stampata e web-based) – un Sistema Informativo Geografico mirato a socializzare informazioni sul territorio della periferia romana.

3 | Dal silenzio alla lenta resurrezione

Le azioni evidenziate nel paragrafo precedente restano in gran parte circoscritte ai due mandati del sindaco Veltroni, per una convergenza di ragioni che ha come epicentro – dopo le dimissioni dello stesso per concorrere alle elezioni parlamentari – l'elezione di Gianni Alemanno, legato a una coalizione di partiti del centro-destra che governerà fino a giugno 2011. Non solo il tema della partecipazione non ha rilievo nel programma di mandato del nuovo sindaco (e nella distribuzione delle deleghe assessorili), ma vari percorsi intrapresi in precedenza tendono a esaurirsi in forma naturale con la chiusura della stagione dei finanziamenti per interventi complessi di riqualificazione urbana (Contratti di Quartiere, iniziativa URBAN), mentre il mutare delle regole europee sulle gare d'appalto per opere pubbliche rende quasi impossibile proseguire l'opera dei consorzi delle Zone O sugli stessi binari di partecipazione/partenariato sperimentati durante il programma "Periferia Partecipata". Durante l'amministrazione Alemanno, ciò che resta (e, parzialmente, si potenzia) dei percorsi partecipativi degli anni 2002-2006 sono le sperimentazioni municipali, e in particolare quelle di alcuni municipi governati da una variegata coalizione di partiti progressisti (il III, il IV, il IX, il X e l'XI, soprattutto). Infatti, per breve tempo, il pluralismo politico che regna al livello più basso della scala istituzionale trova nuovi percorsi di

valorizzazione della sussidiarietà nell'appoggio della Provincia e della Regione Lazio, ancora governate da coalizioni progressiste (Angeloni *et al.*, 2013). In particolare, in regione, l'Assessore con delega al Bilancio e alla Partecipazione (fino al 27 ottobre 2009, giorno della chiusura anticipata della legislatura a causa di uno scandalo che colpisce il governatore Marrazzo) è lo stesso Luigi Nieri – ideatore del programma 'Periferia Partecipata' nella capitale – che apre un ufficio di supporto a percorsi partecipativi (e, specialmente, a bilanci partecipativi) nei comuni laziali e nei municipi romani, con un investimento annuo stimabile in circa 16 milioni di € all'anno (cfr. Allegretti, 2011). Tale appoggio esterno viene meno con la sconfitta del centrosinistra alle elezioni regionali del 2010, quando la nuova Presidente Polverini – che governerà con una coalizione di centrodestra fino al marzo 2013 – sospende tutte le politiche partecipative portate avanti dall'apposito assessorato (pur permanendo formalmente in vigore alcune normative del 2005, tra cui quella sull'Altraeconomia, e quella che obbliga a percorsi partecipativi nell'approvazione del DPEF e dei bilanci annuali della Regione). La nuova compagine di centrosinistra eletta alle elezioni anticipate del 2013 non riprenderà nessuna delle iniziative dell'esecutivo Marrazzo, nonostante la presenza in giunta di nomi significativi della stagione partecipativa romana degli anni 2002-2008, come il vicepresidente Massimiliano Smeriglio.

A Roma, in un clima politico-culturale molto cambiato, gli unici tenui fili di continuità tra il periodo veltroniano e la gestione successiva riguardano gli obblighi posti dalla delibera n. 57 del 2006 (il Regolamento sulla partecipazione alle trasformazioni urbanistiche), mentre molte delle conquiste (dai Laboratori di Quartiere alla Città dell'Altra Economia) vengono svuotate di contenuti partecipativi fino a spegnersi. Ciò che sopravvive (non certo grazie alla sensibilità di Alemanno) mostra una certa lungimiranza della giunta Veltroni nell'aver puntato a sviluppare anche un asse 'istituente' della partecipazione che non ha prodotto risultati visibili durante il breve periodo di gestione del centrosinistra, ma si è resa vincolante (per esempio obbligando a forme di dialogo civico prima di approvare varianti al PRG) nel garantire un diritto alla consultazione dei cittadini proprio nel periodo più 'buio' della storia delle politiche partecipative.

Naturalmente, l'uso dei meccanismi consultivi – non retroilluminato da una volontà politica di dialogare con la società – genera forme partecipative formalistiche e di ridotta intensità, in guisa di 'ascolto selettivo'; ma i nuovi iter di consultazione obbligatoria almeno rallentano scelte e appetiti speculativi, obbligando i nuovi amministratori ad assumersi responsabilità davanti agli abitanti in diversi contesti locali.

Neppure l'elezione di Ignazio Marino a sindaco nel giugno 2013, alla guida di una coalizione ampliata di centrosinistra (e con vicesindaco l'ex assessore alle Periferie Luigi Nieri, che a metà mandato ritornerà ad avere la stessa delega del periodo veltroniano) riesce a riprendere la continuità interrotta. Nella nuova amministrazione capitolina (che, seppur non da subito, rimetterà in piedi una delega assessorile alla partecipazione) pare mancare sia una forte volontà di mettersi in gioco con processi partecipativi, sia le condizioni materiali per l'esercizio di un dialogo sereno e strutturato tra i cittadini e il comune. Quest'ultimo è stretto tra

problemi di bilancio, conflitti con il personale amministrativo, la destrutturazione e i debiti di molte delle agenzie partecipate ereditati dall'amministrazione precedente, e un soffocamento politico ad opera di alcuni degli stessi partiti che avrebbero dovuto sostenere il neo-sindaco, spinto a dimettersi il 31 ottobre del 2015.

Vale la pena rimarcare che – a suo modo – l'amministrazione Marino, avendo la necessità di 'concentrarsi' su un minor numero di azioni, si dà tre linee di azione prioritarie per riattivare un dialogo diretto con gli abitanti, ancorché in forma meno capillare e - rispetto al periodo Veltroni - più 'concertativa', ossia più legata al coinvolgimento di stakeholder/portatori e d'interessi già organizzati che non a cittadini che si impegnano a titolo individuale:

1. la prima riguarda la strutturazione della Casa della Città (all'interno della nuova zona di Uffici definita come Campidoglio 2, in zona Ostiense);
2. la seconda alcune delle azioni legate alla 'Strategia di Resilienza di Roma'²⁶, partita – sotto il coordinamento dell'Assessorato alla Trasformazione Urbana e l'appoggio della agenzia Risorse per Roma - con un lavoro di diagnosi del territorio per coglierne i punti di forza e di debolezza sistemici, e poi formalmente strutturata a gennaio 2015, pochi mesi prima della caduta anticipata del governo capitolino.
3. Il terzo asse partecipativo strutturato riguarda "le conferenze urbanistiche municipali" che molto devono all'impegno di singoli assessori (Caudo, 2017).

Il sindaco pare sempre il "grande assente" di tutte queste linee di azione. La partecipazione non appare per lui un oggetto di transazione con le forze della sua stessa coalizione, e la sua assenza indebolisce ognuna delle arene partecipative, perché rivela un sostanziale disinteresse strategico per questo campo, per di più proprio nel momento in cui si accentua (sia a livello nazionale che locale) un senso di estraneità della popolazione rispetto ai propri governanti. L'assenza di un city manager capace di coordinare tecnicamente le iniziative partecipative dei vari assessorati si fa ugualmente sentire.

Vale la pena rilevare che nella parentesi Marino è possibile rintracciare varie azioni interessanti collegate a percorsi decisionali partecipativi, anche tematicamente legate tra loro (specie in virtù dell'affiatamento mutuo di singoli assessori). Ad esempio, il Programma di Orti Condivisi e Spazi Verdi attivato dall'Assessora Marino (che conta con un Tavolo di guida e monitoraggio e con la scrittura del relativo Regolamento di Gestione), o l'inizio della stesura di un Regolamento per l'Amministrazione Condivisa dei Beni Comuni, coordinata dall'Assessore Paolo Masini. Lo stesso Luigi Nieri cerca di semplificare e dare interattività all'esperienza dell'Atlante delle Periferie con il progetto di *crowdsourced mapping* chiamato "*Roma è tutta Roma*"²⁷, basato sulla individuazione di spazi da valorizzare sentiti come beni comuni, anche al di fuori dei tradizionali circuiti storico-turistici

26 Il lavoro si è strutturato anche intorno alla Rete delle Città Resilienti e con il contributo dato a tal fine dalla Fondazione Rockefeller. cfr. <http://www.urbanistica.comune.roma.it/roma-resiliente.html>.

27 https://www.google.com/mymaps/viewer?mid=1fz925B9zaz--3TrVPoPYQ08ui14&hl=en_US.

centrali. Si tratta, spesso, di iniziative “centrifughe”, realizzate con soluzioni di “bricolage”, che paiono mancare di una regia comune e vivono di risorse scarse e di una cronica mancanza di investimento strategico del sindaco e dell’insieme della giunta, anche quando hanno alta visibilità internazionale come nel caso di *Roma Resiliente* (Coppola, 2016; Roma Resiliente, 2016).

Le “Conferenze urbanistiche municipali” rappresentano – in continuità con l’approccio centrato sulla mappatura di risorse locali – un’eccezione in termini di investimento strategico, e un interessante esempio di costruzione della sussidiarietà capace di valorizzare le energie innovative delle circoscrizioni, che durante il periodo Marino – in assenza di un Piano Sociale – rappresentano un avamposto di innovazione sociale e di maggiore sensibilità partecipativa e volontà riformatrice. Realizzate praticamente a costo zero, le Conferenze – seppur risentendo della qualità delle risorse interne messe in campo – mostrano la capacità di declinare una quindicina di temi urbani centrali nell’ambito dei municipi, ma anche valorizzare l’Agenzia *Risorse per Roma* e il team di *Roma Resiliente*, creando momenti di continuità anche con i redattori di progetti incompiuti precedenti come la Città dei Bambini. Ad esse si affiancano altri percorsi voluti dallo stesso assessore Giovanni Caudo, per rendere più condivise scelte strategiche come quelle del Master Plan sull’assetto spaziale-funzionale da dare alla trasformazione della vecchia Fiera o di alcune caserme periferiche restituite all’uso civile (AAVV, 2014). Nei tre anni della gestione Marino, complice anche un’attenzione civica crescente alle potenzialità vincolanti del Regolamento del 2006, il settore dell’urbanistica si impone, senza dubbio, come lo spazio migliore per la costruzione di “community vision”, proprio mentre le forze più a sinistra della coalizione di governo perdono smalto e capacità di proporre agli altri partiti continuità con gli anni tra il 1993 e il 2008, fino ad uscire dalla stessa maggioranza prima del crollo definitivo del governo capitolino.

Di questo periodo resta oggi molto poco. Il principale lascito è la Casa della Città, prevista dalla Delibera n. 57 del 2006 e immaginata come uno spazio polifonico e ben infrastrutturato con sale convegni, wifi gratuito e aule didattiche, ossia “un punto di incontro, di scambio e di informazione a disposizione dei cittadini per conoscere l’operato di Roma Capitale e acquisire informazioni sui più importanti progetti che interessano il territorio urbano”²⁸. Ufficialmente, si è venuta configurando come “luogo di ascolto, sperimentazione e promozione di un ampio dibattito incentrato sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione e sulla valorizzazione del patrimonio pubblico inteso come bene comune”, ossia una “casa di vetro” aperta a tutti dove “poter approfondire dal vivo i progetti di spicco dell’Amministrazione in maniera continuativa”(id.). Non un vero motore di percorsi partecipativi, quindi, ma un’infrastruttura utile ad azioni di ‘coinvolgimento’ soprattutto di associazioni, comitati, imprenditori, enti e istituzioni già organizzate “su programmi e progetti che nascono dalle effettive esigenze della città, a partire dai temi della valorizzazione del patrimonio pubblico, della rigenerazione urbana, della trasparenza e della partecipazione”.

²⁸ <http://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW672193>.

Gradualmente, però, ha teso ad assumere il carattere di laboratorio urbano, servendo ad aggregare dibattiti sul nuovo Stadio, sulle piste ciclabili e le carte dei servizi, e diventando spazio privilegiato di eventi per la strutturazione del programma Roma Resiliente. Con la fine prematura del governo Marino (divenendo deposito di archivi dell'Ufficio Patrimonio), l'attività prevista è rimasta inconclusa, senza poter attivare quei percorsi partecipativi che la Giunta aveva immaginato su progetti legati alla riqualificazione del patrimonio esistente come l'ex Mattatoio, i Mercati Generali, la Caserma Guido Reni, l'ex fabbrica Mira Lanza, il Cinema Airone e altri ancora.

Molte le azioni rimaste incompiute, seppur deliberate e avviate da una giunta "che credeva di poter seminare avendo 5 anni davanti, ma è crollata prima di aver potuto iniziare a mietere"²⁹. Tra esse l'auto-recupero di 10 scuole in disuso con l'appoggio di 50 milioni di fondi regionali, e l'inizio della stesura del Regolamento sulla Cura e la Rigenerazione dei Beni Comuni, avviato in forma partecipativa con l'appoggio di LABSUS³⁰.

Si ha oggi l'impressione che il periodo di commissariamento di Roma – poco responsabilizzato davanti alla cittadinanza anche per via della natura stessa dell'incarico – abbia costituito un 'buco nero' di ampie proporzioni per la partecipazione, e persino per la concertazione, non riuscendo neppure a valorizzare il concetto di 'esperienza' legato al nome del Commissario, e a tradurlo in efficienza ed efficacia delle politiche.

In tale prospettiva, osservato dal prisma dell'approccio partecipativo alle politiche, il quinquennio apertosi con l'elezione della Sindaca Virginia Raggi e l'avvento della nuova forza politica del Movimento 5 Stelle è carico di aspettative, fin dalla distribuzione delle deleghe che ha riattivato quella alla Partecipazione Democratica, in carico all'assessora alla 'Roma Semplice', Flavia Marzano. La conferenza stampa di presentazione della proposta di revisione dello Statuto capitolino (citata nell'introduzione) è la prima e più formale uscita della nuova amministrazione sui temi partecipativi, ma va letta alla luce di una serie di operazioni 'sottotraccia' e di sperimentazioni più 'puntuali' condotte con cautela nel primo anno di governo della capitale. Le prime sono rappresentate soprattutto dalla costituzione di 4 gruppi di lavoro interni all'amministrazione (incluso uno sull'Open Government di diretta responsabilità dell'Assessora Marzano) per la costruzione di nuove regole per i vari percorsi partecipativi e la riattivazione del Forum per l'Innovazione previsto dal Regolamento degli Istituti di Partecipazione del '94³¹, in corso di rilancio su temi che vanno dall'ambiente al sociale. Tra le esperienze puntuali, vanno segnalate alcune con prevalenza di strumenti on-line (l'apertura del processo di costruzione del PUMS – Piano Urbano della Mobilità Sostenibile in cooperazione con la Regione, le consultazioni sulla riqualificazione di Viale Marconi da parte dell'Assessorato alla Città in Movimento, che servono

29 Dall'intervista dell'autore a L. Nieri (10/10/2017).

30 Bozza dell'ottobre 2015 in <http://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

31 Delibera 101, art. 17.

da test a uno strumento per consultazioni e sondaggi online che dovrebbe servire per tutto il comune e i municipi). Il portale *'Io Segnalo'* (un servizio per il decoro e il buon funzionamento urbano, con un taglio di denuncia dei malfunzionamenti³²) risulta riprendere idee avviate dalla Giunta Marino, così come la scelta di svolgere alcune Commissioni Consiliari con carattere più aperto e pubblico nella Casa della Città. Si sono aggiunti una serie di dibattiti legati alla strategia culturale (in particolare a quella nelle periferie) realizzati con il coordinamento del vicesindaco e assessore alla Crescita Culturale, Luca Bergamo, e la collaborazione di Risorse per Roma e di Zètema, l'azienda strumentale capitolina partecipata al 100% dal comune, che opera nel settore Cultura.

Questi fermenti sul lato di quella che Ibarra e Blas (2006) chiamano la 'partecipazione per invito', mostrano che esiste nella nuova amministrazione la coscienza che l'asse più formalizzato e 'istituente' dell'approccio partecipativo portato dalla nuova giunta (quello legato alla modifica dello Statuto e ai Regolamenti che dovranno stabilire regole e funzionamento dei vari istituti nuovi di democrazia diretta e partecipativa) richiederà lunghe mediazioni con il Consiglio Comunale e tempi lenti. Pertanto, è necessario agire contemporaneamente sulla creazione di altri spazi, possibilmente 'ibridi', ossia capaci di far dialogare arene on-line e momenti off-line. A questa riflessione si aggiunge la consapevolezza della necessità di articolare maggiormente le azioni partecipative puntuali e frammentate tentate finora, che rappresentano fermenti politici 'a briglia sciolta' e talora 'casuali', 'scoordinati' e 'in ordine sparso', sia a livello centrale che – ancora di più – nelle relazioni con i Municipi, quasi tutti (eccetto due) politicamente allineati con la maggioranza capitolina ma finora dimostratisi poco proattivi e con capitale socio-istituzionale non particolarmente creativo³³, soprattutto per ciò che concerne la costruzione di nuove relazioni di dialogo con la cittadinanza.

Il momento attuale non rappresenta solo una fase di 'attivazione' importante di un approccio partecipativo che va al di là degli strumenti normativi più regolati e dell'*online*, ma anche la costruzione di un dialogo con alcune esperienze di 'partecipazione per irruzione', dove alcuni elementi della nuova giunta (specialmente nei settori dell'*open government* e della cultura) cercano di favorire la messa a rete di esperienze di autorganizzazione. In particolare, le cosiddette azioni di "*retake*", il civismo che si organizza per adottare e gestire spazi in disuso o in cattiva manutenzione (come il Cinema Aquila³⁴, l'occupazione della ex-Snia Viscosa³⁵, o il MAAM³⁶ - Museo dell'Altro e dell'Altrove di Metropoli, nell'ex-

32 https://www.comune.roma.it/pcr/it/el_sev_on_io_segn.page.

33 "Non ci sono notizie dai municipi" riassume Mauro Riccardi, nell'intervista fatta il 10/10/2017 dall'autore.

34 Vedi i 'tavoli partecipati' autogestiti - <https://riapriamoilcinemaaquila.wordpress.co>.

35 <http://www.exsnia.org>.

36 <http://www.artibune.com/attualita/2015/04/la-storia-del-maam-larte-prende-vita-in-uno-strano-museo-a-roma-1/>.

salumificio Fiorucci sulla Prenestina), ma anche gruppi di blogger antidegrado³⁷ che organizzano *question-time* in streaming con cittadini e membri delle istituzioni. Interessante anche l'Osservatorio sugli Urban Center dell'Università la Sapienza³⁸, che ben risponde – pur in termini di autonomia sociale - alle previsioni dell'art. 16 della Delibera 101/1994 sugli istituti partecipativi comunali.

Se alcuni di questi 'fermenti' possono di certo condurre in direzioni interessanti (in una città ricca di focolai di autorganizzazione sociale apparsi più rassegnati e meno vitali nell'ultimo decennio), non vanno sottostimati i rischi di cooptazione, e un movimento di 'depotenziamento simbolico' di varie azioni e progetti importanti svolti in passato. È il caso della Notte Bianca, delle manifestazioni dell'Estate di Periferia, della Casa della Città, del progetto dei Mercati Generali, della Collina della Pace (passata a una gestione bibliotecaria invece che divenire – come previsto – uno spazio d'incontro di controculture), il Casale Podere Rosa (minacciato dall'amministrazione del Municipio III), il Centro di Cultura Ecologica di Aguzzano o l'Urban Center nel XIV Municipio (passato per forti tensioni sulla politicizzazione del comitato di gestione).

4 | Una conclusione aperta

Negli ultimi dieci anni a Roma sono state depositate presso l'amministrazione capitolina meno di 30 proposte di iniziativa popolare, 15 quesiti referendari, 36 interrogazioni e 2 interpellanze al Sindaco non provenienti da rappresentanti politici. Si tratta di numeri ridotti per una città dal capitale sociale tradizionalmente elevato e combattivo.

In tale quadro, Roma è un buon esempio di quella che Boaventura de Sousa Santos chiama "la doppia patologia delle democrazie liberali" (2009: 20), ossia del fatto che - molte volte - il malfunzionamento delle istituzioni 'deprime' lo spirito partecipativo di una città ricca di fermenti, convincendo gli stessi abitanti dell'inutilità di prendere parte ad arene di dialogo sociale che non garantiscono risultati concreti all'impegno della popolazione. A Roma, ciò è avvenuto soprattutto in relazione ai percorsi attivati 'ad invito' dalle istituzioni, mentre un certo livello di combattività sociale ha resistito anche alle peggiori 'glaciazioni' che hanno annichilito lo spirito partecipativo della città (come l'amministrazione Alemanno e il periodo del Commissario Tronca), rivelandosi come una potente risorsa da sfruttare nei momenti in cui era richiesto un ancoraggio a cui legare nuove sperimentazioni partecipative.

Il momento attuale è una di queste fasi di possibile 'risalita', che cerca di ripensare nuove forme e istituti partecipativi, a partire da una dichiarata volontà politica di farlo, attingendo a fermenti sociali autorganizzatori, ma senza lasciare da parte la necessità di costruire regole condivise e istituti formalizzati che possano durare oltre la vita degli attuali rappresentanti politici. Senza dubbio, si nota ancora un disorientamento dell'amministrazione capitolina (e dei suoi istituti di

37 <http://www.romafaschifo.com>; <https://twitter.com/romapulita>; <http://romapulita2013.blogspot.com.br>.

38 <http://www.urban-center.org/losservatorio>.

decentramento, in passato attori centrali di molte delle migliori sperimentazioni partecipative romane) in relazione a come condurre percorsi partecipativi efficaci e attrattivi, in grado di autolegittimarsi per la qualità del loro dibattito e delle loro proposte, come per la quantità e la demodiversità degli attori partecipanti.

La sfida dei prossimi anni non è solo superare la frammentazione delle attuali proposte partecipative per far dialogare la nuova frontiera della partecipazione *on-line* con percorsi partecipativi marcati dalla presenza e dall'incontro tra le persone in arene strategiche o 'a piè d'opera' e nei luoghi dell'abitare quotidiano (spesso più attrattive perché legate ai luoghi di vita degli individui). Vi è anche una sfida culturale allo stile politico della stessa forza maggioritaria che governa Roma: apprendere a non diffidare di tutto ciò che il passato politico racconta, come se fosse 'marcio' a priori. Oggi l'Amministrazione capitolina parla di vari percorsi di dialogo sociale futuribili (come il bilancio partecipativo), ma essi paiono 'senza fissa dimora' nella strategia politica generale, al contrario di quello che accade in capitali come Parigi, Reikiavik, Madrid o Barcellona, che investono svariate decine di milioni in percorsi partecipativi che danno ai cittadini un ruolo codecisorio sulla gestione di una parte dei fondi pubblici, immaginando tali azioni come elementi centrali di una strategia di ricostruzione della fiducia dei cittadini nelle istituzioni. A Roma, inoltre, tali azioni vengono presentate come totali novità, nonostante per molti anni in alcune zone della città siano già avvenute sperimentazioni importanti e riconosciute internazionalmente (almeno 4 i municipi sperimentatori, nel caso del bilancio partecipativo³⁹).

Nel nuovo quadro politico, che (a parole) sembra condividere il lemma dell'ex-assessore Nieri che "una città complessa come Roma non si può gestire se non attraverso un dialogo costante con i suoi abitanti"⁴⁰, la partecipazione pare ancora Cenerentola. Essa è una delle voci dell'Open Government, inteso – ben oltre i limiti della trasparenza e dei dati aperti – come "metodo di governo" e preconditione "per mettere a sistema la partecipazione" (come scritto nelle linee programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma) ma resta marginale in tema di trasformazioni condivise del corpo urbano, risultando incapace – specie nei municipi – di superare lo spontaneismo, e di trovare linee-guida comuni per i diversi assessorati che spesso operano in forma sparsa. Per far questo, anche se la stagione dei grandi progetti di sviluppo urbano integrato è passata, potrebbe essere utile guardare indietro alle amministrazioni d'inizio del millennio che (seppur più per rispetto della disciplina di coalizione che per forte convinzione) sono riuscite a dar forma a un 'proto-sistema partecipativo' capace di connettere canali e strumenti di partecipazione differenziati nel pubblico e negli obiettivi, e di farli convergere in un approccio relativamente coerente, per esempio attraverso le politiche di 'autopromozione sociale'⁴¹, che hanno permesso un dialogo strutturato ed effettivo anche con gruppi di impronta più radicale e 'disobbediente'.

39 Cfr. Angeloni, 2013; Allegretti e Sintomer, 2009; Smeriglio *et al.*, 2004; Smeriglio *et al.*, 2004.

40 Intervista del 10/10/2017.

41 www.promozionesociale.it.

In molte città europee (da Lisbona a Cascais, da Madrid a Milano), la costruzione di eco-sistemi partecipativi integrati di diversi strumenti partecipativi per pubblici diversi e complementari, oggi non è tanto una virtù creativa, quanto una necessità e un imperativo della ricerca dell'efficacia. Roma – dopo tanti anni di ottime pratiche, spesso indebolite dalla loro incapacità di coordinarsi ed entrare “in risonanza” mutua – ha bisogno impellente di un tale approccio. È da sperare che la ripresa in mano del Regolamento sulla Cura e la Rigenerazione dei Beni Comuni (che nella parentesi del sindaco Marino aveva esteso il suo dialogo proprio al gruppo consiliare 5 stelle, autore di una proposta alternativa) sia un'opportunità per sviluppare il capitale di impegno civico proattivo che viene dalla messa a rete delle tante esperienze di ‘retake’ e di cura autogestita di molti territori cittadini.

Riferimenti bibliografici

- AAVV (2014), *Programma Integrato di Intervento denominato Piano di Recupero ex Stabilimento Militare Materiali Elettrici e di Precisione sito in Via Guido Reni. Documento della partecipazione*, <http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/partecipazione/cittascienza-progrec/doc-part-piano-rec-guidoreni.pdf>.
- Allegretti G., Frascaroli M.E. (2006), *Percorsi condivisi*, Alinea, Firenze.
- Allegretti G. (2006), *Under a peculiar sky: recent trends of public policies in the territory of Rome*, CES Working Paper, http://ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_08%20Allegretti-TNI-ultimo%20100107.pdf.
- Allegretti G. (2011), ‘Le processus «d’économie participative» de la région Lazio. Quand l’expérimentation devient le symbole d’une gestion politique’, in Y. Sintomer e J. Talpin (a cura di), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp 145-159.
- Allegretti G., Sintomer Y. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma.
- Angeloni L., Festa D., Goni Mazzitelli A., Giangrande A., Troisi R. (2013), *Democrazia emergente. La stagione dei Bilanci Partecipativi a Roma e nel Lazio*, Gangemi, Napoli.
- Barbera A. (1994, a cura di), *Elezione diretta del sindaco*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Caciagli M., Di Virgilio A. (2005), *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, UTET Università, Torino.
- Caudo G. (2017), “Roma e il suo governo!”, *Territorio*, no. 82, pp. 53-62.
- Cellamare C. (2006), intervento alla presentazione del libro AAVV. “RomaCentro. Dal laboratorio alla “Casa della Città”, Roma, Palombi (Roma, 27 Aprile 2006).
- CENSIS (2005), *Rapporto annuale 2005*, Censis, scaricabile da http://www.ontit.it/opencms/export/sites/default/ont/it/documenti/archivio/files/ONT_2005-12-02_00025.pdf.
- Coppola, A. (2016), “Mobilità delle politiche e inerzia del locale. Il caso di Roma Resiliente”, *Working Papers. Rivista online di Urban@it*, no. 2/2016, pp. 2-12.
- D’Albergo E., Moini G. (2005), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al piano regolatore e il bilancio partecipativo*, Comune di Roma/Dip. XV, Dipartimento Innovazione e Società Università La Sapienza, Roma.
- Harvey D. (2012), *Il capitalismo contro il diritto alla città. Neoliberalismo, urbanizzazione, resistenze*, Ombre Corte, Milano.
- Ibarra P., Blas A. (2006), “La Participación: estado de la cuestión. Cuadernos de Trabajo de Hegoa” Número 39/2006. Bilbao: http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/15289/original/Cuaderno_de_trabajo_39.pdf.

- Magnaghi A. (2000), *Il Progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, riedizione ampliata nel 2010.
- Roma Resiliente (2016), *Valutazione preliminare di resilienza*, <http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/roma-resiliente/pra-gennaio2016.pdf>.
- Santos B. (2009), “Os Desafios da Democracia Participativa”, in *Actas de Lisboa – III Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo - 19 e 20 de Junho 2009*. Orçamento Participativo Portugal/SIG, São Bras de Alportel/Camarate:pp. 19-26, http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/8938264a-a3da-4f0d-bccf-4e18d1a9bddb/files/Actas_de_Lisboa.pdf.
- Smeriglio M. (2006), *Città comune. Autogoverno e partecipazione nell'era globale*, Deriveapprodi, Roma.
- Smeriglio M., Peciola G., Ummarino L. (2004, a cura di), *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di democrazia partecipativa nel municipio Roma XI*. Carta/Intramoenia, Napoli.
- Tocci W. (2015), *Non si piange su una città coloniale*, Goware, Roma.

Riconoscimenti

Un sentito ringraziamento all'Assessora Flavia Marzano, all'ex vicesindaco Luigi Nieri, ai loro collaboratori Stefano Rollo e Mauro Riccardi, ad Alessandro Coppola e a Stefano Stortone, per le conversazioni amichevoli con cui mi hanno aiutato a completare i miei dati e a chiarire alcuni passaggi delle politiche capitoline di partecipazione degli ultimi anni.







VOLUME 1

**Roma in Transizione.
Governio, strategie, metabolismi
e quadri di vita di una metropoli**

A cura di Alessandro Coppola
e Gabriella Punziano



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net