

Politiche urbane per Roma

Le sfide di una Capitale debole

a cura di

Ernesto d'Albergo e Daniela De Leo



Collana Materiali e documenti 26

Politiche urbane per Roma

Le sfide di una Capitale debole

a cura di

Ernesto d'Albergo e Daniela De Leo



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2018

La pubblicazione del volume è stata finanziata con fondi competitivi di Sapienza Università di Roma.

I curatori ringraziano Leonardo Piromalli, per l'estrema attenzione dedicata al rispetto delle regole editoriali e all'impaginazione del volume, e Daniele Ricci, per la foto di copertina.

Copyright © 2018

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-050-7

Pubblicato a febbraio 2018



Quest'opera è distribuita
con licenza Creative Commons 3.0
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: Seth, *Il Bambino Redentore*, Tor Marancia. Fotografia di Daniele Ricci.

*Alla memoria della nostra collega
e amica Silvia Macchi,
docente di politiche urbane
e promotrice di Urban@it alla Sapienza,
che avrebbe fatto questo libro con noi ma...
molto, molto meglio...*

Indice

Presentazione

Walter Vitali XI

1. Agende urbane a Roma: vincoli, risorse e impegni,
Ernesto d'Albergo, Daniela De Leo 1

PARTE I – DINAMICHE, TRASFORMAZIONI E ISTITUZIONI METROPOLITANE

2. Disuguaglianze metropolitane:
un confronto con Milano e Napoli
Keti Lelo, Salvatore Monni, Federico Tomassi 17

3. Il rallentamento della diffusione residenziale
nell'area romana: un fenomeno da governare
Massimiliano Crisci 37

4. Una risorsa ignorata: la Città Metropolitana
Fabio Giglioni 47

PARTE II – PERIFERIE URBANE E METROPOLITANE

5. Periferie, politiche dell'abitare e autorganizzazione
Carlo Cellamare 59

6. Comune e Città Metropolitana alla prova
del "Bando periferie": cose fatte e cose da fare
Daniela De Leo 69

7. La sicurezza urbana e la questione Rom
Fabrizio Battistelli, Maria Grazia Galantino, Giuseppe Ricotta 83

PARTE III – POLITICHE DELL'ABITARE E DELLA CASA

8. La casa fra rivendicazioni dei movimenti e approccio istituzionale
Carlotta Caciagli 99
9. Il buono casa e l'emergenza abitativa dal punto di vista amministrativo. Limiti e prospettive
Enrico Puccini 109
10. La politica del condono edilizio: dimensioni, *governance* e processo produttivo,
Alessandro Coppola 119

PARTE IV – SERVIZI PUBBLICI E PARTECIPATE

11. Razionalizzazione delle società comunali a partecipazione pubblica
Maria Vittoria Ferroni 131
12. Una politica da buttare? AMA, il Comune e "gli altri" nella gestione dei rifiuti
Giulio Citroni 141
13. "Così Roma fa valere il suo 51%": acqua e politica degli interessi nell'era Raggi
Maria Teresa Galanti 151

PARTE V – RISORSE, INNOVAZIONE E SVILUPPO

14. Innovazione in città: *coworking* e *fablabs*
Silvia Lucciarini 163
15. Arte, cultura e rigenerazione urbana: rilancio delle politiche e potenzialità della Street Art?
Rossana Galdini, Daniele Ricci 173
16. Politiche di valorizzazione per il patrimonio storico
Giacinto Donvito 189

PARTE VI – PROGRAMMI ELETTORALI E AGENDA URBANA

17. Il dire e il fare. La campagna elettorale per le amministrative 2016 e l'azione di governo: un'analisi dell'attenzione
Leonardo Piromalli 203

18. Le <i>issues</i> della campagna elettorale nel Municipio X tra elusione convergenza, competizione, <i>Livia Fay Lucianetti</i>	217
19. Olimpiadi e stadio nell'agenda urbana: continuità e cambiamenti nel ruolo della politica nei processi economici <i>Ernesto d'Albergo, Giulio Moini, Barbara Pizzo</i>	231
APPENDICE	
20. Acqua, tra rispetto del territorio ed esigenze della città. Appunti per un'indagine visuale <i>Associazione "Punto di vista"</i>	247
Gli autori	257

Presentazione

Walter Vitali, Direttore esecutivo Urban@it

L'Osservatorio Roma è una prima, importante e positiva sperimentazione della *Piattaforma nazionale della ricerca applicata* sulle città, l'obiettivo che si è dato Urban@it per il suo nuovo triennio di vita.

Tutto è nato con il contributo di docenti e ricercatori romani ai primi due Rapporti annuali sulle città, *Metropoli attraverso la crisi* pubblicato nel 2016 e *Le agende urbane delle città italiane* pubblicato nel 2017, anche attraverso i *background paper* a essi collegati, sui temi dell'agenda urbana nazionale. Questa, intesa come coordinamento programmatico di politiche e di iniziative assunte da soggetti diversi, in Italia non esiste ma ogni città ha la sua agenda, formale o informale, pubblica o istituzionale. Anche Roma ce l'ha, e questo volume, pur senza la pretesa della completezza, ha il merito di raccogliere contributi critici e proposte sui principali temi che riguardano la Capitale con un'interessante analisi dei programmi elettorali del 2016 e del loro grado attuale di realizzazione.

Sono spunti per la riflessione e la discussione offerti da parte della ricerca ai protagonisti delle politiche e ai soggetti che a vario titolo *fanno città*, con l'aspettativa che si possa stabilire un confronto e un'interazione reciproca. In questo quadro, l'Osservatorio vuole essere uno strumento permanente di monitoraggio e valutazione delle azioni e delle politiche che vengono messe in atto, finalizzato ad alimentare una relazione costante e possibilmente strutturata tra mondi, quello della ricerca e quello dei *policy maker* a vario titolo, che oggi vivono in modo separato, tranne qualche incursione sporadica, spesso affidata alla nomina di qualche professore-assessore.

L'obiettivo è quello di migliorare le prestazioni del sistema-città, di fronte a questioni molto complesse e difficili – quelle della Capitale d'Italia soprattutto – che hanno bisogno delle migliori competenze per essere adeguatamente affrontate, e rispetto alle quali i promotori di questa intelligente iniziativa dimostrano di non avere l'atteggiamento spocchioso dell'accademia autoreferenziale che da lontano sentenza e giudica senza mai *sporcarsi le mani* con i problemi reali.

Tutto questo lo si può chiamare in molti modi, *ad esempio*, terza missione dell'Università. Ma lo si può anche chiamare processo di *rafforzamento delle competenze interne alle organizzazioni amministrative*, spesso chiamate a svolgere compiti – di pianificazione, di supporto alle decisioni, di regolazione delle attività dei soggetti privati – per i quali non hanno la strumentazione adeguata.

Qui forse stanno le radici più profonde di quel *governo debole* che è stato giustamente osservato e che non vale solo per la Capitale. Ed è da qui che bisogna ripartire per produrre effetti di *capacitazione istituzionale e amministrativa* di lungo periodo.

Abbiamo bisogno di colmare una lacuna relativa alla ricerca applicata sulle città che in Italia non è adeguatamente sviluppata e incentivata, a differenza di ciò che succede in altri paesi, come la Francia. Occorre una linea di finanziamento nazionale per progetti di ricerca applicata che prevedano la collaborazione tra le istituzioni locali, le università e gli enti di ricerca, le imprese e gli altri soggetti della vita urbana. Sarebbe anche utile raccordare tra loro gli altri strumenti esistenti, come i bandi per la Ricerca industriale a cui sono collegati i *Cluster tecnologici nazionali* (CTN) o, ad esempio, il cofinanziamento nazionale di JPI *Urban Europe*.

La prima esperienza francese a cui ci si può richiamare è il programma *Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines* (POPSU), d'iniziativa congiunta di tre ministeri (Transizione ecologica e solidale, Coesione territoriale e Cultura) e dell'Agenzia interministeriale *Plan urbanisme construction et architecture* (PUCA), che sta sviluppando due programmi di ricerca coprogettati con le grandi agglomerazioni urbane francesi (POPSU 1 e 2¹) e un terzo Programma di scambio tra i progetti di sviluppo delle città francesi ed europee (POPSU Europe). La seconda è il Programma di ricerca LABEX *Futurs*

¹ Cfr. <http://www.popsu.archi.fr/popsu2/accueil> (ultimo accesso: 08/02/2018).

*Urbains*². È stata creata nell'ambito del progetto "Laboratori d'eccellenza" del Programma degli investimenti per il futuro dell'Agenzia nazionale della ricerca francese. Attraverso i gruppi trasversali, i ricercatori mettono in comune le loro conoscenze per collaborare sui temi principali di LABEX: le interazioni tra le attività umane nelle città e l'ambiente; la costituzione delle metropoli mondiali; la qualità della vita nelle città per tutti; la produzione materiale della città.

L'Osservatorio Roma, l'Urban@bo a Bologna (11 Cluster tematici, un Portafoglio di idee progettuali e un potenziale Fondo per il loro finanziamento con tesi di laurea, assegni di ricerca e di dottorato) e altre esperienze analoghe possono contribuire alla costruzione di una *costellazione di piattaforme locali*, cui vogliamo accompagnare la trasformazione progressiva dei 13 gruppi di lavoro di Urban@it³ in Cluster nazionali della ricerca applicata sulle città. Con un evidente collegamento con il Protocollo d'intesa ANCI-CRUI del 30 ottobre 2015 sui rapporti Università-città, il quale richiama in uno dei suoi punti i «governi cittadini come destinatari del trasferimento della conoscenza scientifica prodotta dalle Università». La Piattaforma nazionale avrebbe così solide basi e potrebbe offrire una sede di confronto ai partecipanti italiani a *Urbact*, a *Urban innovative actions (UIA)* e alle 12 partnership del *Pact of Amsterdam. The Urban Agenda for the Ue* per migliorare la nostra partecipazione ai programmi europei e valutarne la ricaduta complessiva.

Consideriamo pertanto questa pubblicazione come un ottimo punto di partenza, non certo un punto di arrivo, dalla quale ci aspettiamo possano nascere molti buoni frutti.

² Cfr. <http://www.futurs-urbains.fr> (ultimo accesso: 08/02/2018).

³ Cfr. <https://www.urbanit.it/gruppi-di-lavoro> (ultimo accesso: 08/02/2018).

1. Agende urbane a Roma: vincoli, risorse e impegni

Ernesto d'Albergo, Daniela De Leo

Questo libro contiene i risultati del lavoro di un gruppo di ricercatori e docenti di Sapienza e di altre università e centri di ricerca pubblici; una rete aggregata attorno al nodo romano di Urban@it-Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane (www.urbanit.it), che nel 2016 ha avviato l'“Osservatorio-Roma”, un'iniziativa multidisciplinare e indipendente di studio delle politiche urbane nella Capitale. Il nostro obiettivo è stato quello di iniziare a condividere ricerche, analisi e interpretazioni, mettendo in relazione e in sinergia studiosi che guardano solitamente alla città da angolazioni disciplinari, teorie e metodi empirici differenti.

L'articolazione della discussione e, crediamo, i primi risultati, evidenziano le potenzialità di questo confronto fra punti di vista complementari che ha per oggetto l'*agenda* (i problemi, e le soluzioni puntuali, già all'ordine del giorno o possibili, così come le strategie di trasformazione della città, esplicite o praticate implicitamente) e i *processi dell'azione pubblica* (ossia l'assunzione di decisioni e le pratiche quotidiane dell'azione di governo). Su tutto ciò l'Osservatorio ha avviato un monitoraggio, di cui questo libro è il primo prodotto editoriale, che offriamo non solo alla comunità scientifica, invitando altri colleghi a prendere parte ai prossimi sforzi, ma, anche, ai soggetti che da diverse postazioni – politiche, amministrative, economiche, sociali e della comunicazione – prendono parte alle azioni collettive finalizzate a “migliorare Roma”.

1.1. Obiettivi e contenuti del volume

Nel libro sono analizzati problemi complessi e azioni difficili, unitamente alle modalità, obiettivamente sfidanti, di formazione e gestione di un'agenda *per* Roma, proponendo suggestioni per riflessioni critiche e auto-critiche su un governo della città reso senz'altro difficile da vincoli pesanti, e che, però, potrebbe meglio valorizzare alcune risorse. Quanto di ciò vi sia bisogno emerge dal discorso pubblico di questi mesi. Le cronache e le inchieste dei media, le polemiche fra gli attori politici, locali e non, le domande di quelli economici e sociali, le iniziative prese da amministrazioni di vario livello: tutti testimoniano che la città è in regresso. Un declino non particolarmente legato agli effetti della grande crisi finanziaria ed economica globale, ma che viene da lontano e di cui questa, insieme alla contrazione della finanza pubblica, ha accelerato le dinamiche. Le sue narrazioni – la fuga verso Nord delle aziende maggiori e delle banche, il preoccupante susseguirsi di emergenze su aspetti fondamentali della qualità della vita (acqua, rifiuti, mobilità), i ripetuti confronti fra Roma e Milano, che si concludono invariabilmente a favore di quest'ultima, le motivazioni con le quali si ipotizza di togliere alla città l'autogoverno o limitarlo attraverso forme di sostanziale commissariamento se non di neo-governatorato – possono essere lette almeno in due modi. Da un lato, come espressione di una rassegnazione diffusa circa la capacità di Roma di affrontare i suoi problemi attraverso un'agenda *pubblica* e un'agenda *istituzionale* locali, all'altezza delle sfide. Da un altro lato, invece, come evidenze di quanto le poste in gioco associate al destino della Capitale e all'allocazione delle sue risorse siano importanti per molti interessi politici ed economici, e di quanto sia difficile affrontare il discorso riducendo i giudizi su scelte, azioni e strumenti a valutazioni tecniche.

Per questo l'Osservatorio e, tanto meno, questo suo primo prodotto, non sono finalizzati a offrire alle amministrazioni e alla società civile soluzioni preconfezionate, né ricette per specifiche decisioni, bensì materiali per fondare riflessioni collettive e plurali sul merito dei problemi pubblici, sulle azioni con cui vengono – o potrebbero essere – affrontati e sulle loro stesse criticità.

Abbiamo provato a schermare questi materiali dalle impellenze e dalle distorsioni che i temi dell'agenda di Roma a volte subiscono nel

trattamento mediatico e della *partisan politics*. Ciò non toglie che gli effetti esercitati sulla governabilità dei processi urbani e, di conseguenza, sulla società e lo spazio a Roma, dall'alternarsi alla guida delle istituzioni di persone, partiti o movimenti siano uno dei fattori da noi osservati. Un'osservazione che abbiamo cercato di condurre senza la presunzione di assegnare voti, né a chi governa né a chi fa opposizione.

L'osservazione e il monitoraggio mirano, infatti, a individuare fattori di successo e criticità delle azioni pubbliche e dei loro esiti, facendo emergere implicazioni e difficoltà dell'ideare e perseguire strategie di trasformazione e sviluppo della città (con le loro componenti tecniche e politiche) attraverso politiche urbane. A questo fine abbiamo cercato di ancorare la produzione di conoscenze sulla concretezza operativa delle questioni, delle azioni e delle pratiche politiche e amministrative, spesso condotte in condizioni di urgenza, a una contestualizzazione critica che ne consideri una varietà di implicazioni, a partire dal peso esercitato dalle rappresentazioni e dalle azioni del passato.

Per questo negli scritti emerge spesso una prospettiva diacronica, che prova a leggere continuità e discontinuità dell'*agenda* (l'insieme delle questioni di interesse collettivo relative alla città e all'area metropolitana di Roma) e delle *politiche urbane* (le azioni pubbliche effettivamente intraprese). Su entrambe abbiamo fatto un punto, aggiornando analisi precedenti e arricchendole di informazioni e primi risultati di analisi più recenti. Ciò consente di avanzare considerazioni critiche che mettono in relazione ciò che è avvenuto nel corso degli ultimi due anni – tra la fine dell'amministrazione Marino e il primo scorcio dell'amministrazione Raggi (giugno 2016 – gennaio 2018) – con azioni, in-azioni ed eredità del decennio precedente, oltre che con quello che si potrebbe fare.

Il catalogo dei contributi suggerisce una selezione di temi rilevanti che incrociano gli interessi dei diversi ricercatori, proponendo una diversa e più esplicita agenda pubblica a fronte di forme più implicite di messa all'ordine del giorno di questioni affrontate spesso sull'onda di occasionalità ed emergenze. Quelle qui considerate non riguardano l'intero arco delle competenze dei governi urbani (Roma Capitale e la Città Metropolitana di Roma Capitale), ma una prima parte, ancorché significativa. In particolare, gli aspetti messi a fuoco sono:

- le dinamiche e le trasformazioni demografiche e socio-spaziali del territorio romano e dell'area metropolitana, con i problemi e le opportunità che esse propongono all'agenda urbana per azioni su scala vasta (K. Lelo, S. Monni, F. Tomassi; M. Crisci) e le difficoltà nell'usare le risorse istituzionali presenti su tale scala (Gigliani);
- i problemi, le opportunità, le azioni messe in campo e quelle possibili sulle periferie urbane e metropolitana (Cellamare; De Leo), compresi i temi della sicurezza urbana (Battistelli, Galantino, Ricotta);
- le criticità della questione abitativa, con i conflitti e la varietà di strumenti messi in campo dalle amministrazioni (Caciagli; Puccini; Coppola);
- le questioni legate alle *utilities*, considerate sia nella prospettiva di un sistema da razionalizzare (Ferroni), sia con riferimento a situazioni di crisi specifiche e alle risposte date per quanto riguarda l'AMA (Citroni) e al più ambivalente caso dell'ACEA (Galanti);
- le opportunità e i problemi legati alla presenza di alcune risorse (pubbliche, sociali ed economiche) come il patrimonio culturale comunale (Donvito) e alcune pratiche sociali innovative in campo economico (Lucciarini) e culturale (Galdini, Ricci);
- la compresenza nell'agenda di questioni che vi entrano in modo diverso: da un lato, portate dai programmi di leader e sindaci, promesse elettorali rispetto alle quali sono possibili delle verifiche circa le iniziative amministrative cui esse mettono effettivamente capo (Piromalli), in attesa di future analisi sugli *outputs* e gli *outcomes* delle azioni, anche a livello municipale (Lucianetti). Da un altro lato, poste in gioco non coincidenti con iniziative dell'amministrazione, ma provenienti dall'esterno e alle quali essa deve comunque fare fronte (d'Albergo, Moini, Pizzo).

Altri temi, pure importanti, che non sono ancora messi a fuoco in questo volume – come ad esempio le politiche sociali, i servizi educativi e scolastici, il trasporto pubblico locale e il turismo, le infrastrutture e la manutenzione urbana, l'ambiente, il commercio, le forniture di beni essenziali come l'energia, saranno oggetto di approfondimento da parte degli studiosi di Urban@it Roma nello sviluppo dei lavori dell'Osservatorio. In questo volume, infine, l'acqua, nelle sue implicazioni per la città e il territorio circostante è oggetto dell'indagine visuale (Associazione Punto di Svista) in appendice, che esplora e

cattura le tracce nei territori che alimentano, non senza problemi, la rete idrica della capitale.

1.2. Le prime evidenze

L'insieme dei contributi qui presentati ha permesso di evidenziare che le difficoltà oggi palesi di governare i problemi collettivi a Roma hanno sia cause recenti, sia radici nel passato. Soprattutto se comparati con altre città – Torino è il caso italiano più facilmente evocabile – i venti anni chiusi dall'amministrazione Marino erano stati caratterizzati da un deficit complessivo delle politiche pubbliche, lontane dall'esprimere progetti di sviluppo urbano e metropolitano, anche se in alcuni periodi e grazie all'impegno di alcuni protagonisti la politica e la società hanno almeno manifestato attenzione per questa dimensione dell'azione di governo.

Nel frattempo proseguivano il consumo di suolo, il peggioramento della qualità della vita, l'atrofia delle funzioni urbane di base (abitazione, mobilità, servizi) e il degrado degli spazi comuni. In altri termini, il vuoto lasciato da un debole governo politico della città è stato colmato nel tempo da processi e trasformazioni – cambiamenti demografici, sociali e negli usi dello spazio non governati, regolazioni particolaristiche, realizzate a volte attraverso l'inerzia e la delega a meccanismi o a pratiche al confine fra il privatismo e l'illegalità – che hanno avvantaggiato prevalentemente interessi ristretti (De Leo, 2016). La mancanza di una regia pubblica capace di indicare una visione a lungo termine ha lasciato prevalere una sorta di delega all'iniziativa privata, cui sono state sostanzialmente funzionali anche le politiche attuate a livello nazionale e locale.

Lo status di Capitale ha consentito, per un lungo periodo, di effettuare investimenti che, da un lato, hanno reso possibili opere importanti per la città, ma dall'altro, hanno alimentato una rendita che si è aggiunta a quelle immobiliare e fondiaria, commerciale e del turismo (Benini, de Nardis, 2013) su cui si è retta un'economia locale più debole e più isolata dalla globalizzazione della gran parte delle economie di grandi città, in Europa e nel mondo. La stessa *business community* romana ha richiesto alla politica soprattutto questo tipo di azioni sostenendo gli interventi nazionali che hanno fornito risorse per le trasformazioni urbane significative e i lavori pubblici realizzati negli

ultimi 25 anni. Politiche straordinarie senza le quali non si è quasi mai riusciti ad affrontare problemi ordinari.

Nel frattempo nell'agenda locale si faceva ricorso a immaginari discorsivi allineati con le politiche di sviluppo delle "città ortodosse"; ad esempio con i tentativi di elaborare strategie come "Roma prossima" (del 2005, riguardata al 2015) o il Piano Strategico del 2010-11, fondato sulla poi ritirata candidatura olimpica per il 2020, puntualmente seguiti da enormi difficoltà di attuazione. La debolezza di questa agenda era testimoniata da un'azione ordinaria di governo in cui le innovazioni relative alla gestione dello spazio e del suolo effettivamente introdotte erano prevalentemente micro e si accomodavano in nicchie di *policy* sostanzialmente ininfluenti, evidenziando una difficoltà nel realizzare collegamenti con le politiche più importanti nell'agenda istituzionale, maggiormente presidiate da interessi economici e sociali.

Se questo era il panorama fotografato da Urban@it alla vigilia delle elezioni comunali del 2016 (d'Albergo, De Leo, 2017), cosa è successo nel frattempo? Nei due anni dell'amministrazione Raggi Roma è stata al centro dell'attenzione politica e dei media, suscitando anche iniziative di riflessione e approfondimento nel mondo scientifico¹. Fra le ragioni di questo interesse, oltre alle valutazioni sostanzialmente condivise sul declino economico, della qualità dei servizi e della vita nella città, ne spicca una di carattere politico: dopo quindici anni di sostanziale stabilità politica, dovuta alle giunte di sinistra e centro-sinistra dei sindaci Rutelli e Veltroni, gli ultimi dieci anni sono stati caratterizzati da una marcata instabilità, con l'avvicinarsi di sindaci e maggioranze di destra (Alemanno 2008-2013), centro-sinistra (Marino 2013-2015), e del Movimento 5 Stelle (2016 in poi).

1.3. Cicli elettorali e agende

Per le scienze politiche e sociali il rapporto fra politica e politiche è un nodo interpretativo tanto centrale, quanto irrisolto. Che sia la poli-

¹ Ad esempio con il convegno "Roma in transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una città capitale" – GSSI, L'Aquila, 3-4 aprile 2017 e con la pubblicazione "Roma Altrimenti" (Caudo, 2017), dedicata alle varie ragioni e modalità per essere Capitale.

tica, con le sue fratture e le sue ricomposizioni attraverso le coalizioni, a determinare gli orientamenti dei programmi e delle azioni di governo potrebbe apparire scontato. Ma vi sono spesso evidenze di un'influenza dei temi e delle poste in gioco relative ad ambiti, settori e, a volte, a specifiche decisioni, nello strutturare i conflitti politici e i loro (possibili, ma non sempre) stili di composizione. Anche le radici del consenso politico nelle società urbane possono dipendere meno dalla cultura politica e dagli orientamenti ideologici di leader e/o partiti e più da relazioni di scambio e forme di concertazione fra gli interessi socio-economici prevalenti e gli attori di governo che possono andare al di là dei cicli elettorali e dai "colori" della classe politica. A Roma, durante il periodo della stabilità e con un parziale trascinarsi durante la giunta Alemanno, la coalizione fra interessi immobiliari, architrave del modello di sviluppo urbano, e sistema politico locale e nazionale è stata quasi indifferente alle alternanze politiche. In questa lunga fase (anni '90 e primi anni 2000), lo Stato e i suoi investimenti per Roma hanno svolto una funzione centrale nel cementare la coalizione locale fra politica e interessi economici. Tuttavia, questo ruolo sembra essersi poi esaurito, con la riduzione degli investimenti in grandi opere che ha alimentato la crisi di questo sotto-settore dell'edilizia e del suo indotto.

Le ragioni sono di carattere essenzialmente politico. Da un lato sono da ricondurre alla maggiore difficoltà, in un contesto di restrizioni della spesa pubblica per investimenti, di legittimare impegni straordinari per Roma pari almeno a quelli promessi nell'ambito dei "patti" per altre città (a partire da Milano). Nell'assenza di un'agenda urbana nazionale (Urban@it, 2016), nell'ultimo decennio, ha spiccato la specifica mancanza di una politica nazionale per la Capitale, surrogata da rivoli di risorse, come quelle destinate al rientro dal debito della capitale, più recentemente alla riqualificazione delle periferie (De Leo), o a micro-azioni condotte da più amministrazioni centrali in modo sconnesso, fra loro e da quelle locali, con cui spesso entrano in frizione.

Da un altro lato, in questo periodo, i cicli elettorali di Roma sono divenuti più brevi, producendo amministrazioni comunali diverse nel 2008, 2013 e 2016, con una leadership sempre più debole, interfaccia e alleato meno credibile sia per gli imprenditori locali, sia per i governi nazionali. Come conseguenza, la fiducia e le opportunità di scambio che facevano da collante alla coalizione fra *business* immobi-

liare e politica locale e nazionale sono venute meno e questo aiuta a spiegare perché opportunità coerenti con quel modello – recentemente l’iniziativa di candidatura olimpica – entrino nell’agenda con più difficoltà e portate dall’esterno. Né deve meravigliare, perciò, che tendano a scontrarsi con l’opposizione della leadership locale (d’Albergo, Moini, Pizzo).

Questa iper-politicizzazione delle questioni nell’agenda, conseguenza dell’instabilità del sistema politico romano e del disallineamento fra la politica locale, regionale e nazionale, è evidente nei temi più salienti – recentemente i rifiuti, con rimpalli di responsabilità fra Roma Capitale, la Regione e il Governo e minacce di interventi sostitutivi (Citroni), l’acqua (Galanti), i beni culturali e il Parco Archeologico del Colosseo (Donvito), lo stadio – sui quali polemiche e conflitti fra la politica di diversi livelli sembrano a volte più intensi di quanto le effettive divaricazioni nell’interpretazione dei singoli problemi pubblici e sulle loro possibili soluzioni sembri giustificare.

1.4. Attori e risorse della governabilità

Tutto questo sta producendo l’affievolirsi, se non la mancanza, di una delle risorse importanti della governabilità urbana, dalla quale dipende anche la posizione di forza, maggiore o minore, con la quale gli attori pubblici locali possono relazionarsi con i partner privati: il coordinamento e, prima ancora, la cooperazione fra autorità politiche di varie scale (di prossimità, cittadina, metropolitana, regionale e nazionale). Questa cooperazione raramente si può dare per scontata, anche in presenza di amministrazioni dello stesso colore politico. Per quanto riguarda Roma, la crisi attuale ha dei precedenti, come il rifiuto del Governo Monti (2011-2013) che disinnescò la candidatura olimpica del sindaco Alemanno e il piano strategico che essa avrebbe dovuto alimentare, deludendo le aspettative della leadership romana. O le stesse tensioni intrapartitiche fra il PD di Renzi e il sindaco Marino (2014-2015), riprodotte oggi da quelle fra parti delle élite romana e nazionale del M5S. Tuttavia, la rivalità politica ha raggiunto livelli particolarmente elevati con la contrapposizione fra il governo del M5S di Roma e il Governo centrista nazionale della XVII legislatura (2013-2017), provocando rallentamenti dell’azione, se non situazioni di stallo, particolarmente evidenti nel caso di un investimento priva-

to, come lo stadio della AS Roma, che da potenziale compensazione per investimenti pubblici non più disponibili è stato convertito, dalla politica a tutti i livelli, in un'occasione non per cooperare, ma per usare tutti i *veto points* possibili.

Questo fattore è stato evidente anche quando il Governo ha provato a introdurre nell'agenda di Roma risorse condizionate a forme di decisione e gestione centralizzate che, di per sé, possono introdurre una posta in gioco all'interno delle relazioni interistituzionali, ovviamente non solo a Roma. Nell'ottobre 2017, il Ministro dello Sviluppo Economico (MISE) ha infatti proposto di unificare flussi di finanziamenti in gran parte già disponibili (2,6 miliardi), indirizzandoli verso investimenti per Roma. Su questa base il MISE ha avviato un confronto fra livelli politico-istituzionali in cui sono state coinvolte le organizzazioni rappresentative degli interessi economici e sociali (Lucciarini) ma, almeno nella fase iniziale, la regia del processo e, potenzialmente, la gestione dei fondi – sostanzialmente commissariata dal MISE o diretta da Roma Capitale estendendo al Governo un tavolo di concertazione locale con le forze sociali – sembrano essere stati la vera posta in gioco che rende i rapporti tesi e non collaborativi, impedendo l'istituzionalizzazione del "tavolo". Non a caso, probabilmente, già dall'estate precedente, gli attori economici di Roma e del Lazio, avevano richiesto proprio un "tavolo", indicando più tardi, in questa sede, l'inadeguatezza dei trasporti, delle infrastrutture, della logistica, nel peso della burocrazia e nella scarsa sicurezza le criticità principali, distribuite nel territorio urbano e metropolitano.

Intanto esperti, politici e associazioni nello stesso periodo hanno prospettato l'opportunità di una stagione "costituente" (Gigliani) in cui discutere e varare ordinamenti speciali fra loro diversi. Alcune proposte intendono adeguare la scala e rafforzare l'autonomia regolativa e fiscale del governo locale, riaggiustando l'attuale modello metropolitano, fallimentare anche a causa del dualismo fra Comune centrale e Città metropolitana. Altre vorrebbero invece indebolire l'autogoverno di Roma, attraverso lo spostamento di poteri verso organi governativi nazionali, di vario tipo: politici, commissariati, o impropriamente considerati "tecnici".

Ma quali sono i problemi pubblici e i limiti dell'azione di governo che queste trasformazioni istituzionali dovrebbero consentire di trattare con maggiore efficacia? I contributi di questo volume evidenzia-

no che Roma è interessata in primo luogo da fenomeni di mutamento socio-economico e spaziale troppo debolmente governati e che potrebbero, al contrario, costituire input specifici per l'agenda politica. Ne è un esempio l'andamento del mercato immobiliare, che provoca cambiamenti nei comportamenti sociali, con l'arresto della dinamica diffusiva e una ripresa della crescita demografica nel "core cittadino". In questo modo fornisce un'opportunità per condurre politiche di trasformazione urbana che mettano a frutto e regolino questa tendenza, rendendo più attrattive e dense le aree cittadine meglio servite dal trasporto su ferro (Crisci). Ciò implicherebbe non solo un migliore indirizzo delle operazioni di rigenerazione (De Leo), ma anche un ripensamento del policentrismo sinora per lo più evocato.

Non solo i processi di mercato ma, anche, la vitalità sociale sembrano porre domande cui la politica non riesce a rispondere, proprio quando vengono create o attivate nuove risorse che potrebbero essere interpretate come opportunità per introdurre innovazione anche nelle agende delle politiche. Ad esempio, il problema dell'abitazione evidenzia uno scollamento fra iniziative e conflitti sociali che ne postulano un governo sistemico e risposte istituzionali affannate o ripetitive, accompagnate da un *reframing* in termini di sicurezza (Caciagli). O, ancora, nelle periferie si manifestano attività che fanno intravedere potenziali sviluppi di economie locali, produzione di servizi sociali e culturali, iniziative culturali e di rielaborazione critica collettiva, riqualificazione fisica e riappropriazione dei luoghi: una sorta di "città fai-da-te", o "autoprodotta" (Cellamare), in cui, se si manifesta una capacità di auto-soluzione dei problemi collettivi, prima o poi, questa impatta con un fabbisogno di sostegno e indirizzo da parte della politica e dell'amministrazione pubblica. Lo stesso vale per innovazioni come *coworking* e *fablabs*, che da nicchie potrebbero rivelarsi fonti e forme di sviluppo e occupazione, se assecondate e favorite da azioni pubbliche mirate (Lucciarini). E, ancora, questo vale per forme e iniziative di espressione culturale e artistica, con competenze sparse sul territorio che sarebbe opportuno rivalutare, partendo dal basso, per dare alle politiche culturali di Roma la spinta necessaria per promuovere sviluppo e innovazione che valorizzano la creatività di persone e luoghi (Galdini, Ricci).

Se la società di Roma auto-produce alcune risorse per l'innovazione e lo sviluppo della città, la capacità delle istituzioni po-

litiche di tradurle in progetti e trasformazioni governate, fornendo loro quantomeno un ambiente propizio sembra essere ridotta. Ciò si deve sicuramente in primo luogo alla carenza di alcune risorse e condizioni di base per il governo di un sistema complesso come Roma, che emerge dai nostri testi anche in relazione ad altre questioni nell'agenda e altre politiche.

Le carenze finanziarie delle istituzioni sono evidenti: si pensi al bilancio della Città Metropolitana (come le altre in Italia), esempio di quella contrazione della finanza locale che spiega anche comportamenti "opportunisti" nello sfruttare le occasioni di finanziamento, come nel caso del Bando periferie (De Leo). Ma anche le risorse istituzionali sono importanti: la sindaca Raggi lamenta spesso l'insufficienza dei poteri di Roma Capitale, rivendicandone di aggiuntivi in attuazione della legge istitutiva del 2010, specialmente nei rapporti con lo Stato, e anche dall'analisi di questioni come le *utilities* emerge che le premesse normative e di *policy* nazionale non hanno facilitato il compito delle città (Citroni). Una risorsa istituzionale importante è anche l'amministrazione comunale, la cui normale operatività è in parte bloccata dalle conseguenze delle inchieste sulla corruzione: sia le pratiche quotidiane dei processi di governo, sia le innovazioni di sistema possono per altro trovare strozzature nella difficile ricomposizione della divisione di ruoli e competenze fra politica e amministrazione, oltre che nei grumi di potere e opacità annidati nelle organizzazioni specializzate (dipartimenti, agenzie, aziende). Si tratta di criticità organizzative, procedurali e giuridiche che possono anche impedire la valorizzazione di risorse, visibili o nascoste nel complesso dell'organizzazione comunale, a partire dal suo patrimonio storico (Donvito).

Gli attori del governo di Roma lamentano la presenza di atteggiamenti tendenzialmente poco cooperativi dell'amministrazione comunale e, in parte, delle aziende di servizio. Nello stesso tempo, fanno uno scarso uso di alcuni strumenti esistenti per affrontare i problemi alla scala adeguata. Se le periferie determinano "la costituzione di una città-territorio" (Cellamare) le potenziali risorse di governabilità offerte dalla Città metropolitana potrebbero essere utilizzate valorizzando le stesse possibilità di metterne a punto l'organizzazione e il funzionamento, poiché la flessibilità dello "statuto-rinvio" permetterebbe di risolvere le ambiguità presenti (Gigliani).

Delle risorse istituzionali necessarie per governare grandi città fa parte anche la cooperazione intergovernativa che, come abbiamo visto, è spesso sostituita piuttosto dalla conflittualità: con Governo e Regione i rapporti invece non potrebbero essere meno cooperativi, inducendo conflittualità, approssimazione nella gestione delle relazioni interistituzionali e irresponsabilità di ciascun livello politico-amministrativo (Citroni), evidenti nella massimizzazione dell'uso di veti reciproci (d'Albergo, Moini, Pizzo). Oltre ai rapporti fra Comune e Governo, recentemente tesi anche sulla gestione commissariale del debito capitolino, la scarsa cooperazione riguarda persino il Comune centrale e la Città Metropolitana, come emerge, ancora, dalla gestione dell'opportunità offerta dal "Bando periferie" (De Leo).

Queste condizioni, aggiungendosi ad altre, rendono ovviamente più difficile realizzare azioni di governo caratterizzate da innovazioni misurabili anche attraverso la discontinuità con le gestioni del passato. In alcuni ambiti esplorati in questo volume gli impegni all'innovazione appaiono più difficili da rispettare. Ad esempio, nei casi della questione abitativa (Caciagli), della rigenerazione urbana delle periferie (De Leo), del consumo di suolo (Crisci), o della persistente valorizzazione della fiducia come elemento privilegiato di coordinamento fra leadership politico-istituzionale e *top-management* delle utilities (Galanti), soprattutto in presenza di una difficoltà nel realizzare *party government*, ossia un "governo di partito" che per selezionare personale, prendere decisioni e assumere responsabilità politiche, si appoggia su una strutturazione organizzativa consolidata (Citroni).

1.5. Gli impegni elettorali e i nostri

L'aderenza agli impegni elettorali e programmatici è differenziata a seconda dei settori, come emerge da un'analisi delle oltre 170 "promesse" contenute nel manifesto elettorale della Sindaca Raggi e dalla loro capacità di essere tradotte in effettive iniziative di governo, che evidenzia una relativa congruenza, dal momento che sinora la giunta Raggi è stata in grado di avviare azioni relative a circa il 28% delle promesse formulate (Piromalli). Entrando nel merito sarà possibile osservare gli eventuali scarti che riguardano il modo effettivo di trattare i problemi, da considerare anche in relazione all'insieme delle

condizioni che possono vincolare l'azione locale o privarla delle risorse necessarie.

Esempi che emergono già nel volume riguardano la questione della sicurezza urbana, sulla quale pressoché tutte le amministrazioni capitoline hanno attuato le politiche da loro stesse programmate in modo limitato o distorto (Battistelli, Galantino, Ricotta).

L'Osservatorio potrà estendere il monitoraggio nel tempo, anche con riferimento all'azione di governo nel Municipio X, in cui la contesa elettorale del novembre 2017 è stata analizzata sotto il profilo delle convergenze (prevalenti) e delle differenziazioni (relative soprattutto ai significati attribuiti ai problemi) dei programmi e delle posizioni dei candidati sui temi più importanti: spiagge, autonomia istituzionale, legalità e sicurezza (Lucianetti).

Questa prospettiva – le difficoltà dell'implementazione – insieme ad altre, come le modalità per valorizzare attraverso politiche pubbliche le innovazioni provenienti dalla società, i colli di bottiglia delle relazioni interistituzionali, i vantaggi potenziali quanto inesplorati della governabilità su scala metropolitana, richiedono anche all'Osservatorio un salto di qualità. Ci proponiamo di passare dal livello della descrizione e della individuazione di criticità a quello delle spiegazioni, una condizione e una premessa per formulare proposte positive.

In altri termini, l'agenda e le politiche urbane a Roma propongono sfide anche ai ricercatori. Accettarle e provare a contribuire al miglioramento delle azioni pubbliche è un impegno non solo intellettuale e professionale, ma anche civico. Ed è con questo spirito che abbiamo costruito e combinato i contributi che seguono.

Riferimenti bibliografici

- BENINI R. e DE NARDIS P. (2013), *Capitale senza capitale. Roma e il declino d'Italia*, Roma, Donzelli.
- CAUDO G. (a cura di, 2017), *Roma altrimenti*, Edizioni Conversazioni su Roma.
- D'ALBERGO E. e DE LEO D. (2017), "Roma: le agende deboli di una Capitale subalterna", in Urban@it, *Le Agende urbane delle città italiane*.

Il Rapporto sulle città (a cura di G. Pasqui, P. Briata e V. Fedeli), Bologna, Il Mulino.

DE LEO D. (2016), *Mafie & Urbanistica*, Milano, FrancoAngeli.

URBAN@IT (2016), *Metropoli attraverso la crisi. I Rapporto sulle città* (a cura di M. Cremaschi), Bologna, Il Mulino.

PARTE I

DINAMICHE, TRASFORMAZIONI E ISTITUZIONI METROPOLITANE

2. Disuguaglianze metropolitane: un confronto con Milano e Napoli

Keti Lelo, Salvatore Monni, Federico Tomassi

2.1. Introduzione

Nel territorio di Roma Capitale le disuguaglianze socio-economiche e gli indicatori di sviluppo umano mostrano una forte connotazione territoriale, essendo concentrati geograficamente e sensibili al variare della distanza dal centro della città (Lelo *et al.*, 2016). Le analisi di MappaRoma per zona urbanistica¹ evidenziano i molti indicatori sottostanti ai grandi cambiamenti demografici, sociali ed economici che hanno interessato Roma negli ultimi anni, insieme e spesso a causa dell'espansione edilizia.

Per meglio comprendere le peculiarità dei fenomeni sinora mappati nell'area romana, in questo contributo si confrontano tra loro le tre aree metropolitane italiane più popolose, analizzando le suddivisioni sub-comunali dei capoluoghi e gli altri comuni della città metropolitana: per Roma 155 zone urbanistiche e 120 comuni, per Milano 88 nuclei di identità locale e 133 comuni, per Napoli 30 quartieri e 91 comuni. Gli indicatori utilizzati per il confronto derivano dal Censimento ISTAT 2011², e sono relativi alle principali variabili che caratterizzano lo status demografico, sociale ed economico dei residenti: densità di popolazione, stranieri, popolazione con meno di 30 anni e

¹ Il progetto di ricerca è disponibile al sito <http://mapparoma.blogspot.it> (ultimo accesso: 06/02/2018).

² I dati censuari rimangono gli unici a permettere un confronto omogeneo su tutto il territorio nazionale a livello comunale e sub-comunale.

con più di 65, laureati e tasso di occupazione³. Ad essi si aggiunge il reddito medio per contribuente rilevato dall'Agenzia delle Entrate nel 2015.

Questo livello di analisi non è usuale nella letteratura, ma nuove ricerche stanno focalizzando sempre più le aree sub-comunali (es. per Roma: Tomassi, 2013; Cipollini, Truglia, 2015; Lelo, 2015; Di Padova, 2016; Celata, 2017). In particolare, a seguito dell'audizione del presidente dell'ISTAT alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, sono stati pubblicati dati censuari e mappe per aree sub-comunali di tutte le città metropolitane (Alleva, 2017).

Il lavoro è organizzato come segue. Nel paragrafo 2 vengono descritte e confrontate le mappe per le città metropolitane di Roma, Milano e Napoli, sia a livello sub-comunale che per i comuni dell'*hinterland*. Nel paragrafo 3 vengono proposte indicazioni di *policy* per Roma sulla base dei dati presentati, insieme ad alcune considerazioni conclusive.

2.2. Roma, Milano, Napoli: tre aree metropolitane a confronto

La riformulazione organizzativa e strutturale dello spazio nell'era post-industriale – con il passaggio verso un'economia post-industriale globale, basata sull'informatica e la conoscenza – ha trasformato le geografie sociali e funzionali delle grandi città, determinando forme inedite di territorialità urbana frammentata, eterogenea e discontinua (De Muro *et al.*, 2011). Pertanto, analizzare e descrivere efficacemente le forme di disparità che si vengono a determinare in contesti metropolitani non è facile. I criteri tradizionali di classificazione (limiti dimensionali, densità e continuità spaziale, concentrazione e specializzazione delle funzioni) si devono potere integrare con criteri analitici in grado di cogliere le problematiche di natura socio-economica: dalla diffusione territoriale di istruzione e occupazio-

³ Come gli altri dataset utilizzati per MappaRoma, anche questo è disponibile in formato aperto alla pagina <http://mapparoma.blogspot.it/p/fonti.html> (ultimo accesso: 06/02/2018). Per Roma i dati sono al netto delle residenze fittizie dei senza fissa dimora.

ne alla qualità urbana; dalla povertà, l'integrazione e l'accesso ai servizi per gli strati socialmente più deboli alle questioni di identità e di tenuta dei legami sociali.

DENOMINAZIONE	CITTÀ METROPOLITANA <i>Residenti 2017</i>	CAPOLUOGO <i>Residenti 2017</i>	SUPERFICIE <i>km²</i>	DENSITÀ <i>Ab./km²</i>	NUMERO COMUNI
Roma	4.353.738	2.873.494	5.363	812	121
Milano	3.218.201	1.351.562	1.576	2.042	134
Napoli	3.107.006	970.185	1.179	2.635	92
Torino	2.277.857	886.837	6.827	334	316
Palermo	1.268.217	673.735	5.009	253	82
Bari	1.260.142	324.198	3.863	326	41
Catania	1.113.303	313.396	3.574	312	58
Firenze	1.014.423	382.258	3.514	289	42
Bologna	1.009.210	388.367	3.702	273	55
Venezia	854.275	261.905	2.473	345	44
Genova	850.071	583.601	1.834	464	67
Messina	636.653	236.962	3.266	195	108
Reggio Calabria	553.861	182.551	3.210	173	97
Cagliari	431.430	154.083	1.249	346	17
Città metropolitane	21.948.387	9.583.134	46.639	471	1.274
% su Italia	36,2%	15,8%	15,4%		16,0%
Italia	60.589.445	60.589.445	302.073	201	7.960

Tab. 2.1. Città metropolitane italiane.

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Di seguito, senza avere la pretesa di essere esaustivi, si propongono alcune, prime, letture comparative rispetto ad alcuni indicatori, ritenuti significativi, nelle tre più popolate aree metropolitane italiane: Roma, Milano e Napoli. Paragonabili in termini di popolazione residente ma non in termini di superficie, forma urbana e *performance* economica, queste aree metropolitane sono per altro anche rappresentative dello storico divario tra il Nord e il Sud del Paese (Tabella 1). Le tre aree presentano una diversa dimensione territoriale: Milano e Napoli raggiungono insieme (274.000 ettari) la metà dell'estensione di Roma (536.000 ettari), un dato ancora più evidente a livello comunale dove la somma dei capoluoghi Milano e Napoli rappresenta solo il 23% del territorio di Roma Capitale. Roma è infatti caratterizzata dall'eccezionale dimensione del comune capoluogo, il cui limite amministrativo include ampie porzioni di campagna, mentre le aree urbane di Milano e Napoli superano persino i limiti amministrativi delle rispettive città metropolitane, andando a saldarsi con le province confinanti.

2.2.1. Reddito medio

Il reddito medio annuo per contribuente è distribuito in maniera iniqua nelle tre aree metropolitane (Figura 1). Quasi l'intero territorio della città metropolitana di Milano è collocato nella fascia di reddito superiore a 20.000 euro, ma Milano (30.600 euro) non è il comune più ricco, essendo scavalcato da cinque comuni dell'hinterland, i cui redditi medi superano i 31.000 euro (Basiglio, Cusago, Segrate, San Donato e Arese). Nella città metropolitana di Roma gli unici due comuni che superano, di poco, 25.000 euro di reddito medio sono Formello e Grottaferrata, situati nella prima cintura, mentre Roma rimane poco al di sotto (24.700 euro, probabilmente appiattito per effetto della variabilità interna all'esteso territorio comunale) e la maggior parte dei comuni dell'hinterland si colloca nella fascia tra 15 e 22.000 euro. Ben diversa si presenta la situazione della città metropolitana di Napoli dove, a esclusione di Capri, San Sebastiano al Vesuvio, Procida e Sorrento, il resto dei comuni non supera i 20.000 euro di reddito medio, con Napoli subito al di sotto (19.900 euro), mentre numerosi altri non raggiungono i 15.000 euro.

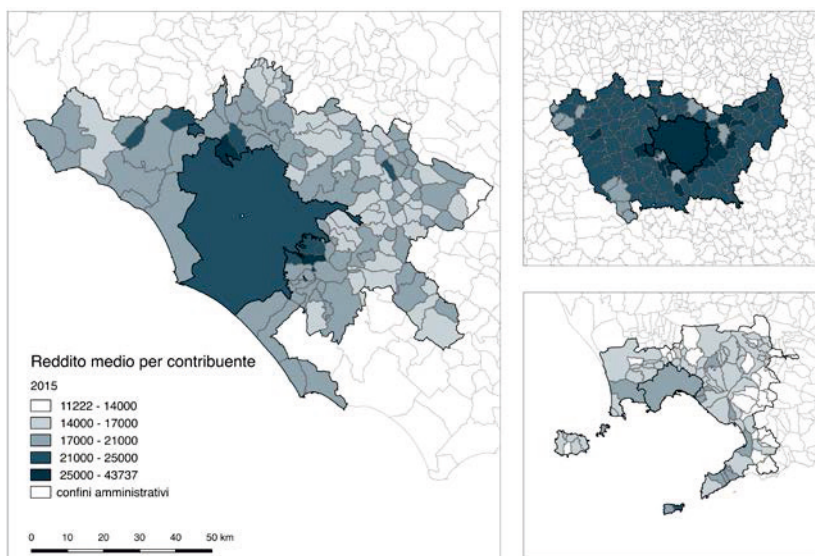


Fig. 2.1. Reddito medio per contribuente nel 2015.

Fonte: elaborazione degli autori su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze.

2.2.2. Densità di popolazione

In tutte e tre le città metropolitane analizzate la densità di popolazione diminuisce all'aumentare della distanza dal centro, rispecchiando la struttura fortemente monocentrica dei principali sistemi urbani. Tuttavia, le tre città qui considerate mostrano caratteristiche peculiari dipendenti dalle diverse delimitazioni amministrative del territorio metropolitano (Figura 2).

In particolare Roma, il cui *continuum* urbano è in gran parte compreso entro i confini del comune capoluogo, ha una densità molto elevata nella periferia storica e intensiva dentro il Grande Raccordo Anulare (GRA) e più bassa fuori dal GRA, eccetto il quadrante est e il litorale di Ostia, che sono da sempre i più urbanizzati. Il massimo si raggiunge con oltre 190 abitanti per ettaro proprio a est del centro (Gordiani, Don Bosco, Appio, Torpignattara e Tuscolano Nord), oltre ad alcune zone a ovest (Marconi ed Eroi) e nord (Saccopastore). I comuni di prima cintura, seppur interessati da forte crescita demografica negli ultimi decenni, in parallelo con le dinamiche edilizie e i valori immobiliari, rimangono nettamente inferiori come residenti rispetto ai quindici municipi di Roma, e fisicamente distinti dal suo *continuum* urbano, esteso ma arretrato rispetto al limite comunale.

Valori superiori a 10 abitanti per ettaro si registrano solo nell'area dei Castelli Romani a sud-est di Roma (in particolare Ciampino, Albano, Marino, Genzano e Grottaferrata) e in alcuni comuni del litorale (Ladispoli e Anzio) e del versante nord-est (Fonte Nuova e Guidonia).

Milano si distingue da Roma perché il suo continuum urbano travalica invece i confini del comune capoluogo, e persino quelli della città metropolitana, andando a saldarsi a nord con la contigua provincia di Monza e Brianza. La densità è quindi molto elevata in tutti i nuclei di identità locale del capoluogo, eccetto quelli non residenziali, in particolare oltre 170 abitanti per ettaro, ai livelli romani, a ovest del centro (Selinunte e Washington) e a est (Loreto, Buenos Aires-Venezia, XXII Marzo e Umbria-Molise). Anche la prima cintura risulta particolarmente densa, più dell'hinterland romano, superando i 50 abitanti per ettaro nei popolosi comuni a nord tra Milano e Monza (Bresso, Sesto San Giovanni, Cusano Milanino, Cinisello Balsamo e Cologno Monzese) e a sud-ovest (Corsico e Cesano Boscone), mentre scende a livelli bassi solo nelle zone meno urbanizzate e più agricole, ai confini con le province di Pavia e Lodi.

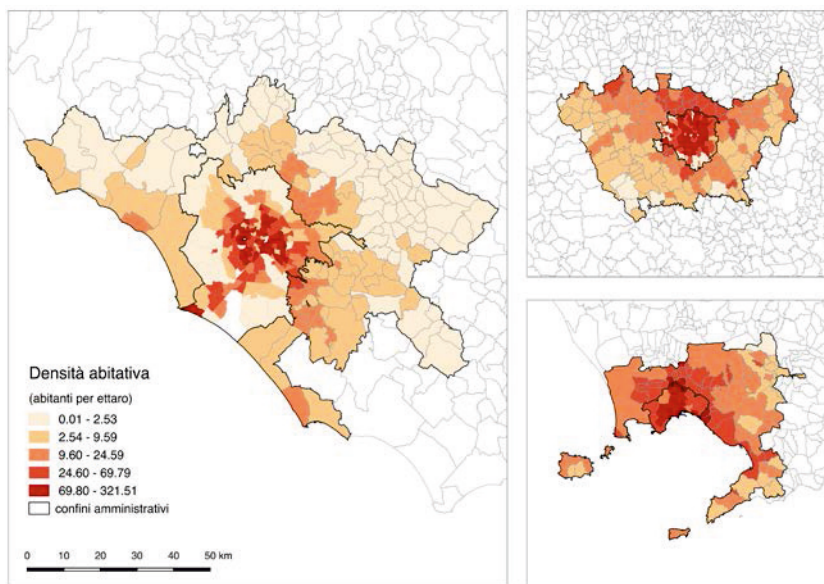


Fig. 2.2. Densità di popolazione per ettaro nel 2011.

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Discorso analogo vale per Napoli, che si differenzia da Roma per un tessuto urbano estremamente denso e ormai saldato sia a nord con

la provincia di Caserta, sia a sud-est con la provincia di Salerno. Tra i quartieri del capoluogo, prevalgono con più di 200 abitanti per ettaro, più che a Roma, oltre al Vomero, quelli centrali (San Lorenzo, Montecalvario, Avvocata, Pendino e Vicaria), mentre sono oltre i 150 Mercato, San Ferdinando e Stella. Alcuni comuni dell'hinterland hanno comunque la densità più elevata in Italia, nonché la maggiore popolazione tra i non capoluoghi di provincia, poiché Giugliano, Torre del Greco, Pozzuoli e Casoria sono tra gli 80 e i 120 mila abitanti. La densità supera i 100 abitanti per ettaro o rimane poco al di sotto, quindi molto superiore all'hinterland romano e milanese, a Casavatore e Melito (a nord), Portici e San Giorgio a Cremano (a sud-est), ed è intorno ai 70 a Frattaminore, Arzano, Cardito, Mugnano e Casoria (tutti a nord), ma scende drasticamente solo nelle zone meno pianeggianti, ossia a nord-est verso l'Irpinia, a sud-est nella penisola Sorrentina e nell'isola di Ischia.

2.2.3. Stranieri

L'incidenza degli stranieri appare molto variabile nelle città metropolitane di Roma e Milano, mentre è omogeneamente bassa a Napoli (Figura 3). Il territorio romano non mostra per gli stranieri le consuete fratture tra centro e periferia che caratterizzano le variabili demografiche e socio-economiche, non essendo particolarmente concentrati in aree specifiche della città. Infatti l'incidenza di stranieri è superiore al 15% (escludendo le zone urbanistiche non residenziali, e al netto delle residenze fittizie per senza fissa dimora) in quartieri molto diversi, secondo la loro provenienza e occupazione: nelle zone benestanti a nord e a sud dove svolgono lavori domestici specialmente per i filippini e, con minore nettezza, peruviani e ucraini (Grotta Rossa Ovest, Appia Antica Nord e Sud, Parioli); nel quadrante est vicino alle attività imprenditoriali di commercio e ristorazione condotte in proprio o come dipendenti, in particolare per cinesi e bengalesi (Esquilino, Quadraro, Casetta Mistica e Omo); nei quartieri prossimi o esterni al GRA dove gli alloggi costano meno, soprattutto per i rumeni, e in misura minore per peruviani e ucraini (Tor San Giovanni e Tor Fiscale). Nell'hinterland la presenza degli stranieri segue dinamiche simili, con un'incidenza particolarmente elevata, superiore al 13%, nei comuni favoriti dall'accessibilità economica degli alloggi e dalla vicinanza con il capoluogo: la valle del Tevere a nord (Civitella

San Paolo, Ponzano, Campagnano, Rignano, Sacrofano, Riano), il versante nord-est (Marcellina, Fonte Nuova, Sant'Angelo, San Polo dei Cavalieri, Poli), il litorale nord (Ladispoli).

Diversamente da Roma, a Milano l'incidenza gli stranieri appare particolarmente concentrata nelle zone semicentrali e nei comuni di prima cintura a nord ed est. Tra i nuclei di identità locale prevalgono i quartieri fuori dal centro storico, in particolare nel semicerchio orientale, con valori superiori al 20%, paragonabili a quanto mostrato per Roma, a nord-ovest (Affori, Comasina, Dergano, Farini, Bovisa, Villapizzone e Selinunte), nord-est (Loreto e Padova) ed est (Parco Monlué - Ponte Lambro, Ortomercato e Scalo Romana). Nei comuni dell'hinterland più popolosi l'incidenza degli stranieri è superiore al 12% a nord tra il capoluogo e Monza (Baranzate, Cologno Monzese, Cinisello Balsamo e Sesto San Giovanni) e a est (Piolto e San Giuliano), nonché nell'estremo lembo orientale ai confini con la provincia di Bergamo (Vaprio d'Adda e Cassano d'Adda).

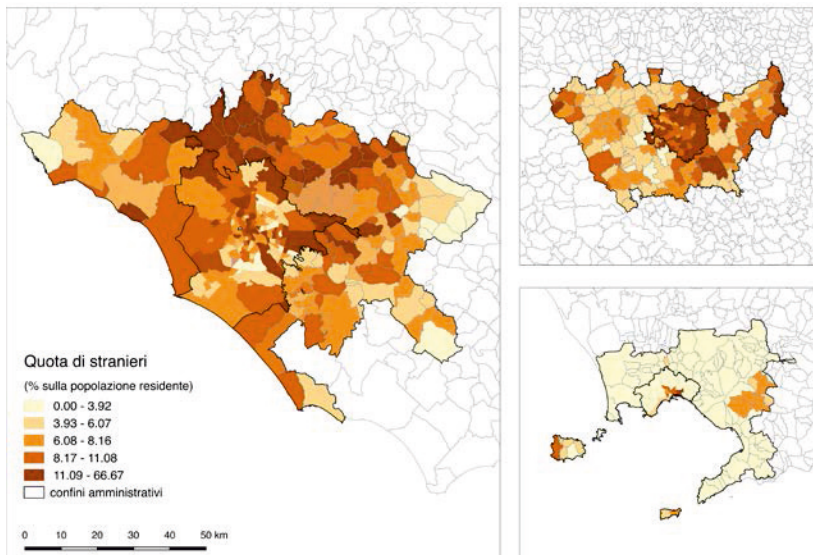


Fig. 2.3. Quota di residenti stranieri nel 2011.

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT.

A Napoli invece la presenza di stranieri è molto limitata sia nel capoluogo che in quasi tutta la città metropolitana, differenziandosi nettamente da Roma e Milano. In città l'incidenza raggiunge quasi il 12% nella sola Zona Industriale, mentre è compresa tra 8 e 10% in pochi quartieri centrali (Stella, San Lorenzo, Mercato, Pendino e Monte-

calvario), e scende sotto all'1% nelle popolose periferie nord (Secondigliano, San Pietro a Patierno e Miano) e ovest (Soccavo). Nell'hinterland l'incidenza supera il 5%, ben inferiore rispetto ai comuni della città metropolitana di Roma, solo nelle isole (Forio d'Ischia, Capri, Serrara Fontana, Anacapri e Casamicciola Terme) e in pochi comuni vesuviani a est del capoluogo (Terzigno, Palma, San Giuseppe Vesuviano, Poggiomarino e Striano).

2.2.4. Giovani e anziani

Nelle grandi città le abitazioni più centrali diventano sempre più costose, venendo anche tolte dal mercato immobiliare e indirizzate verso la crescente domanda turistica, e dando vita a processi di gentrificazione, "airbnbizzazione" e desertificazione dei residenti, tra cui rimangono soprattutto single e vedovi, in ogni caso con un'età media elevata (Figure 4 e 5).

Roma non fa eccezione, con i giovani sotto i 30 anni concentrati nelle zone urbanistiche fuori dal GRA e nei comuni dell'hinterland in espansione edilizia, mentre gli anziani oltre i 65 anni vivono maggiormente nei quartieri centrali del capoluogo e nei comuni più lontani della città metropolitana, dove la popolazione si riduce. La quota di giovani supera un terzo dei residenti nei nuovi quartieri della periferia romana a est (Sant'Alessandro, San Vittorino, Borghesiana, Lunghezza, Barcaccia) e sud (Vallerano Castel di Leva, Porta Medaglia e Santa Palomba), oltre a Santa Maria della Pietà dentro il GRA a nord-ovest, mentre gli anziani superano il 28% nella periferia storica a ovest (Pineto, Aurelio Nord e Sud, Eroi, Colli Portuensi), est (Don Bosco, Torrespaccata, Pietralata), nord (Conca d'Oro, Val Melaina) e sud (Valco San Paolo, Navigatori). Nei comuni dell'hinterland la percentuale di giovani supera un terzo dei residenti solo nel versante sud-orientale (Lariano, San Cesareo, Labico, Artena, Zagarolo, Valmontone, Lanuvio, Galliciano), oltre a Fonte Nuova e Mentana a nord-est, mentre la quota di anziani è massima nei piccoli comuni dell'Appennino e dei Monti Lepini, tra cui il più popoloso è Carpineto (25%).

A Milano, similmente a Roma, i giovani sono molto pochi in quasi tutto il territorio comunale, superando il 28% in pochi nuclei di identità locale periferici a sud-est (Parco Monlué - Ponte Lambro, Triulzo Superiore e Rogoredo), nord (Adriano, Comasina, Bicocca, Dergano e

Quarto Oggiaro) e ovest (Muggiano e San Siro), oltre a Pagano a nord-ovest del centro storico, mentre gli anziani superano il 30% nei popolosi quartieri a est (Parco Lambro - Cimiano e Mecenate), ovest (Gallaratese, Bande Nere e Lorenteggio) e sud (Gratosoglio-Ticinello e Barona). Nei comuni dell'hinterland la quota di giovani è invece ovunque superiore al 25%, ma quindi al di sotto dei livelli romani, con i valori più elevati (tra i comuni maggiori) a sud (Basiglio, Pieve Emanuele e Zibido San Giacomo), est (Piolletto) e nord (Solaro), mentre la percentuale di anziani supera il 23% in comuni popolosi della cintura nord (Bresso, Cusano Milanino, Sesto San Giovanni e Novate), ovest (Corsico) e sud-est (Melegnano), oltre a Magenta ai confini con la provincia di Novara.

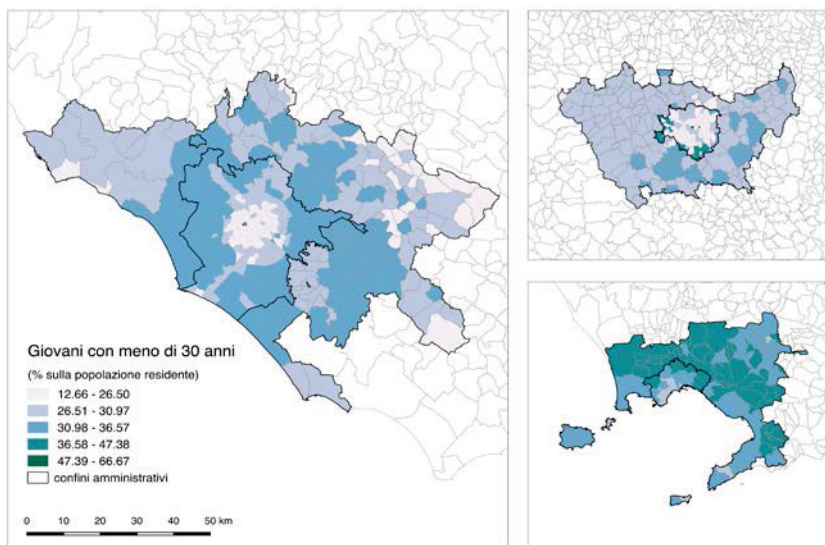


Fig. 2.4. Quota di residenti con meno di 30 anni nel 2011.

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Anche Napoli mostra una maggiore concentrazione delle fasce di età minori nelle aree più esterne della città metropolitana, e al contrario di anziani nel centro città, ma i giovani sono molti di più rispetto a Roma e Milano. La quota di giovani nei quartieri napoletani è infatti sempre superiore al 27%, e raggiunge persino valori prossimi o superiori al 40% nelle popolose periferie nord (San Pietro a Patierno, Scampia, Piscinola e Miano), est (Ponticelli, Barra e San Giovanni a Teduccio) e ovest (Pianura), mentre la percentuale di anziani supera il 20% solo nei quartieri a ovest (Arenella, Vomero, Chiaia, Fuorigrot-

ta e Posillipo), oltre a San Giuseppe nel centro storico. Anche nell'hinterland i giovani non scendono quasi mai sotto a un terzo dei residenti, su livelli quindi superiori rispetto a quelli romani, superando anzi il 42% a nord di Napoli (Melito, Casandrino, Crispano, Volla, Afragola, Qualiano, Sant'Antimo, Caivano) e a sud-est (Pimonte, Casola, Santa Maria la Carità, Lettere), mentre gli anziani raggiungono il 20% solo nelle isole (Capri e Procida), nella penisola Sorrentina (in particolare Sorrento) e nei comuni di Portici e San Giorgio a Cremano a est del capoluogo di Portici e San Giorgio a Cremano a est del capoluogo.

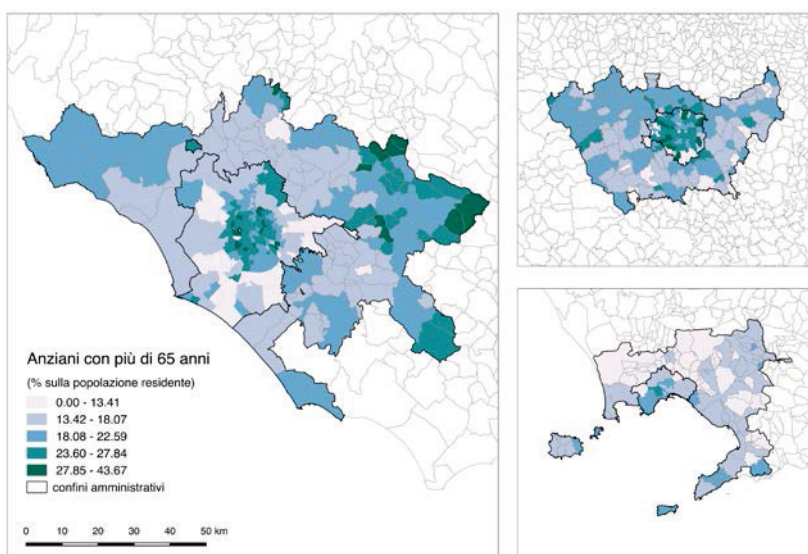


Fig. 2.5. Quota di residenti con più di 65 anni nel 2011.

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT.

2.2.5. Laureati

Le caratteristiche demografiche condizionano la composizione socio-economica delle diverse aree urbane, e in particolare l'incidenza dei titoli di studio. Ma se Roma e Milano mostrano una quota di laureati maggiore nei quartieri più centrali e in pochi altri comuni dell'hinterland, cosicché la distanza dal centro è anche e soprattutto una distanza sociale, a Napoli il disagio socio-economico di parte del centro storico fa sì che i titoli di studio più elevati siano concentrati soprattutto nelle zone benestanti semicentrali (Figura 6).

Nello specifico, a Roma i laureati ai Parioli (49%) sono ben otto

volte quelli della periferia di Tor Cervara (6%): la loro percentuale supera infatti il 42% nei quartieri benestanti a nord (Parioli, Salaria, Acquatraversa, Farnesina, Trieste, Medaglie d'Oro, Nomentano, Tor di Quinto), sud (Eur e Navigatori) e in centro (Celio, Centro Storico e Prati), mentre scende sotto al 10% soprattutto nelle periferie esterne o prossime al GRA a est (Tor Cervara, Borghesiana, San Vittorino, Torre Angela, Torre Maura, Giardinetti - Tor Vergata), oltre a Santa Palomba a sud e Santa Maria di Galeria a nord-ovest. Nell'hinterland i laureati non superano mai il 25%, con i valori più elevati nei Castelli Romani a sud-est (Grottaferrata, Monte Porzio Catone, Frascati e Nemi), nella valle del Tevere a nord (Sacrofano e Formello) e intorno al lago di Bracciano a nord-ovest (Trevignano, Bracciano e Manziana), ma rimangono sotto al 10% in molti comuni, tra cui quelli appenninici con molti anziani, e tra quelli più popolosi alcuni a sud-est (Artena, Cave, Lariano, Valmontone, San Cesareo, Zagarolo, Ardea e Lanuvio) e nord-est (Palombara Sabina e Fonte Nuova).

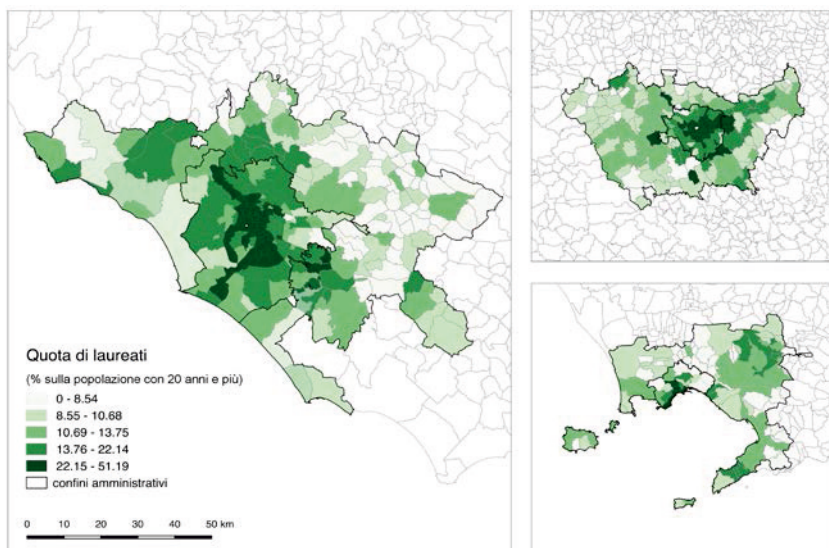


Fig. 2.6. Quota di laureati sulla popolazione con 20 anni o più nel 2011.

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Anche a Milano le differenze sono nette come a Roma, poiché i laureati a Pagano e Magenta-San Vittore (entrambi 51,2%) sono sette volte quelli a Quarto Oggiaro (7,6%). La loro quota supera, infatti, il 42% in tutto il centro all'interno della cerchia dei Bastioni e nei quar-

tieri limitrofi (Pagano, Magenta-San Vittore, Duomo, Guastalla, Vigentina, Brera, Washington, De Angeli-Monte Rosa, Buenos Aires - Venezia e Ticinese), mentre è inferiore al 12% nelle periferie a nord-ovest (Quarto Oggiaro, Comasina e Bovisasca), ovest (Quinto Romano, Baggio e Figino), sud (Barona e Gratosoglio-Ticinello) ed est (Parco Monlué-Ponte Lambro). Nell'hinterland i valori sono più bassi come nel caso romano, poiché eccetto Basiglio a sud (34%) i laureati non superano mai il 27%, con le quote maggiori nei comuni a est (San Donato Milanese, Segrate, Cernusco sul Naviglio, Cassina de' Pecchi e Peschiera Borromeo), oltre ad Arese a nord-ovest, mentre in molti altri comuni rimangono inferiori al 10%, tra cui (considerando solo quelli più popolosi) Senago e Cinisello Balsamo a nord e Rozzano a sud.

A Napoli le differenze sono ancora più marcate rispetto a Roma e Milano, in quanto i laureati a Posillipo, Chiaia e Vomero (circa 40%, comunque inferiore rispetto ai record delle altre due città) sono nove volte quelli a Scampia, San Giovanni a Teduccio e Miano (4,5%). La loro percentuale è appunto superiore al 30% solo nei quartieri benestanti a ovest (oltre a quelli già citati anche Arenella) e a San Giuseppe nel centro storico, ma scende sotto al 10% nelle popolose periferie nord (Scampia, Miano, San Pietro a Patierno, Secondigliano, Piscinola e Poggioreale), est (San Giovanni a Teduccio, Barra e Ponticelli) e ovest (Pianura e Soccavo), oltre a Mercato e Zona Industriale a est del centro storico. Anche nell'hinterland i laureati sono pochi, al massimo il 15-17% a Nola, in alcuni comuni a est (Portici e San Sebastiano al Vesuvio) e nella penisola Sorrentina (Sorrento, Sant'Agello, Piano di Sorrento e Meta), comunque meno rispetto alle città metropolitane di Roma e Milano, mentre in troppi comuni rimangono inferiori al 7%, tra cui (considerando solo quelli più popolosi) molti a nord (Crispano, Qualiano, Caivano, Arzano, Frattaminore, Casandrino, Afragola, Casavatore, Sant'Antimo e Casalnuovo) e a sud-est (Santa Maria la Carità e Sant'Antonio Abate).

2.2.6. Tasso di occupazione

Le opportunità lavorative sono il contraltare di quelle educative. Su questo rimane la frattura tra centro e periferia, sebbene maggiormente articolata e con alcuni casi particolari. Essere occupati non significa solo avere la possibilità di produrre reddito, ma anche e soprattutto far parte di una comunità, realizzare sé stessi, sentirsi

inclusi: per questi motivi le geografie di occupazione e disoccupazione sono sintomatiche di disagio territoriale. I dati disponibili sono tratti dal censimento 2011, e quindi prima della grave recessione degli anni successivi, ragione per cui viene mostrato il tasso di occupazione, che è meno soggetto alle dinamiche congiunturali rispetto al tasso di disoccupazione. Questi dati rappresentano comunque l'unica possibilità di indagare questi fenomeni a livello di quartiere, e vanno quindi considerati più dal punto di vista delle differenze tra aree urbane che come valori assoluti, per i quali chiaramente Milano ha una media più elevata rispetto a Roma, che a sua volta prevale nettamente su Napoli (Figura 7).

A Roma emergono, tra i quartieri con maggiore partecipazione alla forza lavoro, prima ancora delle zone tradizionalmente benestanti a nord, i nuovi insediamenti a cavallo del GRA, dove sono andate ad abitare famiglie giovani in cui lavorano entrambi i componenti della coppia, in maniera più o meno stabile o precaria. Il tasso di occupazione supera infatti il 55% solo nelle periferie a sud-ovest (Magliana, Malafede, Mezzocamino e Vallerano Castel di Leva) e ad est (Acqua Vergine, Sant'Alessandro, Lucrezia Romana, Barcaccia e Lunghezza), mentre è poco più del 40% nei quartieri popolari della periferia storica a nord (Tufello) ed est (Torrespaccata, Casilino, Don Bosco, Gordiani), oltre che a Ostia Nord sul litorale. Nell'hinterland il tasso di occupazione risulta più basso, intorno al 50-52% solo in alcuni comuni a nord (Fiano, Capena, Campagnano, Riano, Castelnuovo di Porto, Monterotondo e Formello) e sud-est (Labico, Pomezia e Montecompatri), oltre a Fiumicino sul litorale, mentre è di poco superiore al 40% (prendendo solo i comuni più popolosi) nel litorale sud (Nettuno e Anzio) e a sud-est (Velletri, Ardena, Lariano, Cave e Colleferro).

A Milano il tasso di occupazione è mediamente maggiore rispetto a Roma, poiché supera il 60% solo in tre nuclei poco popolosi a sud-ovest (Muggiano) e sud-est (Triulzo Superiore e Rogoredo), ma è comunque compreso tra il 55 e il 60% nel centro storico (Duomo) e in vari quartieri limitrofi al centro stesso (Farini, Porta Romana, Garibaldi-Repubblica, Navigli, Sarpi, Centrale, Ticinese e Guastalla) o più periferici a nord ed est (Adriano, Bicocca, Loreto, Dergano, Lambrate), mentre è inferiore al 45% nelle periferie a sud (Barona e Gratosoglio-Ticinello), ovest (Gallaratese, Lorenteggio e Forze Armate), est (Mecenate) e nord (Quarto Oggiaro, Bovisasca e Niguarda - Cà

Granda). Anche nell'hinterland sono numerosi i comuni di media grandezza il cui tasso di occupazione è compreso tra il 55 e il 60%, quindi sopra rispetto ai valori romani, a est (Gessate, Settala, Mediglia, Pessano con Bornago, Vignate, Peschiera Borromeo e Pozzuolo Martesana), ovest (Vanzago, Settimo Milanese e Corbetta), sud (Asago, Pieve Emanuele, Basiglio e Buccinasco) e nord (Vimodrone), mentre è inferiore al 50% in tutta la popolosa cintura nord tra Milano e Monza (Bresso, Cusano, Sesto San Giovanni, Cinisello Balsamo, Cologno, Arese, Novate, Garbagnate e Bollate) e in altri comuni a ovest (Magenta e Corsico) ed est (Melzo).

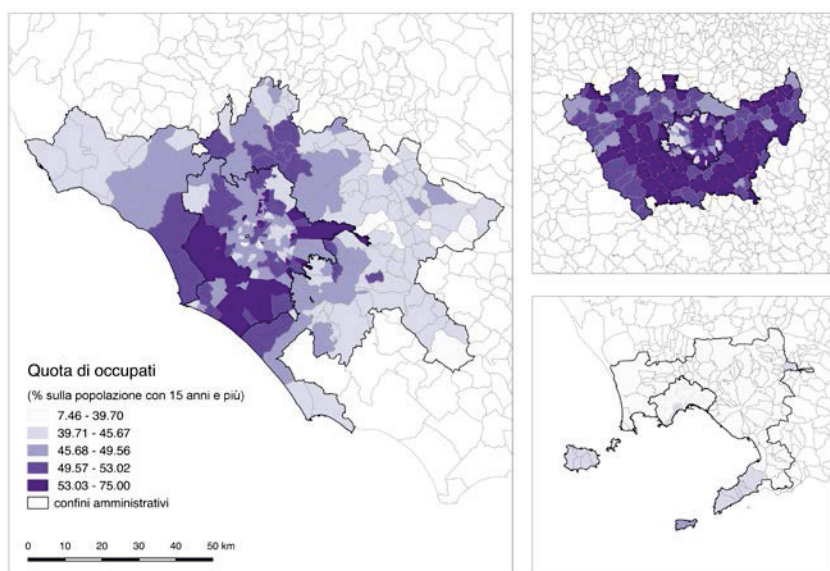


Fig. 2.7. Tasso di occupazione sulla popolazione con 15 anni o più nel 2011.

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT.

Invece a Napoli i valori assoluti sono più bassi rispetto a Roma e le differenze tra quartieri molto più marcate, con il tasso di occupazione del 43% a Posillipo che è il doppio rispetto al bassissimo 22% di Scampia. Il tasso raggiunge valori intorno al 40-43%, tipici delle zone popolari di Roma, solo nei quartieri benestanti a ovest (Posillipo, San Giuseppe, Chiaia, Vomero e Arenella), ed è anzi inferiore al 30% nelle popolose periferie nord (Scampia, Miano, San Pietro a Patierno, Piscinola, Secondigliano e Poggioreale), est (San Giovanni a Teduccio, Ponticelli e Barra) e ovest (Soccavo), oltre a Mercato e Pendino in centro. Anche nell'hinterland il tasso di occupazione supera il 40% in po-

chi comuni, esclusivamente nelle isole (Capri, Anacapri, Casamicciola Terme, Serrara Fontana, Forio, Lacco Ameno e Ischia) e nella penisola Sorrentina (Sorrento, Massa Lubrense, Sant'Agnello, Piano di Sorrento, Meta e Vico Equense), oltre a Visciano a nord-est, mentre è intorno al 30% nei popolosi comuni a nord (Sant'Antimo, Caivano, Afragola, Crispano, Frattaminore, Grumo Nevano, Arzano, Qualiano, Casavatore, Casandrino, Frattamaggiore e Casoria), sud-est (Ercolano, Torre Annunziata, Boscoreale, Torre del Greco e Boscotrecase) e ovest (Monte di Procida).

2.3. Riflessioni conclusive

Partendo dal lavoro di #mapparoma sulle disuguaglianze socioeconomiche abbiamo confrontato con uno studio simile Roma con Milano e Napoli, le altre due città metropolitane italiane più popolate. L'intento di questa prima lettura comparativa era di meglio comprendere le performance economiche e di coesione sociale di Roma rispetto alle grandi metropoli italiane.

Quale è quindi lo stato delle disuguaglianze metropolitane alla luce di queste evidenze? Intanto una conferma, che può apparire scontata ma che non può non essere premessa della nostra analisi: Milano in termini di reddito medio per contribuente è più ricca di Roma, che a sua volta è più ricca di Napoli. Ma come è distribuita questa ricchezza nelle tre diverse realtà metropolitane? In tutta la città metropolitana di Milano si ha un reddito medio sopra ai 25.000 euro con punte di 35.000 in alcuni comuni dell'hinterland. Evidente è la differenza con Roma, dove la media è circa 20.000 euro e solo due comuni nella parte nord della città metropolitana sono sopra i 25.000: Formello e Grottaferrata. A Napoli il reddito medio scende sotto i 20.000 euro con l'esclusione di Capri e Sorrento dove è di 21.000. La differenza in termini di reddito tra le diverse città metropolitane è confermata anche dal dato sull'occupazione: in alcune zone di Milano il tasso di occupazione supera addirittura il 60%, in molte zone del centro è poco sotto il 60% e solo nei comuni della cintura nord è inferiore al 50%. Un valore quest'ultimo che, a Napoli, non raggiunge neanche Posillipo con il suo 43%, per non parlare di Scampia dove appena una persona su cinque risulta occupata. A Roma il tasso di occupazione supera il 55% solo nei nuovi insediamenti periferici a cavallo del GRA

dove sono andate ad abitare famiglie giovani.

Particolarmente interessante per sottolineare le disuguaglianze in termini di opportunità è il dato sui laureati. Di sette volte a Milano (51,2-7,6), otto volte a Roma (49-6) e ben nove volte a Napoli (40-4,5) è il rapporto tra il quartiere con più laureati e quello con meno laureati. Un dato che dice tanto rispetto alle disuguaglianze presenti nelle tre principali città metropolitane italiane. Anche i livelli risultano particolarmente significativi: sempre più bassi più si scende verso il Sud del Paese, a ricordarci che il dualismo italiano non è soltanto economico, da misurare con il PIL, ma anche e soprattutto di opportunità, che difficilmente possono essere colte in una società complessa come quella di oggi senza un titolo di studio adeguato. Inoltre, la comparazione per quartiere dei dati su istruzione e occupazione evidenzia come l'istruzione abbia un evidente impatto anche sull'occupazione, poiché investire in istruzione aiuta anche a migliorare la qualità e la quantità degli occupati: nulla di nuovo, sul tema esiste una copiosa letteratura, ma è sempre bene ricordarlo a chi deve definire le politiche pubbliche. Certo questa non è una competenza delle amministrazioni locali, anche se in parte una tassazione agevolata o una *no-tax area* per le mense scolastiche, o anche borse di studio, come hanno sperimentato alcune regioni italiane, potrebbero essere potenziali strumenti atti a combattere il fenomeno della dispersione scolastica e della bassa istruzione terziaria tra le fasce più deboli della popolazione.

Le diverse territorialità del lavoro, della produzione e dell'abitare sollecitano nuove e più articolate forme di interazione tra i diversi approcci alle problematiche urbane. Le città metropolitane italiane dovranno rappresentare un motore di programmazione e pianificazione strategica, all'altezza delle migliori esperienze europee: Barcellona, Lione, Monaco, Stoccolma, Amsterdam, capaci di individuare risorse, tempi, soggetti e modalità attuative dei progetti, con una visione condivisa dello sviluppo. Al tempo stesso dal nostro lavoro emergono evidenti forme di polarizzazione tra periferie sempre più povere e municipi centrali e benestanti, in una sorta di crescita a due velocità. Un fenomeno più evidente a Napoli e Roma, ma presente anche a Milano, capitale dell'opulento Nord. Le città metropolitane escono dalla crisi più profonda che il nostro Paese abbia mai conosciuto con una classe di nuovi poveri presenti non solo nelle periferie e nelle classi sociali meno abbienti, ma anche nella classe media. E

anche di questo i governi locali e nazionali non possono non tenere conto. Le parti deboli della società non sono riuscite a cogliere i benefici apportati dalla crescita del settore terziario avanzato che ha caratterizzato, nell'ultimo decennio, sia pure con intensità diversa, Milano, Napoli e Roma. Insufficiente attenzione è stata data alle aree periferiche, la povertà non è stata ridotta, e i lavoratori non specializzati soffrono di forme sempre maggiori di esclusione sociale. I ceti medi subiscono l'aumento del costo della vita e dei prezzi degli immobili, che nonostante il calo degli ultimi anni rimangono spesso proibitivi. A questo proposito non si può non auspicare una ripresa di politiche a favore di alloggi popolari, ormai ferme a decenni fa. Molte, troppe persone rimangono escluse a causa della mancanza di opportunità, di occasioni sociali, di relazioni sociali inclusive e di istituzioni adeguate ad assolvere il loro compito. A questa carenza è necessario rispondere con l'utilizzo di tutti quegli strumenti che incentivano la creazione di capitale sociale.

Lo studio fa emergere infine la necessità di politiche specifiche non solo per le diverse aree metropolitane ma anche internamente ad esse. Per combattere l'emergere delle disuguaglianze nelle realtà metropolitane è importante mettere al centro delle politiche gli individui, ossia ripartire innanzitutto dai loro bisogni. Per poter fare questo nella maniera migliore, per non cadere nella trappola dei luoghi comuni, è essenziale una base informativa che consenta alle singole amministrazioni di elaborare politiche corrette individuando i reali bisogni e non quelli di "moda" in un determinato momento storico. Solo una perfetta conoscenza del territorio nelle sue sfaccettature più ampie può migliorare la capacità delle amministrazioni di elaborare politiche per contrastare le diverse e nuove forme di marginalità ed esclusione sociale.

Riferimenti bibliografici

- 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.
- CELATA F. (2017), *La "Airbnbificazione" delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia*, Sapienza Università di Roma – Dip. Memotef.

- CIPOLLINI R. e TRUGLIA F.G. (2015), *La metropoli ineguale. Analisi sociologica del quadrante est di Roma*, Ariccia, Aracne.
- DE MURO P., MONNI S. e TRIDICO P. (2011), "Knowledge-based economy and social exclusion: shadow and light in the Roman socio-economic model", *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 6, pp. 1212-1238.
- DI PADOVA P. (2016), "Segnali dai margini. Un'analisi ecologica dei dati elettorali", in M. Morcellini, M.P. Faggiano e S. Nobile (a cura di), *Dinamica Capitale. Traiettorie di ricerca sulle amministrative 2016*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- LELO K. (2015), "Disuguaglianze socio-economiche e trasformazioni urbane nella Roma contemporanea (fine XX - inizi XXI secolo)", *Roma moderna e contemporanea*, 23, 1-2, pp. 291-328.
- LELO K., MONNI S. e TOMASSI F. (2016), "Roma, tra centro e periferie: come incidono le dinamiche urbanistiche sulle disuguaglianze socio-economiche", XXVIII conferenza annuale della Società italiana di economia pubblica (SIEP), Lecce.
- TOMASSI F. (2013), "Disuguaglianze, beni relazionali ed elezioni nelle periferie di Roma", *Rivista di Politica Economica*, 1-3, pp. 403-450.

3. Il rallentamento della diffusione residenziale nell'area romana: un fenomeno da governare

Massimiliano Crisci

3.1. Quadro di riferimento

La diffusione residenziale in ambito urbano 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 (Chin, 2002). I critici dello *sprawl* evidenziano un impatto sulla qualità della vita dei cittadini periurbani che si manifesta su molteplici dimensioni – ambientale, economico e sociale – in termini, ad esempio, di consumo di suolo e di risorse naturali, inquinamento, costi aggiuntivi negli spostamenti e segregazione residenziale (EEA, 2016; Couch *et al.*, 2007).

In termini di politiche territoriali, le principali soluzioni proposte a livello internazionale agli squilibri prodotti dalla città diffusa fanno riferimento alle prospettive del policentrismo e della città compatta. Da un lato, la European Spatial Development Perspective sostiene la nascita di sistemi urbani policentrici in quanto più efficienti ed equilibrati rispetto ai sistemi urbani monocentrici e agli insediamenti dispersi (European Commission, 1999); dall'altro il paradigma della città compatta ha assunto un ruolo centrale nell'ambito delle politiche di sviluppo urbano sostenibile, secondo cui sarebbe auspicabile raggiungere nelle aree edificate un livello appropriato di densità e di connettività, così come favorire un utilizzo misto sociale ed economico del territorio, allo scopo di prevenire lo *sprawl* urbano (OECD, 2012).

La forma urbana compatta consentirebbe di migliorare la performance economica, sociale e ambientale della città, permettendo di

ottimizzare la gestione dei sistemi di trasporto e riducendo l'ampiezza e i tempi degli spostamenti intra-urbani, la produzione di sostanze inquinanti e la spesa in carburante (OECD, 2012). Viene messa comunque in evidenza la necessità di valutare con attenzione le modalità con cui il processo di densificazione urbana viene implementato, affinché possa portare degli effettivi benefici (UN-HABITAT, 2016).

Quasi mezzo secolo di intensa diffusione residenziale dal *core* urbano alle periferie urbane e metropolitane ha avuto profonde ricadute sulla qualità della vita dei romani. Con la crisi economica il fenomeno diffusivo ha subito un netto e inedito rallentamento legato alla diminuzione dei valori immobiliari, che sta consentendo a molte famiglie di riavvicinarsi al centro cittadino e ad altre di non allontanarsene (Crisci, 2016).

Il contributo si basa in gran parte sull'utilizzo di microdati di fonte anagrafica. Dopo avere ripercorso brevemente l'evoluzione e l'impatto dello *sprawl* romano, vengono delineate le modalità del rallentamento della diffusione e i suoi legami con la crisi del settore immobiliare, al fine di evidenziare come la congiuntura attuale potrebbe preludere a una nuova fase nello sviluppo urbano in direzione di una densificazione abitativa e di un ringiovanimento della città compatta. Appare opportuno che le politiche in campo urbanistico, sociale e della mobilità seguano con attenzione questi processi potenzialmente virtuosi già in essere e li rafforzino, per favorire un riequilibrio sociale e territoriale dell'area.

Sebbene le misure di rigenerazione urbana non siano state finora inserite in una visione complessiva di sviluppo della città, ad oggi, il quadro normativo e la volontà politica dei singoli decisori sembrano, almeno in linea teorica, voler favorire un arresto dello *sprawl* urbano nell'area romana.

3.2. La diffusione residenziale di Roma: evoluzione e impatto sulla qualità della vita

A partire dai primi anni Settanta si sono interrotti i forti flussi di urbanizzazione che per un secolo avevano raggiunto Roma e si è avviato un processo di diffusione abitativa assai intenso che ha redistribuito i residenti dalla città compatta in direzione delle aree dell'agro

interne al comune e dei centri circostanti, soprattutto di prima e seconda corona.

La diffusione residenziale e la crescente rarefazione degli insediamenti, soprattutto nella loro fase iniziale, sono state prodotte anche da pratiche costruttive abusive dettate sia da un bisogno abitativo insoddisfatto dal mercato ufficiale che da finalità speculative (Clementi, Perego, 1983; Benevolo, 1993; Coppola, 2013). In tempi più recenti, il fenomeno è stato alimentato in larga misura dal mercato immobiliare ufficiale e ha riguardato in modo particolare famiglie di nuova formazione impossibilitate a stabilirsi nei quartieri di origine per i costi immobiliari insostenibili e attratte dall'idea di vivere in aree meno congestionate e con spazi abitativi più ampi (Insolera, 2011; Cellamare, 2016).

Il core urbano di Roma è stato così sottoposto a un rilevante spopolamento, legato sia ai trasferimenti periurbani che al saldo naturale negativo, prodotto dal calo della natalità e dall'aumento dei decessi di una popolazione dalla struttura sempre più anziana. Nell'arco di quattro decenni, al netto delle immigrazioni internazionali, la città compatta ha così perso oltre 800000 residenti, quasi l'equivalente di una città come Torino, e uno sprawl urbano a forte consumo di suolo ha spalmato la popolazione in modo antieconomico e non pianificato su un territorio enorme, in insediamenti a bassa densità spesso accessibili solamente con il trasporto privato (Crisci, 2010).

Nel complesso, la diffusione urbana romana si distingue per essere *radiale*, in quanto buona parte dei trasferimenti è circoscritta all'interno del quadrante cittadino nel quale già si risiede e tende ad assecondare la storica struttura radiocentrica delle vie consolari (Crisci, 2012). Lo squilibrio nella distribuzione territoriale delle residenze e la bassa accessibilità ai servizi e ai luoghi di lavoro che caratterizza notoriamente la capitale pone infatti dei pesanti vincoli agli spostamenti dei romani, spingendoli a sviluppare delle "strategie di sopravvivenza" finalizzate a minimizzare il potenziale disagio provocato da una qualsiasi forma di mobilità urbana.

Sebbene lo sprawl abbia coinvolto in qualche misura tutte le classi sociali, le traiettorie abitative in uscita da Roma sono *selettive*, perché riguardano soprattutto una popolazione in larga parte in età lavorativa che non ha le risorse economiche sufficienti per rimanere a vivere nella città compatta, in particolare giovani single, immigrati stranieri e giovani coppie con figli in età prescolare (Crisci, 2010). All'inizio degli

anni Duemila i valori immobiliari hanno infatti toccato livelli insostenibili costringendo molte famiglie di nuova formazione ad abbandonare i propri quartieri di origine. Non è un caso se oggi a Roma il numero medio di figli per donna mostra un andamento inversamente proporzionale al costo al metro quadro degli appartamenti, con la fertilità che aumenta allontanandosi dal centro, passando da una media di un figlio per donna nel core urbano, a un figlio e mezzo per donna nella periferia metropolitana (Crisci, 2010; Crisci *et al.* 2014).

Lo sprawl ha prodotto disuguaglianza sociale e molteplici ricadute negative sulla qualità della vita dei romani. In assenza di un'analogica diffusione delle unità produttive sul territorio, sia come intensità del fenomeno che come localizzazione territoriale, l'allontanamento delle residenze dal centro cittadino ha ampliato la distanza dai luoghi di lavoro e aumentato la durata del pendolarismo quotidiano, riducendo la quota di tempo libero a disposizione e impattando sul *welfare* familiare. Si sono infatti allentati i legami di mutuo aiuto tra nonni e nipoti e tra figli e genitori anziani, con questi ultimi che rimangono a vivere da soli nei quartieri centrali e semicentrali, mentre i figli adulti vanno a mettere su famiglia nelle aree periurbane (Crisci, 2010).

3.3. La diminuzione dei valori immobiliari e il rallentamento della diffusione urbana

All'indomani dell'attuale crisi economica lo sprawl urbano nell'area romana ha subito un brusco rallentamento sia nei trasferimenti da Roma verso i comuni dell'*hinterland*, che nelle dinamiche diffusive interne alla capitale (Crisci, 2016)¹.

Il saldo migratorio con i comuni della provincia di Roma è rimasto di segno negativo ma si è fortemente ridimensionato, passando da -10000 unità dei primi anni Duemila, a -2000 nel biennio 2013-14, tornando sui livelli di fine anni Sessanta, immediatamente precedenti l'arresto della concentrazione urbana e l'avvio dello sprawl. Sono state soprattutto le famiglie con bambini in età prescolare a fare ritorno a Roma dai comuni dell'*hinterland*, ma anche i single trentenni hanno

¹ L'analisi si basa sui microdati anagrafici dei trasferimenti di residenza tra Roma e i comuni della provincia e dei cambiamenti di abitazione interni alla città.

evidenziato un aumento degli ingressi e un calo delle uscite dalla capitale.

Un fenomeno analogo è avvenuto all'interno del territorio del comune di Roma. Nel periodo 2009-14, successivo alla crisi, il saldo migratorio medio annuo tra l'insieme delle aree interne al Grande Racordo Anulare (GRA) e la periferia esterna al GRA è rimasto negativo, ma si è quasi dimezzato passando da -7.400 unità degli anni 2003-08 a -3.800, grazie all'aumento dei trasferimenti verso le zone interne al GRA e alla diminuzione dei cambi di abitazione in senso opposto. Anche in questo caso l'avvio della crisi economica ha portato 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 (Crisci, 2016).

L'improvviso rallentamento dello sprawl romano appare strettamente legato allo scoppio della bolla immobiliare che nella prima parte degli anni Duemila aveva reso insostenibili per tante famiglie i costi delle abitazioni nel core urbano e intensificato le dinamiche di crescita urbana in senso centrifugo. 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.

Raffrontando le quotazioni immobiliari odierne (1° semestre 2016) nell'area romana a quelle precedenti la crisi (2° semestre 2008) si nota un calo dei valori medi nel complesso superiore al 20%. Tale diminuzione è avvenuta in modo più o meno consistente in tutta la provincia di Roma, in modo tale che oggi i valori immobiliari medi di molte macroaree romane periferiche ma interne al GRA sono analoghi a quelli delle aree esterne al GRA nel 2008 (poco più di 2.500 euro al m²), mentre i valori medi attuali delle aree romane esterne al GRA (circa 2.200 euro al m²) sono simili a quelli pre-crisi dei comuni dell'hinterland, scesi nel 2016 intorno ai 1.600 euro al metro quadro. È perciò evidente che per molte famiglie dopo la crisi si è aperta la possibilità di acquistare, a parità di budget, un'abitazione a una distanza assai inferiore dal centro cittadino rispetto a solo pochi anni prima (Crisci, 2017).

3.4. Ricambio generazionale e densificazione abitativa: fenomeni da governare

È singolare notare come sia stato proprio l'andamento del mercato immobiliare, finora principale causa dello sprawl romano, a porre un freno a un fenomeno che sembrava non avere fine e rispetto al quale nessuna delle amministrazioni che si sono succedute negli ultimi decenni aveva mai tentato di agire, malgrado l'evidenza degli squilibri sociali e territoriali messi in moto da decenni di diffusione residenziale fuori controllo. Per Roma capitale d'Italia, dopo un secolo di forte concentrazione urbana e quasi mezzo secolo di diffusione insediativa e spopolamento della città compatta, potrebbe essere l'inizio di una terza fase storica contrassegnata da un arresto della dinamica diffusiva e da una stabile ripresa della crescita demografica nel core cittadino².

L'insperato aiuto da parte del mercato non sembra destinato a durare, ma sta fornendo una buona occasione per implementare politiche di trasformazione urbana anche in direzione di un ringiovanimento della città compatta.

La minore disponibilità di appartamenti nel core urbano è stata infatti dovuta anche al prolungamento della speranza di vita in età anziana, che ha aumentato la durata della compresenza delle generazioni ritardando il naturale passaggio a figli e nipoti delle abitazioni occupate dai familiari in età più avanzata (Crisci, 2010). Nei quartieri edificati durante il boom economico ed edilizio degli anni Cinquanta e Sessanta, oggi centrali o semicentrali, dove spesso vivono ancora gli acquirenti o gli inquilini dell'epoca, oggi ultraottantenni, è perciò in atto una dinamica di ricambio generazionale.

Le future politiche territoriali e urbanistiche potrebbero 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 – mirando a rendere più attrattive e dense le aree cittadine meglio servite dal trasporto su ferro, anche all'interno di spazi da rigenerare, e a favorire una *mixité* sociale e funzionale nelle aree riqualificate (Caudo, 2010).

² Nel frattempo la città di Roma a inizio 2017 ha raggiunto con 2,9 milioni di residenti la popolazione più elevata della sua storia.

La rigenerazione di porzioni della città compatta potrebbe così essere anche l'occasione per riprendere in modo più efficace il tema del policentrismo a Roma, rispetto ai noti sviluppi delle centralità previste dal PRG del 2008 (Cellamare, 2016). Ciò potrebbe avvenire rafforzando o configurando *ex novo* alcuni poli urbani di dimensioni ridotte, alternativi al centro storico, in ambiti degradati della periferia storica, ma caratterizzati da elevata accessibilità su trasporto pubblico, dove le funzioni residenziali e commerciali preesistenti potrebbero essere affiancate da attività direzionali e turistico-ricettive. D'altro lato, a livello nazionale, nel dicembre 2017 la Commissione di inchiesta della Camera dei Deputati sulla sicurezza e sul degrado delle città e delle periferie nella sua "Relazione sull'attività svolta tra il 2016 e il 2017" ha auspicato, tra l'altro, l'implementazione di una strategia di rigenerazione urbana che, tramite strumenti diversificati in base ai contesti, produca un policentrismo sostenibile e accessibile finalizzato ad integrare città pianificata e abusiva e a introdurre una *mixité* di funzioni urbane.

3.5. Verso quale rigenerazione urbana?

La congiuntura odierna sembrerebbe propizia all'attuazione di politiche volte all'interruzione di ulteriore consumo di suolo e alla densificazione della città compatta, sia dal punto di vista del quadro normativo vigente, che della volontà politica degli attori che ricoprono responsabilità di governo.

A livello normativo, nel luglio 2017 la Regione Lazio ha approvato la L.R. 7/2017 "Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio" che intende sostenere il recupero del patrimonio edilizio esistente e limitare il consumo di suolo consentendo, tra l'altro, demolizioni con ricostruzione in cambio di bonus volumetrici³. Un processo rigenerativo destinato anche a contrastare il disagio socioeconomico nelle aree urbane regionali con il coinvolgimento dei cittadini nelle fasi di elaborazione e gestione. Nel caso specifico di Roma, il riferimento

³ Nell'ambito della L.R. 7/2017 si parla di rigenerazione urbana in riferimento a un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, sociali ed economici, finalizzato a promuovere o rilanciare territori che si trovano in situazione di disagio o di degrado socioeconomico, favorendo forme di cohousing per la condivisione di spazi e attività.

della norma al riuso di fabbricati esistenti con cambi di destinazione d'uso e incentivi urbanistici, oltre a indicare una via di sviluppo della città alternativa all'insostenibile propagazione urbana nell'agro, potrebbe favorire una ricomposizione funzionale nei quartieri più degradati.

Allo stesso tempo la posizione sul consumo di suolo della giunta Raggi sembra muoversi nel solco della precedente giunta Marino, che nel 2013 aveva cancellato oltre duemila ettari di nuove aree edificabili decise dalla giunta Alemanno nel 2008⁴ e si poneva l'obiettivo esplicito di densificare la città compatta favorendo il ritorno dei residenti nelle aree centrali (Dipartimento programmazione e attuazione urbanistica di Roma Capitale, 2015).

L'atteggiamento della sindaca Raggi nei confronti di un'ulteriore espansione urbana nell'agro romano è deducibile dalle posizioni assunte nelle vicende relative alle Olimpiadi e al nuovo stadio della Roma, nonché dalle sue Linee programmatiche 2016-2021 per il governo di Roma Capitale, dove nella sezione dedicata a "Urbanistica e infrastrutture" si propone di realizzare una "rigorosa verifica del Piano urbanistico vigente al fine di realizzare l'obiettivo di una concreta fine dell'espansione urbana". Facendo espresso riferimento a tali Linee programmatiche, nel dicembre 2017 la sindaca di Roma ha affermato di volere combattere la cementificazione della Capitale attraverso un graduale smantellamento dei provvedimenti ereditati. L'intenzione sarebbe quella di avviare nell'ambito della Commissione urbanistica un'istruttoria finalizzata alla revisione del PRG (ANSA, 2017).

In linea teorica, un'inversione di tendenza rispetto al modello residenziale diffusivo potrebbe essere favorita anche dall'avvio nell'ottobre 2017 di un Tavolo congiunto per il rilancio produttivo di Roma che include il Ministero dello sviluppo economico (MISE), la Regione Lazio, il Comune di Roma, i sindacati e le associazioni datoriali e mira a raccogliere risorse da impiegare su cinque aree di sviluppo, tra le quali è presente la rigenerazione urbana⁵. Nell'ambito dei progetti di

⁴ Circa il 70% dei nuovi "ambiti di riserva" previsti dal sindaco Alemanno ricadeva nell'agro romano.

⁵ Si tratterebbe di circa 3 miliardi di euro già previsti nelle programmazioni economiche degli enti partecipanti al Tavolo (La Repubblica, 2017).

riqualificazione della città, il documento prodotto dal Mise nel novembre 2017 si prefigge di rilanciare l'iter di alcuni progetti preesistenti di valorizzazione urbana di aree semicentrali e di costruzione di alloggi sociali destinati all'affitto e alla vendita a prezzi calmierati in zone più decentrate⁶.

Nel complesso, fermo restando un diffuso richiamo alla necessità di avviare nell'area romana delle non meglio definite politiche di rigenerazione urbana, non sembra che al momento si riesca ad andare oltre misure frammentarie, slegate da un quadro progettuale più ampio e coerente.

Riferimenti bibliografici

ANSA (2017), *"Raggi stop cemento, atto su revisione Prg"*, ANSA.it, 18 December.

BENEVOLO L. (1993), *Roma dal 1870 al 1990*, Bari, Laterza.

CAUDO G. (2010), *"Ripensare Roma. Strategie di densificazione e riqualificazione urbana"*, in A. Castronovi (a cura di), *Roma tra passato e futuro*, Roma, Ediesse, pp. 49-62.

CELLAMARE C. (a cura di, 2016), *Fuori raccordo. 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. e PEREGO F. (a cura di, 1983), *La metropoli "spontanea". Il caso di Roma 1925-1981*, Roma, Edizioni Dedalo.

COPPOLA A. (2013), *"Vetero-liberismo di borgata"*, in *Le forme della*

⁶ Il Piano industriale "Sviluppo Capitale" è stato presentato dal MISE il 23 novembre 2017. Nello specifico, i progetti di valorizzazione riguardano gli ex uffici delle Dogane a San Lorenzo, dove è prevista una struttura turistico-recettiva, e l'ex caserma Guido Reni al Flaminio, che sarebbe destinata a residenze e a spazi pubblici di quartiere. La costruzione di alloggi sociali è prevista nelle aree di Muratella e di Santa Palomba. Condizione essenziale e necessaria affinché tali proposte possano concretizzarsi sarà che le istituzioni coinvolte nel Tavolo, espressioni di schieramenti politici differenti, superino l'iniziale diffidenza e trovino un *modus operandi* condiviso.

- periferia*, Rapporto ricerca, CRS, Roma, Altramente.
- COUCH C., LEONTIDOU L. e PETSCHER HELD G. (a cura di, 2007), *Urban Sprawl in Europe. Landscapes, Land-Use Change and Policy*, London, Blackwell.
- 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*, 34, pp. 81-102.
- CRISCI M. (2016), "Migrazioni e trasformazione urbana. Roma 1870-2015", in M. Colucci e S. Gallo (a cura di), *Rapporto 2016 sulle migrazioni interne in Italia*, Roma, Donzelli, pp. 47-69.
- CRISCI M. (2017), "Calano i valori immobiliari e rallenta la diffusione residenziale: una nuova fase nello sviluppo urbano di Roma?", testo online disponibile al sito: <http://www.neodemos.info/articoli/calano-valori-immobiliari-rallenta-la-diffusione-residenziale-nuova-fase-nello-sviluppo-urbano> (ultimo accesso: 26/01/2018).
- CRISCI M., GEMMITI R., PROIETTI E. e VIOLANTE A. (2014), *Urban sprawl e shrinking cities in Italia. Trasformazione urbana e redistribuzione della popolazione nelle aree metropolitane*, Roma, CNR-IRPPS Monografie, pp. 1-143.
- DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE URBANISTICA DI ROMA CAPITALE (2015), *Roma prossima. Due anni di scelte urbanistiche come cambia Roma*.
- EEA (2016), "Urban sprawl in Europe", *Joint EEA-FOEN Report*, 11.
- EUROPEAN COMMISSION (1999), *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Potsdam.
- INSOLERA I. (2011), *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Torino, Einaudi.
- LA REPUBBLICA (2017), "Roma, incontro Raggi-Calenda: nasce la cabina di regia", *La Repubblica.it* Roma, 17 October.
- UN-HABITAT (2016), "Urbanization and Development emerging futures", *World Cities Report 2016*, UNHSP.

4. Una risorsa ignorata: la Città Metropolitana

Fabio Giglioni

4.1. Introduzione

Nel sistema di governo della città di Roma l'avvento della Città Metropolitana costituisce una recentissima novità. Diversamente da altri contesti locali che hanno vissuto un'analogha esperienza (Bologna e Torino, per esempio) la città di Roma è arrivata a questo appuntamento con una base di discussione limitata. Anche nell'ultima occasione elettorale per il rinnovo degli organi di governo della città, la Città Metropolitana è rimasta sullo sfondo, nonostante fosse già una realtà. Il dibattito degli ultimi anni e mesi si è principalmente concentrato sui poteri speciali di Roma Capitale (Sterpa, 2012), sulla necessità di dare seguito e sviluppare la legge n. 42 del 2009 e sugli assetti di governo migliori per una città che assolve (Sterpa, 2015), in quanto capitale, funzioni ulteriori a quelle proprie dei comuni. Le proposte hanno sottolineato l'urgenza di approvare leggi speciali (Caravita, 2017), nella configurazione di speciali regimi amministrativi di protezione (Cassese, 2012) e, perfino, il Commissariamento è stato immaginato come una soluzione non temporanea.

L'avvento della Città Metropolitana è così sembrato subito e ha destato non a caso maggiore interesse nei comuni che si situano intorno alla città di Roma. La stessa scelta adottata nello statuto della Città Metropolitana di Roma Capitale di prevedere l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio Metropolitan ha significato, nella sostanza, rinviare una riflessione approfondita sul ruolo della Città Metropolitana, dal momento che questa via per essere percorsa necessita dell'approvazione di una legge statale elettorale la cui approvazione

non è certo imminente (Caravita, 2014).

Eppure risulta sempre più evidente che l'attuale configurazione di governo non pare più adeguata rispetto a una città che ha vissuto un processo di espansione incontrollata enorme, dove il confine tra *urbs* e zona agraria si è assottigliato sempre più, il patrimonio di biodiversità è scemato, le connessioni sociali con le cinture si sono intensificate in un quadro di raccordi di viabilità e servizi sempre più insoddisfacente. Nella staticità di questa condizione, la Città Metropolitana rappresenta in verità una soluzione istituzionale molto interessante per due sostanziali ragioni: a) si presenta come un livello di governo integrato che, a differenza della Provincia, non si limita potenzialmente a curare gli interessi che sono intorno al comune capoluogo ma concorre alla cura dei suoi interessi; b) è in grado di offrire soluzioni organizzative innovative e flessibili, capaci sia di disegnare trasferimenti di poteri e funzioni verso l'alto, sia di redistribuire sul territorio competenze con la costruzione di nuovi assetti territoriali e soluzioni *ad hoc* con singole aree di territorio. In questo senso, la Città Metropolitana di Roma Capitale può vantare il merito di essersi dotata di uno statuto che ha enfatizzato l'uso di queste nuove leve di governo.

Insomma, se da un lato, la costruzione della Città Metropolitana non ha potuto beneficiare del contributo attivo di Roma Capitale che ha preferito porre le attenzioni su altri sviluppi istituzionali e amministrativi, dall'altro però, questa distonia ha permesso opportunamente di dotare la Città Metropolitana di uno statuto che non pare avere sciolto i dubbi sul ruolo della nuova istituzione, lasciando che questa ambiguità venga risolta nel corso del tempo (Di Lascio, 2014). Per Roma Capitale l'approvazione di uno statuto-rinvio, come quello della Città Metropolitana, potrebbe rappresentare probabilmente un punto di forza dal momento che non ha saputo cogliere dal principio le sue potenzialità e, anzi, è stata vista da alcuni come perfino una minaccia al percorso di rafforzamento delle funzioni straordinarie di Roma Capitale. Per fare ciò, tuttavia, occorrerebbe mettere in atto e in programmazione nuove idee che permettano di puntare strategicamente sulla Città Metropolitana quale livello istituzionale di governo della città.

Nell'analisi che segue si proverà a verificare, prima di tutto, quale direzione sembrerebbe assumere la Città Metropolitana alla luce dei primi dati che riguardano la composizione degli organi collegiali di

governo e dei primi atti adottati a un anno dalla elezione dei nuovi organi. Nei paragrafi che seguono, pertanto, si porrà attenzione alla composizione del Consiglio Metropolitan, ai provvedimenti riguardanti l'amministrazione interna, alle misure concernenti i servizi amministrativi e, infine, alla verifica del dibattito sull'atto principale della pianificazione strategica. In virtù di queste analisi verranno tratte brevi conclusioni.

4.2. Composizione degli organi di governo

In attesa che trovi piena applicazione la previsione dello statuto che prevede l'elezione diretta di Sindaco e Consiglio Metropolitan, quest'ultimo è stato eletto in via indiretta da consiglieri e sindaci secondo le disposizioni previste dalla l.n. 56 del 2014 alla fine del 2016. Come è noto la rappresentazione indiretta degli organi di governo ha sollevato molti dubbi, sia sul piano della legittimità sia su quello dell'opportunità, già al momento dell'approvazione della legge. Mentre i primi sono stati fugati dalla Corte costituzionale, i secondi non sono venuti meno, perché la rappresentazione indiretta può produrre il risultato di provocare una sottorappresentazione di alcune aree territoriali e può dunque dare vita, per esiti legati non a scelte istituzionali, a disequilibri degli interessi presenti nella Città Metropolitana.

Il complesso sistema di voto previsto, che stabilisce pesi ponderati in relazione al numero di abitanti dei comuni da cui sono tratti gli elettori attivi e passivi, ha prodotto un risultato per cui circa il 40% degli eletti provengono dall'Assemblea capitolina. Se si confronta questo dato con quello registrato a Napoli e a Milano, che sono le realtà più confrontabili, si vede che il numero di consiglieri del comune di capoluogo risulta notevolmente più alto (a Milano e a Napoli quella percentuale si ferma al 25%), anche se il dato deve considerare la diversa percentuale di distribuzione della popolazione, che nel caso di Roma è maggiormente concentrata nel comune capoluogo. Inoltre, la percentuale si eleva oltre il 60% se si calcola il numero di consiglieri che proviene dalla prima cintura dei comuni di Roma, con ciò delineando una netta proiezione degli interessi concentrati nel comune capoluogo a scapito dei comuni che intessono una relazione meno intensa con esso. In questo senso, appare emblematico, ad esempio, che la rappresentanza di un comune come quello di Civita-

vecchia, che svolge per l'intera regione, oltre che per Roma, una funzione strategica, è stata resa possibile solo per le dimissioni di un altro consigliere eletto.

Restando nel campo degli organi che compongono il governo della Città Metropolitana, si può osservare come la nuova Sindaca Metropolitana abbia dato corso alla possibilità di nominare i consiglieri delegati, attraverso cui lo statuto della Città Metropolitana di Roma Capitale ha surrettiziamente creato le condizioni per ripristinare una sorta di Giunta. Tra questi si trova anche il Vicesindaco, che è espressione di un comune appartenente alla prima cintura del comune di capoluogo.

In questo modo si prefigura un sistema di governo composito e con un equilibrio complessivo che vede la predominanza del comune capoluogo, senza che abbia un reale controllo della Città metropolitana. Tuttavia, gli equilibri politici fragili di questa composizione sono dimostrati, oltre che dalla composizione politica del Consiglio Metropolitan che non delinea nessuna maggioranza, dalla rottura politica dei rapporti tra la Sindaca e il Vicesindaco.

4.3. L'avvio amministrativo della Città Metropolitana

Lo statuto della Città Metropolitana affida al Sindaco Metropolitan il compito di nominare le principali figure dirigenziali dell'amministrazione, nonché il regolamento che dispone l'organizzazione di uffici e servizi. Quest'ultimo costituisce uno dei primi atti principali adottati dalla Sindaca Metropolitana e delinea una nuova organizzazione. Resta confermata l'aggregazione per dipartimenti e la costituzione di uffici al diretto servizio del Sindaco. Con riferimento ai dipartimenti si sottolineano particolarmente due aspetti. Il primo riguarda la diminuzione dei dipartimenti, che passano da dieci a otto. Quasi sempre i dipartimenti sono suddivisi al loro interno in servizi, a loro volta distinti in base alle aree territoriali di competenza. I Dipartimenti riflettono le principali funzioni assegnate alla Città Metropolitana, anche se, mentre appare comprensibile la scomparsa del dipartimento relativo all'esercizio della funzione di cultura e sport, che è stata trasferita alla Regione, risulta dubbia la cessazione dell'apparato relativo alla funzione di integrazione, tenuto conto del compito che a tale livello è richiesto per operare la gestione

degli immigrati, che peraltro è una delle questioni che la città di Roma ha sofferto di più in questi anni.

Per quanto riguarda gli uffici centrali al servizio del Sindaco, oltre al Segretariato generale e alla Direzione generale, sono posti lo sviluppo strategico e coordinamento del territorio metropolitano e la ragioneria generale. A tale livello, ma con un maggior grado di autonomia, si trovano il servizio di polizia locale, che è rinforzato anche da deleghe conferite dalla regione, e l'avvocatura.

Nel complesso il quadro amministrativo disegnato appare ridotto rispetto al precedente, che rispecchiava ancora quello della Provincia di Roma e più corrispondente alle nuove funzioni della Città Metropolitana. Gli uffici riflettono, inoltre, la necessità di una suddivisione per aree territoriali vista anche l'ampiezza del territorio della Città Metropolitana, ma il rapporto con i comuni del territorio è ancora indefinito.

4.4. Gli strumenti innovativi di governo

Tra le sfide più interessanti – per le ragioni esposte nell'introduzione – vi è l'utilizzo degli strumenti flessibili di governo della Città Metropolitana, cui lo statuto riserva opportunamente molto spazio. Dalla loro modulazione concreta dipenderà anche il ruolo che la Città Metropolitana è chiamata ad assolvere: essere un centro amministrativo di servizio per i comuni e, quindi, in modo particolare del comune capoluogo, o essere un centro amministrativo di coordinamento e supporto degli organismi amministrativi, tra cui – merita di essere ricordato – sono compresi in prospettiva i Municipi di Roma Capitale che sono equiparati ai comuni e alle unioni di comuni.

Si deve subito anticipare che, al momento, non è possibile rintracciare elementi sufficienti per delineare una precisa scelta in questo senso. In questo quadro che rende difficile trarre conclusioni definitive, si possono sottolineare, tuttavia, tre aspetti.

Una prima direzione dell'indagine riguarda se sono verificabili decisioni generalizzate di decentramento delle funzioni, dalla Città Metropolitana ai Comuni, o di accentramento, dai Comuni alla Città Metropolitana. L'analisi dei provvedimenti presi in esame consente di escludere che vi sia una chiara scelta in questo senso, fatta salva un'unica eccezione: quella dei servizi di appalto per l'acquisto di beni

e servizi. La Città Metropolitana di Roma, infatti, risulta essere non solamente la stazione unica appaltante per l'intera area territoriale, ma è stata scelta da ANAC anche quale soggetto aggregatore ossia soggetto deputato a esercitare tutte le funzioni di acquisto di beni, servizi e lavori. In tali termini, si assiste alla prima, e finora unica, forma di accentrimento di servizi nella Città Metropolitana di Roma Capitale.

Una seconda parte della verifica deve essere invece rivolta all'uso degli strumenti flessibili di assegnazione differenziata di funzioni amministrative che può avvenire, secondo l'art. 32, St., attraverso accordi, convenzioni, avvalimenti di uffici e altre forme di collaborazione. Questi strumenti tengono conto in modo particolare del principio della differenziazione, provvedendo ad articolare funzioni e moduli organizzativi in relazione ad alcuni specifici soggetti senza pretesa di generalizzazione. Sono casi nei quali la Città Metropolitana interviene per integrare dotazioni di Comuni o Municipi per l'assolvimento di importanti interessi pubblici. Nella breve vita amministrativa del nuovo ente territoriale non si registrano casi significativi, ma qualche piccola esperienza di accordo si è verificata (collaborazione con il comune di Guidonia Montecelio, accordo di programma con comune di Pomezia e Ardea per il potenziamento della rete stradale, convenzione per il sistema bibliotecario dei Castelli Romani). Sebbene si tratti di casi piuttosto episodici, una conclusione provvisoria che si può trarre è che finora questi strumenti sono stati utilizzati secondo un modello tradizionale di raccordo provinciale tra comune capoluogo e principali comuni della prima cintura. La Città Metropolitana, da questa prospettiva, appare come centro di servizio per i comuni esterni al comune capoluogo.

Il terzo aspetto da indagare è se la Città Metropolitana ha intrapreso la strada della costruzione di nuove articolazioni territoriali per la gestione di servizi amministrativi, con la costituzione delle zone omogenee. Si tratta, come è noto, di una delle novità più significative della legge n. 56 del 2014 e dello statuto, che permette di riscrivere la geografia amministrativa del territorio provinciale di Roma prevedendo anche la fine della netta separazione tra Municipi di Roma Capitale e gli altri comuni. Vista l'alta sensibilità di una materia del genere, non sorprende constatare che, al momento, non è stata assunta alcuna decisione formale vincolante. Tuttavia, la Città Metropoli-

tana ha avviato un approfondito studio orientato alla definizione delle zone omogenee. Nello studio finora prodotto è stata svolta una mappatura dettagliata delle articolazioni amministrative che si registrano sul territorio nell'esercizio concentrato di alcune funzioni (servizi sanitari, unioni di comuni, servizi sociali, ATO e servizi idrici e di rifiuti, ecc.), al fine di verificare il maggior numero di costanti aggregazioni per singoli comuni. L'obiettivo è, infatti, costruire zone omogenee che abbiano tre caratteristiche: a) siano caratterizzate da contiguità territoriale; b) la contiguità territoriale può avvenire anche tra Municipi di Roma e altri comuni; c) alteri il meno possibile le aggregazioni funzionali già esistenti.

Il percorso intrapreso, dunque, sembra individuare nella costruzione delle zone omogenee un concreto obiettivo prioritario, attraverso cui la Città Metropolitana riscrive la sua geografia amministrativa. Al momento, tuttavia, si delinea come uno studio tecnico, privo di una visione di indirizzo politico che ridisegni la distribuzione delle competenze, la definizione di priorità per territorio e, soprattutto, ancora una volta, in una dimensione che sembra coinvolgere le aree esterne a quella della città di Roma.

4.5. Il piano strategico e il piano territoriale

Mentre sul piano amministrativo e delle sue articolazioni la Città Metropolitana ha mosso i suoi primi passi, risulta assente al momento qualunque avvio concreto preordinato all'adozione di atti di pianificazione, con particolare riferimento a quella strategica e a quella territoriale. Entrambe, per motivi diversi, rappresentano atti cruciali per la vita della Città Metropolitana. Il piano strategico, infatti, ha la funzione di disegnare le linee essenziali di sviluppo e le ragioni dell'aggregazione territoriale, delineando la missione unitaria dell'area. Sul punto si registra l'approvazione di un documento di indirizzo per l'adozione del piano strategico, la cui configurazione è però al momento priva di qualunque riferimento concreto. Su Roma, peraltro, questa assenza pesa in modo particolare, dal momento che la città non ha saputo sviluppare neppure in passato un piano di questo tipo.

Non giungono segnali in controtendenza neppure dal tavolo di concertazione proposto dal MISE (ottobre 2017) che, se da un lato, ha

avuto il merito di porre all'attenzione la necessità di procedere all'individuazione delle priorità strategiche della città rinsaldando il rapporto con i principali attori della città, dall'altro ha tenuto fuori la Città Metropolitana, dimostrando ancora una volta che tale livello istituzionale appare un corpo estraneo non solo per la città ma anche per altre sedi di governo. Ciò evidentemente contribuisce ad allontanare il momento in cui la Città Metropolitana prenderà un ruolo di guida.

Per quanto riguarda il piano territoriale, invece, attualmente è in vigore il piano territoriale di coordinamento provinciale del 2010, che richiede un profondo aggiornamento del quale al momento non si trovano tracce concrete. Sul punto, tuttavia, va riscontrata l'approvazione della recente legge regionale sulla rigenerazione urbana, che modifica il quadro normativo esistente e che dovrebbe avere anche un impatto sulla pianificazione della Città Metropolitana.

4.6. Conclusioni

Per molti versi la Città Metropolitana costituisce una risorsa enorme per Roma Capitale, capace di compensare le insufficienze oramai palesi del Campidoglio (Barrera, 2014). La piena attuazione dello statuto con l'approvazione della legge elettorale che consenta l'elezione degli organi principali, magari opportunamente riflettuta affinché tutti i territori vengano rappresentati, potrebbe consentire il definitivo superamento del governo comunale, l'azzeramento di un'amministrazione che in questi anni ha dimostrato tutte le sue difficoltà e fornire il livello adatto in cui ripensare le politiche di sviluppo della città e risolvere nodi che oramai appaiono sempre più difficili da sciogliere. Eppure, il dibattito che ha preceduto la Città Metropolitana, le attenzioni che la città vi rivolge e anche gli interventi esterni sembrano ignorare queste potenzialità (Tramontano, 2014).

Nel frattempo la Città Metropolitana di Roma, diversamente anche da altre esperienze più virtuose come Bologna e Milano, sembra agire ancora come le vecchie province. Funzioni importanti come immigrazione, trasporti e rifiuti, sulle quali la Città Metropolitana dovrebbe giocare un ruolo fondamentale di regia, sono stati vissuti in questi mesi come la riproposizione del vecchio schema di rapporti tra

comune capoluogo e comuni limitrofi, il primo tendente a utilizzare i secondi per superare problemi interni a cui non sa dare risposta, i secondi asserragliati a contrapporre una chiusura; quando invece la Città Metropolitana dovrebbe rimettere in discussione tutti i confini e le funzioni, realizzando nuove aggregazioni funzionali dove anche i Municipi di Roma si dovrebbe rinsaldare con altri comuni, realizzando una necessaria “cucitura” amministrativa che i tradizionali steccati amministrativi non possono permettere (Tocci, 2017). I sopra menzionati nuovi strumenti di governo non sono stati neppure ipotizzati per dare risposta alle principali questioni della città, in ragione del fatto che il mancato perfezionamento dello statuto e della conseguente trasformazione del comune di Roma consente di alimentare tutte le diffidenze tradizionali tra i vari governi locali.

Riferimenti bibliografici

- BARRERA P. (2014), “Commi 101, 102, 103 - Città metropolitana di Roma Capitale”, in L. Vandelli (a cura di), *Città metropolitana, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, pp. 186ss.
- CARAVITA B. (2014), “Roma Capitale”, in F. Fabrizzi e, G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 89ss.
- CARAVITA B. (2017), “Patto per Roma nell’agenda di governo: la proposta di una legge speciale per la Capitale”, *Federalismi*, 13.
- CASSESE S. (2017), “Così Roma rischia di morire”, *Corriere della Sera*, 1 September 2017.
- DI LASCIO F. (2014), “Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale”, *Istituzioni del federalismo*, pp. 169ss.
- STERPA A. (2012), *L’ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, Jovene.
- STERPA A. (2015), “Lo Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale e il complesso processo di attuazione della legge Delrio”, *Federalismi*, 1.
- TOCCI W. (2017), “I sentieri interrotti di Roma Capitale”, in G. Caudo (a

cura di), *ROMA ALTRIMENTI: le ragioni nuove dell'essere capitale*, Roma.

TRAMONTANO A. (2014), "La legge Delrio e la Città metropolitana di Roma Capitale", in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, pp. 56ss.

PARTE II

PERIFERIE URBANE E METROPOLITANE

5. Periferie, politiche dell'abitare e autorganizzazione

Carlo Cellamare

5.1. Introduzione. Politiche dell'abitare e autorganizzazione

In uno sguardo critico sulle politiche urbane a Roma è importante assumere il punto di vista dell'abitare e, quindi, interpretare la situazione in maniera organica e complessiva, ossia in termini di "politiche dell'abitare" (Cellamare, Cognetti, 2018). Per molti versi, è un punto di vista che può apparire vasto e di difficile definizione. Si tratta però del punto di vista degli abitanti e cerca di rispondere fortemente e adeguatamente alle loro esigenze, integrando aspetti spaziali, sociali, culturali, di vita collettiva, di necessità economiche, ecc. (Cellamare, 2016a). Il focus sarà soprattutto sulle periferie, in quanto rappresentano oggi la componente più consistente e più problematica della città. Rimandando ad altri testi per maggiori approfondimenti (Cellamare, 2016b), si sottolinea come l'espansione urbana abbia prodotto una periferia estesa, che supera abbondantemente il Grande Raccordo Anulare e che, di fatto, assumendo un carattere metropolitano, determina la costituzione di una città-territorio. Si tratta in realtà di periferie molto diverse tra loro. Contrariamente alla lettura tradizionale che associa la periferia al degrado, oggi la periferia romana costituisce il luogo più vitale della città, sebbene ancora molto problematico. Inoltre, Roma è caratterizzata da un gran numero di esperienze di autorganizzazione e autogestione che, anche a fronte dell'arretramento del *welfare state* e delle carenze della pubblica amministrazione, sviluppano concretamente risposte alle esigenze sociali, riappropriazione della

città, politiche innovative. Per molti versi può essere considerata una “città fai-da-te”.

5.2. Politiche per le periferie

Per quanto il tema del degrado della città sia stato un tema centrale dell'amministrazione capitolina in carica dal 2016 e proprio dalle periferie di Roma le sia arrivato il sostegno elettorale più forte¹, si può dire sicuramente che questo sia un rilevante punto debole dell'amministrazione Raggi. Un po' icasticamente si può dire che manca totalmente una politica complessiva e strutturata per le periferie.

Il succedersi degli assessori, che ha riguardato in particolare l'urbanistica ma anche altri settori, senza che si strutturasse una politica forte e integrata, ha contribuito a questa situazione. L'azione amministrativa più rilevante è stata la partecipazione al “bando periferie” che ha visto il finanziamento di una serie di progetti e interventi proposti dal Comune. Si è scelto, infatti, non di concentrarsi su un unico contesto e sviluppare una politica integrata di rigenerazione urbana, quanto di proporre una serie di interventi distribuiti in periferie diverse della città, come segno della riqualificazione di tali contesti (da Corviale al Casilino, ecc.), anche con un impegno finanziario complessivo superiore a quanto previsto dal bando, e quindi rimandando a una fase successiva (se non alle scelte del governo) l'effettiva individuazione degli interventi da realizzare. La scelta di tali interventi e di tali contesti peraltro è stata prevalentemente dettata dall'effettiva disponibilità di progetti attuabili² e non da un disegno strategico, generando frammentazione

¹ Si ricorda che, a eccezione dei primi due Municipi, il Movimento 5 Stelle ha vinto le elezioni in tutti gli altri Municipi della città, raggiungendo in alcuni casi percentuali superiori al 50%. Nel VI Municipio, il più giovane e povero di Roma, nella periferia Est, comprendente complessi insediativi come Tor Bella Monaca ma anche molte tra le più estese aree abusive, è stato superato il 60% di consensi. Nel corso del tempo, come noto, il M5S ha perso consenso, ma attualmente in tali periferie il sostegno non è totalmente crollato.

² Si noti, a questo proposito, che i tempi per rispondere al bando sono stati strettissimi per un'amministrazione appena insediata e che si trovò per molti versi impreparata a rispondere adeguatamente, con un progetto più meditato; cfr. De Leo in questo stesso volume (cap. 6).

e qualche ambiguità³. Non poche sono state le critiche, persino dagli stessi comitati e associazioni dei quartieri beneficiari degli interventi, come nel caso di Corviaie.

Non è vero, però, che nulla sia stato fatto in questi anni: sono state sviluppate piccole azioni, puntuali e settoriali, in linea con la politica complessiva sostenuta dalla nuova amministrazione, che privilegia la manutenzione e il recupero delle tante piccole situazioni di degrado. Non vi è quindi una politica complessiva, riflettendo una generale considerazione che, con l'attuale amministrazione, manca un progetto sulla città.

Solo per fare alcuni esempi, sinora non è esistita alcuna politica per la casa, o più ampiamente per il diritto all'abitare. Per più di un anno infatti è mancato il relativo assessore e la delega è rimasta alla sindaca Raggi. Il relativo assessore si è insediato di fatto solo dopo l'estate 2017.

A questa situazione, in tema di casa pubblica si devono aggiungere anche le difficoltà dell'agenzia ATER, con un cambio del direttore dopo gli inizi molto promettenti del precedente. In questo caso si possono segnalare gli sforzi per portare avanti quanto previsto dai due concorsi per Corviaie (quello relativo al IV piano e quello relativo alle sistemazioni esterne), ma anche le iniziative per la regolarizzazione delle situazioni di morosità o per il recupero di efficienza nei servizi e nelle manutenzioni, nonché quelle legate alla Street Art, per quanto discutibili in termini di politica complessiva e di prospettiva, sulla quale si è sviluppato un ampio dibattito.

Analogamente gli interventi dei Municipi si sono rivelati puntuali e limitati, con una distinzione tra quelli più attivi (ad esempio, il VII e l'XI) e quelli meno attivi. Ad esempio, nel VI esiste un programma di riqualificazione di Tor Bella Monaca che, però, dopo molto tempo, deve ancora trovare una maturazione e formalizzazione. Esso è prevalentemente legato a interventi puntuali, come gli interventi di Street Art su alcune torri al sostegno alla ludoteca autocostruita. Nel frattempo, l'attenzione del Municipio si è limitata, pur in un contesto così vasto e problematico, al recupero del bocciodromo, peraltro senza finanziamenti specifici e attraverso il solo impegno delle associazioni locali.

³ Ad esempio, a Corviaie si proponeva la realizzazione di un servizio pubblico già in parte finanziato.

Qualcosa di più è stato fatto da parte di altri assessorati comunali che hanno dimostrato una capacità di essere più attivi, come quello all'ambiente, con riferimento per esempio al tema del verde e degli orti urbani.

Esemplificativo di questa situazione anche il caso dell'iniziativa Fabbrica Roma, mirata alla riqualificazione di alcuni edifici (soprattutto pubblici e non solo) in funzione della "rigenerazione" della periferia e della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Oltre al fatto che si tratta di un'iniziativa che ancora non ha trovato seguito, essa appare caratterizzata più dall'essere un sistema di progetti individuali e a prevalente carattere architettonico che non una politica urbana e sociale complessiva.

5.3. Politiche per l'autorganizzazione e coinvolgimento dei cittadini

Anche l'ascolto dei cittadini e il loro coinvolgimento nel recupero delle situazioni di degrado della città è stato un motivo di particolare attenzione nella campagna elettorale della nuova amministrazione ed è tuttora un punto frequentemente ribadito. In realtà, al di là delle enunciazioni, questa intenzione non si è tradotta in una politica strutturata. Ad esempio, non sono state sostenute forme strutturate di partecipazione dei cittadini, per come vengono tradizionalmente intese⁴, al di là delle forme obbligatorie già previste (cfr. il Regolamento per la partecipazione dei cittadini alla trasformazione urbana).

Alcuni percorsi, avviati dall'assessore Berdini, di costruzione condivisa di politiche urbane con il coinvolgimento di reti di associazioni, comitati e movimenti (come ad esempio con la rete Decide Roma) sono naufragati con le dimissioni dell'assessore, ma già avevano difficoltà ad essere accettati dal resto dell'amministrazione. Quest'ultima, a livello sia comunale, sia municipale, mantiene in realtà diffusamente aperti i canali di comunicazione con i cittadini, prendendo in considerazione le diverse proposte (spesso anche non

⁴ E che notoriamente hanno dato origine a molte critiche e discussioni, in particolare a Roma, soprattutto per l'uso strumentale che ne è stato fatto da alcune amministrazioni (Cellamare, 2007; d'Albergo, Moini, 2007).

convergenti, se non conflittuali tra loro, e avanzate da soggetti o loro associazioni molto diversificati se non contrapposti). Questo produce molte incertezze, molti dubbi e molte difficoltà nel selezionare e scegliere, mancando criteri strutturati e sistemi di politiche (o progettualità, o ideologie) definite, portando a molte lentezze se non all'inazione. Inoltre, molto frequentemente l'amministrazione tende ad accogliere le proposte e ad assecondarle solo nella misura in cui non siano a carattere oneroso e i cittadini se ne facciano totalmente carico, soprattutto quando riguardano interventi di recupero del degrado fisico di portata limitata (ad esempio, manutenzione e gestione di aree verdi o spazi pubblici).

Rispetto alle iniziative di autogestione e di autorganizzazione, soprattutto se già esistenti, l'amministrazione ha assunto una posizione problematica. Dando in realtà seguito a una politica avviata dall'amministrazione Marino e poi dal commissario Tronca (e confermando anche una politica nazionale, attuata tramite il decreto Lupi), l'amministrazione Raggi ha teso a mettere in discussione eventuali occupazioni o utilizzazioni non regolari o non regolarizzate di edifici o aree, in particolare se pubblici, anche se a scopo abitativo o per svolgere servizi per la cittadinanza. Confermando una linea mirante alla presunta difesa dell'interesse pubblico e trasparenza negli atti amministrativi, ha proceduto alla verifica di tutte le situazioni di questo tipo, con la conseguente richiesta di regolarizzazione e di pagamento di eventuali arretrati (legati a canoni d'affitto o simili) e, poi, allo sgombero di situazioni non regolarizzate o ritenute illegali. Questo si rivela un approccio legalista che ha difficoltà a verificare e distinguere le diverse situazioni⁵, incapace di riconoscere il valore sociale di molte iniziative (non necessariamente tutte) come ripetutamente chiesto dai protagonisti di queste stesse esperienze. Ne sono esempi non solo gli sgomberi di edifici occupati a scopo abitativo, in particolare da migranti (ad esempio quello in piazza Indipendenza dell'agosto 2017), ma anche altre esperienze più consolidate e riconosciute, come lo sgombero, nel maggio 2017, dell'edificio dell'ex Rialto Sant'Ambrogio (sede di diversi servizi e associazioni culturali)

⁵ Ad esempio, distinguendo tra quelle che portano a vantaggi economici connessi a interessi privati individuali e quelle che portano benefici collettivi in situazioni di difficoltà.

o le richieste nei confronti della Casa Internazionale delle Donne⁶ o ancora le minacce di sgombero nei confronti di alcune esperienze, soprattutto di occupazioni a scopo abitativo (Metropoliz, Porto Fluviale, ecc.).

Il tema della casa è quindi al centro dell'attenzione, soprattutto perché non vengono proposte alternative nel caso degli sgomberi (effettuati o minacciati).

Su questa situazione intervengono anche altri soggetti che cercano mediazioni e percorsi diversi. È il caso dell'ATER, che cerca di regolarizzare, o di ATAC che cerca di negoziare soluzioni praticabili per associazioni che utilizzano stabili di proprietà abbandonati per svolgere servizi, o ancora della Regione. Forse perché sollecitata anche dall'avvicinarsi delle elezioni, l'attuale amministrazione regionale si è recentemente attivata per trovare soluzioni alle occupazioni a scopo abitativo. Lo ha fatto, in particolare, attivando le possibilità della legge regionale sull'autorecupero, sia definendo il relativo regolamento sia, soprattutto, iniziando a sperimentare percorsi gestionali ed amministrativi adeguati e/o innovativi, come nel caso della caserma di Porto Fluviale (seguendo il percorso dell'autocostruzione tradizionale) o di Spintime, l'occupazione a via di S. Croce in Gerusalemme dove si stanno sperimentando percorsi istituzionali ed amministrativi innovativi.

Nello sforzo di apertura alle "iniziative dal basso", che comunque caratterizza una parte dell'attuale amministrazione comunale, si noti come recentemente sia stato nominato direttore del MACRO di Roma l'antropologo Giorgio De Finis, promotore del MAAM (Museo dell'Altro e dell'Altrove a Metropoliz, occupazione a scopo abitativo, e non solo, della ex fabbrica Fiorucci sulla Prenestina), iniziativa culturale ed espositiva che utilizza uno spazio occupato trasformandolo in una mostra permanente (dove sono peraltro intervenuti numerosi artisti di fama internazionale, compreso Michelangelo Pistoletto) e che si è proposta di difenderlo tramite l'arte

⁶ In questo caso, ad esempio, il Comune reclama debiti arretrati che risultano difficilmente solvibili in quanto non vengono svolte attività che hanno fini di lucro o che portano a significativi proventi economici. Ne è nato un processo di negoziazione, all'interno del quale la Casa Internazionale delle Donne cerca di farsi riconoscere il valore sociale ma anche economico di alcune attività sociali e di alcuni servizi svolti.

(pur con alcune difficoltà e ambiguità di percorso), dato il valore culturale ed economico che ora hanno quelle mura.

5.4. La “rigenerazione dal basso”

Il termine “rigenerazione” non solo è entrato nell’uso comune ma è diventato ormai di moda e, come sempre avviene quando un termine si trasforma in uno slogan, evidenzia ambiguità e problematicità. Si usa qui l’espressione “rigenerazione dal basso” per esprimere, in maniera un po’ provocatoria, la capacità di diverse realtà locali (comitati e associazioni, reti sociali, agenzie di quartiere, movimenti urbani, ecc.) di sviluppare non solo progettualità, ma anche e soprattutto iniziative concrete per una riqualificazione urbana e una promozione sociale dei quartieri che integri le diverse dimensioni (spaziale, sociale, economica, culturale, ecc.), anche attraverso il coinvolgimento degli abitanti e la riappropriazione dei luoghi.

Un elemento fortemente caratterizzante è che non si tratta semplicemente di progettualità proposte o di diritti reclamati, ma di veri e propri sistemi di azioni e iniziative che coinvolgono i territori e che, per molti versi, potrebbero figurare benissimo tra le azioni di una pubblica amministrazione⁷. Si tratta a tutti gli effetti di una “città autoprodotta” (SMUR, 2014).

Ancor più interessante è che queste esperienze sviluppano una prospettiva di ampio respiro, non solo in termini riduttivamente “strategici” ma soprattutto in termini di visione, di capacità di futuro (Appadurai, 2013), capacità che oggi appare assente nelle forze politiche impegnate a Roma, sia al governo che all’opposizione. In primo luogo, sono in grado di prefigurare politiche urbane rilevanti e innovative che dovrebbero essere fatte proprie dall’amministrazione (consumo di suolo zero, recupero e riuso di aree ed edifici dismessi, efficienza energetica, sostenibilità ambientale, mobilità a basso impatto, economie a km zero, soluzione al problema abitativo, sviluppo di centri di aggregazione sociale, produzione – e non solo consumo – culturale,

⁷ Si noti, infatti, che uno dei problemi connessi è proprio la tendenza a sostituirsi alla pubblica amministrazione, in ragione della sua assenza, con una serie di effetti collaterali che possono essere considerati anche problematici (difficoltà a definire l’interesse pubblico, ulteriore arretramento della pubblica amministrazione, ambiguità, ecc.), ma che spesso risultano necessari a fronte delle carenze pubbliche.

accoglienza, ecc.); in secondo luogo, sviluppano attività che, attraverso logiche complessive, integrano sviluppo di lavoro e di economie locali, produzione di servizi sociali e culturali, iniziative culturali e di rielaborazione critica collettiva, riqualificazione fisica e riappropriazione dei luoghi.

Bastino un paio di esempi (ma sono molte altre le situazioni interessanti a Roma⁸). Nel quartiere prevalentemente di edilizia residenziale pubblica di Piscine di Torre Spaccata, nella periferia Sud-Est, il Comitato di Sviluppo Locale, un coordinamento di associazioni culturali, comitato di quartiere, operatori economici, cooperative sociali, ecc., si pone come obiettivo (e opera in questo senso) proprio lo sviluppo locale, promuovendo iniziative che integrino lo sviluppo di attività produttive (anche a carattere artigianale, innovativo ed ecosostenibile), il riuso di spazi non utilizzati dell'edilizia pubblica, la sistemazione degli spazi collettivi, lo sviluppo di attività culturali (in particolare tramite il "TeatroCittà") anche a servizio del quartiere e delle scuole locali, lo sviluppo di servizi (come il CAAF), il sostegno alle cooperative sociali locali che si occupano di accoglienza e di immigrati, il sostegno di servizi per il tempo libero (la palestra). Questo tipo di iniziative ha anche l'effetto collaterale di ridurre e marginalizzare la presenza della criminalità organizzata e delle economie illegali (come lo spaccio di droga). Attualmente sono impegnati nella proposta, sostenuta dal Municipio e accolta dal Comune, di ripensare il locale mercato semi-inutilizzato per farne un polo civico multifunzionale (che prevede anche un soggetto gestore di tipo innovativo).

Più nota l'esperienza del lago ex SNIA Viscosa e del locale Forum territoriale, in zona Prenestina, nella periferia Est di Roma, un coordinamento di associazioni e comitati locali che si occupa di gestire un parco urbano e una nuova area verde a valenza naturalistica a servizio del quartiere, sviluppando iniziative di riqualificazione e di fruizione, un servizio ludoteca per i bambini, attività sportive, la

⁸ Si rimanda per maggiori approfondimenti a Cellamare (2017). Un ruolo particolarmente importante è poi svolto dai movimenti di lotta per la casa (che si occupano anche di occupazione lavorativa), o dai diversi centri sociali, o ancora dalle iniziative che riutilizzano fabbriche abbandonate e recuperate (OZ – Officine Zero) e centri di produzione culturale (Cinema Palazzo a San Lorenzo, Teatro di Ostia e tanti altri).

realizzazione di un archivio storico della vicina fabbrica abbandonata, iniziative artistiche e culturali, percorsi di progettazione partecipata, forme di riappropriazione degli spazi.

Tutte queste esperienze sono oggi (forse le uniche realtà) in grado di sviluppare un progetto reale e complessivo per la città, sono luoghi di produzione di politica e cultura politica e non possono non costituire un riferimento per la costruzione di una visione di futuro per Roma.

Riferimenti bibliografici

- APPADURAI A. (2013), *The Future as Cultural Fact. Essays on the Global Condition*, London, Verso.
- CELLAMARE C. (2007), "Le insidie della partecipazione", in AA.VV. (a cura di), *Modello Roma. L'ambigua modernità*, Roma, Odradek, pp. 147-161.
- CELLAMARE C. (a cura di, 2016a), "Praticare la interdisciplinarietà. Abitare Tor Bella Monaca", *Territorio*, 78, Milano, Franco Angeli.
- CELLAMARE C. (a cura di, 2016b), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Roma, Donzelli.
- CELLAMARE C. (2017), "Città e autorganizzazione delle periferie. Roma: Tor Bella Monaca e il lago della Snia Viscosa", *Ananke*, 82, pp. 54-60.
- CELLAMARE C. e COGNETTI F. (2018), "Politiche dell'abitare e riappropriazione della città", in A. Balducci, F. Curci e V. Fedeli (a cura di), *Italia post-metropolitana: scenari di innovazione per una nuova questione urbana*, Milano, Guerini e Associati.
- D'ALBERGO E. e MOINI G. (a cura di, 2007), *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Roma, Aracne.
- SMUR – SELF MADE URBANISM ROME (2014), *Roma città autoprodotta. Ricerca urbana e linguaggi artistici*, Roma, manifestolibri.

6. Comune e Città Metropolitana alla prova del “Bando periferie”: cose fatte e cose da fare

Daniela De Leo

6.1. Una premessa

I dossier di candidatura al Bando 2016 della Presidenza del Consiglio dei Ministri “per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie” elaborati dal Comune di Roma e dalla Città Metropolitana di Roma Capitale, offrono utili argomenti per provare ad analizzare gli indirizzi di intervento proposti per le aree periferiche, pur all’interno di un bando nazionale non particolarmente promettente dal punto di vista della sua struttura e impostazione (cfr. De Leo, Ombuen, 2018). Gli indirizzi contenuti nelle due proposte di finanziamento consentono, infatti, di leggere e interpretare, da un lato, gli orientamenti concretamente formulati, in questa specifica occasione, per la riqualificazione urbana (progetti, investimenti, soggetti coinvolti, ecc.); dall’altro, un più generale quadro di incertezze dell’azione pubblica, anche legato, in questo caso, a un conflitto non risolto – complessivamente pure alla scala nazionale – di ruoli e responsabilità fra il comune capoluogo e l’ente metropolitano introdotto dalla recente riforma¹.

Quel che sembra particolarmente interessante per le questioni affrontate in questo volume è che, le aree periferiche, erano state indicate come obiettivi prioritari della campagna elettorale del “Movimento Cinque Stelle” del 2016, in aperta polemica con la gestione concentrata sulle parti più centrali e abbienti della città, caratteristico delle precedenti giunte. In questo senso, l’analisi congiunta di queste proposte di intervento consente di mettere in

¹ L. 56 del 7 aprile 2014, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

evidenza definizione e indirizzi di una specifica azione di governo con riferimento alle priorità e ai problemi considerati più rilevanti per la Città e la sua area metropolitana. E questo, non solo in termini di aree *target* individuate e progettualità messe in campo, ma, anche, di scale di intervento considerate adeguate per trattare i problemi delle periferie, che attendono, evidentemente, di essere opportunamente messi in agenda e, soprattutto, affrontati.

6.2. Due proposte indipendenti per un Bando incerto

Il “Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie”, istituito dalla Legge di Stabilità 2016, è stato pubblicato il 1/6/2016 con scadenza di consegna degli elaborati delle proposte fissata per il 30/8/2016. Tempi ridottissimi per l’elaborazione delle proposte e, tanto più, per la nuova giunta Raggi, insediatasi proprio nel giugno dello stesso anno. Nonostante questo, però, con una valutazione di 75 punti, il Comune di Roma, si è collocato al 22° posto della graduatoria dei 120 progetti presentati e, poi, alla fine, tutti finanziati, attraverso le due diverse *tranches* di stanziamenti governativi. Mentre la Città Metropolitana di Roma, con la sua proposta “Progetti per la predisposizione del Programma straordinario d’intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia”, si è collocata al 104° posto (con soli 35 punti).

Città di Roma e Città Metropolitana di Roma Capitale, hanno quindi concorso in parallelo per accaparrarsi un finanziamento (in teoria competitivo e selettivo), per il quale, sebbene non fosse richiesta alcuna forma di collaborazione tra gli enti, è vero che questa del bando poteva costituirsi come prima occasione concreta per mettere a fuoco le priorità di intervento alle diverse scale.

Inoltre, nel bando non era prevista alcuna differenziazione rispetto alla dimensione delle città (entro la categoria Capoluoghi si concorreva per un finanziamento di 17 milioni di euro, mentre per la categoria metropolitana per 39 milioni di euro). Per cui, i comuni capoluogo come Roma e Avellino, o le città metropolitane come Venezia e Roma Capitale, da un lato, si sono mobilitati per la stessa quantità di risorse come se avessero la stessa scala di problemi, di popolazione di riferimento e di potenziali beneficiari; e, dall’altro, hanno anche avuto lo stesso finanziamento indipendentemente dalla loro collocazione nelle

parti alte o basse della graduatoria.

Complessivamente, come è stato già diffusamente segnalato altrove (cfr. ANCI-Urban@it, 2017), il bando presenta numerose incertezze che è bene considerare per poi meglio comprendere e valutare la qualità e il senso delle proposte elaborate dai due enti.

Innanzitutto, la straordinarietà di questa iniziativa di finanziamento veicolata dal bando non è sembrata corrispondere a chiare e mirate priorità di intervento sulle periferie. Nel suo insieme, la stessa titolazione del bando alle periferie è apparsa piuttosto strumentale², con un ancora troppo debole orientamento verso una azione integrata di rigenerazione che sappia tenere insieme intervento sulla città fisica e sulle sue componenti socio-economiche più problematiche (Ombuen, Calvaresi, De Leo, Fioretti, 2017). Questo, nella generale penuria di risorse e trasferimenti dal Governo centrale, non ha affatto spronato le amministrazioni locali, a loro volta, a individuare strategie particolarmente innovative per stanare le situazioni urbane più urgenti e complesse dal punto di vista delle problematiche caratteristiche delle aree periferiche. Specie considerando che, nella stessa formulazione del testo del bando, l'idea di periferie per le quali utilizzare questi “fondi straordinari” è apparsa particolarmente informe, non riuscendo mai a chiarire quali tipi di questioni si volessero davvero affrontare alla scala urbana o metropolitana.

Tutto ciò non toglie che, per chi avesse fatto delle periferie un vessillo della propria campagna elettorale, questa occasione poteva essere sfruttata in maniera più lungimirante, nonostante le pur numerose debolezze intrinseche del bando sin qui indicate. Tra queste non si trascuri anche il fatto che i criteri di attribuzione dei punteggi hanno spesso premiato più la fattibilità economica che gli obiettivi di qualità degli interventi; così come la coerenza interna ed esterna del progetto, esplicitamente richiesta dal bando, è spesso parsa ancillare rispetto ai tempi, ogni volta concitati, delle scadenze. Inoltre, il bando richiedeva una quota minima del 25% di partecipazione dei privati – considerata buona in sé e purché sia – nonostante il fatto che, pur dopo molti anni di esperienza sulle interazioni con i privati nell'azione pubblica alla

² Specie se si considera che l'annuncio per questo intervento era stato fatto dall'allora presidente del Consiglio Renzi nella conferenza stampa successiva agli attentati di Parigi del novembre 2015.

scala urbana, questi non sempre si siano rivelati compatibili proprio con obiettivi di coesione e inclusione, decisamente auspicabili nelle aree periferiche.

Ultimo ma non ultimo, il bando mostrava anche una troppo debole capacità di supportare la realizzazione di opere e servizi essenziali assenti, come spesso necessario nelle periferie, in relazione alla forte enfasi (pure condivisibile) sullo zero consumo di suolo. Questo spinge a dire che, forse, la pure comprensibile attenzione per il consumo di suolo zero debba essere riservata ad altri contesti, dove non sia necessario e urgente dotare, invece, il territorio di infrastrutture e servizi, realizzando quelli mancanti.

6.3. Gli interventi previsti dal Comune e dalla Città Metropolitana

Al netto dei limiti intrinseci del Bando, le due proposte formulate dal Comune di Roma e dalla Città Metropolitana (CM), di seguito schematizzate, presentano punti di forza e di debolezza utili sia per analizzare orientamenti e lavoro progettuale condotto a livello di comune capoluogo e di città metropolitana, sia per mettere in luce le compatibilità/incompatibilità del coordinamento tra i due livelli di governo.

Le due proposte progettuali, come anticipato, sono piuttosto indipendenti tra loro, non lasciando emergere un quadro di priorità condiviso verso il quale indirizzare l'azione del Comune e della CM.

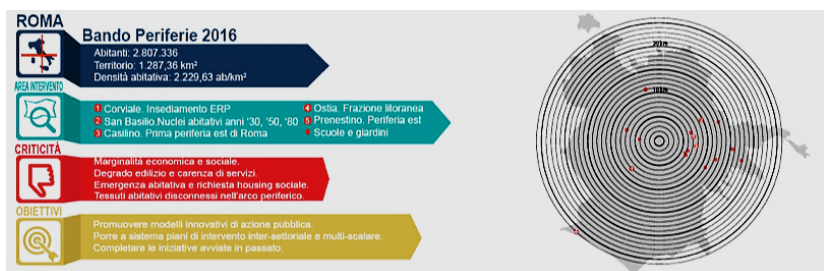


Fig. 6.1. Sintesi di dati e localizzazione delle proposte del Comune di Roma.

Complessivamente, le localizzazioni dei progetti del Comune di Roma confermano una attenzione verso il quadrante orientale della città, da tempo quello con le situazioni di degrado e marginalità più estese ed evidenti. Sebbene poi, nell'elencazione degli interventi non

siano indicati quegli ambiti oramai ritenuti più problematici dagli indici IDE e IDS utilizzati dal Comune di Roma nell’ambito del Bando per le aree degradate del 2015³.

In particolare, nella denominazione della tipologia di interventi e azioni previste non sembrano emergere, come in gran parte delle proposte presentate a livello nazionale, iniziative che vadano al di là delle azioni di riqualificazione di alcuni edifici, specie di edilizia residenziale pubblica, di alcuni spazi aperti e di un po’ di mobilità.

Le principali azioni previste sono state riassunte nello schema seguente, dove emerge con chiarezza l’attenzione alle azioni materiali e immateriali, pure consentite dal bando, ma senza alcuna particolare spinta verso l’integrazione delle stesse che possa lasciar confidare in una efficace quanto inedita sinergia su forme di intervento che tendono tradizionalmente a restare troppo spesso disgiunte nonostante i buoni propositi.

Dell’elenco delle azioni (Tabella 6.1), inoltre, colpisce senz’altro il progetto per “Corviale”, che fa riferimento a opere previste e rimaste incompiute dal Programma di Recupero Urbano (L. 493/1993 art. 11) e dal CdQ-Contratto di Quartiere II (2002), oltre che il progetto “San Basilio”, anche in questo caso con opere previste e rimaste incompiute dal corrispondente Programma. Le iniziative appaiono quindi fortemente condizionate da una progettualità esistente e precedentemente interrotta, ma, anche, limitate nella loro capacità di individuare aree critiche fuori dagli ambiti già oggetto di interventi, nonostante l’emergere di nuove povertà e sacche di disagio a livello urbano e metropolitano degli ultimi anni.

³ 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). Solo 3 zone urbanistiche della città di Roma presentano indicatori rilevanti al contempo per IDS e IDE e sono il Tufello (4i - Mun. III), Tor Cervara (5f - Mun. IV), Santa Palomba (12n - Mun. IX).

Tab. 6.1. Sintesi degli interventi previsti dalla proposta della Città di Roma.

INTERVENTI
Riqualificazione aree verdi di quartiere (gestione e manutenzione di 10 aree)
Mobilità dolce nelle scuole primarie (riqualificazione e messa in sicurezza dei percorsi di accesso a 15 scuole primarie)
Riqualificazione urbana
Tiburtino III (ristrutturazione edilizia, 93 nuovi alloggi di ERP, servizi, parcheggi e riqualificazione spazi pubblici).
Piano di riqualificazione del litorale di Roma-edificio ex GIL (risanamento conservativo e messa a norma dell'edificio da destinare a presidio dei vigili urbani).
Polo produttivo delle arti e dei mestieri del Teatro dell'Opera (ristrutturazione edilizia del sito da destinare a laboratori artigiani).
Ecomuseo casilino - ad duas lauros - (ristrutturazione edilizia, opere di messa in sicurezza e rinaturalizzazione).
Op. strategiche in periferia – ambito PRU Corviale (ristrutturazione edilizia e riqualificazione spazi pubblici).
Op. strategiche in periferia – ambito PRU San Basilio (recupero e riuso dell'area già destinata a spazio pubblico: verde e parcheggi).
Sostegno a piccole e micro imprese (nuove opportunità di lavoro attraverso il sostegno a 80 nuove attività nei settori innovativi)
Riqualificazione aree verdi di quartiere (gestione e manutenzione alle associazioni locali).
Mobilità dolce nelle scuole primarie (promozione e sensibilizzazione mobilità sostenibile e sicurezza stradale).
Polo produttivo delle arti e dei mestieri del teatro dell'opera (nuove opportunità di lavoro e formazione).
Ecomuseo casilino - ad duas lauros (servizi sociali, culturali e formativi).
Op. strategiche in periferia – ambito PREU Corviale
Op. strategiche in periferia – ambito PREU San Basilio

Questo aspetto dell'indugiare su aree già oggetto di politiche si può mettere in relazione con una generale carenza di finanziamenti pubblici per il completamento di interventi urbani pure previsti da tempo, e che hanno quindi trovato, in questo bando, qui come in altre città italiane, una occasione di rilancio e ripresa. Ma esso è anche il segnale del perseverare nell'intervenire in certi contesti nei quali si è già potuto

osservare come alcune azioni non riescano a trattare in maniera profonda le condizioni di deprivazione e disagio che ne fanno una “periferia”. Da questo punto di vista, i progetti individuati, conformi agli strumenti urbanistici, non sembrano esprimere livelli di innovazione delle pratiche di un qualche interesse, limitandosi al ridisegno di parti urbane, seppur con percentuali diversificate di interventi per aree dismesse, cultura, mobilità, scuola, spazi pubblici, verde, scuola e sviluppo e lavoro, non particolarmente integrati tra loro.



Fig. 6.2. Dati e progetti della proposta del Comune di Roma.

Dal canto suo, la candidatura della CM ha, invece, proposto di intervenire su 8 comuni dei 121 inclusi nella CM, con una percentuale di coinvolgimento dei comuni metropolitani tra le più basse d'Italia. Questi comuni sono compresi negli ambiti della periferia urbana romana del quadrante Nord-Ovest, la litoranea Sud e il quadrante Nord-Est, con un obiettivo generale dichiaratamente perseguito di costruzione di un nuovo assetto territoriale basato sul sempre invocato policentrismo, al fine di migliorare, si legge, “la qualità della vita nella periferia periurbana e nella prima cintura metropolitana”.

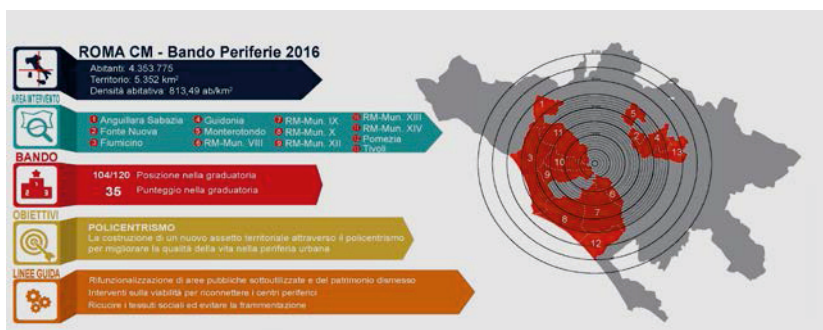


Fig. 6.3. Sintesi di dati e localizzazione della proposta della Città Metropolitana di Roma Capitale.

La proposta progettuale promette, sostanzialmente, “di integrare la rifunzionalizzazione di aree pubbliche con interventi sulla viabilità riducendo il tessuto sociale in modo tale da interrompere il processo di frammentazione già in atto per le ipertrofie infrastrutturali che hanno generato quartiere dormitori e insediamenti spontanei di lunga data”.

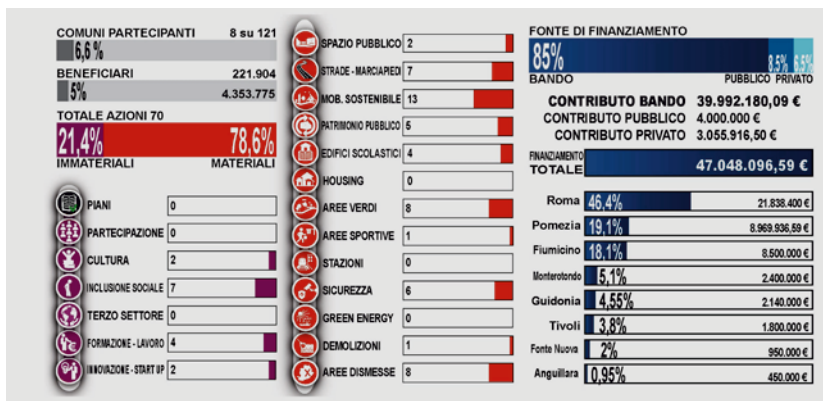


Fig. 6.4. Alcuni dati della proposta della Città Metropolitana di RomaCapitale.

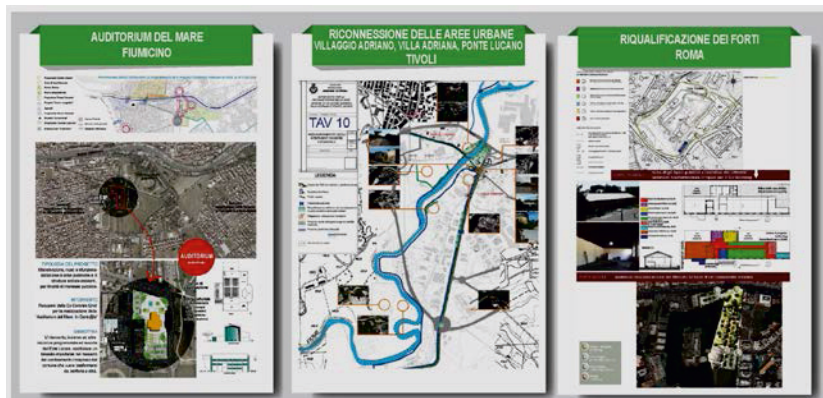


Fig. 6.5. I principali progetti della proposta della Città Metropolitana di RomaCapitale.

A ben guardare, però, i 16 interventi che caratterizzano la proposta riguardano principalmente il riuso e la rifunzionalizzazione di aree dismesse a carattere sociale, la mobilità sostenibile e gli interventi sul patrimonio pubblico e di sicurezza territoriale. Tra i principali progetti contenuti nella proposta spiccano quello dell'Auditorium del Mare, della riqualificazione dei Forti e della riconnessione delle aree urbane di villaggio Adriano a Tivoli, entro una ipotesi abbastanza tradizionale (e, come è noto, non sempre convincente) che basti rifunzionalizzare

dei contenitori per rinviare il sogno sempre inseguito del policentrismo che, riequilibrando il tutto, dovrebbe risolvere i problemi di territori complessi come quello di Roma Capitale.

6.4. Problematiche emerse e indirizzi necessari per le aree periferiche urbane e metropolitane

La lettura dei dossier di candidature dal Bando periferie è stata condotta allo scopo di comprendere innanzitutto cosa sia stato fatto sin qui e cosa si possa fare in futuro per meglio indirizzare l'azione pubblica comunale e metropolitana. Ovviamente qui non sono valutabili né gli esiti né i risultati di questa azione nel suo complesso, ma solo il quadro delle criticità poste da un bando, senz'altro non perfetto, ma al quale le istituzioni locali hanno risposto proponendo un proprio impegno specifico. Era molto tempo, per altro, che non vi erano finanziamenti così cospicui per città e territori⁴ in favore “delle periferie”, per quanto, come si è detto, non riuscendo a definire appieno questo importante indirizzo nell'ottica delle problematiche sempre più evidenti e crescenti di povertà e marginalità urbana.

Complessivamente, però, questa disamina critica ha consentito di mettere in rilievo, innanzitutto, alcune dimensioni rilevanti a livello metropolitano dal momento che è questa è stata un po' “la prima volta delle città metropolitane” (cfr. ANCI-Urban@it, 2017). Ossia la comparsa sulla scena di un soggetto definito normativamente da quasi quattro anni ma, di fatto, ancora poco visibile – se non per difetto – nella sua azione pubblica. A livello nazionale è apparso evidente che, entro questo Bando, gran parte delle proposte delle CM hanno declinato in maniera propria il tema della perifericità, intendendola soprattutto come perifericità dei comuni dell'area metropolitana rispetto alla

⁴ Provvedimenti per favorire l'intervento nelle periferie sono stati promossi sin dagli anni Novanta, sebbene con stanziamenti dal flusso incostante e in una veste sempre troppo sperimentale, straordinaria, scarsamente cumulativa. Ma soprattutto con targets dalla natura sempre piuttosto variegata, che assecondavano “le necessità” del momento – disagio abitativo, finanza pubblica, ecc. (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione Casa Italia, 2017). La scelta delle aree target seguiva indicatori scarsamente adatti a filtrare le proposte e a definire priorità strategiche, per non parlare della scala di riferimento, troppo spesso quella del singolo edificio.

centralità del comune capoluogo. Un tema senz'altro cruciale per le realtà metropolitane, ma forse un obiettivo ordinario e decisamente poco coerente con uno strumento che pareva voler intercettare, invece, ambiti problematici, con fragilità e rischi tali da indurre a una azione centrale e straordinaria.

Nel caso della CM romana, tutto questo si è tradotto in un insieme di azioni su ambiti territoriali che attendevano un qualche intervento (soprattutto fisico) da un po' di tempo, senza alcun particolare interesse alla individuazione di aree critiche o alla sperimentazione di una diversa capacità di azione. Evidenziando così, soprattutto, le difficoltà attuative della norma costitutiva delle Città Metropolitane che valorizza proprio il ruolo di *governance* territoriale di questi enti intermedi. Ossia, soggetto in grado di promuovere le politiche di sviluppo del proprio territorio, coordinando i Comuni e le loro aggregazioni pur mantenendo alcune funzioni ereditate dalle ex Province, tra cui in primis, edilizia scolastica e viabilità.

Per altro occorre ricordare che questi nuovi enti hanno dovuto confrontarsi, fino a oggi, prevalentemente con tagli di risorse e di organici, perdendo fino al 50% del personale, transitato prevalentemente alle Regioni e ai Comuni. A Roma, per esempio l'organico si è ridotto da 3200 a 1900 dipendenti, e i dirigenti sono rimasti un terzo rispetto al 2014, con inevitabile perdita di competenze e capacità istituzionale proprio in termini di coordinamento e capacità di intessere valide relazioni interistituzionali. Le CM, quindi, avendo scarse risorse per intervenire sul proprio territorio hanno per lo più adattato il finanziamento di turno – che, come segnalato, non poneva vincoli netti – per affrontare temi e questioni che necessiterebbero di risorse adeguate, chiare e certe.

Dall'analisi emergono quindi inevitabili (quanto comprensibili) "opportunismi" celati dietro il termine-valigia di «periferie» e dietro l'ipotesi che si spiega con il fatto che, non essendoci in particolare, finanziamenti per le città metropolitane, le amministrazioni pescano dove possono. Coinvolgendo, in questo, le città dell'area metropolitana capaci di reagire velocemente, quindi, non sempre con partecipazioni numericamente significative. Si passa infatti dai 41 comuni sui 41 della CM di Bari a 8 su 121 della CM di Roma che (come nel caso di Napoli) interessano solo il 5% dell'intera popolazione metropolitana.

In questo quadro, la stessa integrazione strategica tra gli enti diviene un grande tema, che determinerà il futuro delle CM e, come è

altamente auspicabile, la futura costruzione di politiche che incentivino esplicitamente un disegno di strategie integrate tra gli enti, nel comune interesse proprio delle aree più fragili.

Da questo punto di vista è utile segnalare, però, che a Roma, il lavoro per la redazione del Piano strategico, procedendo un po’ a rilento, a detta di alcuni soggetti interni al processo, ha poi acquisito elementi e indicazioni provenienti dallo sforzo progettuale conseguente al lavoro sulle periferie, lasciando sperare in una futura azione più mirata. Infine, considerando anche che il Bando prevedeva il coinvolgimento di privati o di soggetti pubblici diversi dagli enti locali, le CM hanno avuto l’opportunità di confrontarsi con la propria capacità di coinvolgimento di soggetti pubblici e privati per la progettazione degli interventi. Sebbene, per un efficace coinvolgimento di tali soggetti sono necessari tempi più lunghi e, di fatto, a Roma (come a Palermo e Firenze) le manifestazioni di interesse di privati non si sono tradotte in progetti anche per questo motivo.

Con riferimento a questo quadro, sono forse più comprensibili anche certe schizofrenie evidenti nel confronto tra le proposte delle città metropolitane rispetto a quelle dei comuni capoluogo, come nel caso, appunto, di Roma ma anche di Genova, Bologna e Venezia. Casi nei quali i progetti del comune capoluogo e quello metropolitano, come si è detto, sono del tutto scollegati proprio su un ambito che, proprio dal punto della prossimità spaziale, dovrebbe dovuto, invece, vederli lavorare congiuntamente in un’ottica di sistema.

A ogni modo, anche a livello di comune capoluogo è possibile evidenziare alcune specifiche questioni critiche su come è stata giocata questa occasione. Infatti, sebbene anche qui non si possono biasimare i comuni che, per rispondere alla richiesta di cantierabilità delle proposte, hanno spesso preferito adeguare progetti preesistenti – seppur con finalità non sempre del tutto pertinenti agli obiettivi proposti dal bando – o interrotti, è necessario considerare questo tipo di questioni se si vogliono davvero innovare gli strumenti e le *policies* per favorire interventi maggiormente efficaci, soprattutto relativamente ai problemi urbani più “maligni” (Rittel, Webber, 1973).

Da questo punto di vista, le proposte avanzate consentono anche di valutare gli interventi proposti con riferimento alle periferie romane e dell’intera area metropolitana, evidenziando come questi appaiano poco centrati su aree e tematiche individuate da studi mirati sulle

forme di esclusione fisica e sociale e, quindi, etichettabili come periferie urbane e metropolitane, secondo indicatori e metodi di rilevazione utilizzati anche in ambiente internazionale.

Si tratta, quindi, di impegnarsi a superare i legittimi e diversi indirizzi in favore di strategie di rigenerazione urbana coerenti e collaborative entro autonome dinamiche del territorio, anche allo scopo di poter poi lasciare ai cittadini la possibilità di valutare gli esiti delle politiche e della politica, non solo segnalando il distacco o l'abbandono. Andrebbe quindi aperto, in questo quadro, un luogo di confronto stabile sulla base delle priorità individuate, che tenga conto delle differenze territoriali che pure esistono tra territori contigui e, spesso, oramai indistinguibili entro specifici confini amministrativi, utilizzando le diversificazioni esistenti come fonte di vantaggio per la collettività e in favore delle aree più problematiche.

Riferimenti bibliografici

- ANCI-URBAN@IT (2017), "Rigenerazione urbana. Un progetto per l'Italia. Dossier sui Progetti di Comuni e città metropolitane per il Bando Periferie", testo online disponibile al sito: http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Dossier_perferieok.pdf (ultimo accesso: 28/01/2018).
- COMUNE DI ROMA (2015), *Annuario statistico*, Roma, Ufficio Statistica di Roma Capitale.
- DE LEO D. e OMBUEN S. (2018), "Strategie e politiche nazionali: una nuova attenzione per le città", in Urban@it, *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città. III Rapporto Urban@it sulle città* (a cura di A. Balducci, O. De Leonardis e V. Fedeli), Bologna, Il Mulino.
- OMBUEN S., CALVARESI C., DE LEO D. e FIORETTI C. (2017), "Oltre le periferie: verso una strategia nazionale per la rigenerazione urbana", in Urban@it, *Le agende urbane delle città italiane. Il Rapporto Urban@it sulle città* (a cura di G. Pasqui, P. Briata e V. Fedeli), Bologna, Il Mulino.

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, STRUTTURA DI MISSIONE CASA ITALIA (2017), “Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo”, testo online disponibile al sito: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Casa_Italia_RAPPORTO.pdf (ultimo accesso: 28/01/2018).
- RITTEL H. e WEBBER M.M. (1973), “Dilemmas in a general theory of planning”, *Policy sciences*, 4, 2, pp. 155-169.

7. La sicurezza urbana e la questione Rom

Fabrizio Battistelli, Maria Grazia Galantino, Giuseppe Ricotta

7.1. Dalla sicurezza urbana alla legalità. Da Marino a Raggi

Le politiche di sicurezza urbana si diffondono in concomitanza con il nuovo protagonismo dei sindaci che caratterizza la politica italiana nei primi anni '90 (Selmini, 2005). Posti dalla riforma del governo locale a contatto diretto dei cittadini, i sindaci iniziano a farsi portavoce di istanze che reclamano una maggiore attenzione al tema della sicurezza urbana e della qualità della vita, e a includere queste tematiche nei programmi elettorali e nelle agende di governo della città. In questo capitolo sono analizzate le azioni e la definizione dei problemi della Giunta Raggi, evidenziando gli aspetti di continuità e discontinuità con le politiche condotte dalle precedenti amministrazioni capitoline.

Conclusasi anzi tempo la Giunta Marino, al centro della competizione elettorale del 2016 si impone il tema della legalità e della trasparenza, come era peraltro prevedibile all'indomani dell'inchiesta giudiziaria nota come "Mafia Capitale", che aveva travolto il sistema politico-burocratico della città. Declinandosi soprattutto in termini di legalità della politica e delle sue relazioni. Tuttavia, esso ha posto ulteriormente in ombra il tema della sicurezza, almeno nella sua accezione di sicurezza urbana.

Analisi empiriche sulla comunicazione elettorale da parte dei candidati hanno mostrato che la sicurezza urbana è rientrata tra i principali temi in agenda soprattutto per i candidati di destra, e tutte le volte in cui si faceva uso dei nuovi media come Twitter (Piromalli, 2017).

Ciononostante, la frammentazione delle *issues* e la competizione tra le stesse nei programmi elettorali indica una netta distanza dalla premienza assoluta che il tema aveva assunto nelle elezioni del 2008¹. Tale affermazione si basa su una ricostruzione puntuale – qui solo brevemente richiamata – che, a ritroso, ricostruisce gli elementi essenziali delle ultime giunte.

7.1.1. La sicurezza urbana nelle giunte di centro-destra e centro-sinistra

La giunta di centro-sinistra guidata da Marino, succeduto ad Alemanno nel giugno 2013, è profondamente segnata dall'inquinamento corruttivo (peraltro anteriore ad essa) dell'amministrazione della Capitale e infine prematuramente interrotta dalle dimissioni del sindaco nel novembre 2015. Da segnalare il cosiddetto "Piano Roma Capitale sicura", del maggio 2014. Più che un aggiornamento dei Patti stipulati in precedenza da Veltroni e da Alemanno, si tratta del copia-incolla di tre atti routinari: una direttiva del ministro dell'Interno al prefetto di Roma, una circolare del direttore della pubblica sicurezza alle forze di polizia operanti nella capitale e una convocazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Essi vengono pubblicizzati dal ministro dell'Interno Alfano per non lasciare senza una sponda mediatica le insistenti (e inevase) richieste di intervento sulla sicurezza urbana di Roma da parte della giunta Marino (Battistelli, 2016).

Da un lato il sindaco reclama che le Forze di polizia presidino in funzione antispaccio i quartieri della movida come San Lorenzo e il

¹ La campagna elettorale del 2008 è a Roma, per la prima volta, centrata sul tema dell'emergenza-sicurezza (Galantino, 2010): rom, immigrati, prostitute, mendicanti/lavavetri divengono le categorie verso cui si concentra maggiormente la rappresentazione pubblica del criminale. Il candidato Alemanno individua come obiettivo strategico della sua campagna elettorale la rassicurazione dei cittadini, adottando anche a Roma lo slogan della "tolleranza zero", anche in assenza dei poteri pertinenti. Una volta al timone del Comune, il centrodestra lascerà cadere questo slogan radicale, sostituendolo con i più modesti obiettivi della "tutela del decoro urbano" e della "lotta al degrado". Le politiche simboliche vengono realizzate con tre operazioni-rassicurazione, tutte caratterizzate dall'avere come sede la strada: il concorso dei militari in compiti di sicurezza urbana; l'allontanamento delle prostitute dalle vie consolari; la questione nomadi mediante un censimento degli stessi.

Pigneto, ovvero esercitino i loro controlli sulla contraffazione a livello non degli ambulanti, bensì della grande distribuzione delle false griffe che li usa come terminali. Dall'altro il ministro dell'Interno replica con suggerimenti che sembrano rivolti prevalentemente alla propria amministrazione, quali la telecamerine da installare sui caschi della polizia durante le manifestazioni e il DASPO a vita contro la violenza negli stadi. Quando invece i suggerimenti sono rivolti all'esterno, presentano i connotati di altrettanti "placebo", come ad esempio gli SMS anonimi mediante i quali i cittadini potrebbero denunciare alla polizia i casi di spaccio di droga e di sfruttamento della prostituzione.

Tale quadro è da riconnettere con l'esperienza della giunta Rutelli che, già nel corso del suo primo mandato (1993-1997) aveva promosso l'adesione della Capitale al Forum Italiano per la Sicurezza Urbana-FISU (sezione italiana del FESU, Forum Europeo per la Sicurezza Urbana) e, nel corso del secondo (1997-2001), aveva istituito un'apposita unità organizzativa denominata "Ufficio Roma sicura", dedicata a sviluppare interventi sperimentali di miglioramento della qualità della vita nei quartieri "sensibili" (Farruggia, 2008). Dopo la fase pionieristica di Rutelli, il sindaco Veltroni (2001-2008) prosegue l'approccio della cosiddetta sicurezza partecipata basata sul coinvolgimento della società civile, del terzo settore, di soggetti privati. Si pensi al progetto di Mediazione Sociale Esquilino, implementato da questo quartiere multi-etnico a partire dal 2005. Il sito internet della cooperativa sociale Parsec, affidataria del progetto, esprime la visione "da sinistra" della sicurezza urbana, che può essere perseguita attraverso "una cultura dell'incontro, della socialità e della legalità tra cittadini, favorendo la rimessa in comunicazione tra le istituzioni, le scuole, i cittadini di diverse culture, i commercianti e le associazioni di tutto il Rione" e "azioni di cura e di riqualificazione degli spazi pubblici per rendere la città più pulita, bella, accogliente e sicura, così da aumentare la sensazione di benessere e la percezione di sicurezza urbana".

Passando dalla teoria alla pratica, tuttavia, l'azione del Comune si è rivelata, soprattutto nella seconda giunta Veltroni, deludente: i progetti di mediazione sociale non hanno mai superato la fase sperimentale, sono stati avviati solo in alcuni municipi e i corsi di educazione alla legalità hanno riguardato poche scuole. Le cause del fallimento vanno individuate nella scarsità di risorse investite, sia finanziarie, sia

politiche e istituzionali. Solo per un breve periodo Roma e gli altri comuni del Lazio si sono potuti avvalere di finanziamenti grazie ai bandi per la sicurezza urbana dell'assessorato alla sicurezza della Regione Lazio (Galantino, Ricotta, 2014). Ancora più insufficienti le risorse politiche, in quanto la definizione delle *policies* e la gestione dei problemi della sicurezza sono rimaste confinate nell'ufficio Roma sicura e nel relativo assessorato, venendo poco o per nulla condivise dagli altri assessorati e dalla maggioranza di centro-sinistra in consiglio comunale.

Sullo scarso peso rivestito dalla sicurezza sono soprattutto eloquenti due esclusioni (Battistelli, 2016). La prima, specificamente veltroniana, è l'esenzione di tale materia dalle collegate (e fondamentali) dimensioni sociale e spaziale. Di sicurezza, infatti, non si fa cenno nella programmazione, prevista nel 2004 dal Piano Regolatore Sociale-PRS, così come l'anno prima era stata ignorata dal nuovo Piano Regolatore Generale-PRG. La seconda esclusione, confermata a Roma come del resto in pressoché tutte le amministrazioni comunali italiane, a qualunque colore appartengano, è l'"inspiegabile" separazione tra l'attività dei servizi sociali e quella della polizia municipale. Più di altre, le *policies* della sicurezza – in quanto pesantemente influenzate dai singoli eventi, dalla loro presentazione mediatica e dalle percezioni dell'opinione pubblica – si rivelano particolarmente esposte al rischio dell'opportunismo politico (Crawford, 2009). Il periodo compreso tra il secondo breve mandato di Veltroni (2006-2008) e l'avvento della destra di Alemanno al governo di Roma (2008-2013) costituisce un esempio di questo rischio di opportunismo, con interventi politici di tipo simbolico che, richiamando retoricamente lo slogan della tolleranza zero, hanno mirato essenzialmente alla rassicurazione e al consenso (Ricotta, 2012).

L'esempio forse più evidente è costituito dalla "questione rom". Sporadicamente verso la fine del primo mandato e più costantemente nel corso del secondo, il sindaco Veltroni non aveva esitato a disporre lo sgombero di vari accampamenti di "nomadi", così come di edifici abbandonati occupati da extracomunitari. Tuttavia le operazioni di sgombero, attuate dalla Polizia municipale con l'ausilio delle Forze dell'ordine, non erano state accompagnate da soluzioni di natura strutturale (residenzialità, osservanza dell'obbligo scolastico per i minori,

ecc.), suscitando critiche da parte dell'associazionismo e dell'ala sinistra della coalizione².

L'emergenza-sicurezza fece irruzione con prepotenza sulla scena della politica romana nel 2007. Romania e Bulgaria erano da poco entrare nell'EU e ciò aveva favorito un flusso di cittadini provenienti dal primo dei due paesi, alcuni dei quali di etnia rom, contribuendo a un'espansione nel numero e nelle dimensioni degli accampamenti sul territorio romano. A far scattare l'emergenza furono tre omicidi, che ebbero comuni cittadini come vittime e come autori immigrati romeni di etnia rom. Incalzato da questa tragica sequenza di violenze, Veltroni reclamò a gran voce l'intervento diretto del Governo Prodi, che licenziò un decreto contenente l'espulsione prefettizia d'urgenza dei cittadini comunitari e dei loro familiari per motivi di pubblica sicurezza.

7.2. La sicurezza urbana a Cinquestelle

Nel programma della candidata che poi diventerà sindaco di Roma, Virginia Raggi, il tema della sicurezza ha una certa rilevanza essendo indicato come uno degli "11 passi per portare a Roma il cambiamento di cui ha bisogno". La versione "sintetica" del programma elettorale, alla voce "Città sostenibile e sicurezza urbana", enuncia quattro principali ambiti d'azione: lotta alla microcriminalità; riorganizzazione della Polizia Locale; sicurezza stradale; superamento dei campi rom³.

² La situazione non era migliorata con il primo Patto per Roma sicura (18 maggio 2007), sottoscritto dal sindaco Veltroni, insieme ai presidenti della Regione Lazio e della provincia di Roma, con il prefetto e controfirmato dal ministro dell'Interno. L'ipotesi avanzata era di risolvere la "questione rom" mediante la costruzione di quattro "villaggi della solidarietà". Il piano venne contrastato in Consiglio comunale dalla destra perché inutile e costoso, dalla sinistra contraria a edificare "contenitori" abitativi destinati a divenire altrettanti ghetti, mentre all'esterno fu mantenuto sotto tono per non suscitare l'opposizione dei residenti nelle zone individuate come siti per i futuri campi. Anche in materia di contrasto dello sfruttamento della prostituzione su strada, della commercializzazione delle merci contraffatte e della "mendicizia organizzata" il Patto per la sicurezza predisposto da Veltroni finiva per adottare misure di natura sostanzialmente situazionale.

³ Cfr. <http://www.movimento5stelle.it/virginiaraggisindaco/programma.html> (ultimo accesso: 02/02/2018).

La questione della microcriminalità e quella dei rom⁴, però, non ricevono spazio nella versione “approfondita” del programma stesso che, in tema di sicurezza, individua priorità almeno parzialmente diverse: “a) Efficace coordinamento delle politiche per la sicurezza; b) Riorganizzazione del Corpo della Polizia Locale; 3) 112, numero unico per le emergenze efficace sul territorio”.

La soluzione individuata per garantire un coordinamento “efficace” (termine non a caso reiterato due volte), che consentirebbe di superare quello che viene giudicato un “approccio con piccoli interventi e senza continuità degli impieghi” è l’istituzione di un “apposito ufficio del Campidoglio”. Meno realistico, invece, alla luce delle competenze attribuite al sindaco nell’ordinamento costituzionale vigente, appare l’obiettivo di un “coordinamento interforze e interdisciplinare (forze di Polizia, ASL, INAIL, Polizia Locale) contro i fenomeni di illegalità che si verificano nel territorio comunale” rispetto al quale la candidata sindaco non può far altro che impegnarsi per “agevolare” e “svolgere un ruolo attivo e propositivo” nelle sedi competenti.

Al di fuori dallo spazio decisionale e di azione del sindaco, appare anche l’obiettivo di rendere efficace il Numero Unico Emergenze 112, una iniziativa necessaria per adeguarsi alle direttive europee che ha avuto una implementazione frammentata sul territorio nazionale. La sua attuazione è, infatti, affidata alla Regione Lazio⁵ e il Comune, nello specifico la Polizia locale, rappresenta soltanto uno dei nodi di una rete molto complessa di attori nazionali (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza) e regionali (ASL, Vigili del Fuoco, ecc.). Almeno a livello programmatico, pertanto, nel programma della futura sindaca appare persistere una certa confusione tra le competenze dei livelli istituzionali e la tendenza a promettere soluzioni che, per quanto necessarie ed urgenti, non rientrano nelle prerogative del primo cittadino.

⁴ Il tema del superamento dei campi rom trova invece spazio nella sezione delle politiche sociali dove una priorità, tra le numerose altre, è: “Superamento e chiusura graduale dei campi Rom in linea con la Strategia Nazionale ed europea e senza ulteriore aggravio per il bilancio comunale”.

⁵ Deliberazione della Giunta della Regione Lazio n. 334/2015 – Approvazione Protocollo d’intesa tra il Ministero dell’Interno e la Regione Lazio per l’attuazione in regione Lazio del 112 NUE-Numero Unico di Emergenza europeo secondo il modello della centrale unica di risposta.

Di stretta competenza della Giunta comunale e del Sindaco, invece, è la riorganizzazione del Corpo della Polizia Locale dettata, come eufemisticamente ammette lo stesso programma, da una “percezione non buona da parte dei cittadini riguardo la [sua] efficienza”. La direzione indicata è quella di “eliminare duplicazioni di strutture e frammentazione di competenze” e “rivedere funzioni e distribuzione territoriale”. Nel programma, inoltre, si aggiunge che tale rinnovo della struttura organizzativa sarà accompagnato da una “riforma” del Regolamento di Polizia urbana per disciplinare “attività e comportamenti dei cittadini” e “uscire dalla logica distorta delle ordinanze sindacali estemporanee dettate dall’urgenza”⁶.

Passando dal programma alle azioni, una prima iniziativa messa in campo dall’amministrazione è il rinnovo di un’esperienza già avviata dal 2015, ma alla quale non era stata data all’epoca alcuna visibilità, ridefinendone, però, sia i confini territoriali sia le competenze. Vengono creati, infatti, sette Osservatori territoriali per la sicurezza nei quali i municipi sono accorpati “secondo criteri di contiguità territoriale ed affinità delle problematiche”. Rispetto alle aree di competenza, invece, si individuano una serie di problematiche specifiche d’intervento quali insediamenti abusivi, occupazioni di immobili, prostituzione, spaccio di stupefacenti, abuso di sostanze alcoliche, roghi tossici. Gli Osservatori sono composti unicamente da soggetti istituzionali, presieduti e coordinati da dirigenti della carriera prefettizia: presidenti o rappresentanti di ciascun Municipio, dirigenti dei Commissariati di PS, cui è affidato il compito di coordinare lo sviluppo tecnico-operativo, comandanti dei Carabinieri, un rappresentante della Guardia di Finanza, un rappresentante del Gabinetto del Sindaco, comandanti della Polizia Locale.

Se è chiaro che l’iniziativa può andare incontro a un’esigenza da lungo tempo segnalata nelle analisi sulle politiche di sicurezza urbana, ossia quella di avvicinare la funzione di coordinamento al territorio e

⁶ Anche in quest’ultimo riferimento si rileva una certa confusione circa il dettato costituzionale e normativo. È noto, infatti, che le ordinanze sindacali sono per definizione destinate a regolare situazioni “contingibili e urgenti”, come solennemente ribadito dalla Corte Costituzionale che, con sentenza n. 115/2001 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 54, c. 4 del decreto legislativo 267/2000 e successive modifiche (L. 125/2008) laddove si prevedeva la possibilità che i provvedimenti adottati dal sindaco fossero “anche” contingibili e urgenti.

quella di prestare ascolto alle istanze che ne provengono, più complesso è valutare in questa fase, al di là delle pur rare notizie sulle riunioni di insediamento dei vari Osservatori, se essi siano effettivamente operativi e stiano riuscendo a garantire quel coordinamento tra i soggetti sul territorio che sarebbe richiesto da politiche di sicurezza efficaci. Soprattutto, resta da comprendere se all'interno di ciascun osservatorio sia possibile accogliere le istanze dal basso, ossia dotarsi di strumenti per l'ascolto e la rilevazione delle criticità da parte dei cittadini, singoli e/o organizzati, e quanto questa sia una strategia effettivamente utilizzata dagli attori a livello municipale.

Venendo invece alla *vexata quaestio* della riorganizzazione del Corpo di Polizia locale, ad oggi non è dato individuare passi concreti verso la sua attuazione. Se in più occasioni le pagine locali dei quotidiani danno notizia di richieste al governo da parte della sindaca per rendere possibile il reclutamento di nuovi agenti⁷ oppure di presunte tensioni tra la stessa e il comandante generale della Polizia locale, l'unica iniziativa in qualche modo riconducibile a una "riorganizzazione" è la nomina, a fine 2016, di tre vice-comandanti, uno dei quali con lo specifico incarico di coordinamento dell'attività operativa di sicurezza urbana, sociale ed emergenziale. Sul piano organizzativo, pertanto, la situazione resta quella dell'accorpamento avviato dalla Giunta Marino che, nell'ambito della riforma del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale, porta a quindici il numero dei Gruppi di Polizia locale superando il disallineamento rispetto alle strutture territoriali⁸. Il Regolamento del Corpo di Polizia locale, invece, resta quello faticosamente approvato dalla Giunta Veltroni nel 2002, successivamente emendato da quella Alemanno nel 2009. I tempi dell'approvazione della riforma del Regolamento di Polizia urbana, invece, appaiono incerti. L'ultima dichiarazione in proposito della sindaca Raggi risale a maggio 2017 ed è la seguente: "la bozza di regolamento era pronta, poi abbiamo sospeso perché è inter-

⁷ Si vedano, ad esempio, http://www.huffingtonpost.it/2017/10/09/virginia-raggi-vuole-piu-vigili-urbani-in-citta-campidoglio-sotto-di-8-000-unita-governo-sblocchi-le-assunzioni_a_23237116/ e, più avanti, http://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2017/11/24/raggi-roma-servono-altri-mila-vigili_x4ltwMLaz7Rj9m8M9mJQ2L.html (ultimo accesso: 02/02/2018).

⁸ Deliberazione della Giunta Capitolina n. 222/2015.

venuto la legge Minniti, per cui stiamo facendo le necessarie integrazioni per adattarci alla norma nazionale”⁹.

7.2.1. Il piano per i rom, sinti e caminanti

Uno specifico approfondimento merita in questa sede il tema delle politiche per i rom proprio per il carattere innovativo della proposta elettorale dei Cinquestelle: il superamento dell’opzione “campi”. Sin dalla fine degli anni Ottanta le politiche del Comune di Roma avevano privilegiato i campi come soluzione abitativa e sociale per le comunità rom (Stasolla, 2012). Come abbiamo illustrato, i piani nomadi che si sono susseguiti nel tempo fino a quello di Alemanno nel 2008, avevano criticato sul piano retorico l’operato delle precedenti giunte, ma proseguito sul piano pratico nell’opera di “campizzazione” privilegiando le esigenze di contenimento rispetto a quelle di inclusione delle popolazioni rom. Già Marino non sembrava voler modificare la tradizionale strategia degli sgomberi forzati e della creazione di nuovi campi per coloro che fino a questo momento venivano ufficialmente definiti nei documenti del Comune come “nomadi” (Ferrara, 2015).

La svolta su questo tema avviene, almeno sul piano della retorica, solo nel 2014, con l’indagine su Mafia Capitale e l’emersione di un sistema corruttivo-mafioso che governava, tra le altre cose, il “sistema campi”. È da questo momento in poi che il termine “nomadi” viene bandito dagli atti comunali e che la nuova strategia dell’amministrazione Marino diventa, nelle parole della neo-assessore ai servizi sociali, Danese, “chiudere i campi e dare le case ai rom”¹⁰.

Lo slogan adottato da Virginia Raggi nel suo programma elettorale del 2016 offre una risposta lungamente sollecitata dalle istituzioni internazionali¹¹ e segnalata pubblicamente dalle analisi degli osservatori. Da tempo e da più parti, infatti, il modello romano di campi e

⁹ Cfr. http://www.ansa.it/lazio/notizie/2017/05/02/roma-arriva-nuovo-regolamento-vigili_db8e5281-22ff-4d1c-a95b-3d5f27a1ab26.html (ultimo accesso: 02/02/2018).

¹⁰ Francesca Danese era subentrata come assessore nel dicembre del 2014 dopo le dimissioni di Rita Cutini, in seguito alle inchieste che avevano travolto, tra gli altri funzionari comunali, anche la responsabile dell’Ufficio Rom, Sinti e Camminanti preposta all’attuazione del Piano Nomadi.

¹¹ Oltre alle numerose sentenze, si veda in particolare la Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011 “Quadro dell’Unione Europea per le strategie nazionali e di integrazione dei Rom fino al 2020”.

“villaggi di solidarietà” (denominazione della giunta Veltroni) era considerato uno dei casi di più radicale segregazione abitativa su basi etniche (Clough Marinaro, 2015; Sigona, 2015; Vitale, 2015; Vitale, Maestri, 2017). Le politiche di campizzazione non soltanto non avevano risolto i problemi per i quali erano state formulate, al contrario avevano prodotto ulteriore disagio abitativo, marginalità spaziale ed esclusione sociale (UNAR, 2012). Inoltre esse avevano alimentato la diffusione di comportamenti e prassi devianti e illegali che trovavano nello spazio “campo” una terra di nessuno e un luogo di attrazione e proliferazione della criminalità (Lucciarini, 2011).

Giunti al governo della città, pertanto, i Cinquestelle si trovano ad affrontare il gravoso compito di ripensare politiche che si erano mostrate inefficaci in relazione a entrambi gli obiettivi che tutte le precedenti amministrazioni, pur con accenti diversi, avevano proclamato di perseguire: inclusione e sicurezza.

I passi che la giunta capitolina muove in direzione dell’obiettivo proposto sono rinvenibili in tre successivi atti della Giunta capitolina: 1) una memoria di Giunta del 18/11/16 “Indirizzo per l’avvio del processo di superamento dei campi “villaggi della solidarietà”; 2) la deliberazione n. 117 del 16/12/16 “Istituzione del Tavolo cittadino per l’inclusione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti”; 3) la deliberazione n. 105 del 26/05/17 “Piano di Indirizzo di Roma Capitale per l’inclusione delle Popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC) per il graduale superamento delle residenzialità dei campi, dei centri di raccolta e dei villaggi della solidarietà presenti nel territorio capitolino”¹².

L’esame dei documenti induce due riflessioni che riguardano rispettivamente i processi e i contenuti delle decisioni. Soffermandoci inizialmente sui primi, l’elaborazione del Piano intende inserirsi nel solco della retorica e, in certa misura, della strategia dei Cinquestelle, caratteristicamente improntata alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini. Il Piano è presentato infatti come l’esito di un percorso di consultazione e co-progettazione da parte dei soggetti coinvolti nel Tavolo cittadino, al quale era appunto affidato il “compito di elaborare un piano di programmazione e progettazione di interventi di breve e di lungo periodo per la graduale chiusura dei centri di raccolta e dei

¹² Poi successivamente modificata con Deliberazione n. 146 del 28 giugno 2017.

campi Rom presenti nel territorio capitolino”¹³.

I principali contenuti del Piano di Roma Capitale per l’inclusione delle popolazioni rom, sinti e caminanti si sviluppano lungo quattro linee di intervento che ripropongono quelle individuate nella Strategia Nazionale d’inclusione e ribadite a marzo 2016 in seno all’omonimo Tavolo regionale per l’inclusione e l’integrazione sociale delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti¹⁴: “1. Istruzione - accesso all’istruzione; 2. Salute - accesso all’assistenza sanitaria; 3. Lavoro; 4. Abitazione - accesso, riqualificazione e desegregazione dell’alloggio”.

Il documento manifesta l’intenzione di invertire una tendenza consolidata attraverso un “approccio integrato”, “grazie all’attiva partecipazione delle famiglie” e favorendo “processi di autodeterminazione”. Rispetto alle concrete misure da attuare, invece, il Piano Raggi non fornisce molti dettagli. La prima questione controversa riguarda proprio le dimensioni della popolazione di riferimento che il Piano individua in circa 5.200 persone, con una stima lontana dalle 7.000 del censimento delle Croce Rossa nel 2009 o dell’indagine di Cittalia cinque anni più tardi (Giovannetti *et al.*, 2016).

L’altro dato incerto è relativo al concreto contenuto delle misure e agli specifici soggetti ai quali è attribuita la responsabilità della realizzazione. La voce “Abitare”, in particolare, elenca una serie di possibili ma del tutto generiche “soluzioni abitative”: “individuazione di nuclei che hanno la volontà di uscire dal campo”; “autorecupero del patrimonio immobiliare cittadino”, “reperimento alloggi sul mercato immobiliare”; fino ad arrivare a “progetti di rientro assistito volontario” e a “spostamenti volontari in altre province e comuni”. L’unica misura specificata è quella per il sostegno economico alle famiglie: fino a 10.000 euro per singolo/nucleo familiare (di cui 800 euro mensili per la locazione), riservata a soggetti in condizioni di estrema fragilità economico-sociale e quindi non risolutiva per la totalità della popolazione residente nei campi.

Ma quella che è presentata come la vera novità del Piano Raggi è la

¹³ Nonché di promuovere la partecipazione ai Bandi Europei aventi come oggetto “l’inclusione delle comunità Rom, Sinti e Caminanti entro il 31 gennaio 2017”.

¹⁴ Istituito nel 2014 con determinazione dirigenziale n. G01751 della Direzione Politiche Sociali, Autonomie, Sicurezza e Sport e poi ratificato con delibera di Giunta n. 65/2015.

formulazione di programmi individuali di intervento subordinati alla sottoscrizione di un Patto di responsabilità solidale con Roma Capitale da parte del capofamiglia. Il patto impegna i membri della famiglia a un'ampia serie di azioni, la cui inosservanza annulla il diritto alle misure di sostegno. Proprio su questo tema, però, si sono appuntate le critiche delle associazioni per la tutela dei diritti umani. Da una parte, infatti, il patto ripropone il tema della "progettazione dedicata", la quale, anche nelle migliori intenzioni, rimane di impostazione etnica e non riconosce i cittadini rom quali titolari di diritti al pari degli altri e, soprattutto, subordina il godimento dei diritti stessi alla sottoscrizione di patti che già in altre città sono stati dichiarati discriminatori (Associazione A Buon Diritto, 2017).

Trattandosi di un Piano di indirizzo strategico ma ancora piuttosto indefinito nelle misure, bisognerà osservarne la concreta attuazione per una valutazione complessiva della sua efficacia. L'andamento della prima sperimentazione che prevedeva il superamento di due campi (La Barbuta e La Monachina con circa 770 persone in totale) e poi estesa a giugno anche a un terzo (Camping River con 420 persone circa), non sembra procedere secondo i tempi fissati e difficilmente si concluderà entro il 2018 come previsto¹⁵.

Nell'ambito di un quadro complessivamente esile come quello delle politiche locali sulla sicurezza a Roma, il bilancio sulla gestione della questione Rom non raggiunge neppure la soglia minima per poter essere valutato. Naturalmente, è necessario considerare la limitatezza del lasso di tempo che la Giunta Raggi ha avuto a disposizione e, contemporaneamente, l'oggettiva complessità di una questione inveterata e mai sistematicamente affrontata dai poteri locali di Roma come quella Rom.

Riferimenti bibliografici

ASSOCIAZIONE A BUON DIRITTO (a cura di, 2017), "Rom, Sinti e Caminanti", *Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*, testo online disponibile

¹⁵ Cfr. <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/06/roma-basta-campi-rom-e-magna-magna-diceva-ma-il-piano-raggi-ha-funzionato/4075463/> (ultimo accesso: 02/02/2018).

- al sito: <https://www.rapportodiritti.it> (ultimo accesso: 02/02/2018).
- BATTISTELLI F. (2016), *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, Donzelli.
- CLOUGH MARINARO I. (2015), "The Rise of Italy's Neo-Ghettos?", *Journal of Urban History*, 41, 3, pp. 368-387.
- CRAWFORD A. (a cura di, 2009), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Portland, Willian Publishing.
- FARRUGGIA F. (2008), "Prevenzione di polizia e prevenzione sociale in un quartiere periferico", in F. Battistelli (a cura di), *La fabbrica della sicurezza*, Milano, FrancoAngeli, pp. 95-120.
- FERRARA G. (2015), *Esclusione e Inclusione sociale delle minoranze etniche a Roma: il caso delle comunità rom*, Tesi di Dottorato in Sociologia e Scienze Sociali, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, Sapienza Università di Roma.
- GALANTINO M.G. (2010), *La società della sicurezza*, Milano, FrancoAngeli.
- GALANTINO M.G. e RICOTTA G. (2014), *Domanda di sicurezza e politiche locali. Il caso del Lazio*, Milano, FrancoAngeli.
- GIOVANNETTI M., MARCHESINI N. e BALDONI E. (2016), *Gli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Roma, Cittalia.
- LUCCIARINI S. (2011), *La città degli immigrati. Ambienti etnici urbani di inizio millennio*, Milano, Franco Angeli.
- PIROMALLI L. (2017), "Agende elettorali e salienza delle policy issue. Dinamiche comunicative e programmatiche nella campagna per Roma 2016", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 389-416.
- RICOTTA G. (2012), "Sicurezza urbana e tolleranza zero", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1, pp. 117-133.
- SELMINI R. (2005), "Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy", *Theoretical Criminology*, 9, 3, pp. 307-323.
- SIGONA N. (2015), "Campzenship: Reimagining the Camp as a Social and Political Space", *Citizenship Studies*, 19, 1, pp. 1-15.

- STASOLLA C. (2012). *Sulla pelle dei rom. Il Piano Nomadi della giunta Alemanno*. Roma, Alegre.
- UNAR - UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI (2012), "Strategia nazionale di inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti 2012-2020. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n. 173/2011", Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità.
- VITALE T. (2015), "Rom a Roma: è arrivato il momento di giocare il settebello", in *Centri di raccolta s.p.a. I centri di assistenza abitativa per soli rom. I costi a Roma nel 2014 e i percorsi per il loro superamento*, Roma, Associazione Agenda21, pp. 57-71.
- VITALE T. e MAESTRI G. (2017), "A sociology of the camps' persisting architecture. Why did Rome not put an end to expensive ethnic housing policies?", in M. Manuela Mendes, T. Sá e J. Cabral (a cura di), *Architecture and the Social Sciences*, London, Springer, pp. 197-218.

PARTE III

POLITICHE DELL'ABITARE E DELLA CASA

8. La casa fra rivendicazioni dei movimenti e approccio istituzionale

Carlotta Caciagli

Questo capitolo mira a fornire una prospettiva attraverso cui interpretare il disagio abitativo a Roma: le poste in gioco del conflitto sociale e i limiti delle politiche finora messe in campo. Nonostante che la difficoltà di accedere alla casa sia un fenomeno diffuso e radicato a Roma da decenni, le istituzioni continuano ad avere un orientamento perlopiù emergenziale e a breve termine. Al contrario, alcuni soggetti sociali e collettivi, come per esempio i movimenti per il diritto all'abitare, rivendicano la casa come un tassello cruciale di un progetto urbano più ampio e complesso. Benché l'attuale amministrazione Cinque Stelle abbia fatto sperare in un cambio di direzione, le aspettative sono state fino ad adesso disattese. All'approccio emergenziale si è andato sommando un atteggiamento legalitario che porta a ridurre sempre più l'intervento politico a una somma di operazioni di ordine pubblico. Nelle pagine seguenti, dopo aver dato alcuni numeri indicativi sull'entità del problema, si analizzeranno alcuni strumenti paradigmatici messi in campo dall'amministrazione di Virginia Raggi. Emergerà chiaro il nodo fondamentale del conflitto sulla casa che si sta sviluppando a Roma. Se da un lato le politiche istituzionali approcciano l'abitare come un problema di legalità e sicurezza, dall'altro la politica dal basso ne rivendica il contenuto urbano, sociale e strutturale.

8.1. Le varie facce del disagio: un fenomeno sempre più complesso

Negli ultimi anni, e in particolar modo a partire dall'estate 2017, il

tema della casa ha acquistato una nuova centralità. Purtroppo i termini in cui la questione viene proposta tendono a oscurare la complessità del fenomeno. Si parla perlopiù di “emergenza abitativa” anche quando il problema ha caratteristiche tutt’altro che inattese o congiunturali. L’emergenza infatti è solo la punta dell’iceberg della più corposa e variegata categoria di persone formata da tutti coloro che vivono in condizioni di “precarietà abitativa”. Le facce di questa precarietà sono molte e si moltiplicano in metropoli come Roma. Qui, infatti, il fenomeno era una realtà consolidata già nel secondo dopoguerra (Mudu, 2014), quando molte famiglie erano costrette a rispondere da sole alla loro esigenza di un alloggio autocostruendosi baracche e interi quartieri (Cellamare, 2014).

La questione casa rappresenta oggi una delle più ardue sfide politiche e sociali della capitale italiana. Vale oggi come valeva anni fa la celebre frase del sindaco Giulio Carlo Argan che definiva la capitale “la città di case senza gente e di gente senza casa”. Insieme ai numerosi edifici pubblici abbandonati, altissimi sono i numeri degli appartamenti sfitti e invenduti sparsi nei vari quartieri: benché non siano disponibili dati certi, alcune stime attestano le case vuote a circa 140.000 alloggi, ovvero il 10% dello *stock* residenziale della capitale (Puccini, 2016, 49). Questi dati stridono ancora di più se si pensa alle persone che vengono sfrattate ogni anno. Nel 2016, per esempio, si conta a Roma uno sfratto ogni 279 famiglie residenti, a fronte di una media nazionale di 1 su 419 (Ministero degli Interni, 2017). Tradotto in numeri assoluti parliamo di 7.092 provvedimenti di sfratto emessi. Se è vero che rispetto al 2015 c’è stato un decremento del 2,5%, il dato resta inferiore rispetto al *trend* nazionale (-5,5%). Inoltre, se assumiamo una prospettiva a lungo termine si evince che dal 2007 al 2016 l’aumento degli sfratti a Roma è stato del 24%.

Gli sfrattati non sono certo l’unica faccia del disagio abitativo. A loro vanno aggiunte le famiglie ancora in lista per un alloggio popolare, che nel 2015 erano attorno a 30.000, e quelle ancora alloggiate nei CAAT- Centri di Assistenza Alloggiativa Temporanea, ormai da anni soggetti a un processo di dismissione (Caciagli, 2016). In ultimo, sono significativi i numeri delle famiglie organizzate dai movimenti di lotta per la casa che occupano edifici pubblici e privati abbandonati, dando riparo a centinaia di famiglie. Alcune ricerche sul campo hanno attestato circa 15 immobili occupati per un totale di circa 15.000 persone

(Grazioli, Caciagli, 2017). Restano fuori dal conteggio quelle famiglie che in maniera autonoma occupano alloggi sociali e popolari ancora vuoti e tutte quelle famiglie che, benché abbiano una casa, hanno difficoltà con il pagamento dell'affitto e del mutuo e per le quali il mantenimento della casa incide oltre il 70% sul reddito familiare.

Nonostante l'entità del disagio, l'approccio istituzionale, a livello nazionale e locale, non si è tradotto negli ultimi decenni in una presa in carico strutturale del problema. Sulla scia del diffuso paradigma neo-liberista, le politiche nazionali hanno smesso di investire in programmi di edilizia pubblica. Al contrario si sono elaborati strumenti atti a facilitare il reinserimento delle famiglie nel libero mercato. A livello territoriale, invece, complici anche le scarse finanze e la difficoltà del reperimento di fondi (Baldini, Poggio, 2013; Puccini, 2016) le politiche abitative hanno assunto un ruolo sempre più marginale coincidendo con interventi frammentari tesi a tamponare le situazioni di disagio più imminenti senza prevenirne e contrastarne le cause.

La frammentarietà, inoltre, è da considerarsi relativa anche al mancato coordinamento (spesso anche al conflitto) fra i vari attori che partecipano alle politiche abitative nei territori (*ivi*). Insieme alla Regione Lazio, principale referente dell'ATER (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale del Comune di Roma), anche il Comune e la prefettura partecipano alla gestione. Il primo perché proprietario di una parte degli alloggi pubblici, oltre che incaricato della mappatura e del censimento degli alloggi identificati come possibili risorse per rispondere al disagio abitativo. La seconda perché responsabile delle operazioni di sgombero di immobili occupati abusivamente. Basandoci sui numeri, possiamo affermare senza molti dubbi che se la politica per la casa si configura come il tentativo pubblico di fronteggiare problemi di esclusione e di povertà, lo sforzo italiano e romano degli ultimi decenni non ha adempiuto al proprio compito (De Leone, La Forgia, 2007).

L'elezione nel giugno 2016 di Virginia Raggi, esponente di una forza politica che ancora non si era misurata con questa problematica, aveva fatto sperare in un nuovo, radicale approccio, più attento alle esigenze dei cittadini e più aperto al dialogo con i soggetti e con le loro organizzazioni. Contrariamente alle aspettative, questi rapporti sono diventati più tesi e complicati. È il caso della relazione fra l'amministrazione capitolina e i movimenti di lotta per la casa, attori che negli

ultimi anni si erano conquistati un ruolo politico e sociale nell'arena dell'abitare. Questo iato sembra sottendere non solo due diversi atteggiamenti politici, ma anche due diverse visioni della città e del ruolo della casa nello spazio urbano.

8.2. Il conflitto sociale fra strumenti inattuati e criminalizzazione

Nonostante la casa figurasse come un punto chiave nella campagna elettorale di Raggi (Raggi, 2016), a quasi due anni dall'inizio del mandato la Giunta a cinque stelle non ha tradotto questa dichiarazione di intenti in politiche programmatiche, organiche e in controtendenza rispetto all'approccio del passato. Le politiche abitative hanno continuato ad avere un ruolo marginale nell'insieme delle azioni di governo. Le delega alla casa, per esempio, è stata assegnata dalla Sindaca solo dopo molti mesi dall'insediamento della giunta. Questo, oltre a produrre uno stallo, ha fatto mancare un referente istituzionale. In questo quadro, gli importanti strumenti legislativi prodotti grazie alle lotte sociali degli ultimi anni sono ancora oggi in attesa di un'adeguata implementazione. Un esempio su tutti: la delibera regionale n. 110 del 2016 (Regione Lazio, 2016) approvata in via definitiva a marzo del 2016, dopo oltre due anni di battaglie portate avanti dai movimenti per il diritto all'abitare.

8.2.1. La delibera n. 110 del 2016: un'occasione sprecata?

Nonostante la delibera regionale n. 110 rappresenti solo una goccia nell'oceano della precarietà abitativa, questo strumento contiene importanti inversioni di tendenza. Innanzitutto, grazie a uno stanziamento di oltre 197 milioni di euro prevede il ritorno a un investimento per il reperimento di oltre 1.200 alloggi popolari. In secondo luogo la delibera prevede la possibilità di dare vita a progetti di auto-recupero partendo da alcune occupazioni abitative. Questo permetterebbe il reperimento di molte unità abitative con costi contenuti e senza consumo di suolo.

L'attuazione della delibera aveva visto subito uno stallo durante l'amministrazione straordinaria del commissario Francesco Paolo

Tronca, che si era opposto¹ a uno degli aspetti più significativi della delibera. Ossia la equipartizione dei 1.200 alloggi fra le tre categorie principali del disagio abitativo: gli abitanti dei CAAT, le famiglie in lista per l'alloggio popolare e gli occupanti organizzati con i movimenti per il diritto all'abitare. Dopo la fine del commissariamento i movimenti erano tornati più volte a richiedere alla nuova amministrazione l'applicazione della delibera regionale. Richiesta fino a oggi disattesa. Il fatto che la delibera sia uno strumento inutilizzato non ha prodotto solo tensioni fra amministrazione capitolina e movimenti di lotta, ma anche fra il Comune e la Regione Lazio, la quale rivendica l'importanza dell'utilizzo dei fondi già stanziati.

Ma gli ostacoli all'effettiva messa in opera della delibera regionale non arrivano solo dal livello urbano. Il *framework* legislativo nazionale è ancora rappresentato dal Piano Casa elaborato nel 2014 dall'ex ministro Maurizio Lupi (Consiglio dei Ministri, 2014), che disincentiva le pratiche di recupero dal basso. Infatti l'articolo 5, impedendo l'allaccio alle utenze e la possibilità di registrare la residenza in un'immobile occupato, di fatto criminalizza i tentativi di riappropriazione. Benché molte siano le richieste di superare questa legge, considerata uno strumento peggiorativo delle condizioni di vita di soggetti già precari, il governo nazionale non ha lavorato a una sua revisione.

Ma se, da un lato, la giunta Raggi non ha applicato gli strumenti già esistenti, dall'altro ne ha messi in campo di nuovi. Per esempio si è continuato a operare nell'ambito dei famigerati residence (o CAAT), le strutture alloggiative temporanee istituite dalla giunta Veltroni e già da anni inserite in un processo di dismissione a causa dei costi altissimi e delle pessime condizioni abitative che presentano. A questo proposito l'amministrazione ha recentemente adottato la delibera n. 164 del 2017 per segnare il passaggio dal sistema dei CAAT a quello dei SAS-SAT-Servizio di Assistenza e Sostegno Socio-Alloggiativo (Comune di Roma, 2017a). Per spingere le famiglie all'uscita dai residence, la giunta Raggi ha esteso fino al 20 marzo 2018 il termine ultimo per richiedere il bonus casa, ovvero il contributo monetario istituito dalla giunta Marino per incentivare l'affitto di una casa su libero mercato.

¹ Opposizione che si era concretizzata con la delibera comunale n. 50 del 2016 (Comune di Roma, 2016).

Quest'operazione di cambiamento del sistema alloggiativo temporaneo è però tutt'altro che una novità. Infatti già la giunta Marino, avevano ri-nominato più volte il sistema dei residence, lasciando però di fatto invariato il meccanismo di sprechi che producono. Con quest'ultima delibera, la giunta Raggi propone di reperire 800 alloggi per un totale di spesa di 12 milioni annui. Le critiche a quest'operazione sono arrivate da ogni fronte, non ultimo dai sindacati di base, come Unione Inquilini, e dai movimenti di lotta per la casa. Quello che viene contestato è ancora una volta l'approccio a breve termine, temporaneo e assistenziale attraverso cui le istituzioni intendono fare fronte al disagio abitativo.

Ma se quest'approccio è, come detto in precedenza, una costante nel panorama romano, l'amministrazione Cinque Stelle personifica anche un'altra importante peculiarità: la tendenza a considerare la casa, le proteste e i tentativi di risposta dal basso, come un problema di ordine pubblico da gestire attraverso il ripristino della legalità prima ancora che con piani sociali e politici strutturati. L'estate del 2017 ha messo bene in evidenza tutto questo. Vediamo come.

8.2.2. L'estate calda degli sgomberi: quali alternative?

L'estate del 2017 potrebbe essere definita "l'estate calda degli sgomberi", sia per i numeri delle persone che si sono ritrovate senza un tetto, che per gli scontri e le tensioni sociali che ne sono derivati. Il 10 agosto la questura di Roma aveva proceduto allo sgombero dell'edificio di Via Quintavalle (ex sede degli uffici dell'INPS) occupato dal 2013 da oltre 100 famiglie italiane e straniere organizzate con il movimento "Coordinamento cittadino di lotta per la casa", nel quartiere Cinecittà. Il 24 agosto invece era stato il turno dell'edificio di Via Curtatone, situato in prossimità della centralissima Piazza Indipendenza. In questo caso l'occupazione era abitata da famiglie eritree, per lo più aventi lo status di rifugiati politici. I due episodi hanno richiamato per molto tempo l'attenzione mediatica e di molti politici locali e nazionali.

In entrambe le operazioni l'amministrazione comunale non si è rivelata un interlocutore politico in grado di affrontare e dare risposte alle situazioni di grave disagio che si erano prodotte. Infatti, nessuna soluzione alternativa alla vita in strada è pervenuta dal Comune di Roma. Molte delle famiglie sgomberate dall'ex sede INPS di Via Quintavalle vivono ancora oggi accampate sotto il porticato della chiesa di

SS. Apostoli, vicino alla Prefettura, nel cuore del centro storico di Roma.

I movimenti per il diritto all'abitare hanno denunciato in più occasioni e a più interlocutori l'inaccettabilità del *modus operandi* delle istituzioni, ovvero lo sgombero degli immobili senza che prima siano state identificate soluzioni per le famiglie. Le poche proposte avanzate sono state considerate, non solo dai movimenti ma anche da molte organizzazioni internazionali come per esempio l'UNICEF (ANSA, 2017), lesive della dignità umana. Infatti l'unica alternativa messa in campo riguardava la possibilità, per le sole donne e i bambini, di essere ospitati in casa famiglia. I movimenti hanno sottolineato con forza l'inaccettabilità di una proposta che, oltre ad essere temporanea, si basa sulla separazione del nucleo familiare.

Negli ultimi mesi l'amministrazione ha avanzato altre proposte, affette però dagli stessi gravi limiti. A novembre la giunta Raggi ha dato avvio ad una procedura negoziata per il reperimento di alloggi temporanei da destinare agli sgomberati (Romatoday, 2017; 2017b). Secondo il bando di gara (Comune di Roma, 2017b) gli alloggi da recuperare avrebbero potuto essere anche dei prefabbricati concentrati in un unico luogo situato ai margini della città. I costi preventivati per quest'operazione si preannunciano enormi: circa 1.800 euro mensili per un nucleo familiare di tre persone. I movimenti e i sindacati di base denunciano ancora oggi questa soluzione come un grave passo indietro, un ritorno alle baracche e alle baraccopoli, realtà che hanno segnato gli anni più duri di Roma. Viene dunque messo in evidenza il rischio di una ghettizzazione delle famiglie in difficoltà economica e il tentativo di spostare il disagio fuori dal contesto urbano.

Benché questo atteggiamento sia riscontrabile nell'amministrazione M5S, sarebbe sbagliato attribuirlo solo a questa forza politica. Infatti molti altri governi urbani di diversi orientamenti politici stanno mettendo in campo misure che hanno come unico effetto l'allontanamento della povertà dagli spazi urbani e non la prevenzione delle cause. Ne sono degli esempi concreti i provvedimenti come il cosiddetto "DASPO urbano", attraverso il quale i sindaci possono decidere di allontanare dalla città tutti quei soggetti che mettono a repentaglio il decoro e la sicurezza della città. Le varie forme di disagio, di cui quello abitativo è propulsore (Grande, 2017), vengono per lo più dimenticate come problemi politici e sociali di cui la collettività dovrebbe

farsi carico. E se questa tendenza è evidente a Roma, non è certo sconosciuta in altre città italiane ed europee.

8.3. Cosa c'è al di là dell'ordine pubblico? Praticare la casa come una questione urbana. Note conclusive

La gestione della questione abitativa, e dell'emergenza in particolare, si conferma come una sfida sociale, politica ed economica ben lontana dall'essere risolta. Nonostante l'annunciata discontinuità del governo a Cinque Stelle, non si registrano ad oggi inversioni di tendenza nella presa in carico della problematica. Continua a prevalere infatti un approccio frammentario, tipico del paradigma neo-liberista. Ma oltre a confermare questa tendenza, l'amministrazione M5S si contraddistingue anche per un approccio legalitario che preclude l'interlocuzione con le forze sociali, come per esempio i movimenti per il diritto all'abitare, che in passato si erano dimostrati importanti attori politici in grado di proporre modelli abitativi sostenibili. La giunta Raggi sembra trattare il problema casa come un problema di ordine pubblico prima che come una questione urbana, politica e sociale (Hartman, 1984).

Un primo passo in direzione contraria sarebbe senza dubbio la definitiva implementazione della delibera regionale n. 100 del 2016 e il completo utilizzo dei fondi messi a disposizione dalla Regione. Inoltre, dato l'enorme patrimonio pubblico in disuso di cui Roma dispone, anche la sistematica riqualificazione e messa a disposizione degli edifici abbandonati rappresenterebbe una soluzione perseguibile, non solo per rispondere alla domanda di casa, ma anche per farlo in modo sostenibile e integrato con il contesto urbano (Semi, 2015). In generale sarebbe opportuno tornare a investire in progetti a lungo termine in modo non da tamponare le situazioni di fragilità che si producono quanto piuttosto prevenire lo scivolamento delle famiglie in condizioni di precarietà abitativa da cui difficilmente saranno in grado di riemergere.

Riferimenti bibliografici

- ANSA (2017), "Unicef, dare casa a persone SS. Apostoli", testo disponibile online al sito: http://www.ansa.it/lazio/notizie/2017/10/31/unicef-dare-casa-a-persone-ss.apostoli_845219ca-9d5e-4351-a46a-39a8fb380b19.html (ultimo accesso: 26/01/2018).
- BALDINI M. e POGGIO T. (2013), "The Italian housing system and the global financial crisis", *Journal of housing and built environment*, 2, 29, pp. 317-334.
- CACIAGLI C. (2016), "La questione abitativa a Roma: politiche di emergenza e azioni collettive", *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, pp. 1-12.
- CELLAMARE C. (2014), *Roma città autoprodotta. Ricerca urbana e linguaggi artistici*, Roma, Manifestolibri.
- COMUNE DI ROMA (2016), *Piano di attuazione del programma regionale per l'emergenza abitativa per Roma Capitale - Prima calendarizzazione interventi*, Delibera 50.
- COMUNE DI ROMA (2017a), *Piano generale assistenziale alternativo ai CAAT*, Delibera 164.
- COMUNE DI ROMA (2017b), *Gara n. 6882511*, testo online disponibile al sito: <http://www.comune.roma.it/servizi2/albonet/jsp/gare/Detttaglio.jsp?idAtto=272297&protocolloPrecedente=QE/2017/88654&annoRepertorio=0&progressivoRepertorio=0&repPrincipale> (ultimo accesso: 26/01/2018).
- CONSIGLIO DEI MINISTRI (2014), *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015*, d.l. 47, 28 marzo.
- DE LEONE F. e LA FORGIA A. (2007), "La partecipazione fra concertazione e conflitto: il caso dell'emergenza abitativa", in E. d'Albergo e G. Moini (a cura di), *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Roma, Aracne, pp. 89-138.
- GRANDE E. (2017), *Guai ai poveri. La faccia triste dell'America*, Roma, EGA.
- GRAZIOLI M. e CACIAGLI C., "The right to (stay put in): The case of Porto Fluviale in Rome", *Urbanistica Tre - i Quaderni*, 13, 5, pp. 79-85.

- HARTMAN C. (1984/2002), "The right to stay put", in C. Hartman (a cura di), *Between Eminence and Notoriety*, Brunswick, CUPR Press, pp. 302-318.
- MINISTERO DEGLI INTERNI (2017), *Gli sfratti in Italia. Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo*, testo online disponibile al sito: http://ucs.interno.gov.it/FILES/allegatinews/1263/Pubblicazione_sfratti_2016.pdf (ultimo accesso: 26/01/2018).
- MUDU P. (2014), "Ogni sfratto sarà una barricata: squatting for housing and social conflict in Rome", in Squatting Europe Kollektive (a cura di), *Squatters' Movement in Europe: Commons and Autonomy as Alternatives to Capitalism*, London, Pluto Press, pp. 136-164.
- PUCCINI E. (2016), *Verso una politica della casa. Dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale*, Roma, Ediesse.
- RAGGI V. (2016), *Diritto all'abitare*, testo online disponibile al sito: <http://www.movimento5stelle.it/virginiaraggisindaco/singola7.html> (ultimo accesso: 26/01/2018).
- REGIONE LAZIO (2016), *Attuazione del programma per l'emergenza abitativa per Roma Capitale*, delibera 110.
- ROMATODAY (2017a), "Accoglienza temporanea per sgomberati, è bufera: 'Raggi ritiri la determina'", RomaToday, 2 November.
- ROMATODAY (2017b), "Nascono i centri di accoglienza per sgomberati: Raggi cerca 100 posti per un anno", RomaToday, 1 November.
- SEMI G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, Il Mulino.

9. Il buono casa e l'emergenza abitativa dal punto di vista amministrativo. Limiti e prospettive

Enrico Puccini

Dal punto di vista amministrativo, a Roma, per aver diritto a benefici riservati a chi si trova in condizioni di emergenza abitativa bisogna essere un nucleo familiare senza proprietà immobiliari e con un reddito annuo inferiore ai 18.000 euro (dal 2016 convertito in un reddito ISEE di 12.000 euro). Pertanto, nuclei sfrattati o nuclei senza casa in genere se rientrano in questa soglia hanno diritto a essere accolti dall'amministrazione comunale, che deve provvedere al reperimento di un alloggio temporaneo, da qui il nome amministrativo CAAT dei residence che sta per Centri di Assistenza Alloggiativa Temporanea, in attesa di avere un alloggio pubblico. Tutti coloro che accedono all'emergenza abitativa hanno diritto anche a un alloggio popolare, essendo i parametri per l'assistenza ancora più restrittivi rispetto a quelli per l'edilizia pubblica: 18.000 euro di reddito contro i 20.000 per l'alloggio popolare¹. In questi anni la discrepanza fra i nuclei che sono entrati in emergenza abitativa e quei pochi che sono riusciti ad ottenere l'alloggio popolare ha alimentato il limbo delle sistemazioni nei residence, portando a circa 2.000 i nuclei accolti nel 2013.

Prima dell'entrata in vigore della delibera della Giunta Capitolina (Sindaco Marino) 368/2013, che ha introdotto per la gestione dell'emergenza abitativa il "Buono Casa", i soggetti che si occupavano di emergenza abitativa erano sostanzialmente due: i proprietari dei residence, o i gruppi cooperativi che si occupavano di accoglienza. I residence

¹ Determinazione dirigenziale della Direzione Regionale: INFRASTRUTTURE, AMBIENTE E POLITICHE ABITATIVE, Area: PIANI PROGR. E INTERV. DI EDILIZIA RESID. SOCIALE N. G12317 del 14/10/2015.

sono strutture dotate di piccoli alloggi, mediamente di 20 mq, che ospitano quei nuclei in fragilità che, rimasti senza casa, si rivolgono al Comune. I costi di locazione, a volte superiori ai 2.000 euro al mese, e la concentrazione del disagio ne hanno fatto la pietra dello scandalo delle amministrazioni capitoline, trattandosi di un servizio diseconomico e al tempo stesso di dubbia qualità. I gruppi cooperativi operano in maniera diversificata, sia destinando intere strutture all'accoglienza, quindi altri residence che utilizzano alloggi singoli, anche in questo caso con costi molto gravosi per l'amministrazione come messo in risalto dallo scandalo di Mafia Capitale. Va detto che i servizi in questione, oltre al canone di locazione, garantiscono il pagamento delle utenze e un servizio di portierato sociale che ha lo scopo di monitorare i nuclei più critici.

In questo quadro si inserisce il Buono Casa, che è uno strumento mirato alla dispersione territoriale del disagio e al risparmio per l'amministrazione. Si rivolge alle famiglie ospitate in emergenza abitativa e offre l'opportunità di poter uscire dai residence e trovare una sistemazione autonoma in affitto, ricordiamo, in attesa di un alloggio pubblico. Il Comune garantisce una buona uscita di 5.000 euro, per le spese di trasloco e mobilia, e il pagamento del canone di locazione per 5 anni, 3+2 essendo un canone concordato, per una cifra massima di 800 euro mensili². Va sottolineato che l'opportunità data alle famiglie di poter scegliere l'alloggio e di conseguenza il quartiere ha ricadute sia sulla socialità dei nuclei che cercano casa vicino a parenti e amici, che sul bilancio economico, poiché potersi insediare vicino al posto di lavoro permette di abbattere i costi e i tempi di percorrenza. Elementi di una certa rilevanza per nuclei in difficoltà.

Ma la portata innovativa del Buono Casa consiste nell'aver introdotto un terzo soggetto nella gestione dell'emergenza abitativa: i piccoli proprietari immobiliari. Questi detengono circa l'80% dell'intero *stock* abitativo della Capitale, con proprietà diffuse sul territorio che quindi sono naturalmente strutturate per disperdere il disagio. Oltre a rompere il duopolio proprietari dei residence-cooperative questo provvedimento mira a ridistribuire risorse alla cittadinanza sotto forma di un canone garantito di 800.000 euro per cinque anni.

² Come evidenziato nella Delibera di Giunta Capitolina 150/14, delibera attuativa delle 368/13.

Nonostante il Buono Casa abbia dei vantaggi evidenti per l'amministrazione, che ne trae un risparmio notevole, per i piccoli proprietari, con un canone sicuro per cinque anni, e per le famiglie, con maggiori opportunità di emancipazione e reinserimento, il provvedimento ha trovato difficile applicazione. Negli ultimi anni, solo 125³ nuclei ne hanno beneficiato, contro i 1.400 ancora ospitati nei residence. Fra i fattori che ne stanno minando l'applicazione quello prevalente dipende dalla scarsa capacità dell'Amministrazione Capitolina di attrarre appartamenti dai privati, provocando così una strozzatura nell'erogazione del buono: a fronte di molte richieste pervenute vi sono solo pochi alloggi disponibili e, quindi, fondi erogati per questo scopo non spesi.

Questo dipende da diversi fattori: dalla paura dei piccoli proprietari che il Comune si riveli insolvente, dalla mancata copertura delle spese di condominio, dalla mancanza di assicurazioni in caso di danni alla proprietà.

Proprio per ovviare a questo genere di problema la Giunta Marino aveva pensato come riforma collegata a quella del Buono Casa all'istituzione di una Agenzia Sociale per gli Affitti (riforma che poi non è stata portata a compimento a causa della cessazione dell'amministrazione Marino), uno strumento di cui altri capoluoghi italiani si sono già dotati.

Si stima che a Roma vi siano dai 100.000 ai 50.000 alloggi sfitti⁴, alloggi che, per i più disparati motivi, i proprietari tengono congelati. Al di là dei grandi fondi immobiliari, che fanno testo a sé, la maggioranza di questo stock è detenuto dai piccoli proprietari. Da sempre in Italia il mattone è un bene rifugio per l'investimento delle famiglie. Il fenomeno esiste così come a Roma in altre città Italiane. Torino, Milano, Bologna, Genova si sono da tempo dotate di Agenzie per gli affitti comunali nel tentativo di reimmettere questi alloggi nel mercato a fronte di ulteriori garanzie per i proprietari. Questa scelta è stata spinta dalla considerazione che negli ultimi anni le amministrazioni hanno molteplici strumenti finanziari, bonus, che possono intervenire a calmierare

³ Conferenza stampa di Unione Inquilini del 10 luglio 2017: *Le politiche abitative a Roma*, dati forniti dal Dipartimento Politiche Abitative di Roma Capitale.

⁴ Le stime sono controverse: l'ISTAT stima circa 100 mila alloggi sfitti tuttavia non tiene conto degli alloggi affittati al nero, i sindacati di settore si attestano su valori di 50 mila unità.

il mercato privato.

Introdotta dalla legge 431/98 per impedire ai nuclei di accumulare morosità, la morosità incolpevole come normata dalla legge 124/14, che interviene per l'appunto in caso di morosità già accumulata; il buono affitto comunale, introdotto dalla delibera 163/98, per scopi analoghi; il contributo al reddito, introdotto dalla delibera 154/98, utile integrazione per i nuclei più fragili.

Tab. 9.1. Comparazione fra diverse tipologie di sussidio per limite di reddito, requisiti principali, contributo, azione.

TIPOLOGIA SUSSIDIO	LIMITE DI REDDITO	REQUISITI PRINCIPALI	CONTRIBUTO	AZIONE
Contributo all'affitto (L. 431/98)	Incidenza del canone di locazione $\geq$ 35% rispetto all'ISE	Titolare di un contratto di locazione	€ 3.000 annuali	Integrazione all'affitto per impedire le morosità
Morosità incolpevole (L.124/13)	ISE $\leq$ 35.000 ISEE $\leq$ 26.000	Titolare di un contratto di locazione Convalida di sfratto	€ 8.000 annuali (€12.000 annuali)	Nuovo contratto di locazione Rinegoziazione del canone
Buono Casa (D.G.C 368/13)	ISEE $\leq$ 12.000	Privi di alloggio o in sistemazione precaria	Canone di locazione fino a € 800 al mese € 5.000 per arredo e anticipo	Accoglienza alternativa ai residence
Contributo all'affitto (D.C.C. n. 163/98)	€ 18.702 annuali	Titolare di un contratto di locazione	€ 516,00 mensili di integrazione al canone	Nuovo contratto di locazione Rinegoziazione del canone
Progetto di sostegno economico (D.C.C. n. 154/97)	€ 8.056,68 annuali (€ 671,39 mensili)	Limiti di reddito	€ 3.000 annui	Integrazione al reddito

Tutti questi strumenti intervengono nel mercato delle locazioni e spesso sono erogati da diversi soggetti, Dipartimento Casa, Dipartimento Politiche Sociali, Municipi, senza alcun tipo di coordinamento fra loro. Pertanto dotarsi di uno sportello unico come una Agenzia, per

coordinare tutta questa attività, sembrerebbe una scelta auspicabile e funzionale. Inoltre, come nel caso del Buono Casa, l'Agenzia può fornire ulteriori garanzie agli affittuari qualora questi decidano di locare il proprio alloggio per fini sociali.

Ad oggi, però, complice il clima di sfiducia nei confronti delle amministrazioni che si sono succedute e la condizione di fragilità dei nuclei e, quindi, l'ipotesi di danni economici e fisici, si rileva la scarsa attrattività della proposta Buono Casa per i piccoli proprietari. La maggior parte delle Agenzie Sociali presenti in Italia oltre ai suddetti strumenti economici offre anche diverse agevolazioni, che vanno dalla assistenza gratuita in caso di morosità e danni, fino ad un fondo assicurativo. Nel caso di Roma l'applicazione contestuale di tutte queste misure potrebbe giovare molto sia ad alleviare la condizione dei nuclei in difficoltà, sia ad arginare l'emergenza abitativa e a chiudere i residence.

9.1. Strategie e indirizzi per l'emergenza abitativa

Il salto paradigmatico necessario per risolvere l'emergenza abitativa a Roma consiste nel passaggio da un settore gestito da pochi a un settore in cui intervengono molteplici soggetti. Se, in passato, la concentrazione in pochi gruppi cooperativi e pochi imprenditori immobiliari è stato un fenomeno distorsivo, va evidenziato come la stessa amministrazione comunale abbia sempre privilegiato, per semplificazione gestionale, contrattare con pochi e grandi soggetti: un conto è monitorare un contratto per un residence in cui all'interno ci sono centinaia di nuclei familiari, un conto è gestire gli stessi nuclei con il Buono Casa, ossia centinaia di affitti con scadenze diversificate. Ovviamente questo *modus operandi* ha favorito la concentrazione delle risorse a vantaggio di pochi soggetti imprenditoriali.

Tab. 9.2. Comparazione fra diverse agenzie sociali per gli affitti in Italia e i rispettivi benefit erogati.

COMUNE DENOMINAZIONE	E SOGLIA MAX REDDITO	INCIDENZA SUL CANONE DI REDDITO	GARANZIE
Agenzia sociale per la casa Genova 2010	€ 32.694,45 (ISEE)	30%	Fondo sulla morosità incolpevole e integrazioni con benefit economici

A.M.A Bologna 2007	Bando ISEE 40.000		Fondo di garanzia (6 morosità) assistenza legale polizza assicurativa.
Milano Abitare Milano 2013	ISEE € 26.000 ISE € 36.000	30%	Detrazioni IMU Contributo proprietario fino a 2.000 € Fondo di garanzia per 18 mensilità Morosità incolpevole
Lo.Ca.Re. Torino 2007		Dal 30% al 33%	Per i proprietari: 1.500 euro (contratto 3 anni + 2) 2.000 euro (contratto 4 anni + 2) 2.500 euro (contratto 5 anni + 2) 3.000 euro (contratto 6 anni + 2) Per gli affittuari: otto mensilità ISEE inferiore a € 6.186,00 sei mensilità ISEE da € 6.186,00 a € 10.310,00 quattro mensilità per ISEE da € 10.310,00 a € 26.000,00. Fondo di garanzia fino a € 10.500

Per capire come un mutato atteggiamento amministrativo, il sempre maggior impiego di benefit economici e l'agenzia sociale degli affitti possono intervenire per arginare l'emergenza abitativa è necessario inquadrare il problema nella strategia globale seguita dalle amministrazioni.

La Giunta Marino elaborò una strategia incentrata su alcuni elementi: il primo era determinato dalla concessione di sussidi economici,

come quelli introdotti dalla delibera 163/98, la morosità incolpevole e il contributo all'affitto e, contestualmente, avviò azioni di recupero degli alloggi illegalmente occupati attraverso la costituzione di un Gruppo di Polizia dedicato; il secondo era il sistema SAAT (Sistema di Assistenza Alloggiativa Temporanea) che, insieme al Buono Casa, avrebbe traghettato i 2.000 nuclei verso una nuova forma di assistenza.

Le prime due azioni operano da un lato attraverso i sussidi, finalizzati a evitare lo scivolamento delle famiglie fragili in condizioni di emergenza abitativa e, dall'altro, attraverso il recupero degli alloggi popolari, finalizzato ad aumentare contestualmente le assegnazioni. In buona sostanza, la filosofia di azione è "bloccare l'emergenza a monte e svuotarla a valle". Le ultime due azioni, invece, sono strumenti di gestione volti a traghettare i nuclei in emergenza verso condizioni migliori, possibilmente garantendo un risparmio per l'amministrazione.

L'impianto di questa strategia è disegnato dalla Delibera di Giunta Comunale 150/14, un piano che avrebbe dovuto comportare un risparmio di 17 milioni di euro a parità di migliori condizioni alloggiative per i nuclei accolti. Per capire cosa sia il sistema SAAT e le differenze rispetto al Buono Casa bisogna analizzare la composizione delle famiglie presenti nei residence. Prima del 2013 i residence afferivano sia al Dipartimento delle Politiche Sociali che a quello delle Politiche Abitative, pertanto i nuclei ospitati presentano diversi gradi di fragilità. Alcune famiglie hanno fattori di criticità tali da richiedere un'assistenza costante, cosa che con il Buono Casa non avviene. Inoltre il Buono Casa non copre le spese di condominio e delle utenze, pertanto è rivolto a famiglie che dispongono di una qualche risorsa economica. Perciò l'Amministrazione elaborò questo sistema per garantire a quei nuclei con maggiori fragilità sia sociali che economiche una adeguata assistenza. Tuttavia l'impianto del provvedimento, richiedendo la disponibilità di un numero notevole di alloggi, è per sua stessa natura rivolta a soggetti monopolisti. In seguito, la gara europea lanciata per assegnare il servizio SAAT andò deserta e anche l'attuale gara, elaborata per un servizio con diverso nome dalla Giunta Raggi, il SASSAT, che però ne ha mantenuto l'impianto, ha avuto scarso risultato.

I fattori che hanno concorso all'insuccesso di questi strumenti sono molteplici: la difficoltà di gestione di nuclei critici, i ridotti introiti previsti per i tagli operati dalle amministrazioni, e la criminalizzazione di

un settore hanno contribuito al sostanziale disinteresse degli appaltatori. Tanto che la Giunta Raggi, che aveva preventivato di chiudere tutti i residence attraverso il bando entro il 2 febbraio 2018, ha dovuto rimandare la data a giugno 2018 con la Delibera 304/17, garantendo di fatto una proroga a tutti i residence di altri cinque mesi.

L'insuccesso dei due Bandi, oltretutto elaborati da due amministrazioni di colore diverso, testimonia la fine di una stagione di queste politiche. Tuttavia, se da un lato finisce l'era dei grandi appaltatori, dall'altro non si è provveduto a facilitare l'ingresso di altri soggetti. Questa situazione di stallo rischia di avvantaggiare quei gruppi che hanno già in appannaggio il sistema dell'emergenza abitativa comunale producendo di fatto la reiterazione delle proroghe.

In questo momento la crisi del settore immobiliare, la stagnazione dei canoni di mercato, oggi vicini ai canoni concordati, e il grande stock di alloggi sfitti a Roma rendono particolarmente vantaggioso rivolgersi al mercato diffuso delle locazioni. Migliorare la capacità attrattiva da parte dell'Amministrazione con una Agenzia Sociale delle locazioni potrebbe essere utile a dare una svolta in favore non solo dei nuclei maggiormente emancipati, ma anche di quelli più disagiati attraverso l'interazione di più sussidi, oltretutto già presenti.

La sovrapponibilità fra più sussidi, come avviene nella maggior parte dei paesi europei, potrebbe essere la chiave di volta di un nuovo approccio al tema. In particolare la delibera 154/98, ancora vigente, aveva istituito il "Progetto di inserimento economico" che, oltre a erogare un bonus economico, garantisce e assiste i nuclei con operatori qualificati del Comune.

La sovrapposizione fra il "Buono Casa" e il "Progetto di inserimento economico" oltre al pagamento del canone di locazione può consentire a quei nuclei in particolari condizioni di fragilità di garantire il pagamento delle utenze e del condominio e inoltre di avere un assistente sociale come punto di riferimento. Questa potrebbe essere una soluzione che garantirebbe anche un risparmio economico. Infatti, contro i circa 2.000 € di costo di un residence a nucleo si avrebbe una spesa di 1.100 € a nucleo al mese (800 € per il Buono Casa più i circa 300 € del progetto di inserimento), cifra che moltiplicata per mille nuclei arriva complessivamente a risparmi per 10 milioni di euro all'anno. Risorse che potrebbero essere reinvestite in altre iniziative atte ad arginare l'emergenza e il disagio abitativo.

Oggi vi sono 1.400⁵ famiglie assistite dal Comune in emergenza abitativa, quindi il piano ha parzialmente funzionato. La maggior parte dei residence sono stati chiusi grazie all'azione di combinata delle assegnazioni attraverso l'azione di recupero degli alloggi popolari, che negli ultimi anni sono passate da 250 a 500, e della scarsità di nuove richieste accolte da parte del Comune. Vi sono infatti altri 2.278⁶ nuclei che hanno presentato domanda per l'emergenza senza aver avuto risposta. L'aver reso il Buono Casa obbligatorio anche in accesso, per i nuovi casi di emergenza abitativa, in una condizione di scarsità di alloggi privati ha comportato di fatto un blocco della erogazione del servizio. Il bilancio economico della operazione è allo stato attuale di un risparmio 14 milioni rispetto ai 17 preventivati, ma il costo sociale dell'inefficienza è inestimabile.

Tutto questo è ancora più grave perché avviene mentre i fondi allocati per finanziare il sistema SASSAT non si riescono a spendere per carenza di appaltatori, quindi in un momento storico caratterizzato non dalla scarsità delle risorse ma dalla scarsità delle proposte amministrative.

⁵ Conferenza stampa di Unione Inquilini del 10 luglio 2017: *Le politiche abitative a Roma*, dati forniti dal Dipartimento Politiche Abitative di Roma Capitale.

⁶ Numero di domande presentate aggiornate al 31/12/2016 dal sito del Dipartimento Politiche Abitative di Roma Capitale (<http://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW821332>; ultimo accesso: 25/01/2018).

10. La politica del condono edilizio: dimensioni, *governance* e processo produttivo

Alessandro Coppola

10.1. Introduzione

Il presente contributo intende offrire un'introduzione critica alla politica pubblica del condono edilizio a Roma con riferimento al periodo 1996-2017. Il cosiddetto "condono edilizio"¹ è da considerare fra i dispositivi più rilevanti ai fini della comprensione dell'economia politica del regime di trasformazione del territorio nell'Italia repubblicana. Nel tempo, il *condono* si è configurato quale strumento capace di fornire una concreta opportunità di formalizzazione a un tessuto di manufatti edilizi e di diritti loro associati frutto del convergere di un vasto e articolato campo di domande sociali, soggetti imprenditoriali, saperi professionali, forme e attori della mediazione e rappresentanza politica (Coppola, 2014).

Al di là delle evidenti implicazioni in termini di equità, sostenibilità ed efficienza poste da questo istituto, la sua implementazione ha implicato complessi problemi di *governance* pubblica che ne hanno rallentato considerevolmente l'attuazione e ridotto l'efficacia².

¹ Introdotto con la L. 47/85 il condono prevedeva l'estinzione della pena ma non del reato di abuso edilizio attraverso l'introduzione dell'istituto della concessione edilizia in sanatoria e della responsabilità dei comuni di predisporre strumenti urbanistici finalizzati al recupero dei contesti dell'espansione edilizia abusiva (Parisi, 2017). In virtù del nuovo istituto, chiunque avesse realizzato degli immobili abusivamente entro il 1.10.1983, poteva inoltrare richiesta di condono agli uffici del comune versando, in caso di esito positivo, un corrispettivo (Centofanti, 2006). I termini del condono saranno successivamente riaperti nel 1994 e nel 2003, sebbene in termini e forme crescentemente restrittivi (Parisi, 2017).

² In particolare, la necessità di coordinamento fra più enti dovuta alla protezione di

L'insieme di questi complessi problemi di attuazione si presenta a Roma, anche per via delle dimensioni che sono proprie al primo comune d'Italia per popolazione che è anche come vedremo il primo per numero di richieste di condono, in forme particolarmente acute.

Il testo è organizzato come segue: nel prossimo paragrafo si discute la complessiva rilevanza sociale, di *politics* e di *policy* del fenomeno dell'abusivismo e quindi dell'istituto del *condono* nel contesto romano, successivamente si passa a discuterne l'evoluzione dal punto di vista della sua *governance* pubblica, delle sue dimensioni complessive e delle caratteristiche del processo produttivo e, infine, nelle conclusioni si formulano alcune considerazioni critiche.

10.2. L'abusivismo a Roma: un oggetto persistente e rilevante della politica e delle politiche capitoline

Con oltre 670.000 richieste presentate fra il 1985 e il 2004, ovvero poco meno di una ogni quattro residenti, quello di Roma è largamente il comune con la quantità più elevata di domande di *condono*. Questa imponente mole di richieste che coinvolge un numero molto elevato di famiglie e d'impresе – che nel tempo hanno richiesto la regolarizzazione di fattispecie tanto variegate quanto una veranda, una casa unifamiliare oppure un capannone industriale – ben rappresenta sia il carattere sociale e di massa che il fenomeno dell'abusivismo ha assunto a Roma nel contesto della sua grande espansione protrattasi dall'inizio degli anni Cinquanta alla fine degli anni Settanta dello scorso secolo (Coppola, 2008) sia la sua natura di componente strutturale del ciclo edilizio e più complessivamente del rapporto fra organizzazione sociale e trasformazione del territorio (Coppola, 2017). Oggetto di strategie teoriche e interpretative volte a illuminarne il ruolo specifico nella peculiare economia politica romana – si pensi all'opera di Franco

interessi ambientali e paesaggistici, l'elevata esposizione al rischio di transazioni corruttive per ottenere interpretazioni estensive dell'applicabilità dell'istituto, i problemi posti dall'introduzione di un regime di legislazione concorrente con le regioni (Parisi, 2017) e il sostanziale insuccesso di due previsioni chiave per la repressione e la riqualificazione: le demolizioni, spesso non attuate per mancanza di risorse o di volontà politica (Legambiente, 2014; Martinelli, Savino, 2017) – data la contiguità fra l'amministrazione comunale preposta ad attuarle e gli individui e gruppi sociali oggetto dell'intervento – e la cattiva pianificazione e attuazione degli interventi di recupero urbanistico (Coppola, 2017).

Ferrarotti ma anche all'estesa riflessione urbanistica dei decenni Sessanta, Settanta e Ottanta del Novecento – di forti investimenti politici e simbolici per mezzo della strutturazione di un'offerta politica molto articolata – si pensi in particolare al ruolo giocato dal PCI nella mobilitazione delle *borgate* e al peso che il mondo degli *abusivi* avrà nella sua base sociale (Coppola, 2008) – e, infine, della stratificazione di un vasto campo di politiche pubbliche volte a trattarne gli effetti territoriali, l'abusivismo edilizio latamente inteso rappresenta uno degli oggetti più durevoli all'interno dell'agenda pubblica romana.

Un vasto campo di soggetti – dipartimenti specializzati dell'amministrazione, organizzazioni professionali, attori collettivi e singoli politici specializzati nella rappresentanza e intermediazione degli interessi degli *abusivi* e degli *ex-abusivi* – organizza interessi, formula domande, esercita pressioni ed effettua transazioni nell'ambito di una sfera della *governance* pubblica che anche in questo ambito è stata allargata e ibridata da processi di neoliberalizzazione *à la romaine* (Coppola, 2016).

La politica pubblica di gestione del condono rappresenta una delle arene specifiche sebbene non la più rilevante – molto più rilevante appare quella che riguarda le operazioni di pianificazione che sono proprie ai territori ex-abusivi (Coppola, 2014; 2017; Cellamare, 2010; Luciarini, 2018) – di questo campo più vasto che è la *politica dell'abusivismo* di cui restituisce tuttavia alcune delle caratteristiche qualificanti.

10.3. Le dimensioni quantitative: un fenomeno di massa e una risposta pubblica variabile

Di recente la stampa locale ha nuovamente denunciato i ritardi nelle procedure di concessione definendo il condono una "piaga lunga 32 anni e 200.000 pratiche" (Rizzo, 2017) in riferimento all'ammontare delle richieste ancora da trattare. A 32 anni dall'introduzione del primo condono e a 15 dall'ultimo, l'Ufficio Condono Edilizio (UCE) deve infatti ancora esprimersi riguardo oltre 205.000 richieste di cui circa 103.000 in relazione al condono del 1985, 29.500 in relazione a quello del 1994 e 72.000 in relazione a quello del 2003 a fronte di oltre 395.000 richieste che viceversa risultano già "definite" ovvero risoltesi con una concessione o con un diniego (Risorse per Roma, 2017). Il ritmo della definizione delle domande si è dimostrato abbastanza

sostenuto per quelle relative al 1994 e più lento per quelle relative al 1985 e al 2003 che, ad oggi, costituiscono la parte più consistente delle pratiche inevase. Un dato che, tuttavia, va valutato anche alla luce dell'incidenza delle richieste relative ad abusi commessi a Roma sul totale nazionale delle tre leggi: se nel caso del 1985, con circa 600.000 richieste su un totale di 4.6 milioni, Roma assorbiva circa il 15% del totale, nel 1994 con 96.000 richieste su un totale nazionale di circa 300.000 assorbiva circa il 33% e, infine, nel 2003 con circa 85.000 richieste su un totale di circa 400.000 domande assorbiva circa il 20% del totale (Elaborazione dell'Autore).

Guardando agli aspetti più qualitativi del flusso produttivo della politica, si osserva come, entro il periodo di riferimento, a essere mutate in misura significativa sono da una parte il numero di richieste "definite" ogni anno – quella che potremmo definire la produttività complessiva della politica in oggetto – e dall'altro la porzione di istanze che sono state definite con un diniego o *reiezione*, ovvero con la mancata concessione in sanatoria, una circostanza che in base alla legge dovrebbe comportare la demolizione oppure l'acquisizione al patrimonio comunale. Se all'inizio del periodo si osserva un'elevatissima produttività con un picco di oltre 70.000 concessioni/anno erogate nel 1998, successivamente si osserva una netta riduzione fino a raggiungere un minimo di 2333/anno nel 2009 in risalita agli 8-9000/anno del periodo 2012-15. Contestualmente, le *reiezioni* da un livello quasi nullo – negli anni Novanta, l'amministrazione negava la concessione in poche decine di casi l'anno, 7 nel 1996 – salgono fino alle quasi 2200 del 2015, circa il 20% del totale (Risorse per Roma, 2017). Egualmente variabile è stato l'andamento degli introiti – considerando che gli oneri a versare sono mediamente più elevate nei casi del *condono* del 1994 e in special modo in quello del 2003 – con un livello molto sostenuto negli anni Novanta fino a un massimo di oltre 145 milioni di euro nel 2004 generato in larga parte delle anticipazioni dovute per le richieste di condono del 2003, un minimo di meno di 5 milioni nel 2009 e infine un livello di circa 17/19 milioni nel periodo 2013-2015. Tornando all'incidenza delle *reiezioni* sul totale si può osservare come mentre questo è bassissimo nel caso del condono del 1985 – soltanto 1969 su un totale di oltre 3.120.000 istanze "definite" – più elevato nel caso di quello del 1994 – 1209 su oltre 6.600 istanze – e infine ancora più elevato nel caso del condono del 2003 laddove su poco meno di 16.000 istanze definite ben 6.294 sono state *reiettate* (Risorse per Roma, 2017).

10.4. La *governance* pubblica: esternalizzazione, contrattualizzazione, riorganizzazione.

Tale andamento del flusso produttivo è da interpretare alla luce delle frequenti riarticolazioni della *governance* pubblica di questa politica che, nel periodo di riferimento, è stata più volte sottoposta a processi di riorganizzazione anche profonda finalizzati a conseguire obiettivi anche in potenziale conflitto fra loro. Da una parte, in determinate congiunture, si è inteso incrementare la produttività degli uffici al fine di esaurire più rapidamente la massa delle richieste e anche al fine di aumentare il relativo gettito; dall'altra, in altre congiunture, si è inteso migliorare la trasparenza e la legalità delle procedure messa in discussione dalla precedente fase di elevata produttività. Questi cambiamenti d'indirizzo si sono prodotti anche nel contesto della pressione di attori propri al campo della politica dell'abusivismo – i consorzi di auto-recupero (ACRU), ad esempio, da sempre rivendicano un'accelerazione delle procedure di rilascio delle sanatorie (Il Tempo, 2017) – sia di eventi di cronaca, generalmente di natura giudiziaria, che hanno illuminato l'elevato livello di corruzione e corruttibilità delle procedure (Bisso, Piccozza, 2011). A queste spinte, il decisore pubblico ha risposto attraverso la mobilitazione di risposte di vario tipo ricomprendenti la riorganizzazione degli uffici, l'esternalizzazione e contrattualizzazione delle relative funzioni a società partecipate dalla stessa amministrazione, la riorganizzazione del flusso produttivo attraverso la ridefinizione delle modalità di relazione con il pubblico e di intermediazione con professionisti e attori organizzati (Risorse per Roma, 2014).

Il processo di riarticolazione e riorganizzazione ha visto la sostanziale conferma dell'affidamento del servizio a Risorse per Roma nel passaggio dall'amministrazione Marino (2013-15) – che aveva proposto anche un progetto di riforma organizzativa e del processo produttivo rimasto irrealizzato anche per via dell'interruzione anticipata della consiliatura (Risorse per Roma, 2014) – alla Giunta Raggi, che ha annunciato delle innovazioni riguardo l'UCE, ancora non sufficientemente definite (Roma Capitale, 2017). In un quadro di crescente esternalizzazione – sebbene nella forma dell'affidamento diretto a società *in house* e, quindi, completamente controllate dall'amministrazione capitolina quale Risorse per Roma – l'UCE conserva, in forme mutate nel

tempo, funzioni di verifica e soprattutto di formalizzazione e comunicazione delle decisioni finali dell'amministrazione riguardo ogni singola richiesta. La riorganizzazione del processo produttivo, anche in coincidenza del mutare degli obiettivi, si è accompagnata alla progressiva riduzione del personale impiegato nelle attività d'istruttoria delle richieste – ovvero nel *core* di questa politica – che ha raggiunto un picco nel periodo di completa internalizzazione del servizio – 220 unità del 1996 – per poi progressivamente ridursi prima in coincidenza dell'esternalizzazione a Gemma SpA e, successivamente, in coincidenza con l'esternalizzazione a Risorse per Roma quando, nel 2017, raggiunge le 45 unità (Risorse per Roma, 2017).

Anche il citato variabile andamento delle entrate costituisce un altro rilevante indicatore dei processi di strutturazione e ristrutturazione di questa politica. Questo appare dipendere da una parte dalla diversità dalle dimensioni degli oneri dovuti e dalle condizioni della loro corresponsione proprie a ciascuna legge di condono, dall'altra, da fattori organizzativi come le dimensioni degli organici e la maggiore o minore codificazione di determinate procedure.

10.5. Il processo produttivo: una politica fortemente frammentata e intermediata

Quello dei condoni è un processo produttivo che, anche in virtù della sua elevata complessità tecnica, appare dal punto di vista della *governance* pubblica appare fortemente frammentato e da quello delle relazioni con i cittadini fortemente intermediato. Per quanto riguarda il primo aspetto, il processo produttivo implica la mobilitazione di fitte relazioni inter-istituzionali, che riguardano in particolare la formulazione di pareri di conformità rispetto a cosiddetti vincoli territoriali gestiti da un ampio spettro di attori quali le sovrintendenze per i beni archeologici e paesaggistici, aziende partecipate quali ACEA e ANAS e TERNIA con elevati profili di complessità e di conflittualità specie in un contesto come quello romano caratterizzato da una grande quantità e diffusione di tali vincoli. Per quanto riguarda il secondo aspetto, è importante osservare come le richieste di condono siano curate di frequente da specialisti – geometri, architetti, ingegneri – che rappresentano direttamente il richiedente nel corso dell'intera procedura.

Il ruolo che nella politica dell'abusivismo giocano le organizzazioni

professionali e quelle dell'intermediazione è quindi molto rilevante, come evidenziato nel caso delle già citate ACRU che, introdotte nel 2005 al fine di permettere una maggiore partecipazione diretta degli abitanti delle zone ex-abusive alla destinazione degli oneri generati dalle concessioni in sanatoria, hanno via via assunto un ruolo crescente nell'ambito di questa politica. Nel tempo è stato predisposto un canale autonomo di trattamento delle richieste di condono intermedie da tali soggetti che – poco meno di 35.000 richieste, di cui ancora 10.000 da definire (Risorse per Roma, 2017), per oltre 130 ACRU - svolgono una più ampia funzione nell'ambito della pianificazione urbanistica e nella realizzazione di opere pubbliche nelle zone ex-abusive ovvero nei entro i perimetri dei cosiddetti "Toponimi" e "Zone O" del Piano Regolatore Generale in vigore (Coppola 2017) mentre, anche attraverso lo strutturarsi di pratiche concertative che hanno coinvolto i livelli sia politici sia amministrativi dell'amministrazione capitolina, sono state introdotte diverse innovazioni procedurali volte a rafforzare e facilitare il canale di trattamento delle richieste di condono che coinvolge le ACRU.

Complessivamente, la natura fortemente intermediata di questa politica è stata considerata quale una delle cause della sua elevata esposizione al rischio della corruzione. Anche a fronte di quanto emerso dalle inchieste che negli anni 2000 e più di recente hanno coinvolto funzionari sia dell'amministrazione comunale sia delle società cui nel tempo è stato esternalizzato il servizio, gli interventi posti in essere dall'amministrazione – e più direttamente da Risorse per Roma – sono stati volti a isolare il processo produttivo dalle pressioni esterne attraverso interventi volti a rendere tracciabile ogni procedura, a distribuire e segregare i diversi segmenti di ogni procedura, a digitalizzare i materiali di riferimento, a individuare forme di valutazione più approfondita e collegiale dei casi controverse e di riservare all'amministrazione funzioni di controllo finale (Risorse per Roma, 2014).

10.6. Conclusioni: l'economia del condono edilizio e il ruolo dell'azione pubblica

A Roma il condono edilizio rappresenta un'importante politica pubblica con effetti rilevanti sul funzionamento del mercato immobiliare, sulle modalità di accumulazione della ricchezza delle famiglie,

sulla pianificazione del territorio e, infine, sulla strutturazione delle domande collettive e dei meccanismi di mobilitazione, mediazione e rappresentanza a livello locale.

Il numero di richieste di condono restituisce anche la misura di questi impatti definendo le dimensioni dei mercati professionali e di quelli politici coinvolti. A Roma esiste un'economia del condono edilizio che coinvolge i ceti medio-alti dei municipi centrali – che di frequente si sono affidati a un professionista per ottenere il condono di piccole trasformazioni realizzate nelle loro abitazioni urbane – e, ancor di più, i ceti medio-bassi di quei municipi periferici dove si è concentrata l'espansione abusiva degli anni Cinquanta-Ottanta del Novecento – che di frequente, per ottenere il condono della propria abitazione, si sono affidate a più sofisticate strutture di intermediazione che, come abbiamo visto, svolgono più ampie funzioni anche nell'ambito della pianificazione urbanistica e nella realizzazione di opere pubbliche.

A questa vasta e diversificata domanda sociale l'azione pubblica locale ha risposto, nel periodo in oggetto, secondo modalità di cui in questa sede interessa sottolineare due aspetti. Da una parte, la forte variabilità dei livelli di produttività che – al di là delle diverse condizioni poste dai tre dispositivi di condono e dalla forte riduzione del personale addetto – sembra suggerire l'avvicinarsi di letture più o meno discrezionali delle norme dovute, come abbiamo visto, al mutare delle preferenze politiche e da fattori organizzativi che, almeno in parte, dalle prime dipendono. Dall'altra, lo stato di persistente tensione rispetto alla definizione di tali fattori organizzativi attraverso processi di esternalizzazione che hanno visto l'amministrazione, in questa come in altre politiche, moltiplicare spazi di contrattualizzazione, negoziazione ed esternalizzazione, sia in direzione di soggetti dell'economia pubblica, sia in direzione delle comunità professionali e di nuovi dispositivi ibridi di rappresentanza e intermediazione.

Come testimoniano i numeri, se l'efficacia rispetto alla razionalità ufficiale di tale politica – regolarizzare la condizione dei richiedenti condono laddove compatibile con le norme e contestualmente reprimere i casi nei quali tale compatibilità non sussiste – sembra piuttosto limitata quella nei confronti della strutturazione del vasto e popolato campo di attori dell'economia del condono edilizio appare viceversa elevata.

Riferimenti bibliografici

- BISSO M. e PICCOZZA C. (2011), *"Roma condonata"*, La Repubblica, 15 November.
- CELLAMARE C. (2010), "Politiche e processi dell'abitare della città informale/abusiva romana", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 97-98, pp. 144-167.
- CENTOFANTI N. (2006), *L'abusivismo urbanistico ed edilizio: vigilanza, controlli, reati, sanzioni civili, penali e fiscali: casi pratici e giurisprudenza*, Milano, Giuffré.
- COPPOLA A. (2008), "Esclusione sociale, movimenti urbani e poteri locali. 1945-89. Il caso delle borgate romane", in M. Cremaschi (a cura di), *Tracce di Quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Milano, FrancoAngeli.
- COPPOLA A. (2014), "Evolutions and Permanences in the politics and policy of informality: notes on the Roman Case", *Urbanisticatre*, 2, pp. 35-41.
- COPPOLA A. (2016), "Roma la metropolizzazione parassitaria e i suoi modi informali", in C. Cellamare (a cura di), *Oltre il raccordo. Abitare l'Altra Roma*, Roma, Donzelli.
- COPPOLA A. (2017), "Inganni e fallimenti della retorica del recupero. Interpretazioni critiche delle politiche dell'abusivismo a Roma", in M. Carta e P. La Greca (a cura di), *Cambiamenti dell'Urbanistica. Responsabilità e strumenti al servizio del paese*, Roma, Donzelli.
- LEGAMBIENTE (2014), *Abusivismo. L'Italia frana, il Parlamento condona*, Roma.
- IL TEMPO (2017), "Periferia romana, i consorzi di autorecupero scendono in piazza contro la Raggi", *Il Tempo*, 2 February.
- LUCCIARINI S. (2018), *Pratiche urbane e coesione sociale, Sociologia Urbana e Rurale* (in corso di pubblicazione).
- MARTINELLI N. e SAVINO M. (2017), "Demolizioni: per riconquistare i beni pubblici e mitigare i rischi", in F. Curci, E. Formato e F. Zanfi (a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Roma, Donzelli.

- PARISI A. (2017), "Nota giuridica sull'attuale contesto normativo. Nodi da sciogliere per l'innovazione delle politiche e dei progetti di riqualificazione nei territori dell'abusivismo", in F. Curci, E. Formato e F. Zanfi (a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Roma-Bari, Donzelli.
- RISORSE PER ROMA, UO CONDONO EDILIZIO (2014), *Piano triennale di prevenzione della Corruzione, Report, Roma*.
- RISORSE PER ROMA, UO CONDONO EDILIZIO (2017), *Relazione per la VIII Commissione Capitolina Permanente – Urbanistica, Roma*.
- RIZZO S. (2017), "Condoni a Roma. Una piaga lunga 32 anni e 200.000 pratiche", *La Repubblica*, 7 September.
- ROMA CAPITALE (2017), "Condono, nuovo ufficio di scopo: controlli garantiti, meno pratiche inevase", testo online disponibile al sito: <http://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW1810027> (ultimo accesso: 28/01/2018).

PARTE IV

SERVIZI PUBBLICI E PARTECIPATE

11. Razionalizzazione delle società comunali a partecipazione pubblica

Maria Vittoria Ferroni

11.1. Premessa. La razionalizzazione delle società partecipate e il caso di Roma

Il proliferare della società a partecipazione pubblica non necessariamente produttive e non indispensabili per perseguire fini istituzionali dell'ente o la gestione di servizi pubblici è stato ritenuto il risultato di una cattiva regolazione al quale porre un freno, almeno dal 2006. Inoltre la legge di stabilità del 2015 (legge n. 190 del 2014), muovendo dalle risultanze del Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica in tema di razionalizzazione delle società partecipate dagli enti locali, ha previsto all'articolo 1, comma 611 che, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, gli enti pubblici, a decorrere dal 1 gennaio 2015, avviassero un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse.

Tale percorso è stato proseguito e reso obbligatorio dalla legge delega 7 agosto 2015, n. 124 che ha previsto l'adozione di un testo unico di disciplina delle società a partecipazione pubblica. Il decreto legislativo n. 175 del 2016 disciplinando la costituzione, l'acquisto, il mantenimento e la gestione delle società a totale o a parziale partecipazione pubblica sia diretta che indiretta, ha tipizzato le finalità che le amministrazioni possono perseguire attraverso lo strumento societario e ha specificato i tipi di società che non possono

essere costituite dalle amministrazioni, ossia quelle aventi per oggetto produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

In tale decreto sono state inserite delle puntuali disposizioni in materia di piani di razionalizzazione, le quali sono il risultato, solo in parte rivisitato, di regole normative pregresse, ancorché episodiche. La novità del decreto citato è di avere disposto una duplicazione della razionalizzazione delle società partecipate sia attraverso un piano straordinario (articolo 24) da adottarsi una sola volta, obbligatoriamente, al momento dell'entrata in vigore del testo unico; sia tramite un piano ordinario (articolo 20) che andrà adottato successivamente ogni anno volto a monitorare e aggiornare la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (Pettinari, 2017).

Le amministrazioni sono state quindi obbligate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto (e quindi entro il 23 marzo 2017) a una ricognizione straordinaria (da effettuare mediante l'adozione di un provvedimento motivato secondo l'articolo 24 del citato decreto), di qualsiasi forma di partecipazione societaria, sia diretta che indiretta, in relazione alla quale doveva essere vagliata sia la funzione sia la necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Tali scelte inoltre dovevano essere motivatamente vagliate "in ordine alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria" (art. 5) anche con riguardo "alla compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei Trattati Europei e in particolare con la disciplina in tema di aiuti" (Bonura, Fonderico, 2016). Le società che non rispondevano ai requisiti espressamente indicati dalla legge dovevano essere alienate o liquidate o sottoposte a fusione. L'esito della ricognizione doveva essere comunicato alla sezione competente della Corte dei Conti e alla struttura istituita nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Dal 2018 è previsto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di verificare annualmente, mediante l'adozione di un piano ordinario, di non detenere partecipazioni in società che non siano rispettose del disposto del d.lgs. n. 175 del 2016.

11.2. Il processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica di Roma Capitale (2014-2017)

Roma Capitale, a partire dal 2014, ha adottato diverse deliberazioni nelle quali sono state individuate le società partecipate direttamente o indirettamente e le azioni proposte di mantenimento oppure di liquidazione o cessione onerosa o fusione delle medesime in forza dei criteri fissati dalla legge.

Ci si soffermerà in particolare sulle due deliberazioni che appaiono di maggior rilievo negli ultimi anni: la deliberazione n. 194 del 3 luglio 2014 (Giunta Marino); e la deliberazione n. 53 del 28 settembre 2017 (Giunta Raggi).

Con la deliberazione n. 194 del 3 luglio 2014, avente ad oggetto *“Analisi del disequilibrio finanziario e del piano di rientro di Roma Capitale”* (Giunta Marino) la razionalizzazione delle società partecipate è stata inserita come azione preponderante nel piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale del bilancio di Roma Capitale.

Dalla relazione allegata alla deliberazione è emerso che Roma Capitale partecipava direttamente al capitale sociale di diciotto società, e di altri soggetti: una mutua assicuratrice, due aziende speciali, due istituzioni e varie fondazioni¹.

Nella relazione viene affermato che Roma Capitale sarebbe ricorsa in un modo eccessivo al modello organizzativo delle società partecipate e che quindi sarebbe sussistita la necessità “di provvedere a un piano di riordino ben più radicale di quanto sinora prospettato” (p. 57). Ossia nel 2014 la Giunta Marino dichiara che l’eccessivo ricorso alle società partecipate avrebbe determinato una distorsione

¹ Le 18 società di capitali comprendevano:

- una società quotata (ACEA SpA) controllata al 51% del capitale;
- 9 società partecipate in misura totalitaria e affidatarie *in house*;
- 8 società partecipate con quote di minoranza, comprese tra l’1,33% e il 28,37% del capitale” (relazione del 3 luglio 2014, p. 57).

Prosegue la relazione: “Tale sistema costituisce una realtà di circa 30 mila dipendenti (circa 37 mila considerando anche le partecipazioni minoritarie e un fatturato complessivo che si aggira intorno ai 5,5 miliardi di euro — quasi 7 miliardi, includendo le partecipazioni di minoranza)”.

del mercato e una decuplicazione delle spese per Roma Capitale, oltre a una opacità nella selezione dei dipendenti assunti senza essere soggetti a un concorso pubblico.

Il profilo più delicato, come è emerso dalla suddetta relazione (e che si manifesta anche nel 2017 nella relazione al Piano straordinario della Giunta Raggi) ha riguardato le società che svolgevano i servizi pubblici locali e in particolare le partecipazioni indirette delle società AMA², ATAC³ e ACEA.

La previsione per AMA nel 2014 è stata che avendo ben undici partecipazioni in altre società, ne sarebbero dovute rimanere solo due; per il gruppo ATAC la scelta del 2014 è stata quella di non avere più partecipazioni di secondo livello. Per il gruppo ACEA la relazione ha rinviato al nuovo Consiglio di Amministrazione il compito di sviluppare “una visione strategica di ampio respiro che sia all’altezza del ruolo della quotata come player di rilievo nazionale” (relazione, p. 74). Ossia delle numerose società partecipate da ACEA, di cui non viene fornita una dettagliata analisi, non è stata prevista alcuna azione di razionalizzazione.

Nella relazione sono state poi affrontate le scelte da intraprendere per le società partecipate direttamente da Roma Capitale che erogavano servizi strumentali. A tal proposito è stata prevista la liquidazione o la cessione della Servizi Azionisti Roma SRL (partecipata al 100%) di Roma Patrimonio SRL (partecipata al 100%). Mentre è stata deciso di mantenere la partecipazione in Zètema progetto cultura SRL, Aequa Roma SpA., Roma Metropolitane SRL e Roma Servizi per la Mobilità SRL (partecipata al 100%), nonché la partecipazione in Risorse per Roma SpA (partecipata al 100%)⁴.

² Per il gruppo AMA l’indicazione della relazione è stata di cedere o liquidare nove tra società e organismi partecipati, mantenendo le partecipazioni in EPsistemi SRL e in Ecomed SRL, nonché provvedendo alla fusione per incorporazione in AMA di AMA Soluzioni Integrate.

³ Per il gruppo ATAC la scelta è stata la cessione o liquidazione di Trambus Open, Bravobus SRL, SMS Sicurezza Mobilità, Consel SCARL, Banca Etica SCPAp. , BCC Roma, Polo Tecnologico Industriale Romano SpA e la fusione per incorporazione in ATAC SpA di OGR.

⁴ È stata inoltre prevista la cessione delle quote minoritarie di partecipazione in BCC Roma, Alta Roma, Centrale del Latte. Invece è stata mantenuta la partecipazione in Aeroporti di Roma e in Eur SpA con la motivazione che tale scelta derivava dalla

La delibera Marino sulle società partecipate, ancorché si sia posta l'obiettivo di una razionalizzazione delle società partecipate da Roma Capitale appare non chiara e approfondita, forse il risultato di una ricognizione troppo veloce. Dalla lettura della delibera e della relazione allegata non emerge un quadro chiaro della situazione di ciascuna società, né sotto il profilo delle perdite o dei guadagni realizzati dalle società partecipate direttamente o indirettamente da Roma Capitale, né del rapporto tra amministratori e dipendenti, impedendo un'effettiva analisi costi/benefici. Inoltre la delibera è volta a iniziare un percorso di razionalizzazione senza una puntuale indicazione della tempistica entro cui dovrebbe essere realizzata.

La delibera n. 53 del 28 settembre 2017 (Giunta Raggi) si situa in contesto normativo in parte diverso. Essa è stata obbligatoriamente adottata, al fine di rispettare le prescrizioni del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175. Si tratta di un provvedimento di ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, direttamente o indirettamente, da Roma Capitale alla data del 23 settembre 2016, e delle azioni da intraprendere, cui è allegata una relazione tecnica avente ad oggetto *“Revisione straordinaria art. 24 d.lgs. 175/2016 e s.m.i.”*

La relazione è strutturata, oltre a una parte introduttiva in una scheda tecnica e in una scheda informativa. Dalla prima si riesce a evincere per ciascuna società in modo chiaro: l'anno in cui è stata costituita, i risultati di esercizio degli ultimi cinque anni (dal 2015) la tipologia di partecipazione (diretta o indiretta) e la quota di

possibilità di sviluppare politiche strategiche per l'amministrazione comunale. Nella relazione è considerato caso speciale il Centro Agroalimentare Romano per cui si stava procedendo alla fusione con la controllata al 100% CARGEST. Nello stesso processo organizzativo rientra anche la proposta di incorporare il Centro Ingrosso Fiori. Per la società Investimenti, “il mantenimento risulta necessario fino al raggiungimento del riequilibrio finanziario che lega, all'interno della compagine societaria, la gestione dell'ex Fiera di Roma con la nuova” (relazione, p. 74). Infine per Assicurazioni di Roma (partecipata da Roma Capitale al 74,35% e per il resto detenuta da AMA e ATAC) è stata considerata l'ipotesi della cessione in quanto l'attività non appare riconducibile alle finalità proprie di Roma Capitale. Con la deliberazione n. 13 del 23/03/2015 Roma Capitale, proseguendo la razionalizzazione delle società partecipate, ha disposto la cessione delle quote di partecipazione nelle società: ACEA ATO2, Aeroporti di Roma SpA, Centro Agroalimentare Roma SpA (CAR); Centro Ingrosso Fiori SpA (CIF); EUR SpA; Banca Credito Cooperativo; Centrale del Latte di Roma SpA.p.

partecipazione di Roma Capitale; l'attività svolta dalla società partecipata in favore dell'amministrazione e quale sia l'esito della ricognizione e le modalità (se necessarie) di razionalizzazione. Nella scheda informativa sono approfonditi la *mission* e l'oggetto sociale di ogni società partecipata. In adempimento all'articolo 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 è poi indicato espressamente quale sia il presupposto giuridico per il mantenimento o la dismissione della società partecipata ex art. 4 del d.lgs. n. 175/2016. Ossia per il mantenimento deve ricorrere una delle ipotesi di cui all'articolo 4 comma 2 (produzione di un servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di un'opera pubblica; realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato; autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie). Inoltre, ai fini del rispetto dell'articolo 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, nel prospetto è stato rappresentato se la società avesse o meno un numero di amministratori inferiori ai dipendenti; se la medesima svolgesse attività analoghe o simili a quelle svolte da altre partecipate di Roma Capitale; se il fatturato medio nel triennio precedente al d.lgs. n. 175 del 2016 fosse stato superiore a cinquecentomila euro; se la società avesse conseguito un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; se fosse in corso un'attività di monitoraggio dei conti di funzionamento nella prospettiva di una riduzione della spesa; se la società necessitasse di aggregazione con altre. Inoltre la scelta di mantenere o alienare (liquidare o recedere da) una società partecipata è stata motivata in modo puntuale per dimostrare il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 5 commi 1 e 2 del d.lgs. n. 175 del 2016.

La relazione fornisce un quadro esaustivo delle società partecipate direttamente e indirettamente da Roma Capitale e delle disfunzioni, legate soprattutto alle perdite di esercizio, alla non inerenza di alcune società né con lo svolgimento di servizi pubblici né con attività strumentali di Roma Capitale, al rapporto amministratori/numero dei dipendenti. Per il cittadino è possibile ricavare informazioni

trasparenti dalle schede. Appare invece meno esplicita la scelta verso l'eventuale personale in eccedenza di alcune società, rispetto al quale viene affermato che saranno intraprese tutte le possibili tutele rispetto ai livelli occupazionali.

Dalla relazione allegata alla delibera n. 53 del 2017 si evince che, delle partecipazioni dirette di Roma Capitale, ancora in essere nel 2017, nove verranno mantenute (AMA SpA, ATAC SpA, Aequa Roma SpA, Risorse per Roma SpA, Roma Metropolitane SRL, Roma Servizi per la Mobilità SRL, Zètema Progetto Cultura SRL, ACEA ATO 2, Centro Agroalimentare Roma SCPA) mentre sette saranno oggetto di razionalizzazione (la Centrale del Latte di Roma SpA⁵, Aeroporti di Roma SpA⁶, la società Investimenti SpA⁷; il Centro Ingrosso Fiori SpA, la Roma Patrimonio SRL, l'Agenzia Regionale per la promozione turistica del Lazio SpA e la Servizi Azionisti Roma SRL sono in liquidazione). Subito dopo la pubblicazione della relazione tecnica, ATAC è stata ammessa dal Tribunale fallimentare alla procedura di concordato preventivo.

ATAC, tra le società in house di Roma Capitale, è espressione di una grave disfunzione funzionale e organizzativa che per molti anni pagheranno i cittadini di Roma. Vi è da chiedersi, in proposito, se non sarebbe molto più opportuno far svolgere un servizio a un soggetto privato, che si potrebbe remunerare con le tariffe.

⁵ In relazione alla Centrale del Latte di Roma SpA vi è un contenzioso con la Parmalat SpA relativo alla titolarità del pacchetto di maggioranza. È stata prevista la cessione a titolo oneroso entro il 30 settembre 2018 dei pacchetti oggetto di contenzioso con la motivazione che la società svolge un'attività non strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali di Roma Capitale

⁶ Per Aeroporti di Roma SpA, nella quale Roma Capitale aveva una partecipazione minoritaria pari all'1,3%, è stata prevista la cessione a titolo oneroso. A seguito dell'asta pubblica è stata effettuata l'aggiudicazione provvisoria delle quote alla Società Atlantia SpA (già azionista di maggioranza con il 95,9%).

⁷ Per la società Investimenti SpA, di cui Roma Capitale aveva una quota del 21,7%, è previsto il recesso da attuarsi entro il 31 maggio 2021. La società ha per oggetto la realizzazione, l'organizzazione e la gestione di un sistema fieristico-espositivo, congressuale e di servizi per la commercializzazione a livello locale, nazionale e internazionale di beni e servizi. In particolare, è stato previsto il recesso poiché, avendo accertato la chiusura in perdita degli ultimi cinque bilanci approvati, si è determinata la cessione della partecipazione in base alle disposizioni Statutarie, del Codice civile e del d.lgs. n. 175/2016.

Dalla revisione straordinaria risulta esclusa ACEA SpA, in quanto, quale società quotata in borsa, appare estranea all'applicazione del d.lgs. n. 175 del 2016, stante la previsione dell'articolo 1 comma 5 che stabilisce l'applicazione alle società quotate solo se espressamente previsto.

Per la stessa ragione sono state escluse dalla revisione straordinaria le trentotto società partecipate da ACEA SpA. Si ritiene in proposito, alla luce dei profili che sono emersi per le società partecipate da AMA SpA e da ATAC SpA, con bilanci di esercizio spesso in perdita, che sarebbe opportuno sottoporre, al di là dell'obbligo di legge, a un approfondito esame anche la molta estesa partecipazione di ACEA SpA in altre società e che Roma Capitale rendesse trasparenti e comprensibili i risultati di esercizio del gruppo, in particolare la redditività o meno delle partecipazioni.

È stata esclusa dalla revisione straordinaria anche EUR SpA in quanto inserita nell'allegato A del d.lgs. n. 175 del 2016, che contiene un elenco di società o gruppi cui non si applicano le suddette regole.

La problematica più delicata ha riguardato le società partecipate indirettamente da Roma Capitale le quali, fino al 2014, erano in numero molto elevato. In tale contesto, è apparsa quanto mai opportuna la razionalizzazione cui sono state sottoposte le società partecipate di AMA SpA e di ATAC SpA (già decisa e in parte avviata dalla precedente Giunta Marino). È prevista per la quasi totalità delle società partecipate da AMA (Roma Multiservizi SpA, Cisterna Ambiente SpA, Polo Tecnologico Industriale Romano SpA; Consel SCARL; Servizi Ambientali Gruppo AMA SRL, EP Sistemi SRL, Ecomed SRL, Marco Polo SRL) la cessione a titolo oneroso o la liquidazione; per le due società ancora partecipate da ATAC (Consel SCARL, Polo tecnologico Industriale Romano SpA) la cessione a titolo oneroso.

Alla luce del piano delle razionalizzazioni espone, che segnano una positiva inversione di marcia rispetto al numero esorbitante di società a partecipazione pubblica di Roma Capitale, occorrerà verificare la tempistica con cui tali azioni verranno intraprese. In ogni caso, pur non essendo allo stato possibile verificare tale dato, è stato affermato che tale razionalizzazione condurrà a un risparmio iniziale di novanta milioni di euro, ottanta una tantum e dieci ogni anno.

Riferimenti bibliografici

BONURA H. e FONDERICO G. (2016), "Il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica", *Giorn. dir. amm.*, 6, pp. 274ss.

PETTINARI C. (2017), "I piani di razionalizzazione", in F. Cerioni (a cura di), *La società pubbliche nel Testo Unico. d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Milano, Giuffré, pp. 428-452.

12. Una politica da buttare? AMA, il comune e “gli altri” nella gestione dei rifiuti

Giulio Citroni

Sulla gestione della politica dei rifiuti a Roma, e sul suo sostanziale fallimento, negli ultimi anni si è detto e scritto molto nella cronaca locale e nazionale. Almeno tre elementi saltano all’occhio. Il primo è l’emergenza rifiuti che torna alla ribalta a intervalli regolari, con i maiali fotografati tra i cassonetti, le immagini della “più grande discarica d’Europa”, i blitz negli impianti sovraccarichi, sottoutilizzati, contestati. Un problema di efficacia, quindi, legato allo sviluppo di un servizio all’altezza delle sfide della città e alla programmazione e realizzazione degli impianti che rimane ostaggio di violentissimi conflitti interistituzionali tra i diversi livelli di governo coinvolti.

Il secondo elemento che trova ampia eco nei mezzi di comunicazione è la situazione economica e patrimoniale di AMA, la società di gestione *in house* di Roma Capitale: per il 2016, i bilanci del Comune indicano in 854 milioni di euro il totale degli oneri derivanti da AMA per l’amministrazione. Si tratta di circa la metà di tutti gli oneri legati alle società partecipate di Roma Capitale, e di circa un decimo del totale di tutti gli oneri da partecipate registrati dai comuni italiani¹.

Il terzo elemento è il “balletto delle nomine” ma, anche, delle dimissioni, delle crisi, delle indagini e degli arresti che, non solo nei recenti fatti della Giunta M5S, ma anche negli anni precedenti hanno investito assessori, amministratori delegati, direttori, consulenti di AMA e del Comune. A testimonianza di una struttura di *governance* instabile,

¹ Dati: bilancio di previsione 2016-2018 di Roma Capitale, pagina web Amministrazione Trasparente di Roma Capitale, banca dati CONSOC.

preda di interessi e reticoli a essa esterni, poco istituzionalizzata e certamente assai conflittuale.

In questo contributo si mira a legare questi aspetti in una sintetica ricognizione dei fatti principali e delle dinamiche di governo che invevano una “*governance* improbabile” del settore dei rifiuti. In questo senso, non intendiamo partire da un’idea “romanocentrica” della questione dei rifiuti, o da un presupposto di eccezionalità del caso romano: si muoverà quindi non dalla storia di Roma ma da una brevissima ricostruzione delle politiche relative al settore dei rifiuti solidi urbani (RSU) in Italia, sulla base dell’ipotesi che le premesse normative e di *policy* nazionale non abbiano facilitato il compito delle città e dei territori.

12.1. Multilivello e pubblico-privata: l’improbabile *governance* dei rifiuti

Si può parlare di una *policy* dei RSU² in Italia a partire all’incirca dalla metà degli anni Novanta (Citroni, Lippi, 2009), quando con il decreto c.d. “Ronchi”³ si recepiscono tre direttive europee del 1991 (la n. 156 sui rifiuti e la n. 689 sui rifiuti pericolosi) e del 1994 (la n. 62 sugli imballaggi). Prima di allora, la “nettezza urbana” era stata sostanzialmente un fatto di igiene pubblica. Dopo di allora, così come nel più ampio settore dei servizi pubblici locali (SPL), si sono delineate un’industria, una normativa e una *policy* che fanno dei rifiuti una questione ambientale, economica, industriale, istituzionale e politica.

Per perseguire obiettivi di industrializzazione, razionalizzazione, autonomia della gestione dalla politica, sostenibilità economica, il decreto Ronchi e le altre norme in materia di SPL hanno introdotto dispositivi come l’intercomunalità della regolazione e della gestione (gli ATO – Ambiti Territoriali Ottimali), nuovi sistemi tariffari (ad es. la Tariffa di Igiene Ambientale – TIA), incentivi ad affidare la gestione a

² L’ambito che ci interessa è quello della raccolta e del trattamento dei rifiuti solidi urbani (RSU): *raccolta* intesa come spazzamento urbano e prelievo dei rifiuti prodotti dalle utenze domestiche e assimilate; *trattamento* inteso come insieme di tecniche di recupero o smaltimento (riciclaggio, incenerimento, deposito in discarica, ecc.); *RSU* con esclusione dei rifiuti industriali che seguono un ciclo distinto che non si configura come servizio pubblico locale.

³ Si tratta del d.lgs. 22/1997, poi confluito nel testo unico dell’ambiente d.lgs. 152/06.

terzi tramite gara (l'eventualità di un obbligo è stata impedita dal referendum del 2011).

A tutti gli effetti, però, il disegno di *policy* – pur intellettualmente avanzato e lucido (cfr. Viale, 1999) – non trova realizzazione se non a costo di una enorme complessità istituzionale, che si dispiega in un'estesissima e densissima rete di *governance* articolata sia in verticale (centro-periferia) sia in orizzontale (pubblico-privato):

- lungo la dimensione centro-periferia, importanti poteri sono attribuiti a tutti i livelli di governo (Dreyfus *et al.*, 2010): allo Stato la legislazione, gli obiettivi, i fabbisogni e gli standard, alle Regioni pianificazione e programmazione, agli ATO regolazione e organizzazione della gestione, ai Comuni i compiti più strettamente igienico-sanitari, alle Province e alle Città Metropolitane compiti variabili nel tempo e da una regione all'altra;
- lungo la dimensione pubblico-privato, a partire dagli anni Novanta retoriche e legislazione hanno privilegiato il ricorso ad affidamento tramite gara a soggetti terzi (società private o miste), o in house a società pubbliche “formalmente” privatizzate (trasformate cioè in SpA, Citroni, 2009); nel campo dei rifiuti, la gestione di tecnologie e servizi più vari che in altri settori ha fatto sì che alla centralità di società comunali di raccolta dei rifiuti come AMA si siano affiancati soggetti privati o pubblico-privati con ruoli decisivi nella raccolta differenziata, nella gestione di impianti, ecc. (Citroni, Lippi, 2009).

La vicenda romana va quindi letta (anche) nel quadro della *policy* nazionale dei rifiuti, che ha avviato processi di “efficientamento” e semplificazione di dubbio successo, poiché sono risultati ampiamente dipendenti da strategie e dinamiche locali sebbene diretti da norme, dibattiti e conflitti politici nazionali; sul piano locale hanno contato ovunque, da un lato, la presenza di imprese “storiche” di servizio pubblico, la loro integrazione o mancata integrazione energia-rifiuti, il loro rapporto con la politica (cfr. Galanti, 2016); e, dall'altro, la capacità di governo di reti inter-istituzionali tra i comuni, e tra questi e gli enti sovraordinati, la presenza di un partito che facesse da collante, la consuetudine alla collaborazione, gli equilibri di potere tra livelli di governo (cfr. Profeti, 2016). Tutti elementi che, come vedremo, non hanno giocato a favore nel caso romano.

12.2. Roma e il Lazio tra malgoverno e malagovernance: due decenni di fallimenti

Caustiche le parole con cui la Commissione parlamentare di inchiesta sui rifiuti introduce la sua relazione sul Lazio nel 2012:

“L’unico obiettivo che pare essere stato perseguito e, puntualmente, raggiunto è quello di una generalizzata ‘deresponsabilizzazione’ attraverso complesse e disparate modalità, che vanno dalla creazione di strutture commissariali a reiterate e sterili interlocuzioni fra gli enti.”⁴

Nella stessa relazione, si documenta come gli impianti di trattamento dei rifiuti esistenti operino per solo circa due terzi della loro capacità, la raccolta differenziata sia sotto il 25%, gli investimenti siano crollati lasciando gli impianti in condizioni di obsolescenza; si decreta quindi “il fallimento di tutti gli obiettivi fissati dal decreto legislativo [c.d. Ronchi] n. 22 del 1997 e dalla stessa programmazione regionale”⁵.

Siamo negli anni in cui il dibattito sul “dopo-Malagrotta” fa emergere tutte le contraddizioni latenti del sistema politico-amministrativo regionale e locale. Anche nelle condizioni potenzialmente favorevoli, e non scontate, di sostanziale allineamento politico tra la Regione (governata da Polverini) e il Comune (guidato da Alemanno), i conflitti sono violentissimi.

A metà giugno 2011 il governo italiano ha ricevuto la comunicazione di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea per violazione della direttiva 31/99: oggetto della contestazione è lo smaltimento nella discarica di Malagrotta (“l’ottavo colle”, la più grande discarica d’Europa) di rifiuto “tal quale”, cioè non precedentemente smistato o trattato (Fulloni, 2011). Dopo un decennio di commissariamento, è la dichiarazione di fallimento di un intero sistema di governo e di gestione del problema rifiuti.

A poco sono valse ripetute tornate di pianificazione e ri-pianificazione regionale. Nel 2002 la giunta regionale di Storace aveva prodotto

⁴ Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle Attività Illecite Connesse al Ciclo dei Rifiuti, XVI Legislatura, *Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio*, doc. XXII n. 11, 3 luglio 2012, p. 9.

⁵ *Ivi*, p. 12.

un piano rifiuti ampiamente contestato per gli obiettivi irrealistici di raccolta differenziata e per la contemporanea previsione di un sistema di inceneritori che – peraltro – non vedranno mai la luce; seguirà un piano commissariale nel 2003, a cui seguirà un piano commissariale nel 2008, a cui seguirà un nuovo piano regionale nel 2012 (giunta Polverini), l'ultimo, a oggi, approvato sulla scia della messa in mora UE.

A poco varranno pure i tentativi di mettere in funzione, da un lato, una discarica "provvisoria" a integrazione di Malagrotta, dall'altro gli impianti di trattamento che permettano di ridurre i conferimenti in discarica: proprio il piano del 2012 nasce a valle delle prime furibonde polemiche scatenate dalla proposta di "*siting*" (localizzazione) di una discarica post-Malagrotta.

Quella del documento di *siting*, ben ricostruita da Iervolino (2013) è una storia interessante perché nella sua contorta e a tratti ridicola evoluzione incarna la classica sindrome "DAD" del *policy-maker* incapace di dialogare e aprire al confronto partecipativo: *Decide* (tendenzialmente in solitudine), *Annuncia* (unilateralmente), e si trova poi a dover *Difendere* (da cui, appunto, D-A-D) un progetto che è facilmente attaccabile da chiunque si senta danneggiato o voglia intralciare il percorso politico del decisore (Bobbio, 2004). È così che la Regione si trova nell'estate 2011 a presentare un documento di individuazione di siti idonei, basato su un processo di indagine molto sommario, che continuerà a sollevare proteste per mesi e anni a venire via via che altri soggetti lo riesumeranno, altri ne riprenderanno parti con goffi copia-incolla, altri ne faranno oggetto di denunce in tribunale.

Ciò che preme sottolineare, è che il sistema di riparto di competenze previsto dal decreto Ronchi si è scontrato nel Lazio e a Roma con un livello di conflittualità, di approssimazione nella gestione delle relazioni interistituzionali, e di irresponsabilità di ciascun livello politico-amministrativo che ha permesso a ogni giunta (grazie anche all'alternanza quasi permanente a tutti i livelli) di rimandare, contraddire, dissimulare, ricattare. Per fare un esempio solo apparentemente tecnico, si può ricordare come la definizione degli ambiti di gestione "ottimali" (ATO) sia un potere della Regione che è stato brandito a più riprese con tono minaccioso verso il Comune di Roma – giacché la definizione di un ambito solo comunale costringerebbe la Capitale a

smaltire i propri rifiuti entro il proprio territorio⁶.

Dentro questo quadro di rapporti “verticali” che ha compromesso il sistema rifiuti regionale, si dipana – come vedremo – l’ancor più complicato sistema di rapporti “orizzontali”, tra pubblico e privato, che riguarda AMA e il Comune, ma anche Cerroni, la Regione, e non solo.

12.3. Tra pubblico e privato: i confini mobili della gestione dei rifiuti a Roma

Da un lato AMNU, poi AMA; dall’altro Giovi, Co.La.Ri e le altre; in mezzo SOGEIN, Consorzio Trattamento Rifiuti, Consorzio GAIA, Lazio Ambiente: società pubbliche e società private, certamente; ma anche un “mondo di mezzo” di società miste – comunali e regionali – che a intervalli regolari hanno suscitato speranze (poche) e generato scandali (tanti). È nell’interfaccia, sempre mutevole, tra pubblico e privato, che si è giocata l’altra parte del fallimento delle politiche dei rifiuti a Roma.

Come ricostruiscono efficacemente Bonaccorsi *et al.* (2012) le difficoltà iniziano già negli anni Cinquanta, con la prima gara per la pulizia delle strade annullata per il conflitto di interessi di un funzionario coinvolto; alla prima gara andata effettivamente in porto, che nel 1960 affida la costruzione di quattro stabilimenti di smaltimento a quattro diverse società, segue a ruota l’acquisizione di tre di queste società da parte di Manlio Cerroni, che inizia così a costruire il suo monopolio.

Finché a metà degli anni Settanta, con le giunte a guida comunista, non si crea SOGEIN, società mista pubblico-privata (partner privato è lo stesso Cerroni): finirà presto travolta dalle accuse di essere di fatto la mangiatoia di tutti i partiti politici, e di aver messo intanto in moto il sistema per cui le società pubbliche conferiscono in discarica anche ciò che potrebbe essere avviato a recupero, col duplice vantaggio di risparmiare due soldi e di favorire il privato con cui fanno affari leciti e illeciti.

Non andrà meglio, anni dopo, alla società mista GAIA⁷, con cui il

⁶ Si veda in proposito il resoconto della (movimentata) seduta del Consiglio Regionale del Lazio del 12 giugno 2012.

⁷ Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle Attività Illecite Connesse al Ciclo dei

Comune di Roma partecipa alla gestione del termovalorizzatore di Colleferro: in una gestione priva di qualunque controllo efficace, finiscono per bruciare rifiuti di ogni tipo, mentre i valori delle emissioni vengono manomessi con una semplice password da chiunque voglia farlo.

Intanto, AMA non ha vissuto una fase nemmeno lontanamente paragonabile a quella della ristrutturazione societaria di ACEA operata da Rutelli, Lanzillotta e poi Veltroni (cfr. Galanti in questo volume, cap. 14), né ha avuto un ridisegno delle strategie operative paragonabile a quello di altre *utility* del Centro-Nord⁸: “si è accollata storicamente soltanto l’aspetto più oneroso del ciclo dei rifiuti, cioè lo spazzamento e la raccolta dei rifiuti, mentre non è mai entrata nell’aspetto più remunerativo, o comunque meno oneroso, che è quello dello smaltimento” – a tutto vantaggio dello storico partner privato.

Negli anni della giunta Alemanno, gli investimenti di AMA sono definitivamente crollati, lasciandola incapace di qualunque possibile ipotesi di sviluppo⁹; mentre il tentativo di Marino di rimettere ordine ai rapporti tra l’azienda e il Comune, con le nuove linee di indirizzo e il nuovo contratto, è passato di mano, ancora incompiuto, dapprima al commissario Tronca e, poi, alla sindaca Raggi. E in tutte le delibere con cui la Capitale in questi anni ha dovuto indicare le partecipate da mantenere (cfr. Ferroni in questo volume, cap. 11) sorprende non tanto la costante inclusione di AMA, più che legittima, quanto l’approssimazione delle ragioni addotte, scarse e poco significative, a indicare l’assenza di una reale strategia.

12.4. Tutt’altro (s)partito? La giunta Raggi e AMA SpA

Mentre i livelli di governo si rimpallano le responsabilità, AMA e il Comune non sviluppano una strategia industriale e aziendale, Cerroni

Rifiuti, XVI Legislatura, *Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio*, doc. XXII n. 6, 2 marzo 2011, pp. 62ss.

⁸ Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle Attività Illecite Connesse al Ciclo dei Rifiuti, XVI Legislatura, *Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Lazio*, doc. XXII n. 6, 2 marzo 2011, p. 35.

⁹ Si vedano i dati contenuti nella *Relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull’attività svolta* dell’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale.

governa la gestione dei rifiuti della Capitale – e ciò come abbiamo detto da decenni – il rapporto tra partiti, amministrazioni, aziende, che è fatto anche di arresti, girandole di nomine e dimissioni.

In principio fu Renato Primiani, direttore generale AMNU, arrestato nel 1985; coinvolto anche l'assessore Angrisani. Poi fu Antonio Delle Fratte, presidente AMNU dal 1990 al 1992, arrestato nel 1993 dopo che molti altri arresti hanno decimato le giunte socialiste. Più di recente, ovviamente, Panzironi e Fiscon, protagonisti dell'incrocio tra la Parentopoli di AMA e Mafia Capitale. Le turbolenze, per così dire, non sono una novità in AMA e nell'amministrazione capitolina; ed è proprio sulla scia degli scandali che M5S ottiene il consenso che porterà Raggi al Campidoglio.

La discontinuità, però, se ci sarà sul piano giudiziario, è ancora difficile da vedere sul piano della stabilità e dell'efficacia del governo del settore dei rifiuti. Mentre vinceva consensi grazie alla lotta alla *partito-crazia*, il "Movimento 5 Stelle" ha mostrato la corda proprio per la sua incapacità di fare *party government*, "governo di partito": di selezionare personale, prendere decisioni e assumere responsabilità politiche. Tutte cose che nei complessi governi contemporanei richiedono una certa strutturazione organizzativa, tipicamente costituita in una qualche forma di partito.

Le personalità "bruciate" dall'amministrazione Raggi nell'ambito dei rifiuti sono già molte nel primo anno e mezzo: ad agosto 2016, dopo due blitz in impianti e sedi di AMA da parte della neo-assessora Muraro, si dimette il presidente AMA Fortini – profilo certamente troppo forte e caratterizzato per poter convivere con la nuova giunta; arriva quindi Solidoro, che però si dimetterà a fine estate assieme al super-assessore Minenna (bilancio e partecipate). Toccherà poi a Muraro stessa a dicembre, a una girandola di assessori (De Dominicis, poi Mazzillo e Colomban nell'autunno 2017) e a un altro amministratore di AMA, Giglio, fino poi al direttore Bina.

Si tratta in effetti, a quanto si può ricostruire dalla stampa nazionale e locale, di fasi successive di ricerca di personale in aree diverse del "Movimento": un primo gruppo – che qualche giornale battezza "i milanesi" – comprende Solidoro, Minenna e Raineri, di area "Casaleggio"; questi sarebbero in difficili rapporti con un altro gruppo, quello dei fedelissimi di Raggi (i "4 amici al bar" della nota chat: oltre alla Sindaca, Marra, Romeo e Frongia). I "milanesi" lasciano a settembre, a

seguito di una discussa riunione in cui Muraro chiederebbe loro di silurare specifici dirigenti dell'azienda; travalicando i propri compiti di assessore competente, in maniera analoga a quando, in un blitz ad AMA a luglio, aveva proposto di elaborare un piano operativo là per là, sentendosi rispondere che già c'erano un contratto di servizio e un piano rifiuti.

Dopo le dimissioni di Muraro, si apre una fase in cui ad AMA e in assessorati chiave arrivano persone già sperimentate in altre amministrazioni M5S: Bagnacani al vertice di AMA arriva da Torino; Bagatti (direttore) e l'assessore Lemmetti arrivano da Livorno, così come – nel frattempo – Lanzalone ad Acea.

"Milanesi", "livornesi" ma, anche, romani contro romani: il rapporto tra la giunta di Raggi e il consiglio comunale, tra la sindaca e il suo sfidante alle primarie Marcello De Vito, dentro l'azienda tra i diversi sindacati con cui i diversi esponenti sviluppano alleanze (la CISL di Bonfigli da un lato, i sindacati di base dall'altro) e sul territorio con il sostegno di chi contesta gli impianti – fondamentale per raccogliere consenso, più problematico quando c'è da governare.

In conclusione, non stupisce che il 2018 si apra con una nuova crisi dei rifiuti e i relativi conflitti politici e interistituzionali, con rimpalli di responsabilità e minacce di uso di poteri sostitutivi per identificare gli impianti di smaltimento e la loro tipologia. L'assenza di una strategia di AMA come azienda, l'assenza di una cultura amministrativa del controllo, l'incapacità di governare le reti multilivello e di aprire all'ascolto delle popolazioni, la sfiducia generalizzata causata da decenni di corruzione e malgoverno, sembrano sfide a cui un'organizzazione debole come il "non-partito" dei Cinquestelle non è (ancora?) in grado di rispondere con personale, idee e risorse proprie.

Riferimenti bibliografici

BOBBIO L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli - Roma, Edizioni Scientifiche Italiane.

BONACCORSI M., SINA Y. e TROCCHIA N. (2012), *Roma come Napoli: il maffare di politica e signori della monnezza che mette in ginocchio il Lazio*

e la capitale, Roma, Castelvechi.

CITRONI G. (2009), Governo S.p.A. Pubblico e privato nelle società partecipate degli enti locali, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1/2009, pp. 97-112.

CITRONI G. e LIPPI A. (2009), Pubblico e privato nella governance dei rifiuti in Italia, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1/2009, pp. 71-108.

DREYFUS M., TÖLLER A. E., IANNELLO C. e MCELDOWNEY J. (2010), "Comparative study of a local service: waste management in France, Germany, Italy and the UK", in H. Wollmann e G. Marcou (a cura di), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 146-167.

FULLONI A. (2011), "Ue contro la discarica di Malagrotta 'Inadeguata modalità trattamento rifiuti'", *Corriere della Sera online*, 16 June 2011.

GALANTI T. (2016), *Sindaci e manager nel capitalismo municipale. Saggio sui vestiti nuovi dell'imperatore*, Bologna, Il Mulino.

IERVOLINO M. (2013), *Roma, la guerra dei rifiuti*, Formigine, Infinito.

PROFETI S. (2016), "Verso una geografia variabile dei servizi pubblici locali di tipo ambientale. La gestione di acqua e rifiuti nelle regioni italiane", in S. Bolgherini e C. Dallara (a cura di), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Misure – Materiali di Ricerca Istituto Carlo Cattaneo, pp. 131-155.

VIALE G. (1999), *Governare i rifiuti*, Torino, Bollati Boringhieri.

13. “Così Roma fa valere il suo 51%”: acqua e politica degli interessi nell’era Raggi

Maria Tullia Galanti

A partire dalla riforma disegnata dalla legge Galli del 1993, il settore idrico è stato interessato da una stagione di riforme di tipo “manageriale”, che proponevano una privatizzazione degli enti gestori e una parziale liberalizzazione degli affidamenti. Con il decentramento di alcuni aspetti di regolazione, è cresciuto il livello di frammentazione istituzionale, con le Regioni chiamate a svolgere ruoli importanti nella tutela del patrimonio ambientale e nella pianificazione delle reti, e, con l’istituzione di un’Autorità nazionale in materia di servizio idrico integrato, l’AEGGSI (dal 2011), già AEEG per il servizio elettrico e il gas (Lippi *et al.*, 2008; Citroni *et al.*, 2008; Profeti, 2010). In questo quadro, i Comuni giocano un ruolo preminente, perché sono allo stesso tempo: a) proprietari delle aziende che gestiscono i servizi in concessione; b) regolatori nella *governance* territoriale con compiti di decisione all’interno delle assemblee degli ATO; c) clienti e, in senso più lato, *stakeholder* delle società che gestiscono in concessione i servizi pubblici. Inoltre, è cresciuta l’importanza del rapporto tra sindaci e manager. Da una situazione iniziale nella quale fungevano da strumenti nelle mani dell’azionista-Comune, le aziende si presentano oggi come più complesse arene nelle quali si confrontano diversi interessi, e come attori sempre più autonomi rispetto ai territori d’origine (Galanti, 2016).

Roma Capitale e ACEA non rappresentano un’eccezione in questo senso ma, piuttosto, un modello di relazione tra Comune e azienda, che ha avuto una sua evoluzione ben definita. Controllata al 51% da Roma Capitale, ACEA è una *multiutility* specializzata nel *business* dell’acqua, attiva anche sul mercato della vendita di energia elettrica e del trattamento dei rifiuti. Presente tramite accordi e *joint venture* in

diverse parti del mondo (Galanti, Moro, 2014; Di Giulio, Moro, 2016), ACEA mantiene un forte radicamento nella realtà romana, come gestore del servizio idrico integrato e come sponsor di importanti iniziative sportive (si pensi alla squadra di basket o alla maratona di Roma).

13.1. L'acqua a Roma: l'evoluzione di ACEA come arena di interessi e attore di mercato

La storia della gestione del servizio idrico a Roma è sempre stata legata alla storia di ACEA, l'azienda oggi a capitale misto pubblico-privato, erede di una lunga storia di municipalizzazione e gestione pubblica. Nei diversi passaggi della storia di ACEA, da azienda municipalizzata ad azienda partecipata, emergono le eredità del forte rapporto con le istituzioni capitoline. Questo legame si è fatto ancor più evidente dopo le riforme degli enti locali degli anni Novanta (Citroni, 2007; Galanti, 2016).

Il processo di industrializzazione nei settori idrico ed elettrico, ha visto anche l'entrata nel capitale di importanti soci privati: l'imprenditore romano delle costruzioni Francesco Gaetano Caltagirone (i cui diritti di voto in assemblea degli azionisti sono però limitati all'8% dallo Statuto), e la società francese Suez, poi Gas De France-Suez (GDF-SUEZ), controllata anche dal governo francese.

Negli anni successivi alla sua privatizzazione, ACEA si è rivelata una delle poche partecipate di Roma Capitale ad assicurare da sempre un'importante fonte di entrate, tramite i dividendi emessi in favore degli azionisti. Aspetto cruciale, soprattutto con il crescere del problema dell'indebitamento per le casse del Comune. Quando nel giugno del 2016 Virginia Raggi del M5S viene eletta al Campidoglio, i problemi di bilancio sono ben lontano dall'esser risolti, e anzi ACEA sembra rientrare pienamente nel quadro di un possibile riassetto delle partecipate del Comune.

Da quel momento, Virginia Raggi e il governo M5S si ritrovano a giocare il ruolo dell'azionista di maggioranza di ACEA, in un contesto di *corporate governance* peculiare. ACEA è infatti oggi una SpA quotata in borsa, controllata da Roma Capitale (51%) e con importanti soci privati.

13.2. La "quinta stella" del MoVimento? Le poste in gioco dell'acqua nell'era Raggi

13.2.1. Le promesse elettorali

Nella primavera del 2016, l'atteggiamento del candidato Raggi rispetto all'azienda dell'acqua sembra ricalcare lo stile aggressivo del primo periodo di Marino. Nelle interviste di campagna elettorale, Virginia Raggi ha annunciato la volontà di gestire questa come le altre partecipate nei SPL (e in particolare AMA nei rifiuti e ATAC nei trasporti) seguendo la volontà degli elettori manifestata con il referendum del 2011: a difesa della pubblicità della risorsa e della gestione del servizio, da un lato, e a sostegno del potenziamento degli investimenti sulla rete idrica, dall'altro. Ostile al *management* già in carica, Virginia Raggi non è sembrata molto distante dalle posizioni dell'ala più radicale del MoVimento, che ha spesso sostenuto la necessità di ripubblicizzare la gestione dell'acqua e di altri servizi, attraverso la costituzione di nuove società pubbliche e la previsione di affidamenti in house¹.

13.2.2. Cambiamenti nella *corporate governance* e ruolo del *management*

In effetti, uno dei primi atti della sindaca dopo il suo insediamento è stata una lettera scritta al Presidente in carica di ACEA, Catia Tomassetti, e all'amministratore delegato, Alberto Irace, nella quale si chiedeva conto di alcune nomine interne fatte proprio nei giorni della campagna elettorale. Oltre alla lettera però, l'atteggiamento della sindaca e della giunta M5S è stato invero piuttosto prudente.

È di quello stesso periodo il dibattito sulla possibilità di instaurare delle sinergie industriali tra AMA e ACEA nel settore del trattamento dei rifiuti, uno dei talloni d'Achille della gestione delle politiche ambientali a Roma. Una possibilità che ovviamente trova in ACEA l'attore in posizione di maggior forza, per il suo peso economico, ma anche per il bagaglio di conoscenze tecniche.

Nel mentre, i soci privati hanno concluso tra loro un importante accordo, che ha ridisegnato la *corporate governance* della società a

¹ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2016.

partire dal luglio del 2016. Il gruppo Caltagirone ha deciso di internazionalizzarsi, e ha proposto a GDF-SUEZ di entrare direttamente nella sua compagine azionaria, a fronte della cessione di una quota rilevante delle proprie azioni ACEA proprio a GDF-SUEZ, che è così salita al 23% del capitale di ACEA. I transalpini sono infatti interessati a crescere sul mercato italiano dell'idrico e, soprattutto, a rafforzare la presenza di ACEA nel settore del trattamento dei rifiuti. All'indomani dell'accordo, il Presidente di GDF-SUEZ ha auspicato anche il mantenimento del *top management* in carica².

È in questo contesto che sono maturate le nomine proposte da Roma Capitale nell'aprile del 2017, alla scadenza del mandato del Consiglio di Amministrazione (CDA) di ACEA. Raggi ha infatti sostenuto per la presidenza l'avvocato Luca Alfredo Lanzalone, già collaboratore della giunta M5S di Nogarini a Livorno. Lanzalone gode del favore dei vertici nazionali del MoVimento, ed era stato sentito dalla sindaca in occasione delle prime nomine al Campidoglio nell'estate del 2016. Lanzalone era già stato sentito da Raggi sulla delicata questione della costruzione del nuovo stadio a Tor di Valle, una posta in gioco che si riapre a fine del 2017 e che vede ACEA come uno dei possibili sponsor e finanziatori (Vitale, 2017a). Per la carica di amministratore delegato, i soci hanno poi indicato Stefano Antonio Donnarumma, già direttore del settore reti di A2A, multiutility lombarda nel settore dell'energia. Da questo momento, i rapporti della Sindaca con ACEA hanno decisamente cambiato segno, con comportamenti e dichiarazioni di comunità di intenti tra il Campidoglio e l'azienda sempre più marcate. Raggi ha dunque agito in linea con lo stile dei suoi predecessori, nominando un management di vertice fedele non solo a lei, ma anche gradito ai vertici del M5S.

La nuova sintonia con il *top management* sembra emergere anche dalle recenti dichiarazioni sul piano industriale, nell'autunno del 2017³. ACEA punterà infatti non solo su un piano di risanamento delle reti idriche ma, anche, su investimenti sulle reti nel campo delle telecomunicazioni e della banda larga, sull'entrata nel mercato del gas, e sull'espansione nel trattamento dei rifiuti, che per il momento non sembra però prevedere delle sinergie con AMA.

² Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 29 luglio 2016.

³ Cfr. *La Repubblica – Economia e Finanza*, 28 novembre 2017.

Altro elemento di continuità è rappresentato dalla rotazione dei dirigenti ai vertici dell'azienda: nel gennaio del 2018 i giornali riportano una polemica sulle assunzioni in ACEA, considerata "feudo del M5S" (La Repubblica.it, 2018).

13.2.3. Il conflitto istituzionale e politico con le periferie: le vicende di ATO3, ATO2 e Lago di Bracciano

I toni bellicosi della sindaca nei confronti di ACEA si sono sempre più smussati, fino a sparire del tutto, con il maturare di una serie di vicende che tra l'estate del 2016 e l'estate del 2017 hanno portato ad un acceso conflitto tra enti locali, ACEA e la sua controllata ACEA ATO 2 SpA, nella veste di società affidataria del servizio idrico. Questo conflitto ha interessato anche diversi livelli istituzionali di governo del territorio: la Regione Lazio e gli ATO2 e ATO3, in particolare. In queste vicende entrano anche attori di livello nazionale, come ad esempio il Ministro dell'Ambiente Galletti e alcuni parlamentari, oltre al Tribunale delle Acque e all'AEEGSI – in relazione al tema della definizione delle tariffe stabilita dalle assemblee degli ATO.

Un primo esempio della sostanziale sintonia tra ACEA e la sindaca Raggi emerge in occasione dell'impugnazione da parte di Roma capitale di una delibera regionale del luglio del 2016, che imponeva ad ACEA di risarcire i territori dell'ATO3 per lo sfruttamento delle sorgenti di Peschiera - Le Capore, in provincia di Rieti. In particolare, molti sono stati i sindaci di quella zona, su iniziativa del presidente della Provincia, Rinaldi, e del sindaco di Rieti, Petrangeli, a manifestare pubblicamente contro ACEA e contro Roma Capitale.

In quello stesso anno, peraltro, la sindaca Raggi nella sua veste di componente dell'assemblea dei sindaci dell'ATO2 per la Provincia di Roma, aveva ottenuto la sospensione dell'aumento del 4,6% della tariffa per il servizio idrico, determinata dal nuovo metodo di calcolo tariffario elaborato dall'AEEGSI entrato in vigore in quell'anno. Al proposito, Raggi ha dichiarato di aver agito per bloccare un aumento ingiusto, chiedendo un confronto con l'Autorità su questo tema, ma allo stesso tempo trovando una soluzione di compromesso con ACEA, che avrebbe dovuto beneficiare di quelle stesse entrate (facendo figurare nei conti aziendali il mancato introito dall'aumento delle tariffe come credito da riscuotere nell'anno successivo, e quindi con forte probabilità come interessi aggiuntivi per le bollette del 2017).

Ancor più chiaro è stato l'allineamento tra la sindaca e ACEA in occasione delle tensioni istituzionali maturate a partire dalle condizioni di siccità nelle estati del 2016 e del 2017, che hanno aggravato i problemi nell'approvvigionamento della risorsa idrica. Dopo molte proteste dei sindaci e di comitati, la Regione Lazio ha ordinato ad ACEA di sospendere i prelievi di acqua dal Lago di Bracciano, poiché l'abbassamento del livello dell'acqua è stato visto come una minaccia alla difesa del suolo, aspetto questo di competenza regionale. ACEA ha fortemente criticato il provvedimento e ha annunciato come unica soluzione il razionamento dell'erogazione dell'acqua a Roma per oltre un milione di utenze, tra le quali anche ospedali, uffici pubblici, e vigili del fuoco.

L'iniziativa della Regione contro ACEA ha trovato il plauso dei deputati PD, dei sindaci dei comuni del lago, dei comitati a difesa dell'acqua pubblica e di Legambiente. Virginia Raggi, nella doppia veste di sindaco di Roma Capitale e di rappresentante dell'azionista di maggioranza, ha cercato di orchestrare un primo vertice tra Regione e ACEA, dopo che quest'ultima aveva impugnato l'ordinanza della Regione al Tribunale dell'Acqua. In seguito, Raggi ha polemizzato con il Presidente della Regione Zingaretti sulla quantità del prelievo contestata, per poi chiedere un nuovo tavolo di incontro alla presenza del ministro dell'Ambiente Galletti. Allo stesso tempo, Raggi ha chiesto la dichiarazione dello stato di emergenza per siccità al governo, mentre la procura della repubblica di Civitavecchia perquisiva la sede di ACEA ATO2, a seguito di un avviso di garanzia per disastro colposo.

Si è così arrivati a un primo compromesso, il 29 luglio 2017, in base al quale la Regione, di intesa con il governo, ha cambiato l'ordinanza sulla captazione, concedendo ad ACEA di prelevare un maggior quantitativo di acqua dal lago rispetto a quello indicato dalla Regione. In agosto, dopo la bocciatura del primo ricorso presentato da ACEA, è stata poi proprio la sindaca a presentare un nuovo ricorso al Tribunale dell'acqua contro le ordinanze della Regione: in questo caso il tribunale ha attribuito maggior importanza alle ragioni del Comune – la tutela della salute pubblica nella Capitale – rispetto a quelle della Regione, ha dato ragione a Roma Capitale⁴. La vicenda si è conclusa con la promessa da parte di ACEA, lodata dalla sindaca, di proseguire con

⁴ Cfr. *La Repubblica* – ed. Roma, 14 agosto 2017.

il risanamento della rete idrica, di effettuare ulteriori investimenti, e di limitare i prelievi dal Lago di Bracciano a partire dal 2018.

Sulla vicenda sono intervenuti anche esponenti politici nazionali, come il Presidente della Commissione Ambiente della Camera Ermete Realacci (Partito Democratico), nel silenzio di altri esponenti M5S come Federica Daga, deputata impegnata sul tema della ripubblicizzazione del servizio idrico nei territori oggi gestiti dalla controllata di ACEA, ACEA ATO2 SpA, nella quale Roma Capitale detiene il 3,53% delle quote⁵.

Quella della ripubblicizzazione è un'altra delle vicende nelle quali la sindaca ha mostrato un atteggiamento ambivalente. Infatti, nell'autunno del 2017 si è assistito a una accesa discussione tra i sindaci della provincia di Roma sulla istituzione di un tavolo tecnico per valutare la possibilità di ripubblicizzare la gestione del servizio nell'ATO 2, costituendo una nuova società a capitale pubblico e procedendo per un affidamento in house⁶. Il voto che ha approvato all'unanimità l'istituzione del tavolo tecnico è stato sbandierato sui *social media* come simbolo della battaglia dei Cinquestelle a difesa della pubblicità dell'acqua sia da Federica Daga che da Virginia Raggi stessa. Nonostante il fermento che si è attivato anche a opera dei comitati locali per l'acqua pubblica, al momento in cui si scrive (gennaio 2018) il tavolo annunciato non è stato ancora costituito. Allo stesso tempo, sui giornali si legge del primo scoglio possibile in termini di fattibilità di un progetto che potrebbe rivelarsi oneroso per le disastrose casse di Roma Capitale in primis (Vitale, 2017b).

13.3. Attori e strategie della giunta Raggi sull'acqua: le molte facce di Roma Capitale dalle retoriche ai fatti

L'analisi di questi eventi consente di dare alcune interpretazioni sulle caratteristiche degli attori e delle loro strategie nelle politiche dell'acqua nell'era Raggi. L'elemento che emerge in maniera più chiara

⁵ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 21 settembre 2017.

⁶ Si vedano a questo proposito i verbali della Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti dell'ATO2 Lazio Centrale Roma, redatti dalla Segreteria Tecnico Operativa (STO) in data 30 ottobre 2017 e 27 novembre 2017.

è la capacità della sindaca e della sua giunta di giocare contemporaneamente più ruoli rispetto all'azienda:

- il ruolo dell'azionista di maggioranza, capace di condizionare le nomine nel CDA e, in certa misura, anche le linee strategiche del piano industriale;
- il ruolo del regolatore negli ATO, all'interno del quale agisce per bloccare l'aumento delle tariffe già stabilito dall'Autorità nazionale AEGSI; per far prevalere gli interessi della Capitale rispetto alle zone più periferiche; e per sostenere scelte di *policy* (per ora solo sul piano simbolico) come la ripubblicizzazione della gestione del servizio idrico, in linea con i valori del MoVimento;
- e, infine, il ruolo di *stakeholder* e "cliente" di ACEA nella fornitura del servizio idrico, quando ha giocato insieme ad ACEA la partita sui prelievi dal Lago di Bracciano, mobilitando altri attori istituzionali per scongiurare il razionamento minacciato dall'azienda.

La possibilità di indossare, di volta in volta, uno dei tre cappelli di azionista, regolatore e *stakeholder* consente alla sindaca di disegnare un profilo diverso e, quindi, coalizioni variabili a seconda della posta in gioco. Raggi si è dimostrata vicina agli interessi di ACEA, azienda strategica per il bilancio e le politiche di sviluppo anche urbanistico della Capitale. Allo stesso tempo, la strategia prevalente per il controllo delle decisioni dell'azienda è stata quella di indicare per le nomine di vertice profili di personaggi competenti e fedeli, graditi anche ai vertici nazionali del M5S.

Di contro, la sindaca ha mantenuto un atteggiamento ambiguo nella vicenda del blocco delle tariffe, rivendicando di aver conseguito un risultato in difesa della cittadinanza, ma senza di fatto danneggiare i conti di ACEA. Allo stesso tempo, Raggi nel discorso pubblico ha spostato le responsabilità in un'altra arena istituzionale, chiamando in causa l'Autorità nazionale AEGSI.

Inoltre, all'aprirsi di una nuova posta in gioco di tipo regolativo, Raggi e la sua giunta hanno sfruttato l'opportunità del dibattito sulla ripubblicizzazione della gestione per il servizio idrico nell'ATO 2 per presentarsi come alfieri della pubblicità dell'acqua. Questo ha consentito anche agli esponenti nazionali del MoVimento di rilanciare questo tema.

La sindaca ha avuto, infine, buon gioco nel coinvolgere il governo

nel momento dello scontro sul Lago di Bracciano, riuscendo a far valere il peso degli interessi della Capitale rispetto a quelli dei comuni limitrofi. ACEA stessa, e i suoi soci privati, non hanno cercato lo scontro con la sindaca nonostante la sua iniziale apparente ostilità. Resta da chiarire se e come la sindaca vorrà assecondare gli obiettivi chiaramente dichiarati da GDF-SUEZ, rispetto alla volontà di espansione acquisendo aziende nel settore idrico, e di sviluppo nel settore dello smaltimento dei rifiuti.

13.3.1. La visione di Raggi dell'azienda e la continuità con il passato: ACEA come arena per il governo degli interessi

La particolare *governance* del settore idrico e le complicazioni del disegno istituzionale, che attribuisce al Comune una molteplicità di ruoli spesso in conflitto tra loro (azionista, regolatore, *stakeholder*) ha contribuito ad accentuare una tendenza quasi camaleontica del governo capitolino rispetto al tema della gestione dell'acqua, e, soprattutto, della gestione di ACEA. Additata inizialmente come "nemico", ACEA si è presto rivelata non nemica, ma amica di Roma Capitale, e non solo per la capacità di rimpinguare ogni anno le casse capoline con i dividendi. Allo stesso tempo, la sindaca ha mostrato diverse facce nel rapporto con l'azienda: prima aggressiva nel chiedere di render conto di scelte proprie dell'autonomia manageriale, poi addirittura collaborativa nel fornire ad ACEA più di un'arma nel braccio di ferro con la Regione.

In questo senso, la visione della sindaca M5S sembra piuttosto in linea con quella dei suoi predecessori: utilizzare la partecipazione di controllo per trarre diversi vantaggi, sia in termini di risorse economiche, che di risorse relazionali.

Riferimenti bibliografici

- CITRONI G. (2007), *Tra stato e mercato – L'acqua in Italia e in Germania*, Acireale - Roma, Bonanno.
- CITRONI G., GIANNELLI N. e LIPPI A. (2008), *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

- DI GIULIO M. e MORO F.N. (2016), "The Internationalization of Network Industries: A Comparative Policy Analysis of Italian Railways and Utilities", *Journal Of Comparative Policy Analysis*, 18, pp. 21-37.
- GALANTI M.T. (2016), *Sindaci e Manager nel capitalismo municipale*, Bologna, Il Mulino.
- GALANTI M.T. e MORO F.N. (2014), "Faux amis? The industrialization of water services in Italy and France", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, pp. 73-108.
- LA REPUBBLICA.IT (2018), "Assunzioni Acea Pd e Forza Italia 'La sindaca riferisca in aula'", *La Repubblica*, 3 January.
- LIPPI A., GIANNELLI N., PROFETI S. e CITRONI G. (2008), "Adapting public-private governance to the local context", *Public Management Review*, 10(5), pp. 619-640.
- PROFETI S. (2010), *Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della governance nell'area vasta fiorentina*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- VITALE G. (2017a), "Acea big sponsor del nuovo stadio quartier generale a Tor di Valle", *La Repubblica.it*, 19 December.
- VITALE G. (2017b), "'L'acqua torni pubblica' La sortita 5S gela Acea", *La Repubblica.it*, 5 December.

PARTE V

RISORSE, INNOVAZIONE E SVILUPPO

14. Innovazione in città: *coworking* e *fablabs*

Silvia Lucciarini

14.1. Innovazione e regolazione urbana

Il caso italiano si caratterizza per la mancanza storica di *policies* urbane coordinate a livello centrale. Le politiche si riferiscono alle singole città, senza un richiamo a logiche di carattere unitario. Il processo di decentramento amministrativo e il potenziamento dell'autonomia delle città ha subito una forte accelerazione a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, contribuendo a connotare le azioni urbane come azioni locali, al di fuori di un programma sistemico. Una logica che può in una certa misura favorire i contesti economicamente più forti e politicamente più stabili, così come lasciare indietro le città meno attrezzate dal punto istituzionale e produttivo.

Recentemente ci sono state diverse sollecitazioni e spinte verso un ri-allineamento delle azioni urbane su scala nazionale. Queste hanno origine a diversi livelli di governo e si basano su due principi di azione promossi principalmente dalla Commissione Europea, recepite all'interno dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali. Il primo principio è sintetizzabile con la necessità di mettere a punto azioni di contrasto alla crescente disuguaglianza, che è un elemento ostativo alla coesione sociale, alla stabilità politica e alla crescita economica. Il secondo è rappresentato dalla promozione di strategie per uno sviluppo economico innovativo, *knowledge* e *digital based*, che favorisca il posizionamento delle città italiane in un segmento alto, invertendo la decrescita relativa e assoluta alla quale si è assistito nell'ultimo decennio.

L'impulso a un maggiore coordinamento nelle politiche urbane è

un aspetto di grande novità, che rappresenta una occasione per il sistema di azioni per la promozione di uno sviluppo urbano che riesca a coniugare crescita economica e inclusione sociale. Nell'ultimo quinquennio all'interno di più programmi e documenti tecnici (i piani per le *smart cities and communities*, i Piani Operativi Nazionali METRO, le strategie per la connessione infrastrutturale, ecc.) sono infatti promosse attività che prevedono il coordinamento tra più attori e agenzie pubbliche per l'implementazione di politiche di crescita inclusiva.

Questa complementarità istituzionale da un lato può favorire il dialogo e l'ispessimento delle relazioni e delle attività tra attori pubblici; dall'altro permettere di poter contare su più finanziatori per le azioni programmate. Poiché tali flussi monetari provengono da diverse casse (Ministeri, Regioni, Comuni, fondi europei) viene in parte contrastata la diminuzione dei trasferimenti e investimenti pubblici registrata nell'ultimo quindicennio.

Tra le novità, esito di questi impulsi di scala nazionale e sovranazionale che hanno coinvolto molte città capitalistiche su scala globale, si trovano le esperienze dei *coworking* e *fablabs*. Si tratta di casi virtuosi di attivazione locale posti al crocevia tra promozione di imprenditorialità, apprendimento collaborativo e sviluppo inclusivo. Spazi di condivisione del lavoro i primi e laboratori digitali i secondi, dove i lavoratori sono *freelance* che si organizzano autonomamente, ma all'interno di un contesto e di un'atmosfera fortemente collaborativa. Sono importanti esempi di micro-imprenditorialità e attivazione locale, ciascuno con le proprie peculiarità, portatori di innovazione di vario tipo: organizzativa, nei contenuti, nelle professioni, nelle reti, nelle logiche.

Queste esperienze sono utili per innervare un tessuto di competenze e rilanciare occupazione e imprenditorialità. Rappresentano una occasione, in un contesto economico in depauperamento della sua base produttiva, per promuovere innovazione e *community building*. Ciò appare ancora più strategico se si considera la storica debolezza del contesto produttivo romano e i recenti esodi di grandi imprese verso altre città, come si darà conto nei paragrafi seguenti. Infine, per comprendere maggiormente le implicazioni e gli esiti di queste esperienze innovative, verranno riportati sinteticamente due casi di successo di *coworking* e *fablabs* recentemente aperti nel territorio romano.

14.2. Le debolezze del contesto produttivo romano

Roma rappresenta notoriamente un caso anomalo tra le capitali europee, come anche tra le altre grandi aree urbane italiane. Tra gli elementi peculiari vi è la storica assenza di grandi imprese manifatturiere, il gigantismo territoriale e una suddivisione in Municipi che fraziona il territorio comunale in quindici città di medie dimensioni.

Il tradizionale polmone occupazionale della capitale è bicefalo, con una parte che ruota attorno alla pubblica amministrazione e al suo indotto e un'altra che si concentra nell'edilizia. A queste attività principali si affiancano alcune aree pseudo-distrettuali, collocati nelle aree periferiche fino ai confini con la provincia. Minore il peso delle attività del terziario avanzato svincolate dalla presenza degli apparati pubblici (studi legali, ecc.), che si concentrano nel comparto cinematografico e audiovisivo nella zona di Cinecittà, e nei tecnopoli della Tiburtina e di Castel Romano.

La debolezza storica del comparto romano della manifattura è figlia degli anni del miracolo economico, le cui principali cause sono state l'indisponibilità della classe imprenditoriale a investire nella città, coniugata al peso della macchina amministrativa statuale impiantata a Roma. Gli imprenditori che si erano distinti nel periodo precedente, sono chiamati a ricoprire cariche dirigenziali nel comparto pubblico. Un'altra parte di essi ha scelto di spostarsi nelle aree del Nord-Ovest ed Est, perseguendo un modello di impresa simile a quello delle *corporate* statunitensi, di difficile impianto a Roma a causa del consolidamento della macchina amministrativa (Toscano, 2009). Quando poi gli ingenti trasferimenti della ricostruzione postbellica sono confluiti dal Centro alle aree meridionali del paese, e gestite dall'Ente Cassa del Mezzogiorno, nel Lazio ne hanno beneficiato le province del Sud. Queste sono infatti le uniche aree della regione ad aver sviluppato un sistema distrettuale: il polo farmaceutico pontino, e il tessile nell'area del frusinate ne sono i principali esiti (*ivi*).

Questa è stata una *occasione mancata* per la creazione di un sistema economico solido nell'area romana, che ha lasciato la capitale depotenziata degli *asset* strategici per sistemi di agglomerazione urbana del capitale. Si sono invece consolidati elementi di fragilità: una via per l'accesso al credito debole e legata a doppio filo con il sistema politico, una rete infrastrutturale difficile e inefficiente, la mancanza di una classe

dirigente capace di sviluppare politiche su scala urbana. Negli anni della riconversione economica, a metà degli anni Settanta in Europa e circa un decennio dopo in Italia, le città hanno iniziato una lunga sfida per trasformare le economie manifatturiere in terziarie avanzate. Roma aveva in quegli anni la possibilità di dedicarsi alla costruzione di un sistema dei servizi qualificato, senza doversi occupare dei costi – umani e fisici – dello smantellamento di sedi industriali.

La mancanza di una idea di sviluppo urbano basata su innovazione e qualità, anche per l'assenza di strutture pubbliche e parapubbliche capaci di drenare e convogliare interessi, ha segnato la strada economica dei successivi quindici anni. Da un lato il mantenimento dell'edilizia come settore trainante, seppure ciclico. Dall'altro lo sviluppo dei servizi alla persona e dell'accoglienza turistica generica (che rispetto alla fieristica è molto meno remunerativa), ovvero la concentrazione in settori a basso valore aggiunto e estremamente parcellizzati. Sono questi i settori che continuano a crescere nella capitale: accoglienza, *hotellerie* e piccola imprenditoria sociale (Camera di Commercio, 2017a).

Se da un lato il segno meno della crescita romana è stato sostituito da un timido +0,4 negli ultimi due anni (Camera di Commercio, 2017b), dovuto all'incremento in settori dalla bassa produttività, si rilevano perdite estremamente significative nelle aree di produzione pregiata. Tra le aziende che hanno subito un pesante ridimensionamento o si sono trasferite altrove si ricordano Sky, Alitalia, Almamiva e Mediaset: una perdita enorme in termini sia di occupati e di professionalità, sia di prospettive.

14.3. #Sviluppo Capitale

A fronte di queste emorragie nell'ossatura produttiva della capitale, si sono aperti nell'autunno del 2017 dei tavoli intergovernativi, per la messa a punto di un Piano industriale denominato "Sviluppo Capitale", che oltre al Comune vedono la partecipazione del Ministero dello Sviluppo Economico e della Regione Lazio.

L'apertura di questi tavoli è stata preceduta da una ricognizione sulle barriere alla crescita e alla competitività avvertite dalle prime cento aziende romane per fatturato e dipendenti e da un dialogo con l'associazione degli imprenditori, con le tre principali sigle sindacali e con la Camera di Commercio.

Queste attività preparatorie hanno avuto il pregio di individuare le debolezze e i potenziali punti di forza presenti nel tessuto produttivo romano, ipotizzando percorsi *taylor-made* piuttosto che seguire retoriche di carattere più generale.

Il piano Sviluppo Capitale prevede in totale 30 interventi, organizzati su 5 pilastri di rilancio produttivo della città: competitività e innovazione; energia e mobilità sostenibile; interventi settoriali per occupazione e produzione, turismo e riqualificazione urbana.

Un ruolo di rilievo nel pilastro della "competitività e innovazione", oltre a misure di tipo "riparativo", come il potenziamento e la facilitazione dell'accesso al credito e più in generale le azioni di *retention* delle grandi imprese, è dato alla ricerca, all'innovazione e alla promozione di start-up.

Il sistema della conoscenza romano è infatti uno dei primi in Europa per ampiezza, includendo sedici università, con circa 300.000 studenti complessivi (Camera di Commercio, 2017a). Un patrimonio in termini di competenze e conoscenze da valorizzare per promuovere una "via alta" allo sviluppo romano, a fianco del quale sono attive da qualche anno delle esperienze positive di innovazione inclusiva, come i *coworking* e i *fablabs*.

14.4. Prove di innovazione inclusiva: il caso dei *coworking* e *fablabs*

Tra le novità che stanno avendo diffusione su scala globale si hanno le esperienze di *coworking* e *fablabs*¹. Il *coworking* prevede l'affitto di una postazione di lavoro in un *open space*, che può essere riservata oppure assegnata in maniera casuale per un periodo molto flessibile che può variare da una singola giornata a un anno intero, avendo molto spesso la possibilità di accedere agli spazi 24 ore su 24. Oltre a condividere un grande ufficio, i professionisti possono utilizzare diversi servizi comuni, da sale conferenze, a spazi di ristoro. Gli ambiti destinati al *coworking* sfruttano le occasioni di riuso urbano disponibili in un dato territorio e si possono trovare in loft industriali, come in locali comunali dismessi.

¹ I contenuti del paragrafo sono, in forma diversa, raccolti nel lavoro di Fasano, Lucciarini, 2018.

I *fablabs* sono spazi per la sperimentazione dell'incontro tra informazione e materia, che mettono a disposizione un certo numero di tecnologie di fabbricazione digitale. Officine, centri d'incontro, luoghi di autoproduzione *open source*, dove si promuovono corsi per sviluppare progetti, per apprendere nuove metodologie di pensiero, per imparare a usare macchinari, come le stampanti 3D, o software per il design digitale, come Google SketchUp, Grasshopper, Rhino e Arduino. La maggior parte dei *fablabs* è aperta al pubblico gratuitamente oppure pagando una tariffa o un abbonamento periodico, mentre alcuni sono accessibili solo per specifici corsi o eventi (Menichinelli, Ranellucci, 2015).

Sono esperienze che convogliano il lavoro autonomo qualificato, lo ancorano al territorio, costruiscono confini intorno a nuove professionalità ancora non ben codificate. Rispondono cioè a trasformazioni che sono avvenute sia dalla parte del lavoratore, che delle imprese, attraverso una rivoluzione organizzativa della produzione.

A Roma sono presenti, tra gli altri, due casi di *fablabs* e *coworking* interessanti ed emblematici della realtà locale: l'Alveare e il Millepiani. L'Alveare è un *coworking* sito nella zona di Centocelle e non è uno spazio tematico, per cui i diversi profili che dividono lo spazio non sono collocabili in uno stesso universo professionale. L'idea progettuale sulla quale si è avviata tale esperienza è la necessità di offrire uno spazio di lavoro per le lavoratrici freelance con figli minori, una categoria sociale che sconta una importante difficoltà di reinserimento nel mondo del lavoro dopo il periodo di maternità. L'idea dell'associazione di volontariato Città delle donne, di unire spazi di lavoro e congiuntamente uno spazio baby disponibile per bambini dai 4 ai 36 mesi, ha vinto la *Call for social ideas* del 2012 promossa da Unicredit e Italian Camp. A partire dal 2013 i locali in cui ha sede il *coworking* sono stati dati in concessione dal Dipartimento Promozione, Sviluppo e Riqualficazione delle Periferie di Roma Capitale. Il patrocinio del progetto è congiunto tra gli assessorati a Scuola, Giovani e Pari Opportunità di Roma Capitale e del V Municipio. Il progetto è stato finanziato e promosso per la sua capacità di intercettare *opportunità e bisogni* del territorio. Questa sua *trasversalità* ha permesso anche il patrocinio congiunto, il coinvolgimento e l'azione di rete tra i diversi assessorati. In meno di un lustro l'Alveare è divenuto una realtà fortemente radicata

nella zona, con esiti positivi dal punto di vista della coesione e dell'occupazione locale.

Il Millepiani si trova nel quartiere di Garbatella, ed è nato come *coworking*, al quale è stato poi integrato un *fablab*. È uno spazio con un importante tematismo su design, architettura e comunicazione: sin dalla nascita ha infatti espresso questa vocazione nei profili che ne hanno animato e gestito iniziative e organizzazione. La struttura è nata nel 2012 a seguito di un progetto presentato dall'AIAP (Associazione Italiana Design della Comunicazione Visiva) all'Assessorato al Lavoro della Provincia di Roma, e attuato dall'associazione Millepiani. Uno degli obiettivi dell'Assessorato era promuovere politiche di attivazione e imprenditorialità sul territorio, la creazione di una comunità locale viva, il potenziamento di reti e contatti tra nuovi professionisti qualificati. Il locale, al principio denominato *Urban Centre*, è stato assegnato dall'VIII Municipio all'associazione Millepiani, che ha dato vita a un progetto che ha trasformato la struttura in un centro del lavoro di *designers* attivi a livello locale e nazionale.

14.5. Possibilità e indirizzi per uno sviluppo territoriale inclusivo

Se la "classe creativa" ha retto meglio la crisi economica finanziaria (Florida, 2002), gli autonomi freelance ne rappresentano il gradino più svantaggiato, che ha mostrato meno resilienza rispetto alla congiuntura economica negativa e alle politiche di *austerity*. Se accomuniamo i freelance/autonomi alla categoria degli imprenditori, è noto come essi debbano sviluppare reti, per essere meno isolati e legittimare il proprio lavoro (Messenghem, Sammut, 2013).

I luoghi, sia fisici che virtuali, quindi contano per aumentare gli scambi e le strategie di network. Se la città era stata il grande contenitore per la classe creativa, i freelance e gli autonomi vulnerabili ne avevano giovato in termini di network, di formazione, e più in generale per le risorse materiali e immateriali dei Sistemi di Innovazione Urbana (Ramella, 2015). Ma vivere in città è anche un costo, specie in un ciclo economico recessivo. I processi di *gentrification* hanno indebolito le opportunità per questi soggetti vulnerabili, allontanandoli dai centri

urbani vitali (Bain, MacLean, 2013). In questo quadro incerto gli spazi di *coworking* e i *fablabs* hanno giocato un ruolo fondamentale per rafforzare le connessioni tra idee e competenze e aumentare le opportunità. In un contesto viziato dalla rigidità e dalla recessione dell'economia italiana, intriso da dinamiche sociali in trasformazione, con una forte vocazione individualista, nonché da processi di disancoraggio tra politiche e cittadinanza, in alcuni ambiti della società civile si sta rivalutando la dimensione collettiva, attraverso l'impostazione di relazioni sociali ed economiche nuove e la ricerca di modelli di realizzazione personale. Negli ultimi anni sono nati, pertanto, spazi innovativi in precedenza non esistenti e imprevedibili nelle loro esplicitazioni attuali, che attivano nuove dinamiche esterne e interne.

L'esperienza dei *coworking* e dei *fablabs* a Roma, si caratterizza per dipanarsi attraverso una struttura coordinata centralmente, ma che si sviluppa attraverso contatti e relazioni reticolari sul territorio, come anche di promozione di strategie di internazionalizzazione. Essi rappresentano un tassello importante di innovazione sociale e promozione economica, nonché un'occasione per promuovere una crescita inclusiva nella città.

Sia in Italia che in Europa, i *coworking* e i *fablabs* sono esperienze che nascono grazie a un primo supporto proveniente dall'attore pubblico locale, che ne finanzia l'apertura, concede i locali, solitamente in aree periferiche o in quartieri centrali deprivati, e si configura come interlocutore privilegiato.

Il principale canale di avvio di tali strutture è l'applicazione a bandi pubblici competitivi, che vedono coinvolti in modo parallelo diversi assessorati: Lavoro, Pari Opportunità, Scuola, Periferie, Servizi Sociali. I progetti vincitori riescono a rispondere alla sfida lanciata dal mosaico degli attori pubblici coinvolti, integrando politiche di conciliazione, autopromozione, sviluppo, riqualificazione.

Il tessuto romano, già ricco di centri di ricerca e Università, dislocati sia in aree centrali e che periferiche, offre una ricchezza di stimoli e opportunità alla creazione di questi spazi di apprendimento collaborativo e di sviluppo inclusivo. L'azione pivotale dell'attore pubblico potrebbe coadiuvare reti e dialogo tra diversi interlocutori per la promozione e il sostegno di queste esperienze, che innervano il territorio e rappresentano occasioni di stimolo all'imprenditorialità e di rafforzamento della coesione sociale in ambito locale.

Riferimenti bibliografici

- BAIN A. e MACLEAN H. (2013), "The artistic precariat", *Cambridge Journal of Region. Economy and Society*, 6, 1, pp. 93-111.
- CAMERA DI COMMERCIO (2017a), *Roma in cifre*, Roma, Edizioni Camera di Commercio.
- CAMERA DI COMMERCIO (2017b), *Il Sistema produttivo della Provincia di Roma*, Roma, Edizioni Camera di Commercio.
- FLORIDA R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, New York, Basic Books.
- FASANO A. e LUCCIARINI S., (2018), *Urban reuse as a chance for an inclusive growth strategy? Examples of coworking and fablabs in Italy, in the European context*, Transcript Verlag (in corso di pubblicazione).
- MENICHINELLI M. e RANELLUCCI A. (2015), *Censimento dei laboratori di fabbricazione digitale in Italia, Primo rapporto del Make in Italy*, CDB Foundation.
- MESSENGHEM K. e SAMMUT S. (2013) "L'accompagnement entrepreneurial facteur de réussite", in C. Léger-Jarniou (a cura di), *Le Grand livre de l'entrepreneuriat*, Paris, Dunod.
- RAMELLA F. (2015), *Sociologia dell'innovazione economica*, Bologna, Il Mulino.
- TOSCANO P. (2009), *Imprenditori a Roma nel secondo dopoguerra. Industria e terziario avanzato dal 1950 ai giorni nostri*, Roma, Gangemi.

15. Arte, cultura e rigenerazione urbana: rilancio delle politiche e potenzialità della Street Art?

*Rossana Galdini, Daniele Ricci**

Il dibattito attuale sulla cultura come elemento di sviluppo urbano-territoriale (Scott, 2006; Pinson, 2009), consente di individuare due principali approcci. Il primo considera le attività culturali come elementi di *welfare* locale: l'investimento in questi settori è visto come un efficace supporto alla comunità locale, con esiti positivi in ambito sociale, economico e relazionale. La cultura si propone come leva strategica per lo sviluppo di un territorio promuovendo gli aspetti tangibili e intangibili del suo patrimonio identitario e l'arricchimento del capitale umano dei suoi abitanti (Romano, 2015). Le attività culturali sono, inoltre, concepite come elemento di inclusione e di coesione del tessuto sociale. Il concetto di *cultural led city* (Landry, Bianchini, 1995; Florida, 2002) pone in evidenza le possibilità di sviluppo delle attività economiche, di competitività per l'attrazione di capitali e di sostegno ai processi di riqualificazione delle aree degradate attraverso la cultura, l'arte e la creatività (Porter, 1992; Amin, Thrift, 2002).

A questa visione si affiancano, tuttavia, posizioni critiche: l'interesse per un'economia di tipo creativo determina meccanismi di competitività e strategie economiche che spesso non tengono alcun conto delle specificità dei contesti, del loro carattere identitario.

Il secondo approccio riguarda, invece, il cosiddetto "effetto Bilbao". La cultura sarebbe funzionale alle strategie di marketing territoriale, ai benefici economici, allo sviluppo del terziario (Galdini, 2008).

I detrattori rilevano, in questo caso, i limiti di una strategia basata

* Il contributo è frutto di un lavoro congiunto: i paragrafi 1 e 2 e le conclusioni sono da attribuirsi a Rossana Galdini; il paragrafo 3 a Daniele Ricci.

prevalentemente sugli aspetti soft nel rinnovo urbano e interpretano, come pura retorica la cultura e la creatività, considerate come mere espressioni di marketing urbano. Si riscontra, pertanto, un certo scetticismo rispetto a quegli approcci settoriali, spesso incapaci di affrontare questioni di natura multidimensionale, quali quelle relative al degrado, all'esclusione di fasce di popolazione che spesso non solo non traggono vantaggio da questo tipo di azioni ma possono anche esserne danneggiate. A questo tipo di approccio si attribuisce la responsabilità di generare disuguaglianze tra i vari gruppi sociali che vivono la città, in relazione alla loro possibilità di accedere a ciò che la città offre. Da un lato, si riconosce l'importanza della produzione culturale e dall'altro la centralità del consumo; ma i diversi approcci rivelano come il nodo centrale delle politiche culturali si basi principalmente su tre aspetti: l'esigenza di far interagire produzione e consumo, l'opportunità di creare sinergie tra l'offerta culturale e la crescita urbano-sociale e la possibilità di includere la popolazione locale nei processi di rivitalizzazione urbana, non relegandola a un ruolo di osservatore. Infatti, l'obiettivo che oggi numerose città europee tentano di perseguire è promuovere forme di arte e cultura che siano espressione della comunità locale e non più di tendenze standardizzate e ripetitive. L'arte e, in generale, la cultura sono assunte come strategia capace di contribuire all'inclusività, alla vitalità, e alla diversità della vita urbana (Markusen, 2006). Oltre alla valorizzazione delle risorse esistenti, emerge l'esigenza di implementare la produzione culturale, incentivando nuove attività a supporto della ricerca e dell'innovazione.

L'uso strategico delle risorse culturali per lo sviluppo integrato del territorio pone in primo piano il concetto di *cultural planning*, inteso come collegamento tra risorse culturali e pianificazione, un modo di ampliare la visuale di chi si occupa di pianificazione, incoraggiandone la cooperazione con i contributi provenienti da economisti, sociologi, storici, ma anche dagli imprenditori e dal terzo settore e, in modo particolare, dagli attori locali, espressione delle esigenze del territorio. La ripresa di modelli realizzati altrove ha spesso causato investimenti sbagliati o sovradimensionati. L'ipotesi è, invece, quella di promuovere una nuova *policy* che valorizzi le energie e le risorse locali, si basi sulla partecipazione e l'inclusione sociale per una progettualità culturale che sia espressione degli artisti, della comunità, e sia soprattutto radicata sul territorio (Comunian, Schiavon, 2013).

L'analisi del caso di Roma sollecita una riflessione sul carattere frammentario e parcellizzato delle politiche culturali messe in campo negli ultimi quindici anni, spesso settoriali e che hanno favorito la dispersione delle risorse, peraltro limitate, e prodotto la sovrapposizione di molti interventi. Anche l'apporto dato delle ICT allo sviluppo economico e sociale è stato, non di rado, trascurato.

Da qui l'esigenza di ripensare le politiche pubbliche sulla cultura, per costruire una strategia che consideri cultura e creatività in chiave sistemica, secondo una visione d'insieme capace di integrare i diversi settori e di dar vita ad una filiera che ponga in relazione attori, attività economiche, processi produttivi, ma anche percorsi cognitivi.

A tale fine una delle possibili soluzioni, è data dal contributo offerto dall'arte, e in particolare dall'Urban Art intesa come sintesi delle forme artistiche visuali emergenti che si confrontano con la cultura urbana, che in misura crescente, da arte pubblica diventa arte sociale. In particolare la Street Art è sempre meno compresa nella categoria di Smart Vandalism e non è considerata oggi solo come un'operazione estetica, ma come uno strumento di rigenerazione: attraverso l'arte si crea una comunicazione non verbale che porta l'arte al di fuori dei musei, nelle strade, sui muri delle case, ri-attribuendo alla città la sua capacità di raccontare, di instaurare un dialogo con la comunità tutta, ma anche con il fruitore occasionale degli spazi urbani. L'arte diventa pubblica nel momento in cui riesce a coinvolgere artisti e cittadini che studiano le varie caratteristiche dell'area dentro la quale vengono inserite. In questo modo l'arte è in grado di adattarsi nel contesto nel quale si sviluppa, rispondendo alle necessità della società che vive quotidianamente gli spazi. La Street Art, in particolare, nasce come forma d'arte spontanea, contestuale e il più delle volte gratuita, e si evolve nel muralismo che realizza opere su commissione, collocate in spazi concessi dal Comune. Gli artisti utilizzano la propria espressione per veicolare i loro messaggi e il loro impegno verso la collettività, diventando arte sociale. Alcune esperienze realizzate a Roma rivelano esiti inattesi e nuove prospettive da parte di manifestazioni artistiche che si pongono in una dimensione che oscilla tra illegalità e pratiche formali e istituzionalizzate e agiscono anche al di fuori dei tradizionali circuiti urbani. Questo contributo focalizza l'attenzione su alcune esempi di Street Art che hanno di recente acceso i riflettori su alcune aree periferiche della

capitale, evidenziando come l'arte, nelle sue diverse forme, possa contribuire ad innescare inediti processi di rigenerazione urbana.

15.1. Le politiche culturali a Roma

La città di Roma negli ultimi dieci anni ha evidenziato difficoltà nella valorizzazione del proprio patrimonio culturale e nella sua utilizzazione come volano per la rigenerazione della città. Il settore, da anni presente nell'agenda urbana, rivela una situazione di crisi che investe l'intero organismo urbano. Le ragioni sono di ordine economico e progettuale: 50 librerie, 70 cinema chiusi, teatri occupati, coinvolgimento solo dei poteri forti e non delle associazioni degli artisti. Le criticità riguardano l'incapacità di "mettere a regime" il patrimonio culturale esistente: manca non solo un sistema informativo adeguato del sistema culturale della città, ma anche una sua *governance*; si rileva, inoltre, la scarsa capacità di accedere ai fondi europei. Le tendenze espansive degli anni Novanta in cui la cultura era vista anche come uno spazio in cui impegnarsi nella politica hanno generato delusioni, evidenziando l'impossibilità concreta di connettere attivismo politico e progettazione culturale.

Nei primi anni del 2000, Roma sembra vivere "una rinascita culturale" (Fusco, 2013). Nuove architetture come l'auditorium di Renzo Piano, il MAXXI di Zaha Hadid e il MACRO sono gli esempi più visibili di una capitale che punta sull'arte contemporanea, sull'organizzazione culturale oltre che sul suo ingente patrimonio storico. Sia la giunta Rutelli (nei due mandati dal 1993 al 2001), che quella Veltroni (2001-2008) riconoscono e valorizzano il ruolo della cultura e dell'arte come volano dell'economia. Tra il 2000 e il 2006 Roma registra un aumento del 15% degli occupati e un rilevante aumento dei flussi turistici. Sia Rutelli che, successivamente, Veltroni dichiarano di investire sulla partecipazione dei cittadini; la giunta Veltroni si pone come un laboratorio avanzato che apre ai cittadini e ai movimenti (Tocci, 2011). Con Borgna (assessore alla Cultura dal dicembre 1993, prima Giunta Rutelli sino al 2006, Giunta Veltroni) si assiste a un'istituzionalizzazione di eventi come l'estate Romana lanciata molti anni prima da R. Nicolini, si amplia l'offerta culturale, si attuano procedure formalizzate per la gestione amministrativa. In una fase successiva (2001-2006), si attua una programmazione pluriennale, si costruiscono strutture

stabili, si organizzano mega-eventi. In questi anni le politiche delle amministrazioni di centro-sinistra non sono prive di effetti negativi come, ad esempio, l'eccessivo controllo politico dell'offerta, mentre emergono dal punto di vista economico dinamiche neo-clientelari (Borgna, 2013).

La giunta Marino si trova poi a raccogliere un'eredità pesante, la-sciata dal governo Alemanno, responsabile secondo alcuni della "de-certificazione delle politiche culturali" (Orlandi Posti, 2012). Dal 2013 al 2015, prevalgono i poteri forti nelle decisioni in campo urbanistico e nelle politiche culturali, la logica espansiva prosegue, mentre domina incontrastata la rendita.

Un'analisi delle politiche poste in essere in particolare dalle ultime due giunte rivela la discontinua attenzione che la cultura e le azioni fondate su di essa hanno ricevuto in termini di finanziamenti concessi e la mancanza di una strategia complessiva: ritardi nell'emissione dei bandi, lentezza della burocrazia, procedure complesse e frammentazione delle competenze sono solo alcuni dei problemi. Come afferma L. Bergamo, attuale assessore alle politiche culturali del Comune di Roma in una recente intervista, il progetto dell'amministrazione è oggi "di rimettere mano a tutto l'organismo urbano, una sorta di utopia non priva di fascino, che riprende quell'idea espansiva degli anni No-vanta". Tuttavia, in un momento in cui si è privi di risorse la replica a questo progetto è che "l'idea della produzione culturale come volano di un'economia sociale diffusa contribuisca invece ad aumentare il de-bito pubblico, a lasciare le amministrazioni con le casse disastrose" (Bergamo, 2017).

La situazione di crisi del settore a Roma ha determinato il proliferare di istituzioni parallele a quelle comunali, come Zetèma, che registra oggi una enorme espansione quantitativa nella progettazione artistica e nella direzione politica e costituisce un doppio dell'assessorato alla cultura, generando conflitti di competenze. La città ha visto il diffondersi di occupazioni di teatri, di pratiche di autogestione e *governance* partecipata e proliferare un vasto tessuto di associazioni, di competenze sparse sul territorio che sarebbe opportuno rivalutare, partendo dal basso, evitando come è avvenuto in questi ultimi dieci anni di ricorrere a professionalità esterne, a direttive e bandi *top down*, spesso avulsi dalle esigenze del territorio. L'esperienza del teatro Valle

a Roma, della sua occupazione, riporta l'attenzione sul ruolo del welfare di comunità come strumento per contrastare la diffusa tendenza verso l'individualismo e la frammentazione.

Oltre ai problemi delle risorse, i limiti delle politiche culturali nella capitale riguardano le questioni di metodo (la necessità di promuovere diversi strumenti amministrativi e finanziari) e i contenuti (l'opportunità di incentivare la creatività e le competenze presenti sul territorio). A questo proposito la strategia dell'ascolto e la condivisione delle azioni da portare avanti, per formulare infine un progetto organico e complessivo per la città sono i tre step che sembrano poter finalmente dare alle politiche culturali di Roma la spinta necessaria per promuovere sviluppo e innovazione, creatività.

Una delle contraddizioni di Roma, come risulta dai dati esposti dalla Camera di commercio, secondo cui il settore turistico può vantare dei numeri importanti in termini di fatturato e occupati, non emerge affatto nelle classifiche internazionali sulle industrie culturali e creative. Le istituzioni riconoscono oggi l'esigenza di ripartire dalla cultura, per poter avviare un processo di rivitalizzazione di Roma e dei suoi quartieri nonostante, paradossalmente, la cultura stessa sia uno di quei settori maggiormente soggetta a tagli durante periodi di forti crisi economiche.

Per quanto riguarda l'attuale amministrazione Raggi, oggi, a un anno dall'inizio del suo mandato (2016), non è stata ancora realizzata un'analisi dettagliata su quanto effettivamente realizzato. È però possibile reperire la dichiarazione di intenti nelle linee programmatiche pubblicate successivamente al suo insediamento¹. Vengono poste in rilievo le potenzialità della città che provengono dall'immenso patrimonio ereditato nel passato e la capacità della cultura di alimentare coesione, capitale sociale e, quindi, le condizioni per lo sviluppo economico. Si riconosce il ruolo di protagonisti dei cittadini chiamati a partecipare attivamente alle attività e il contributo che essa può dare all'occupazione, in particolare coinvolgendo le fasce di popolazione giovane. Attraverso la Deliberazione della Giunta Capitolina n. 126 del

¹ Linee programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma Capitale: https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/raggi_linee_guida.pdf (ultimo accesso: 29/1/2018).

27 dicembre 2016 in tema di linee operative concernenti l'organizzazione gestionale dei servizi resi dagli enti, aziende e società nel settore cultura di Roma Capitale, l'amministrazione ribadisce l'intenzione di "sostenere e sviluppare nell'insieme i fattori determinanti per la crescita culturale in maniera da affiancarla, in un sistema armonico ed equilibrato, all'attività di promozione e valorizzazione del grande patrimonio storico artistico della Città" (Favale, 2017).

La delibera ridisegna l'offerta culturale della città e annuncia esiti di tipo organizzativo, operativo, produttivo e culturale. Gli indirizzi strategici-operativi approvati per il biennio 2017/19 "aprono a ogni forma di proposta culturale, dunque non solo spettacolo, con l'ambizione di diversificare l'offerta a disposizione di cittadini e turisti" (*ivi*). L'orientamento della Giunta e in particolare dell'assessore Bergamo prevede una semplificazione delle procedure burocratiche, la convinzione della possibilità di fruire liberamente del patrimonio che Roma dispone e un ampliamento delle manifestazioni artistiche al di fuori delle aree centrali. Si tenta, in tal modo, attraverso l'arte nelle sue forme anche innovative, di attuare la ricucitura dei tessuti urbani periferici. L'idea è già stata realizzata altrove, si pensi ai distretti per l'arte contemporanea in Germania, volti a creare network tra artisti, istituzioni, comunità locali e territori. A Roma è in essere l'Associazione Teatro di Roma, un ente di iniziativa pubblica del Comune di Roma, delle Regione Lazio e della Provincia di Roma, che gestisce il teatro Argentina, il teatro India, mentre il cosiddetto Polo del Contemporaneo comprenderà il MACRO, il MAXXI, la Galleria Nazionale e altri operatori del settore, nell'ambito del processo di innovazione e di riorganizzazione in atto che mira a creare delle sinergie tra le istituzioni a livello comunale e nazionale.

Se dal 2016 si registra un aumento sensibile del numero degli ingressi ai musei e ai luoghi di interesse storico, il tentativo di regolamentarne i flussi e di introdurre il ticket per il Campidoglio suscita molte resistenze da parte di chi interpreta queste decisioni come ostacoli alla visione di apertura e di messa in rete degli spazi, alla proposta di accesso gratuito ad alcuni musei della Capitale per i residenti, alla libera fruizione di una città che rischia, invece, di trasformarsi in un parco a tema, un giacimento culturale da cui ricavare risorse pagando i biglietti d'ingresso. Una visione che considera i beni culturali come

servizi alla persona (Favale, 2017), che ritiene opportuno che si raccolgano dei fondi per la stessa cultura e che, però, sembra contrastare le potenzialità innovative e imprenditoriali e, soprattutto, porre un limite a quel diritto alla città di cui parlava Lefebvre (1968). È in nome di questo diritto che si sviluppano anche a Roma iniziative attraverso cui l'arte diventa strumento di riqualificazione delle città, attraverso forme innovative, pratiche spontanee o istituzionalizzate e modalità diverse e azioni integrate.

15.2. La Street Art a Roma

Negli ultimi anni, in particolare dal 2010, sono sempre più diffuse a Roma le iniziative portate avanti dall'amministrazione comunale e promosse da associazioni culturali volte a dare una nuova possibilità alle zone periferiche della città, finanziando progetti a costi bassi ma capaci di apportare miglioramenti al tessuto urbano. Roma è oggi uno dei poli internazionali di questa forma espressiva, la città vive in questo ambito una fase di intensa creatività, accompagnata da consenso e interesse crescenti. *Street artists* italiani e internazionali realizzano le loro opere contribuendo a modificare l'immagine di edifici e quartieri. Esempi particolarmente significativi sono quelli del Pigneto, del Quadraro, San Basilio, Tormarancia, Ostiense o a Primavalle.

Il primo murales della Capitale era stato realizzato già nel 1976 nei pressi del centralissimo Lungotevere di Tor di Nona, che versava in condizioni di fortissimo degrado. Il mancato intervento da parte del Comune spinse i suoi abitanti a mettere in atto delle manifestazioni di protesta alle quali presero parte numerosi gruppi di giovani, in particolar modo studenti di architettura, che con il sostegno dei residenti dipinsero i muri delle strade raffigurando il "mondo ideale" a cui ambivano. La nuova Giunta comunale eletta nello stesso anno recepì il messaggio e, tra il 1978 e il 1981, avviò un piano di risanamento della zona portando, inevitabilmente, alla rimozione del murale (Frassinetti, 2015). Da quell'episodio fino ad oggi il panorama è cambiato radicalmente: la Street Art fa ormai parte di progetti istituzionali, ed è considerata come uno strumento di recupero e di abbellimento di periferie e spazi che versano in condizioni di degrado. Questa svolta è dovuta alla graduale concessione di alcuni spazi riservati, o nel tollerare la

presenza delle opere in luoghi marginali alla città, con il fine di contenere azioni e messaggi di giovani che operavano opponendosi alle istituzioni. I centri sociali, infatti, sono stati sede privilegiata degli interventi di Street Art su larga scala (Centro sociale Strike, ex SNIA e La Talpa).

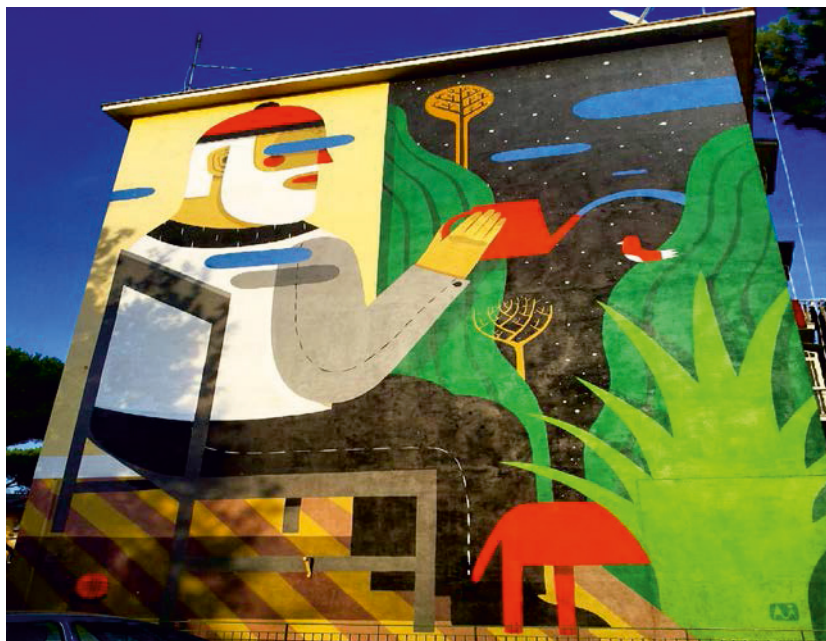


Fig. 15.1. San Basilio, "The Blind Wall", di Agostino Iacurci. Fotografia di Daniele Ricci.

Un importante progetto di vera e propria riqualificazione urbana è stato avviato nel 2014 e proseguito nel 2015 nel quartiere di San Basilio, periferia Nord-Est della Capitale, su iniziativa dell'Associazione Walls², con il sostegno del Comune di Roma, del Centro Culturale Aldo Fabrizi e di ATER (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale del Comune di Roma), che ha messo a disposizione i muri degli edifici. Il progetto SanBa vede la partecipazione di residenti e di scuole, oltre che di artisti nazionali e internazionali che si occupano di intervenire sulle facciate degli edifici. L'obiettivo è quindi quello di raccontare il territorio ai suoi abitanti attraverso una serie di attività partecipate con gli abitanti stessi con il fine di creare una rete di periferie tra

² Cfr. sito web Associazione Walls: <http://onthewalls.it/portfolio-articoli/sanba2014> (ultimo accesso: 29/01/2018).

loro accomunate da questo tipo di esperienze, portando alla luce e segnalando anche alle istituzioni le problematiche relative alla marginalità in cui vivono.

Altro progetto realizzato in tempi recenti è Big City Life, nel quartiere di Tor Marancia, avviato nel 2014 grazie a un accordo tra l'ATER, il VIII Municipio e l'Associazione Culturale 999 Contemporary e finanziato dalla Fondazione Roma e dal Campidoglio. Lo scopo è stato quello di riqualificare una delle periferie romane spesso dimenticate.



Fig. 15.2. Tor Marancia, "Il Bambino Redentore", di Seth. Fotografia di Daniele Ricci.

Di notevole interesse è anche l'opera *Triumphs and Laments*, di Kentridge sulle sponde del Tevere. L'artista sudafricano ha presentato nel 2016 il suo progetto più ambizioso, consistente in quello che è definito una "reverse street art", un fregio lungo 550 metri, ottenuto attraverso una pulizia selettiva della patina biologica dal travertino dei muraglioni. Lo scopo che questa tecnica si propone è di regalare bellezza agli spazi urbani; l'azione è quella di creare i bianchi rimuovendo il nero della patina biologica accumulatasi negli anni, ed è quello che lo stesso artista definisce "non un disegno su superficie, ma un'opera che emerge per essere riassorbita" (De Luca, 2016). Nell'opera realizzata

nel 2016 e finanziata da privati, infatti, vi è l'idea che essa debba essere gradualmente rimossa dalla normale azione degli agenti atmosferici e dello smog.

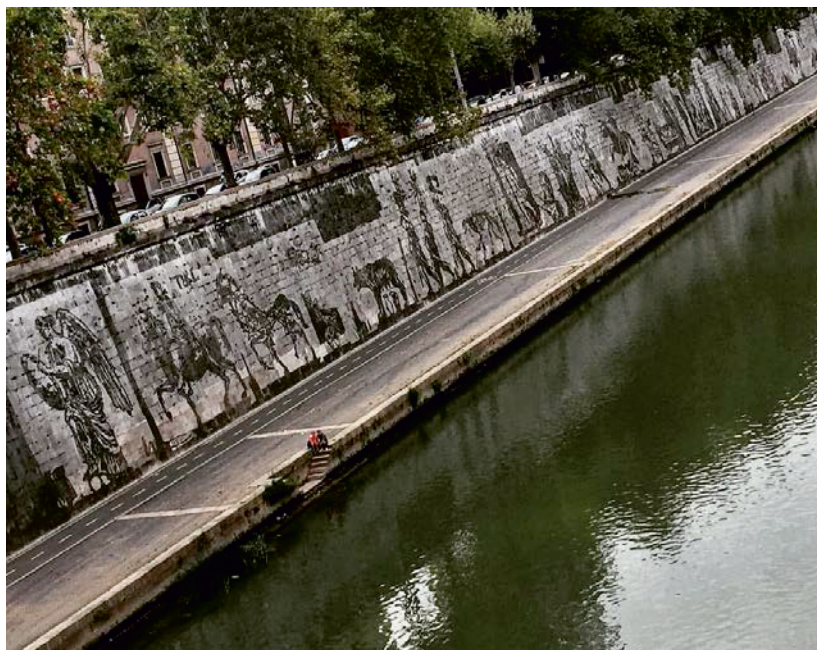


Fig. 15.3. Gli argini del Tevere da Piazza Mazzini. "Triumphs and Laments", William Kentridge. Fotografia di Daniele Ricci.

I motivi del successo di queste iniziative sono legati alla loro vitalità all'interno del mondo dell'arte contemporanea. Il cammino, però, è segnato da diverse contraddizioni. Il primo paradosso è dato dal fatto che un'arte nata sulla strada, con artisti che per anni sono stati definiti e condannati come vandali, diventa legale, pianificata, riconosciuta. Il rischio è che si trasformi solo in un'operazione di tipo turistico-commerciale. Il secondo è quello legato ai quartieri: un'arte diffusa principalmente nelle periferie che nasce con intenzioni di denuncia sociale, di protesta magari, di racconto delle realtà più difficili o scomode, che spesso ha arricchito le pareti di spazi sociali e occupazioni abitative per "proteggerle" da un'eventuale demolizione (come a Roma nei casi dell'opera di Blu a Porto Fluviale), per esempio, rischia di diventare elemento determinante di *gentrification*. Questo processo passa spesso attraverso speculazioni immobiliari e costringe i residenti a trasferirsi più

lontano per l'aumento dei prezzi degli immobili e delle attività commerciali e di ristorazione.

15.3. Conclusioni

La Street Art costituisce un esempio di strategia per la riappropriazione dello spazio, la finalità che si propone è stimolare la riflessione e la presa di coscienza. Banksy considera il muro come uno strumento comunicativo che serve per opporsi al "sistema" e dar voce ai più deboli (Cruciata, 2014). Secondo un'idea espressa da Beuys (Harlan, 2011), sostenitore della funzione sociale dell'arte, l'uomo utilizza le sue creazioni per stimolare delle idee. L'arte è, secondo l'autore, un veicolo per promuovere la sostenibilità, ambientale, etica, socio-culturale; essa dialoga con il contesto urbano e interagisce con esso e i suoi abitanti. L'arte urbana è oggi apprezzata anche per la possibilità di generare discussione e prendere coscienza dei problemi, primo passo per un'azione concreta sulla realtà. Nel progetto Avanguardie urbane a Roma organizzato dalla Galleria 999 è stato sancito in maniera ufficiale il ruolo della Street Art e istituito un City Curator che si occupa degli interventi di riqualificazione urbana nelle sue forme *site-specific*, collaborando in maniera ufficiale con le istituzioni locali. Il primo ciclo *district-specific*, è stato varato dal quartiere Ostiense in collaborazione con il municipio Roma VIII.

Posto che la Street Art viene spesso utilizzata come strumento per riqualificare spazi più o meno ampi, è opportuno chiedersi come essa possa agire nel migliorare oltre alla dimensione estetica anche le condizioni economiche e sociali al fine dello sviluppo complessivo dell'intera area. Alla base degli interventi di Street Art commissionati dalle istituzioni vi è, di solito, la volontà di mettere in moto progetti con i territori che spesso sono fisicamente distanti dal centro storico, e che quindi non posseggono lo stesso patrimonio artistico che tradizionalmente attrae i grandi flussi turistici, generatori di grandi spostamenti di denaro e risorse. Le aree prescelte per mettere in atto questo tipo di riqualificazione urbana in genere vivono in condizioni di isolamento sociale e culturale, e le opere degli artisti sono un mezzo per puntare i riflettori su di esse. A Roma le opere di Street Art, come accade nei casi riportati, hanno spostato l'attenzione dei turisti verso aree periferiche, hanno dato colore, vitalità e dinamismo a quartieri dimenticati.

L'obiettivo è anche creare coinvolgimento, stimolare interventi per poi innescare una serie di miglioramenti anche di tipo infrastrutturale e dei servizi da parte delle amministrazioni locali. I progetti di riqualificazione condivisi con i residenti delle zone interessate generano nuovi spazi o riutilizzano vuoti esistenti creando luoghi di aggregazione per gli abitanti, contribuendo alla formazione di una identità di quartiere, frutto di partecipazione, di consultazioni e discussioni.

Forme espressive innovative ma ormai istituzionalizzate come gli esempi citati a Roma si configurano in misura crescente come pratiche che contribuiscono all'elaborazione di una *policy* culturale che dia spazio all'innovazione sociale, che prefiguri una nuova urbanità. La cultura, l'arte, richiedono un urgente processo virtuoso di cambiamento, politiche pubbliche capaci di favorire l'innovazione, promuovere la creatività, la partecipazione attiva, favorendo l'attivazione delle energie locali e la loro collaborazione con l'amministrazione.

Un'alternativa proposta da Flavia Barca³ (2015) riguarda, invece, l'adozione di un modello pubblico di *cultural value* costruito su tre costanti: impegno da parte di tutte le forze in campo nei confronti della cultura; un metodo trasparente nell'azione pubblica e una visione condivisa in cui il passato trovi continuità nel futuro attraverso il presente

Alla base di qualsiasi intervento si pone l'esigenza di un progetto di breve, medio e lungo termine affinché Roma come si legge nelle linee programmatiche per il Governo di Roma Capitale 2016/2021 possa ritrovare "il ruolo da protagonista della vita culturale, in cui accanto al patrimonio del passato e alla tutela della sua eredità ritrovi la capacità di sviluppare, creare, produrre conoscenza, beni e servizi culturali, posti al cuore del suo sviluppo". Nella consapevolezza dei numerosi ostacoli che si pongono dinanzi a questi obiettivi, ci si augura che questa strategia condivisa entri finalmente in azione.

³ Flavia Barca è stata assessore alla cultura della giunta Marino (giugno 2013 - maggio 2014). Cfr. https://www.key4biz.it/wp-content/uploads/2016/02/RomaCreativa_4_febbraio_2015.pdf (ultimo accesso: 25/01/2018).

Riferimenti bibliografici

- AMIN A. e THRIFT N. (2002), *Cities: re-imagining the urban*, Cambridge, Polity.
- BARCA F. (2015), "Le politiche culturali a Roma. Una visione e un metodo per la Capitale", testo disponibile al sito: <http://www.flavia-barca.it/it/cultural-policies-and-rome> (ultimo accesso: 26/01/2018).
- BERGAMO L. (2017), "La cultura a Roma. Intervista all'assessore Luca Bergamo (Massimiliano Tonelli)", testo online disponibile al sito: <http://www.tribune.com/professioni-e-professionisti/politica-e-pubblica-amministrazione/2017/02/intervista-assessore-luca-bergamo-cultura-roma> (ultimo accesso: 26/01/2018).
- BORGNA G. (2013), *Città aperta*, Roma, Audino.
- COMUNIAN R. e SCHIAVON C. (2013), "Reti creative: rigenerazione urbana e cultura del territorio nel contesto europeo", testo online disponibile al sito: <http://www.memotef.uniroma1.it/sites/dipartimento/files/RobertaComunian-Chia> (ultimo accesso: 25/01/2018).
- CRUCIATA K. (2014), "L'arte di Banksy: una critica al 'sistema' contemporaneo", testo online disponibile al sito: <http://www.artsblog.it/post/4166/la-masquerade-la-street-art-di-tessuto> (ultimo accesso: 25/01/2018).
- DE LUCA E. (2016), "William Kentridge inaugura 'Triumphs and Laments' la monumentale opera nata dallo sporco sul Lungotevere", Huffington Post, 22 Avril.
- FAVALE M. (2017), "Verso l'Estate romana 40 anni e pochi soldi: "Ecco le linee guida più vitalità in periferia", La Repubblica, 21 Avril.
- FLORIDA R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, New York, Basic Books.
- FRASSINETI M. e CAMPITELLI A. (2015), *Street art a Roma. Come cambia la città*, Roma, De Luca.
- FUSCO G. (2013), *Ai margini di Roma capitale: Lo sviluppo storico delle periferie*, Roma, Edizioni Nuova Cultura.
- GALDINI R. (2008), *Reinventare la città. Strategie di rigenerazione urbana in Italia e in Europa*, Milano, FrancoAngeli.

- HARLAN V. (2011), *Was ist Kunst? Werkstattgespräch mit Beuys*, Stuttgart, Urachhaus.
- LANDRY J. e BIANCHINI F. (1995), *The Creative City*, London, Demos.
- LEFEBVRE H. (1970), *La production de l'espace*, Paris, Anthropos.
- MARKUSEN A. (2006), "Urban Development and the politics of a creative class: evidence from the case study of artists", *Environment and Planning*, 38, 10, pp. 1921-1940.
- ORLANDI POSTI N. (2012), *Il sacco di Roma. La verità sulla giunta Alemanno*, Roma, Editori Riuniti.
- PINSON G. (2009), "Il progetto come strumento di azione pubblica urbana", in P. Lascoumes e P. Le Galès (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Mondadori, pp. 107-148.
- PORTER M. E. (1992), *Competizione Globale*, Torino, Isedi.
- ROMANO M. (2015), "Cultura come leva strategica di sviluppo dei territori", testo online disponibile al sito: <http://test.insulaeuropa.eu> (ultimo accesso: 25/01/2018).
- SCOTT A.J. (2006), "Creative cities: conceptual issues and policy questions", *Journal Of Urban Affairs*, 28, 1, pp. 1-17
- TOCCI W. (2011), "Perché per rinnovare l'Italia può essere fondamentale amministrare bene le città", intervista di Raparelli F. a Walter Tocci, testo online disponibile al sito: <http://www.minimaetmoralia.it> (ultimo accesso: 25/01/2018).

16. Politiche di valorizzazione per il patrimonio storico

Giacinto Donvito

Il tema del patrimonio culturale nelle politiche dell'Amministrazione Comunale di Roma insediatasi a metà del 2016, data la vastità e le ramificazioni dell'argomento, obbliga a fare delle scelte anche piuttosto drastiche. La prima è che saranno considerati solo i beni materiali e, tra questi, solo il patrimonio urbano storico e con esso i beni archeologici e architettonici. Non saranno, invece, presi in considerazione gli eventi culturali connessi. Rispetto a questa scelta, occorre precisare che una parte considerevole del patrimonio dei beni archeologici e architettonici è di proprietà dello Stato, di conseguenza politiche e azioni sono di pertinenza soprattutto di quest'ultimo; mentre sono di pertinenza dell'Amministrazione Capitolina quelle riguardanti la città storica nel suo complesso e nelle sue parti (programmi, piani, progetti) e, ovviamente, quelle relative alle proprietà comunali.

La seconda scelta riguarda la modalità di ragionare sulle politiche e le azioni di questa Amministrazione in tema di patrimonio urbano, a distanza di un anno e mezzo dall'insediamento. In questo periodo, per certi versi breve per valutare criticamente la messa in atto di strategie, la maggior parte degli interventi, quasi sempre in corso di esecuzione, è da ascrivere a scelte delle precedenti Amministrazioni o del Commissario Prefettizio che ha governato la città prima dell'elezione dell'attuale Amministrazione. Prendendo in considerazione, invece, solo gli atti dell'Amministrazione Raggi, anche in relazione ai programmi annunciati, sono stati isolati due temi di particolare significato sia per le implicazioni attuali, sia per la possibilità di proporre alcuni lineamenti di un contributo alla futura definizione di

politiche e azioni nel campo del patrimonio urbano. Si tratta del tema dell'Area Archeologica centrale e di quello della "città storica".

16.1. Il patrimonio storico nelle linee programmatiche 2016-2021

Nelle "Linee programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma Capitale", la nuova Amministrazione Comunale di Roma appena insediata si affrontava il tema del patrimonio storico-culturale della città riconoscendogli, ovviamente, un carattere eccezionale ma collocandolo all'interno di una riflessione più ampia relativa alla generale crescita culturale dei cittadini¹, considerati allo stesso tempo fruitori e custodi di tale patrimonio. Di conseguenza, la comunità veniva ritenuta "affidataria" principale del compito di tutelare e integrare il patrimonio esistente e l'arricchimento della "persona" posto al centro dell'esperienza di fruizione dei beni. Nel loro ruolo di protagonisti della tutela, sempre secondo le "Linee programmatiche 2016-2021", i cittadini dovrebbero essere "[...] accompagnati dalle eccellenti competenze di cui Roma è ricca nelle Soprintendenze e nelle Università"².

Questo approccio rimandava esplicitamente alla "Convenzione del Consiglio d'Europa di Faro"³ del 2005, la quale nel sottolineare il ruolo attivo delle comunità nella trasmissione di un'eredità culturale alle generazioni future specificava che tale ruolo va considerato, tuttavia, "nel quadro di un'azione pubblica"⁴.

In realtà, all'interno del documento in questione, al di là di questo, pur importante, riferimento di fondo va registrata la quasi totale assenza di richiami specifici ai diversi sistemi di beni del patrimonio storico-insediativo. Come difficile è anche trovare rimandi espliciti ed organizzati a un orizzonte strategico di conoscenza, tutela e valorizzazione del patrimonio dei beni storici e archeologici della città, se si

¹ Coerentemente con questo approccio l'assessorato di riferimento veniva denominato "Assessorato alla crescita culturale".

² "Linee programmatiche 2016 – 2021 per il Governo di Roma Capitale", p. 33.

³ "Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società", Consiglio d'Europa – (CETS n. 199). Faro, 27/10/2005.

⁴ Art. 2 della "Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società", Consiglio d'Europa – (CETS n. 199). Faro, 27/10/2005.

esclude il paragrafo nel quale si postula la necessità di dotarsi di una “strategia culturale per lo sviluppo della città [...] una strategia condivisa che prenda corpo nel corso del mandato”⁵.

Non mancano, tuttavia, anche se sparsi qua e là, richiami ad un rapporto con le Università e con altri organismi istituzionali con competenze sul patrimonio dei beni culturali. Un interesse che andrebbe incanalato all’interno di un ragionamento sistematico di carattere strategico, per quanto al momento non ci siano segni di una volontà di coinvolgimento strutturale e non episodico sulla base di necessità e situazioni contingenti⁶.

In effetti, nel documento vengono citati alcuni beni di diversa natura, rispetto ai quali si esprimono degli orientamenti: il Palazzo delle Esposizioni a cui si attribuisce un nuovo ruolo come centro di coagulo del rapporto tra arte e tecnologia, luogo di sperimentazione, di gioco e di apprendimento per bambini e famiglie; l’ex Mattatoio per il quale si formula l’auspicio di un rapporto con l’Università⁷ per la definizione futura di “indirizzi e strumenti per essere uno dei cuori pulsanti della cultura a Roma e della sua internazionalizzazione”⁸; il Parco Archeologico Centrale e il Parco dell’Appia Antica per i quali si afferma – non nel capitolo della crescita culturale ma in quello dedicato a Urbanistica e Infrastrutture – che si dovrà procedere alla costruzione definitiva.

Anche nelle Linee programmatiche 2013-2018⁹ della precedente Amministrazione il riferimento al patrimonio culturale dei beni architettonici e archeologici era quasi del tutto assente¹⁰.

L’unico riferimento – se si esclude un passaggio nel quale si cita la

⁵ “Linee programmatiche 2016 – 2021 per il Governo di Roma Capitale”, p. 30.

⁶ Sul rapporto università-città ci sono molti studi. Tra i più recenti si ricorda N. Martinelli, Savino, 2015.

⁷ Si suppone l’Università di RomaTre già in parte insediata con la Facoltà di Architettura all’interno del complesso.

⁸ “Linee programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma Capitale”, p. 33.

⁹ Linee programmatiche 2013-2018 presentate all’Assemblea Capitolina il 18 luglio 2013.

¹⁰ Linee programmatiche 2013-2018 presentate all’Assemblea Capitolina il 18 luglio 2013.

cultura in generale come “risorsa fondamentale per la città [...] da sostenere in ogni quartiere e in ogni periferia” – è, anche in questo documento, quello relativo al “patrimonio archeologico romano e alla costituzione del Parco Archeologico dell’Appia Antica e alla pedonalizzazione dei Fori come perno per la valorizzazione della città storica”.

Si tratta, come è noto, di due ambiti di grande rilievo, strettamente connessi tra loro, sia sul piano spaziale che su quello culturale, sui quali si discute da diversi decenni e che giustamente sono stati messi in evidenza anche nei documenti programmatici delle ultime due amministrazioni comunali.

16.2. I Fori e l’area archeologica centrale

Sul Parco Archeologico dell’Appia Antica si dibatte da oltre quarant’anni, con le celebri battaglie di Antonio Cederna e gli studi condotti in quegli stessi anni da Insolera e Perego e da Vittoria Calzolari¹¹. Sul Parco Archeologico dell’Area Centrale, a partire dalla pedonalizzazione dei Fori, il dibattito è più che trentennale e ha visto il susseguirsi di studi, concorsi di idee, istituzioni di commissioni di studiosi, tecnici e amministratori, elaborazioni di proposte a vari livelli.

E proprio al Parco Archeologico dell’Area Centrale e, in particolare, alla pedonalizzazione dei Fori è dedicato uno dei primi provvedimenti dell’amministrazione Raggi in tema di patrimonio storico-archeologico. Un atto che mostra, in termini concreti, il diverso orientamento assunto rispetto alle precedenti amministrazioni.

Infatti, con la Deliberazione n. 8 del 4 agosto 2016, la Giunta Capitolina sospendeva per l’anno 2016 la sperimentazione della pedonalizzazione integrale di via dei Fori Imperiali, da Piazza Venezia a Piazza del Colosseo, nei giorni feriali del mese di agosto del 2016, nei sabati non festivi e nei due giorni feriali dei cosiddetti “ponti”, programmata dall’amministrazione precedente con deliberazione di Giunta n. 360 del 2015. Una deliberazione alla quale la Giunta Marino era pervenuta seguendo un processo di progressiva sperimentazione

¹¹ Cfr. Calzolari, 1984; Cederna, 1956; Insolera, Perego, 1983.

della chiusura totale al traffico veicolare, con l'esclusione di specifiche categorie di mezzi. Un processo giunto – su suggerimento della Società Roma Servizi per la Mobilità SRL – al nodo della verifica anche nei giorni feriali, sebbene nel mese di agosto.

I motivi della sospensione per tutto il 2016 sono da ricondurre, prevalentemente, alle polemiche e alle prese di posizione di diversi soggetti interessati dalla questione della pedonalizzazione, prime fra tutti alcune associazioni di categoria, che trovarono nell'Amministrazione appena insediata una sponda disposta a far proprie le ragioni della protesta e, conseguentemente, a cambiare direzione di marcia sulla sperimentazione.

Di contro, le motivazioni ufficiali, riportate nella Delibera, furono di due tipi: le ripercussioni della pedonalizzazione sui cantieri della Metro C, per altro esistenti già da diversi anni, con possibili ritardi sui lavori, rischio di iscrizioni di riserve e penali da pagare da parte del Comune di Roma alle imprese appaltatrici; la possibilità di valutare una proposta della Questura di Roma di modifica della viabilità riguardante tra le altre anche la Via dei Fori Imperiali.

La sospensione che doveva valere per il 2016, di fatto è stata estesa anche a tutto il 2017 ponendo in secondo piano, almeno in questa fase, la questione del Parco Archeologico dell'Area Centrale.

In realtà il Parco Archeologico dell'Area Centrale, poiché include al proprio interno il Palatino, il Foro Romano, il Colosseo, la Domus Aurea gestiti del MIBACT, il Foro e i Mercati di Traiano, la via dei Fori Imperiali, il Colle Oppio gestiti dal Comune di Roma, è uno dei casi emblematici di una ineludibile necessità di cooperazione inter-istituzionale. Una necessità piuttosto evidente che, per altro, riguarda tutto il Patrimonio urbano storico della città, data la varietà di attori pubblici e privati che occorre coinvolgere, qualunque sia la decisione da assumere.

A partire da questa evidenza, durante il periodo di Amministrazione Marino, il MIBACT e Roma Capitale, il 21 aprile 2015 in occasione del Natale di Roma, avevano firmato l'Accordo per la valorizzazione dell'Area Archeologica Centrale. Un atto di grande rilevanza, con importanti ripercussioni successive e che, come si sosteneva nel testo, sanciva la supremazia della tutela e valorizzazione dei beni rispetto alle istituzioni che ne detengono la proprietà o la gestione. L'Accordo prevedeva una cabina di regia unica, il "Consorzio per i

Fori di Roma", guidato da un Consiglio di Amministrazione, composto da un Presidente nominato dal Ministro d'intesa con il Sindaco, il Soprintendente Statale e il Sovrintendente Capitolino. Al Consorzio, dotato di autonomia finanziaria, veniva conferita la gestione unitaria di un'area precisamente delimitata e affidato il compito di definire un "Piano strategico di sviluppo culturale e di valorizzazione dell'area".

Nel 2017, a fronte di un sostanziale stallo dell'iniziativa dell'Amministrazione capitolina per quanto riguarda il tema del Parco Archeologico dell'Area Centrale, si registra un significativo attivismo da parte del MIBACT che, con il Decreto n. 15 del 12 gennaio¹², istituisce il Parco Archeologico del Colosseo. Con lo stesso Decreto modifica la denominazione della "Soprintendenza per il Colosseo e l'area archeologica centrale" che diventa "Soprintendenza speciale Archeologia, belle arti e paesaggio di Roma", con competenza su tutto il territorio comunale e attribuisce al Direttore del Parco archeologico del Colosseo, per quanto riguarda l'area individuata nell'Accordo MIBACT Roma Capitale del 21 aprile 2015, le funzioni spettanti ai Soprintendenti Archeologia belle arti e paesaggio.

Un Decreto che, secondo il Ministero, rappresenta una conseguenza della Riorganizzazione del MIBACT ai sensi della legge 208/2015, ma che l'Amministrazione Comunale percepisce come un atto unilaterale e con tale motivazione fa ricorso al TAR del Lazio. Quest'ultimo accoglie il ricorso e annulla il decreto ministeriale, ma con il successivo ricorso al Consiglio di Stato da parte del Ministero, il Decreto torna in vigore e il Parco archeologico del Colosseo viene definitivamente istituito.

Al nuovo organismo viene demandata la tutela di tutto il patrimonio archeologico e monumentale dell'area considerata, compreso ovviamente quello di proprietà comunale, e la valorizzazione dei beni di proprietà dello Stato: Anfiteatro Flavio (Colosseo), Arco di Costantino, Domus Aurea, Foro Romano, Palatino e Meta Sudans.

Resta di competenza comunale la gestione del Foro e dei Mercati di Traiano, di via dei Fori Imperiali, del Colle Oppio e di tutti i beni di proprietà del Comune. Una gestione che prosegue per inerzia lungo linee di indirizzo già tracciate in precedenza. A dimostrazione che

¹² DM n. 15 del 12/01/2017 (Adeguamento delle Soprintendenze Speciali agli standard internazionali in materia di musei e luoghi della cultura).

senza la volontà politica di un coordinamento effettivo dei diversi Enti che hanno competenze su quella parte di città, a prescindere dagli orientamenti dei loro Amministratori, il Parco Archeologico dell'Area Centrale non può essere davvero realizzato e, a maggior ragione, resta incompiuta la relazione tra questo e il suo contesto urbano, che dovrebbe costituire uno degli obiettivi primari dello stesso Parco. Né, infine, potrebbe essere predisposto e attuato quel "Piano strategico di sviluppo culturale e di valorizzazione dell'area" a cui si faceva riferimento nel testo dell'Accordo del 21 aprile 2015, strumento indispensabile di orientamento delle politiche e di coordinamento delle azioni.

Lo stesso discorso varrebbe per il Parco lineare integrato delle Mura, ambito strategico del Nuovo Piano Regolatore di Roma, il cui progetto fu avviato alcuni anni fa in collaborazione con "Sapienza Università di Roma", ma da tempo accantonato dopo la realizzazione di un breve tratto.

16.3. La città storica

L'altro tema emblematico per comprendere, almeno in parte, la direzione di marcia imboccata dall'Amministrazione Raggi nel campo delle politiche per il patrimonio storico-insediativo è quello della "città storica". Infatti, con la deliberazione di Giunta n. 56 del 14 ottobre 2016 veniva soppressa l'Unità Organizzativa che portava tale denominazione e distribuite le competenze tra il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, la Sovrintendenza Capitolina e il Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana.

L'espressione "città storica", specialmente per il contesto romano, ha un particolare significato perché rimanda a un passaggio culturale di notevole importanza, avvenuto in primo luogo nell'ambito del dibattito urbanistico a partire dagli anni '80 e che ha visto protagonista l'Associazione Nazionale Centri Storici e Artistici (ANCSA)¹³ che ne ha esplicitato il senso nella Seconda Carta di Gubbio del 1991¹⁴. Si

¹³ Associazione fondata nel 1961 da un gruppo di studiosi e tecnici di enti locali, sotto la guida di Giovanni Astengo.

¹⁴ Si tratta della Nuova Carta di Gubbio approvata dall'ANCSA nel 1990 (cfr. <http://www.ancsa.org>; ultimo accesso: 05/02/2018).

tratta di un allargamento spaziale e concettuale dell'accezione storica riguardante la città, ma che a Roma è ancora più importante perché è stata la prima città italiana a sperimentarlo all'interno del proprio strumento urbanistico comunale, il Nuovo PRG avviato nella prima metà degli anni Novanta¹⁵. Un concetto che aveva trovato anche una traduzione amministrativa costituita per diversi anni dall'Ufficio "Città Storica" che aveva sostituito l'Assessorato al Centro Storico, che ebbe massima espressione con le Amministrazioni che si susseguirono dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80. Ufficio che aveva già subito un drastico ridimensionamento con la trasformazione in Unità Organizzativa "Città Storica" all'interno del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica.

La decisione di chiudere l'UO di fatto sanciva l'abiura di una visione unitaria della città storica che metteva insieme pianificazione, progettazione e manutenzione, riconoscendole un carattere di specificità rispetto ad altre parti urbane. Annullare questa specifica attenzione sulla base dell'idea che tutta la città meriti una cura particolare, scorporando le competenze e riportandole nell'alveo dei filoni tematici tradizionali, confligge, tra l'altro, con quanto scritto nelle stesse Linee programmatiche della nuova amministrazione a proposito del carattere eccezionale del patrimonio dei beni storici e archeologici di Roma. Eccezionale per valore e opportunità che può garantire al resto della città, ma anche per fragilità e irripetibilità e che, pertanto, merita un trattamento speciale.

16.4. La gestione del Sito Unesco e le strategie di tutela e valorizzazione del patrimonio

Tuttavia, la possibilità di ripensare una strategia unitaria, integrata, condivisa e partecipata per il patrimonio storico-insediativo di Roma può essere offerta dalla gestione del Sito Unesco¹⁶ che include

¹⁵ Sul nuovo PRG di Roma si veda, tra l'altro, il testo di M. Marcelloni (2003). Anche sul tema della "città storica" all'interno del nuovo PRG di Roma è stato scritto molto. In questa sede si rinvia ai testi dei consulenti del Piano stesso: C. Gasparrini (2001); M. Manieri Elia (2001).

¹⁶ Sui Piani di Gestione dei siti Unesco si veda tra gli altri: B.M. Feilden, I. Jokilehto, 1993; A. Re, 2012.

una parte consistente della città storica e, ovviamente, l'Area Archeologica Centrale.

Iscritto alla Lista del Patrimonio Mondiale nel 1980 e ampliato nel 1990, il sito è divenuto transfrontaliero assumendo la denominazione di "Centro storico di Roma, proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella città e San Paolo fuori le Mura". Il processo per l'elaborazione del relativo Piano di Gestione, invece, è stato avviato nel 2007 con lo studio preliminare intitolato "Verso il Piano di Gestione"¹⁷, in realtà un piano di gestione vero e proprio elaborato secondo i criteri stabiliti dall'Ufficio Unesco del MIBACT. Un processo piuttosto travagliato, che ha visto un passaggio di competenze da un Dipartimento all'altro nel corso degli anni, anche in conseguenza dei diversi cambi di Amministrazione della città, giunto al suo momentaneo epilogo con l'approvazione definitiva del "Piano di Gestione del Sito Patrimonio Mondiale Unesco" del 29 aprile 2016, con deliberazione n. 62 adottata dal Commissario Straordinario con i poteri della Giunta Capitolina.

All'approvazione del Piano di Gestione ha fatto seguito un passaggio significativo costituito dalla Deliberazione di Giunta Capitolina n. 297 del 28/12/2017 con la quale è stato autorizzato il Sovrintendente Capitolino, a cui nel frattempo è stata trasferita la competenza comunale sul Sito Unesco, a firmare uno schema di Protocollo d'Intesa tra il MIBACT, la Regione Lazio e Roma Capitale, che individua anche i componenti del Gruppo di Coordinamento Transfrontaliero previsto dal Piano di Gestione.

Pur trattandosi di un atto indispensabile per la gestione del sito, il protocollo approvato potrebbe costituire l'avvio, o il ritorno, della cooperazione inter-istituzionale, anche perché il Gruppo è responsabile del coordinamento nella protezione e tutela del Sito, come anche del suo monitoraggio e ne promuove la conoscenza e divulgazione.

Una cooperazione che necessita di uno strumento di indirizzo per un'azione pubblica coordinata e di prospettiva. Questo strumento può essere senz'altro il Piano di Gestione del Sito Unesco, anche se quello approvato nel 2016 non sembra averne lo spessore e il respiro necessari. Nella versione approvata durante il periodo Commissaria-

¹⁷ Lo studio, redatto nell'ambito dell'Ufficio "Città storica", fu affidato ad un gruppo di ricerca coordinato dalla Prof.ssa Paola E. Falini.

le, il Piano è diventato, soprattutto nella parte propositiva, quella dei piani di azione, poco più che un elenco di opere, buona parte delle quali già in corso di realizzazione al momento dell'approvazione.

Ciò nondimeno, lo strumento esiste e va aggiornato periodicamente, dunque può costituire il contesto nel quale riprendere la riflessione sul patrimonio urbano. Uno strumento che si presta molto bene anche per un'estensione dell'ambito di riferimento a tutto il territorio. Oltretutto non si tratterebbe di ripartire da zero, perché molti dei contenuti che sarebbe necessario integrare erano già presenti negli studi denominati "Verso il Piano di Gestione del Sito Unesco di Roma" del 2007/2008 e nella "Proposta di Piano di Gestione del sito Unesco Centro storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa sede nella città e San Paolo fuori le Mura" del 2012. In sostanza si tratterebbe di recuperare, anche se non è affatto semplice, quello che in questa fase sembra mancare: strategia, cooperazione, coinvolgimento organico del mondo della ricerca, rapporto con i privati a partire da un'agenda pubblica di priorità, partecipazione reale della cittadinanza alle scelte. Ma, soprattutto, una decisa volontà e attenzione politica verso la conservazione e valorizzazione del patrimonio urbano storico di questa città.

Riferimenti bibliografici

- CALZOLARI V. (1984), *Piano per il Parco dell'Appia Antica*, Roma, Italia Nostra.
- CEDERNA A. (1956), *I vandali in casa*, Roma – Bari, Laterza.
- FEILDEN B.M. e IOKILEHTO I. (1993), *Management guidelines for World Heritage Sites*, Roma, ICCROM.
- GASPARRINI C. (2001), "Strategie, Regole e progetti per la città storica", *Urbanistica*, 116, pp. 93-105.
- INSOLERA I. e PEREGO F. (1983), *Archeologia e città. Storia moderna dei Fori di Roma*, Roma – Bari, Laterza.
- MANIERI ELIA M. (2001), "La città storica struttura identificante", *Urbanistica*, 116, pp. 106ss.
- MARCELLONI M. (2003), *Pensare la città contemporanea*, Roma – Bari, Laterza.

MARTINELLI N. e SAVINO M. (a cura di, 2015), "Università/città. Condizioni in evoluzione", *Territorio*, 73, pp. 58-113.

RE A. (2012), *Valutare la gestione dei siti Unesco*, Torino, CELID.

PARTE VI

PROGRAMMI ELETTORALI E AGENDA URBANA

17. Il dire e il fare. La campagna elettorale per le amministrative 2016 e l'azione di governo: un'analisi dell'attenzione

Leonardo Piromalli

17.1. Il disegno della ricerca. Discorsi elettorali e azioni politiche

La società civile è percorsa da tensioni e contrasti che conducono a una diffusa sfiducia nell'operato degli attori politici. Ne deriva il proliferare di istanze di *responsiveness* e di trasparenza dei governi locali e nazionali, che si ritrovano di fronte alla necessità, almeno formale, di assumersi la responsabilità del proprio agire. Il tema dell'*accountability* acquisisce così una rilevanza sempre maggiore nella tarda modernità (Manin *et al.*, 1999; Olsen, 2017).

Per questo motivo, sociologia e scienze politiche si pongono l'obiettivo di osservare il grado di coerenza tra i *discorsi elettorali* degli attori politici e le loro effettive *azioni politiche*, interrogando le caratteristiche e la qualità del nesso programma-politiche (Thomson, 2001). L'approccio della *policy dissonance*, in particolare, si propone di analizzare "la discrepanza o la mancanza di armonia tra ciò che i *policy maker* dicono e ciò che effettivamente fanno" (Imbeau, 2009, 3) in termini di *policy* messe in campo. A partire poi da una definizione di salienza come "livello di interesse, importanza o attenzione relativo a una determinata issue" (Wlezien, 2005, 556), è possibile riflettere anche sulla *salience dissonance*, ovvero sulla sintonia o distonia tra la distribuzione di salienza che informa l'agenda elettorale e quella che emana dall'agenda di governo.

L'obiettivo di questa ricerca è di osservare intanto quali elementi di continuità e discontinuità siano riscontrabili tra il *discorso elettorale* e le

azioni politiche della sindaca di Roma Virginia Raggi e della sua giunta, dopo diciotto mesi di mandato. Che livello di *policy dissonance* e di *salience dissonance* è possibile rilevare? Quale grado di congruenza tra le promesse elettorali e le politiche effettivamente messe in campo?

Poiché la strada della comparazione non è ancora praticabile per questo tipo di approccio¹, ho esaminato i discorsi elettorali e le azioni politiche della candidata vincitrice nelle loro specificità quantitative e qualitative, focalizzando per il periodo 21/06/2016 – 31/12/2017 tanto le eventuali disarmonie tra le promesse elettorali e le effettive realizzazioni (*policy dissonance*), quanto la continuità/discontinuità tra la distribuzione di salienza dell'agenda elettorale e quella dell'agenda di governo (*salience dissonance*).

La rilevazione dei dati per la ricerca è stata condotta tramite *text mining* su alcuni *corpus* testuali a cui è stata applicata una classificazione in 13 classi e 39 sottoclassi di *policy*, ottenuta induttivamente a partire dall'analisi del contenuto effettuata (cfr. Tabella 17.1.). Per quanto riguarda il calcolo della *policy dissonance*, è stato adottato il sistema proposto dal *Comparative Party Pledge Group* (Naurin, 2014; 2016). In primo luogo, sono state individuate e classificate per area di *policy* tutte le «promesse»² avanzate nel testo (cfr. Tabella 17.2.) Sono state poi prese in considerazione le delibere dell'Assemblea Capitolina, le delibere della Giunta Capitolina e le ordinanze del Sindaco pubblicate sul Portale Trasparenza del Comune di Roma tra il 22 giugno 2016 e il 31 dicembre 2017; questi atti sono stati classificati per classe di *policy* e trattati con un indice di importanza relativa³. Attraverso il ricorso a tale corpus è stata

¹ Gli studi sulla *policy dissonance* sembrano per la grande maggioranza incentrati sul livello macro del governo nazionale (e.g., Moury, 2011; Conti, Memoli, 2013). Non ho potuto reperire alcuna ricerca sul nesso *platform-to-policy* che riguardasse l'Italia e che si muovesse su scala locale o regionale.

² Come «promessa» (*pledge*) è stato inteso ogni enunciato specifico, non ambiguo e verificabile che configurasse la presa in carico per l'attore politico di un impegno verso la realizzazione di un'azione politica (Mansergh, Thomson, 2007).

³ L'indice di importanza è composto da tre indicatori che assumono valori discreti relativi: a) all'entità delle risorse allocate tramite l'azione normativa (nulla/minima o consistente); b) al carattere dell'atto (orientativo o vincolante); c) al suo potenziale di impatto (superficiale o strutturale). Alcuni atti, a causa della loro scarsa importanza, sono stati dunque espunti dal corpus considerato.

verificata per ogni promessa la realizzazione di uno primo stadio di attuazione⁴, ossia la presenza di un’azione amministrativa a essa riconducibile. È stato così possibile osservare insieme la numerosità delle promesse avanzate e quella delle promesse cui hanno fatto seguito atti amministrativi di Assemblea, Giunta o Sindaca.

Tab. 17.1. Dati sulle operazioni di *text mining* condotte su un corpus di tweet emessi da Raggi, sul suo programma e sugli atti amministrativi prodotti fino al 31/12/2017.

	TWEET	PROGRAMMA ELETTORALE	ATTI AMMINISTRATIVI
Periodo di rilevazione	25/02/2016 - 17/06/2016	26/04/2016 (data pubblicazione)	22/06/2016 - 31/12/2017
Unità analizzate	407 tweet (140 con policy issue)	69340 caratteri (492 quasi-sen- tence)	472 atti

L’analisi della salience dissonance è stata condotta mediante l’esame di tre diversi corpus, relativi all’agenda elettorale (programma elettorale e tweet pubblicati) e all’agenda di governo (atti amministrativi) della Giunta comunale.

Per quanto riguarda l’agenda elettorale, il programma di Virginia Raggi è stato analizzato tramite il sistema di *coding* messo a punto dal *Comparative Manifesto Project* (Conti, Memoli 2012; Budge, 2015), mentre il corpus di tweet inviati è stato analizzato tramite text mining manuale (Faggiano, 2016). La distribuzione di salienza complessiva per l’agenda elettorale di Raggi è stata calcolata come media tra la distribuzione di salienza desunta dall’analisi del programma elettorale e quella ottenuta dal corpus di tweet.

Per quanto riguarda l’agenda di governo, poi, ogni atto amministrativo contenuto nel corpus raccolto è stato analizzato, classificato per *policy area*, trattato con il menzionato indice di importanza relativa. È stato così possibile confrontare la distribuzione di salienza dall’agenda elettorale con quella che informa l’azione di governo condotta per via amministrativa dalla giunta Raggi.

⁴ L’«attuazione» (*fulfillment*) parziale o integrale di una promessa è stata intesa come la realizzazione amministrativa parziale o integrale di tale promessa. Chiaramente, questo stadio di azione non comporta necessariamente che quanto promesso si realizzi effettivamente anche in termini di impatti.

Tab 17.2. Promesse elettorali avanzate nel programma di Virginia Raggi (in sintesi), tratte dal suo programma ufficiale (<http://www.movimento5stelle.it/virginiaraggisindaco/programma.html>; ultimo accesso: 22/03/2017).

Ambiente, rifiuti, decoro

Abolizione botticelle
 Adeguamento impianti indifferenziata
 Anagrafe dei rifiuti
 Aumento aree cani
 Bioparco: conversione in struttura per animali frutto di sequestro
 Casaccia: verifica e salvaguardia
 Centri riparazione e riuso
 Controllo Servizio Idrico
 Diritto all'Acqua nello Statuto di Roma
 Eco-compattatori
 Efficientamento raccolta differenziata domiciliare
 Elettrosmog: revisione regolamento
 Energia rinnovabile in strutture PA
 Fabbrica dei materiali
 Illuminazione stradale più efficiente
 Isole ecologiche
 Malagrotta: pressione per bonifica
 Manutenzione impianti energivori
 Manutenzione impianti indifferenziata
 Mappatura del Verde
 Mappature acustiche
 Miglioramento qualità raccolta differenziata
 Migliore tracciabilità rifiuti
 Monitoraggio fontanelle pubbliche
 Nuovo Regolamento Tutela Animali
 Obbligatorietà locali per differenziata in nuovi progetti
 Osservatori Municipali sul Verde
 Parco dell'Agro Romano: tutela e valorizzazione
 Programmi annuali manutenzione Verde
 Promozione aree verdi private
 Promozione e sviluppo Orti Urbani
 Promozione lavabile e compostabile in fieristica e manifestazioni
 Pronto soccorso per randagi e selvatici
 Protocollo best practice per qualificazione Verde
 Regolamento forniture per il Verde

Regolamento Gestione Verde Urbano
 Regolamento No circhi
 Riduzione abbandono di rifiuti
 Riduzione esposizione al rumore
 Riduzione rifiuti di imballaggio
 Riqualficazione energetica PA
 Riutilizzo prodotti manutenzione del Verde
 Sportelli Informativi sull'Efficienza Energetica
 Sportello informativo amianto in ogni Municipio
 Tavolo partecipato per nuova spiaggia per cani
 Trasparenza e aggiornamento SRIR
 Ufficio Diritti Animali

Bilancio, debito, sprechi

Monitoraggio utenze "fantasma"
 Ridefinizione giusta tariffazione rifiuti
 Riduzione spreco alimentare
 Riduzione spreco idrico
 Rimodulazione canoni intrattenimento sportivo
 Rimodulazione tariffario comunale
 Software Open Source e Free software
 Ufficio Condono: eliminazione arretrato

Cultura e turismo

Attività agonistiche per integrazione
 Nuovo regolamento impianti sportivi
 Piano di Gestione UNESCO
 Programmi agronomici R&D con università
 Promozione impianti sportivi leggeri pubblici
 Realizzazione aree sport
 Sculture dagli alberi abbattute
 Sistemi evoluti per promozione turistica
 Tavolo Cultura per coordinamento stakeholder
 Valorizzazione Tevere e Lungotevere

Diritti civili

Centri anti-violenza
 Definanziamento ACT
 Disabili: elenco professionisti per assistenza disabili
 Disabili: progetto di vita personalizzato e valutazione fabbisogno
 Disabili: servizi studenti
 Garante dei detenuti
 Migranti: distribuzione equa e integrazione
 Minori stranieri non accompagnati: censimento e affido
 Nuovo regolamento centri anziani
 Regolamento Assistenti Educativo Culturali

Diritti politici

Bilancio partecipato
 Gruppo per la partecipazione
 Manutenzione partecipata aree verdi
 Partecipazione all'urbanistica
 Sistema archiviazione documenti PA

Diritti sociali

Apertura e uniformità PUA
 Aumento centri solidarietà sociale h24
 Auto-recupero immobili abbandonati
 Contrasto al cyber/bullismo
 Piano Regolatore Sociale
 Recupero immobili comunali
 Richiesta Governo di esclusione investimenti su politiche sociali dal PSC
 Richiesta Governo di esclusione investimenti su scuola dal PSC
 Riduzione liste d'attesa asili nido e scuole dell'infanzia
 Riorganizzazione refezione scolastica
 Ripristino legalità assegnazione case
 Senza fissa dimora: sistema strutturato, non emergenziale
 Superamento delibera 355/12
 Supporto per co-housing e revisione case famiglia
 Supporto per condomini solidali
 Valorizzazione strutture formative
 Verifica progetti L. 285/97

Legalità e trasparenza

Anagrafe pubblica eletti e nominati
 Arenili: PUA e SUA
 Arenili: ripristino legalità
 Contrasto abusivismo
 Diretta video permanente adunanze capitoline e municipali
 Divieto procedura di somma urgenza
 Legalità gare d'appalto
 Legalità per edilizia agevolata e/o convenzionata
 Nuovo regolamento capitolino
 Piano Comunale per cultura legalità
 Procedure di gara più competitive
 Protocollo collaborazione ANAC
 Pubblicazione spese staff politici
 Reddito di cittadinanza comunale
 Report periodici su Centrale Unica di Committenza
 Sensibilizzazione giovani a sicurezza stradale
 Trasparenza dati gare
 Trasparenza statistiche comunali

Mobilità

Aumento telelavoro
 Bike sharing
 Efficientamento servizio taxi
 Incentivazione mobilità scolastica alternativa
 Mobility manager
 Piano pluriennale infrastrutture di trasporto condiviso con cittadinanza
 Piano quadro ciclabilità
 Progettazione attenta a trasporto pubblico, pedoni, ciclisti
 Re-internalizzazione o affidamento trasparente
 Rete di cunicoli intelligenti
 Rete di piste ciclabili
 Rete preferenziali protette
 Tecnologia smart per la mobilità

Patrimonio comunale

Chioschi bar nelle aree verdi
 Convenzionamento con impianti sportivi privati
 Inventariazione trasparente
 Lotta evasione tariffaria

Mappatura luoghi abbandonati
 Piano efficientamento AMA
 Piano utilizzo razionale sottosuolo
 Recupero immobili al pubblico
 Re-internalizzazione gestione Verde
 Re-internalizzazione servizi
 Revisione norme tecniche urbanistiche
 Riformulazione Convenzione di Gestione con ACEA ATO2
 Riorganizzazione ACEA ATO2 (referendum acqua)
 Riorganizzazione ATAC
 Trasparenza per ACEA ATO2

Politiche istituzionali e del territorio

Agenti accertatori controllo utenze
 Controlli raggiungimento obiettivi per dirigenti
 Controllo e attuazione Contratto di servizio
 Uffici web
 Unica infrastruttura PA digitale

Sicurezza

Bonifica amianto in strutture PA
 Cabina di Regia Dissesto Idrogeologico
 Chiusura graduale campi Rom
 Collaborazione sicurezza interforze e interdisciplinare
 Numero unico emergenze
 Potenziamento illuminazione contro il crimine
 Revisione regolamento gioco d'azzardo
 Sensibilizzazione sicurezza
 Video-sorveglianza contro crimine e terrorismo

Sviluppo economico

Agevolazione reti di impresa
 Efficientamento Contributo Soggiorno
 Incentivazione nuove attività
 Pianificazione efficiente della "turnazione" di licenze
 Promozione di monete complementari
 Promozione GAS
 Rilancio mercati rionali

Tavolo permanente sviluppo economico
 Ufficio per le Imprese
 Utilizzo fondi EU

Urbanistica

Cura e decoro edifici
 Fascicolo del Fabbricato
 Pianificazione manutenzione edifici scolastici
 Riqualificazione parchi di quartiere
 Riqualificazione urbanistica periferie

17.2. Risultati della ricerca. Coerenza nelle politiche e dissonanza nella salienza

Quali elementi di congruenza/incongruenza è dunque possibile osservare tra il discorso elettorale della candidata vincitrice Virginia Raggi e le sue effettive azioni politiche, dopo circa un anno e mezzo di mandato?

Per quanto riguarda la *policy dissonance*, nel programma elettorale è individuabile un totale di 172 promesse elettorali che siano non ambigue e la cui “attuazione amministrativa” sia empiricamente verificabile. Si tratta di una quantità più o meno in linea con la media di 213 relativa alle *pledges* avanzate nei programmi di governo italiani dal 1996 al 2011 (Conti, Memoli, 2013; Moury, 2011).

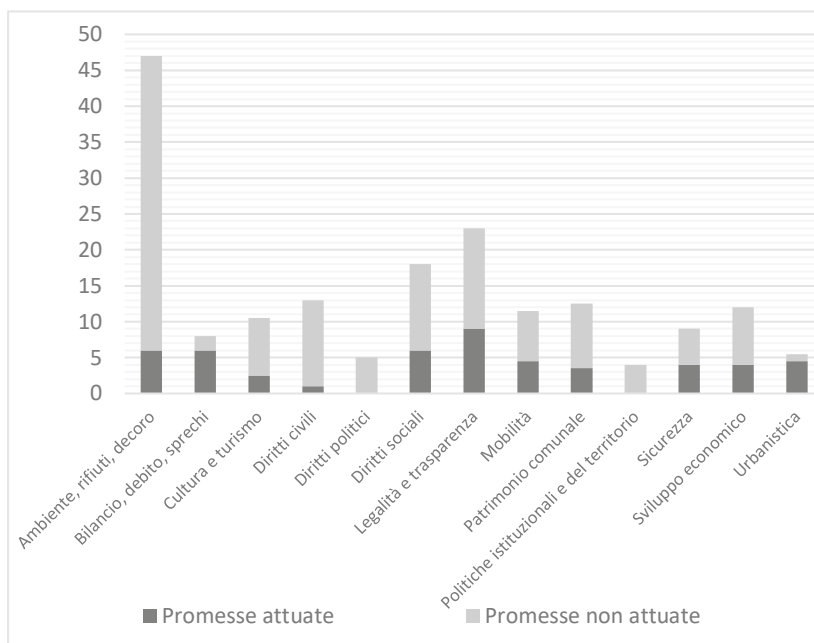


Fig. 17.1. Numerosità ponderata delle promesse elettorali “attuate” e “non attuate” per via amministrativa dalla giunta Raggi nel periodo 22/06/2016 - 31/12/2017, ripartite per classe di *policy*.

Le promesse sono distribuite in maniera ineguale tra le diverse classi di *policy* (cfr. Figura 17.1.). In particolare, risultano numerose quelle afferenti ai settori «Ambiente, rifiuti, decoro» (47), «Legalità e trasparenza» (23), «Diritti sociali» (18). Sono invece quantitativamente

poco rilevanti le promesse che riguardano «Bilancio, debito, sprechi» (8), «Diritti politici» (5), «Politiche istituzionali e del territorio» (4).

Nei primi 18 mesi circa il 28% delle promesse avanzate (48/172) ha dato luogo ad attività di governo. Si tratta di un dato parziale, non relativo all'intero mandato; tuttavia, a scopo orientativo si può notare come nell'arco delle intere legislature quinquennali italiane dal 1996 al 2011 siano state attuate almeno parzialmente una media di circa il 54% delle promesse avanzate nei programmi per le elezioni politiche (Conti, Memoli, 2012). Questo valore si attesta intorno al 66% se riferito ai mandati presidenziali statunitensi, che durano quattro anni e che sembrano per certi aspetti più comparabili ai mandati di governo locale italiani (Pétry, Collette, 2009; Thomson *et al.*, 2012).

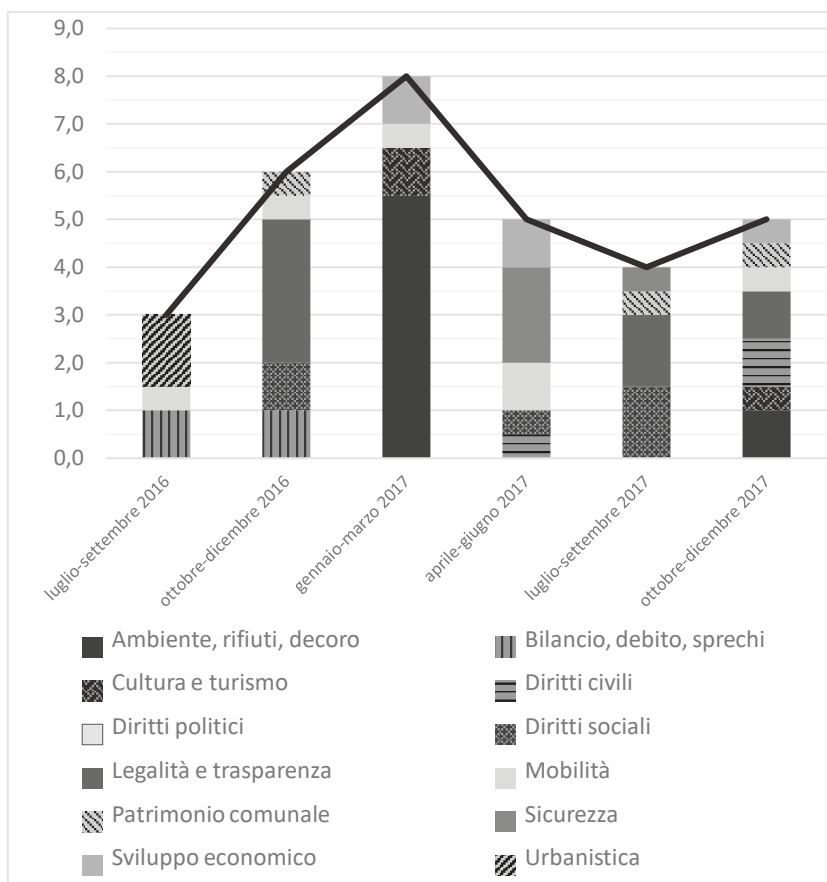


Fig. 17.2. Serie storica della numerosità delle promesse elettorali cui hanno fatto seguito azioni di governo nel periodo 22/06/2016 - 31/12/2017, ripartite per trimestre e per classe di *policy*.

Si può osservare in particolare l'impegno profuso dalla giunta Raggi nel campo di «Legalità e trasparenza», per cui sono state tradotte in azione 9 promesse su 23; ma anche, in misura minore, nell'area di «Diritti sociali» (6/18). Al contrario, alcune classi di *policy* sembrano al momento più trascurate nell'azione di governo: «Diritti civili» (1/13), «Ambiente, rifiuti, decoro» (6/41), «Diritti sociali» (6/18).

La produzione di adempimenti programmatici da parte della giunta Raggi nel corso di questo periodo si presenta come una curva quasi sinusoidale che scandisce tre fasi (Cotta *et al.*, 2011; Conti, Memoli, 2013): una *fase di varo* (luglio - dicembre 2016), quantitativamente poco rilevante e concentrata verso «Legalità e trasparenza»; una *fase critica* (gennaio - marzo 2017), caratterizzata da un prolifico impegno nella realizzazione di promesse relative soprattutto all'area di «Ambiente, rifiuti, decoro»; una *fase di crociera* (aprile - dicembre 2017) in cui lo sforzo della Giunta è stato diretto soprattutto verso «Sicurezza», «Diritti Sociali», «Legalità e trasparenza».

Per quanto riguarda la salience dissonance, ovvero la continuità/discontinuità nell'attribuzione di salienza alle *policy issues* tra l'agenda elettorale e l'agenda di governo locale dei primi diciotto mesi di mandato Raggi (cfr. Figura 17.3.), il primo dato rilevante concerne la differenza nella deviazione standard tra le due distribuzioni considerate. Forse per il suo carattere più pianificato, l'agenda elettorale (D.S. = 0,05) risulta meno frammentata dell'agenda di governo locale (D.S. = 0,08), la cui formazione risulta anche dal necessario confronto con le contingenze talvolta frenetiche e poco prevedibili dell'azione politica (Kingdon, 1984).

Un altro dato interessante riguarda il forte disallineamento tra le distribuzioni di salienza considerate per quanto riguarda alcune specifiche aree di *policy*. Per esempio, è rilevabile una certa ipertrofia dei settori di «Bilancio, debito, sprechi» (scarto di 13,55%) e di «Ambiente, rifiuti, decoro» (scarto di 7,05%). Al contrario, a «Legalità e trasparenza» è stata finora attribuita nell'azione di governo una salienza numericamente assai minore rispetto alla salienza programmatica (scarto di 19,09%).

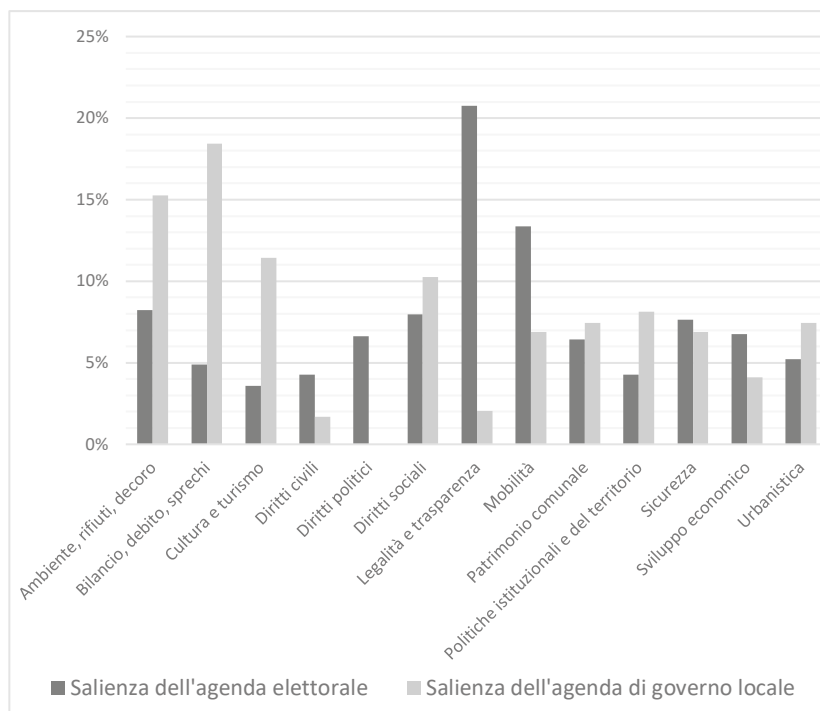


Fig. 17.3. Distribuzione della salienza tra i settori di *policy* per l'agenda elettorale (programma elettorale e corpus di tweet) e l'agenda di governo locale (corpus di atti) di Virginia Raggi e della sua giunta nel periodo 22/06/2016 - 31/12/2017.

In generale, comunque, la *salience dissonance* sembra piuttosto pronunciata, almeno a livello quantitativo. L'indice di Duncan⁵ (Duncan, Duncan, 1955) mostra infatti come la mancanza di corrispondenza tra le due distribuzioni considerate ammonti a 43%, un valore da considerarsi abbastanza elevato (Elmelund-Præstekær, 2011).

Mentre per la *policy dissonance* si è osservato l'andamento diacronico nella quantità di promesse elettorali effettivamente tradotte in azioni di governo (cfr. Figura 17.2.), in quest'analisi della *salience dissonance* si esamina l'andamento diacronico nella mera quantità di atti prodotti per ogni trimestre dalla giunta Raggi (cfr. Figura 17.4.), senza distinguere tra atti legati e non legati a promesse elettorali.

⁵ Attraverso l'Indice di Duncan è possibile "esprimere [...] la larghezza della proporzione di attenzione su una issue che dovrebbe essere riallocata in un'agenda per renderla identica all'altra" (Elmelund-Præstekær, 2011, 44). Un valore di 0 indica una completa corrispondenza tra le due agende, mentre un valore di 100 una totale mancanza di corrispondenza.

Quelle fasi che già precedentemente erano state individuate (cfr. par. 17.2.) sembrano qui disposte in ordine diverso: innanzitutto, una *fase di varo* che si estende nei primi due trimestri e che si concentra soprattutto su «Bilancio, debito, sprechi»; poi una *fase di crociera* (gennaio - settembre 2017), che si attesta su una media di circa 46 atti/mese ripartiti tra le *policy issues* con una considerevole varianza; e infine una *fase critica* nel trimestre ottobre - dicembre 2017 in cui la produzione amministrativa raggiunge il suo picco e torna a concentrarsi sul risanamento dei debiti contratti dal Comune di Roma.

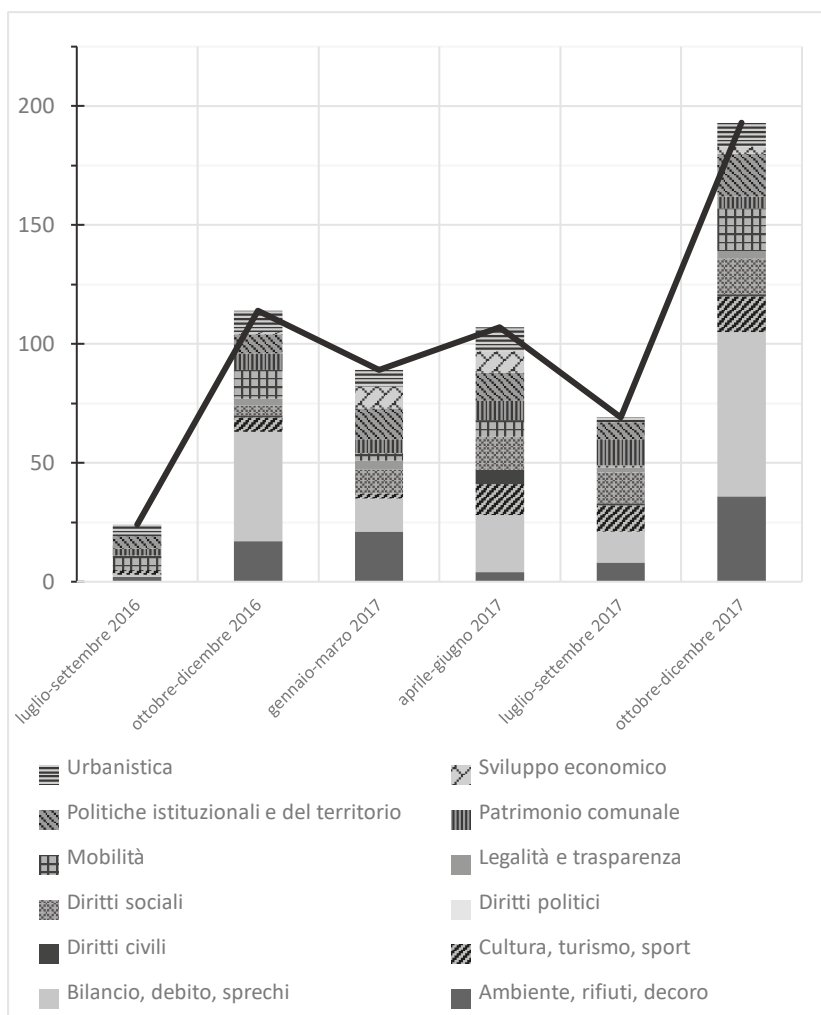


Fig. 17.4. Serie storica della numerosità degli atti amministrativi prodotti nel periodo 22/06/2016 - 31/12/2017 dalla giunta Raggi, ripartiti per trimestre e per settore di *policy*.

17.3. Conclusioni. Il *dire* e il *fare*

Questo capitolo ha come oggetto lo spazio di attriti e ambivalenze che si estende tra il *dire* e il *fare* degli attori politici, ossia la relazione tra discorsi elettorali e azioni di governo. Pur nella consapevolezza che la mera quantità di atti amministrativi prodotti da una Giunta non può costituire un indice delle sue prestazioni, questi sono stati analizzati per stabilire intanto quali siano state le relazioni – per settori di politiche e nel corso del tempo – fra l’attenzione che l’attuale leadership istituzionale ha dedicato ai diversi problemi della città prima e dopo le elezioni.

Ne emerge una complessiva ancorché travagliata continuità tra i discorsi elettorali e le azioni politiche di Virginia Raggi e della sua giunta nel periodo 22/06/2016 - 31/12/2017. Nonostante infatti la scarsa coincidenza rinvenibile nei livelli di salienza attribuiti alle politiche tra l’agenda elettorale e l’agenda di governo, è possibile sottolineare la relativa congruenza tra le promesse programmatiche e le effettive azioni dell’esponente M5S.

La *policy dissonance* infatti non risulta particolarmente elevata. In diciotto mesi la giunta Raggi è stata in grado di avviare azioni relative a circa il 28% delle promesse formulate; questo è un dato promettente, soprattutto se raffrontato con la media del 54% relativa agli interi quinquenni delle legislature italiane dal 1996 al 2011 (Conti, Memoli, 2013). È possibile infatti che nei 48 mesi di incarico rimanenti questa giunta riesca a migliorare la sua capacità di adottare iniziative finalizzate ad attuare promesse elettorali fino a raggiungere e superare tale media.

La salience dissonance rilevabile tra le due distribuzioni considerate (agenda elettorale e agenda di governo) risulta invece più cospicua. Sono infatti individuabili alcuni casi di disallineamento piuttosto rilevante nelle attribuzioni di salienza tra l’agenda di governo e l’agenda elettorale. È il caso, per esempio, di «Bilancio, debito, sprechi», oppure di «Ambiente, rifiuti, decoro»: l’urgenza di questi temi, dimostrata dalla prolifica azione amministrativa a riguardo, non era stata sufficientemente accentuata nel discorso elettorale. Vale il contrario per il settore di «Legalità e trasparenza»: particolarmente saliente nel discorso elettorale, risulta tuttavia trascurato a livello di azione politica amministrativa. Sviluppi ulteriori di questo lavoro potranno interrogare queste e altre questioni.

Riferimenti bibliografici

- BUDGE I. (2015), "Issue Emphases, Saliency Theory and Issue Ownership: A Historical and Conceptual Analysis", *West European Politics*, 38, 4, pp. 761-777.
- CONTI N. e MEMOLI V. (2012), "L'Europa secondo i partiti: vincoli, scelta o opportunità?", in P. Bellucci e N. Conti (a cura di), *Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media*, Roma, Carocci, pp. 173-204.
- CONTI N. e MEMOLI V. (2013), "Dalle parole ai fatti: l'attuazione del programma di governo", *Polis*, 3, pp. 395-417.
- COTTA M., DE GIORGI E., MARANGONI F. e VERZICHELLI L. (2011), *Rapporto sul governo*, Siena, Università degli Studi di Siena.
- ELMELUND-PRÆSTEKÆR C. (2011), "Mapping Parties' Issue Agenda in Different Channels of Campaign Communication: A Wild Goose Chase?", *Javnost - The Public*, 18, 1, pp. 37-51.
- FAGGIANO M.P. (2016), *L'analisi del contenuto di oggi e di ieri. Testi e contesti on e offline*, Milano, FrancoAngeli.
- IMBEAU L.M. (2009), "Dissonance in Policy Processes: An Introduction", in L. M. Imbeau (a cura di), *Do They Walk Like They Talk? Speech and Action in Policy Processes*, New York, Springer, pp. 3-13.
- KINGDON J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Choices*, Boston, Little Brown and Co.
- MANIN N., PRZEWORSKI A. e STOKES S.C. (1999), "Elections and Representation", in A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin (a cura di), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 29-55.
- MANSERGH L. e THOMSON R. (2007), "Election Pledge, Party Competition, and Policymaking", *Comparative Politics*, 39, 3, pp. 311-329.
- MOURY C. (2011), "Italian Coalitions and Electoral Promises: Assessing the Democratic Performance of the Prodi I and Berlusconi II Governments", *Modern Italy*, 16, 1, pp. 35-50.
- NAURIN E. (2014), "Is a promise a promise? Election pledge fulfillment

- in comparative perspective using Sweden as an example", *West European Politics*, 37, 5, pp. 1046-1064.
- NAURIN E. (2016), "Do They Really Know? On Party Representatives' Knowledge of the Extent to Which Their Parties Make Election Pledge", *Scandinavian Political Studies*, 39, 4, pp. 388-410.
- OLSEN J.P. (2017), *Democratic Accountability, Political Order, and Change. Exploring Accountability Processes in an Era of European Transformation*, Oxford, Oxford University Press.
- PÉTRY F. e COLLETTE B. (2009), "Measuring How Political Parties Keep Their Promises: A Positive Perspective from Political Science", in L. M. Imbeau (a cura di), *Do They Walk Like They Talk? Speech and Action in Policy Processes*, New York, Springer, pp. 65-82.
- THOMSON R. (2001), "The program to policy linkage: The fulfillment of election pledge on socio-economic policy in the Netherlands, 1986-1998", *European Journal of Political Research*, 40, pp. 171-97.
- THOMSON R., ROYED T., NAURIN E., ARTÉS J., FERGUSON M.J., KOSTADINOVA P. e MOURY C. (2012), "The program-to-policy linkage: a comparative study of election pledges and government policies in ten countries", *APSA 2012 Annual Meeting Paper*, testo online disponibile al sito: <https://ssrn.com/abstract=2106482> (ultimo accesso: 07/02/2018).
- WLEZIEN C. (2005), "On the salience of political issues: The problem with 'most important problem'", *Electoral Studies*, 24, 4, pp. 555-579.

18. Le *issues* della campagna elettorale nel Municipio X tra elusione, convergenza, competizione

Livia Fay Lucianetti*

Nel Municipio Roma X – il Municipio di Ostia e del suo entroterra – nel novembre 2017 si sono svolte le elezioni per il rinnovo del Consiglio. La consultazione ha chiuso un periodo di due anni di commissariamento per mafia del Municipio stesso, dovuto ad infiltrazioni mafiose nell'ex amministrazione (la giunta era caduta in seguito alle dimissioni dell'ex presidente Andrea Tassone). Il voto ha assunto una valenza politica nazionale, come banco di prova per nuovi soggetti politici e nuove alleanze in vista delle elezioni politiche del marzo 2018. La campagna elettorale, relativamente breve ma dai toni molto conflittuali, è stata segnata da agende elettorali per molti aspetti convergenti (Norris *et al.*, 1999; Kaplan *et al.*, 2006). Le narrazioni sulla visione del territorio e dei suoi problemi così come la selezione delle *policy issues* si sono rivelati spesso molto simili, in particolare in corrispondenza di *valence issues* e temi “sistemici” (Baumgartner, Jones, 1993). Allo stesso tempo, alcune questioni sono state eluse, sottostimate o, al contrario, enfatizzate e “cavalcate” (Ansolabehere, Iyengar, 1994) a seconda dei soggetti politici e del momento.

L'obiettivo del capitolo è analizzare le *policy issues* per tracciare elementi di convergenza e divergenza delle agende elettorali del Municipio Roma X. Gli strumenti d'indagine utilizzati sono di natura qualitativa e rivolti a rispondere alle seguenti domande: quali questioni sono state incluse nell'agenda elettorale dei diversi partiti?

* Le considerazioni esposte in questo testo riflettono unicamente il pensiero dell'autrice e non sono rappresentative della posizione dell'Ente di appartenenza.

Come sono state inquadrate (*framed*)? Quali fattori concorrono alla selezione dei temi nelle agende? L'analisi è stata effettuata a partire da: 1) programmi elettorali, forma "cristallizzata" delle agende elettorali (Norris *et al.*, 1999), che sono stati reperiti in versione cartacea e sono disponibili anche online sui social network e/o sui siti web dei singoli candidati; 2) interviste faccia a faccia con i cinque principali candidati, ossia quelli che, secondo i sondaggi, avrebbero ottenuto un maggior consenso e che effettivamente hanno ottenuto il maggior numero di preferenze. Nel corso delle interviste sono stati affrontati i principali problemi del territorio e le priorità politiche.

18.1. Le *policy issues* nei programmi elettorali

In Tabella 18.1. si può notare che il PD e la coalizione di centrodestra presentano i programmi in cui gli obiettivi sono descritti in modo più articolato. Rispetto agli altri partiti, il PD si sofferma sulle modalità di lavoro, in cui sono fatti rientrare sia strumenti di *policy* che di *governance*. Il linguaggio usato rimanda ai valori tradizionali della sinistra italiana e alle idee di eguaglianza e di inclusione alla sua base ("un mare per tutti", "municipio partecipato"). L'idea che se ne evince è quella di un territorio che deve essere aperto e alla portata di tutti. Lo slogan usato gioca sul nome del candidato: "Uno per tutti e tutti per uno". Altrettanto articolato è il programma della coalizione di centrodestra, i cui obiettivi sono inquadrati dal mantra del "Fare" e che rimandano a una sottostante idea di territorio come risorsa e di attività economiche da rilanciare e supportare ("Fare impresa", "Fare del porto un gioiello"). Molto più asciutti e diretti nell'identificazione delle priorità sono i programmi del M5S, del Laboratorio Civico X e di CasaPound. Se i primi due si somigliano molto anche per l'uso di pochi e chiari obiettivi, di valenza piuttosto generica, CasaPound si discosta per il ricorso a obiettivi la cui ispirazione ideologica ("Penseremo prima agli italiani", "Difenderemo i nostri quartieri") è riconducibile alla tradizione dell'estrema destra.

Nonostante le differenze nella presentazione degli obiettivi, legate soprattutto all'uso dei concetti (obiettivi generici vs. specifici) e del linguaggio (più o meno ideologico), i programmi sono molto simili e molte priorità si ritrovano nei programmi di diversi schieramenti (cfr. Tabella 18.1.). È il caso della sicurezza: un tempo tipico tema della

destra, sembra essersi istituzionalizzato, diventando una valence issue. Emblematico è, in questo senso, l'obiettivo del PD di rendere il "territorio più sicuro" e di lavorare per "controllo e legalità". Per il M5S, "sicurezza e legalità" sono una priorità, così come per il Laboratorio Civico X lo sono "trasparenza e legalità". L'agenda elettorale del centrodestra prevede invece di "fare basta con criminalità e degrado" mentre CasaPound dichiara l'intenzione di "difendere i nostri quartieri".

Tab. 18.1. Le priorità politiche contenute nei programmi dei principali partiti concorrenti alle elezioni del Municipio Roma X del 5 novembre 2017.

Fonte: programmi elettorali pubblicati sui volantini, a eccezione del programma del Laboratorio Civico X, consultato online.

	PD	M5S	Laboratorio Civico X	Centrodestra	CasaPound
Slogan principali	<i>Tutti per uno, uno per tutti</i>	<i>Insieme ricostruiamo</i>	<i>A testa alta</i>	<i>Fare bene</i>	<i>Manda in municipio dei combattenti</i>
Priorità nei programmi	<i>Fermare gli allagamenti</i>	<i>Rifiuti</i>	<i>Animali</i>	<i>Fare tesoro del turismo</i>	<i>Penseremo prima agli italiani</i>
	<i>Andare a scuola</i>	<i>Strade</i>	<i>Trasparenza e legalità</i>	<i>Ri-fare verde la pineta</i>	<i>Difenderemo i nostri quartieri</i>
	<i>Spostarsi con facilità</i>	<i>Sicurezza e legalità</i>	<i>Giovani</i>	<i>Fare basta con criminalità e degrado</i>	<i>Prenderemo a calci il maffare</i>
	<i>Restituire dignità al lavoro</i>	<i>Abbattimento lungo-muro e accesso alla spiaggia</i>	<i>Diritti</i>	<i>Fare preferenza nazionale</i>	<i>Daremo più poteri al "Lido di Roma"</i>
	<i>Sviluppare il territorio</i>	<i>Lavoro</i>	<i>Turismo</i>	<i>Fare impresa</i>	<i>Troveremo i soldi per strade, scuole</i>

			<i>e trasporti</i>
<i>Governo responsabile</i>	<i>Verde e sicurezza del territorio</i>	<i>Ambiente</i>	<i>Fare più bello il mare</i>
			<i>Rilanceremo mare, turismo e commercio</i>
<i>Controllo e legalità</i>	<i>Opportunità per tutti</i>	<i>Mobilità</i>	<i>Fare del porto un gioiello</i>
<i>Progettazione Europea</i>		<i>Educazione</i>	<i>Fare storia da respirare</i>
<i>Municipio partecipato</i>			<i>Fare inclusione sociale</i>
<i>Rapporto con la città metropolitana</i>			<i>Fare scuola sicura</i>
<i>Un altro mare: un mare per tutti</i>			<i>Fare mobilità</i>
<i>Un territorio più sicuro</i>			<i>Fare pulizia</i>
<i>Una società più inclusiva</i>			<i>Fare manutenzione</i>
<i>Un territorio più bello</i>			<i>Fare più vicino il Quirinale</i>
<i>Un sano modello di aggregazione</i>			<i>Fare altrove i centri per l'accoglienza</i>

Altre tematiche presenti in modo trasversale sono legate all'ambiente, alla mobilità, ai beni culturali e al turismo. Tutte le forze in

campo convergono nell'individuare da una parte le potenzialità del territorio (le spiagge, la riserva della pineta di Castel Fusano e i beni archeologici) e, dall'altra, le criticità ambientali (vulnerabilità delle zone verdi poco presidiate, rischio idrogeologico, ecc.) e quelle legate all'accesso del territorio stesso. In particolare, il mare viene considerato da una parte come un bene pubblico da tutelare e rendere accessibile a tutti (PD, Laboratorio Civico X) e, dall'altra, innanzitutto una risorsa strategica per lo sviluppo economico e occupazionale (centrodestra, CasaPound). Nel mezzo sta il M5S, che sembra far proprie entrambe le posizioni. Tuttavia, dalle parole usate nel programma sembra trapelare una concezione per cui a essere bene pubblico sono le spiagge libere e non tutto il litorale. Per le destre, si evince che le spiagge private devono rimanere tali e il tema di una fruizione diffusa (come quella dell'accessibilità e dei varchi) non è presente. La coalizione di centrodestra, in particolare, rimanda al ruolo degli stabilimenti balneari che deve essere promosso e "riconosciuto in Italia e nel mondo" (cfr. Tabella 18.2.).

Tab. 18.2. Gli obiettivi di tutela e promozione delle risorse del territorio: estratti dai programmi elettorali.

Fonti: Volantini elettorali, siti web e pagine Facebook dei candidati.

	PD	Laboratorio Civico X	M5S	Centrodestra	CasaPound
Mare	<i>Decadenza delle concessioni irregolari come presupposto per un nuovo modello di gestione delle spiagge aperto a tutti.</i>	<i>Litorale aperto. Il mare deve essere un bene di tutti e per tutti. [...] il litorale è un bene pubblico e l'accesso deve essere garantito dal gestore così come la visibilità del mare...</i>	<i>Abbattiamo il Lungomuro e ridiamo a Ostia la vista della sua spiaggia. Recupero delle spiagge libere attrezzate. Il mare è un volano per far ripartire il Decimo.</i>	<i>... il mare con i suoi stabilimenti balneari in stile razionalista (può) essere riconosciuto in Italia e nel mondo. [...] abbattere le barriere architettoniche, promuovere accordi con i tour operator per far accogliere i turisti</i>	<i>Le spiagge libere verranno assegnate tramite bandi trasparenti e saranno dotate di tutti i servizi.</i>

				[...] Il mare [...] una reale opportunità di sviluppo e di occupazione	
Verde	<i>Riqualificare il verde e le piazze del territorio</i>	Il nostro fiume. Imponente è valorizzarne il ruolo turistico e ambientale [...] Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale [...] Recupero, tutela e valorizzazione della pineta... Verde condiviso [...]	Salvaguardia delle nostre pinete; videosorveglianza nei parchi; più personale e attrezzature per il Servizio Giardini; un nuovo attracco nella zona scavi di Ostia Antica che saranno accessibili anche dal Tevere.	Il territorio ha una chiara vocazione naturalistica. La pineta, uno dei beni principali del nostro territorio è stato devastato dagli incendi [...] abbiamo il compito di rifarla verde. [...] difenderemo questo polmone dai piromani [...]	Bonificare la pineta di Castel Fusano prevedendone la chiusura notturna.
Cultura	<i>Promuovere iniziative culturali che valorizzino l'unicità del territorio.</i>	Valorizzazione della Storia: valorizzare la storia di Ostia e dell'entroterra [...] Bellezza condivisa: promuovere l'adozione di beni culturali minori da parte delle associazioni culturali...	Archeologia, cultura sono un volano per far ripartire il Decimo. Nuovi luoghi della cultura come spazi di aggregazione.	I beni culturali [...] il nostro impegno sarà di aprire i siti ancora chiusi, riaprire l'infopoint, promuovere accordi con i tour operator [...]. la gestione con privato sociale e profit [...] è necessario creare un circuito culturale	Valorizzeremo il sito archeologico e il castello di Ostia Antica. Manifestazioni culturali, notti bianche e apertura dei locali nel periodo estivo.

18.2. Le *policy issues* nelle interviste ai candidati

Le interviste con i candidati hanno permesso di ricostruire le specifiche posizioni sulle *policy issues* e di tracciare gli elementi di convergenza e di divergenza delle agende elettorali. Dai diversi modi di inquadrare alcuni temi salienti per i residenti come le spiagge, la sicurezza e la legalità, l'autonomia, anche alla luce del grande impatto che questi hanno sulle condizioni socio-economiche e sulla vita politica del territorio, emerge un utilizzo strumentale di questi temi, funzionale alla competizione elettorale. Come si vedrà, alcuni problemi vengono in certi casi elusi e in altri evidenziati, così come le responsabilità della gestione degli stessi vengono talvolta minimizzate e altre volte enfatizzate.

18.2.1. Elementi di convergenza delle agende elettorali

Similmente a quanto avviene per i programmi pubblicati, molte *policy issues* sono citate da praticamente tutti i candidati intervistati. C'è una larga convergenza su temi di interesse comune. È così che i diversi candidati fanno riferimento a: tutela del verde e in particolare della pineta di Castel Fusano (interessata da numerosi incendi dolosi nell'estate del 2017, ai quali rimandano tutti gli intervistati); valorizzazione del patrimonio storico-culturale del territorio (il riferimento più frequente è agli scavi archeologici di Ostia Antica); problemi che riguardano la mobilità pubblica e le cattive condizioni delle strade; dissesto idrogeologico del territorio; importanza di rilancio del turismo. Anche il tema delle spiagge è menzionato da tutti i candidati, ma in modo diverso: in questo caso il modo di inquadrare il tema (*framing*) è molto utile per capire le diverse posizioni politiche sulla questione.

18.2.2. Il *framing* di temi specifici

Le spiagge. Le spiagge sono essenzialmente inquadrare in due frames. Il primo, sui cui insistono il PD, il Laboratorio Civico X e il M5S, è quello della spiaggia come bene pubblico, la cui gestione deve essere ricondotta in una situazione di legalità, il secondo, sostenuto dal centrodestra e dall'estrema destra, è quello della spiaggia come risorsa di sviluppo e volano del turismo. I due *frames* (diritto alla fruibilità vs. risorsa economica) non sono sempre confliggenti: il richiamo al

turismo e al litorale come potenziale di sviluppo del territorio è rintracciabile anche nelle parole di Athos De Luca (PD), di Franco De Donno (Laboratorio Civico X) e di Giuliana Di Pillo (M5S). Tuttavia, il focus del loro discorso riguarda la legalità della gestione delle spiagge (da cui l'accento sulla decadenza delle concessioni, sulla trasparenza e regolarità dei bandi di affido dei servizi sulle spiagge pubbliche, ecc.) e sull'accessibilità. I discorsi dei candidati di centrodestra e di estrema destra enfatizzano invece la necessità di promuovere il rilancio turistico a partire dagli stabilimenti balneari, come enfatizza Luca Marsella (CasaPound), e attraverso "accordi con i tour operator, l'apertura dell'info-point [...]", come sostiene Monica Picca (centrodestra). Marsella in particolare accusa il commissario straordinario Vulpiani di essersi "accanito con gli stabilimenti" e si sofferma sulla necessità della lotta al degrado e all'abusivismo commerciale che interessa le spiagge. Emblematica è l'opinione che i candidati hanno della gestione delle spiagge da parte dei commissari straordinari. Per Athos De Luca l'azione svolta sulle spiagge nei due anni di commissariamento è stata troppo debole, mentre per Giuliana Di Pillo è stato fatto un lavoro importante – che il M5S ha condiviso e contribuito a realizzare. È interessante a tale proposito notare la diversa posizione sul Piano di Utilizzo degli Arenili (PUA) da parte del PD e del M5S, relativamente inutile e di difficile implementazione per il primo, strategico per il secondo: la sindaca stessa (del M5S) lo ha fortemente voluto e ha lavorato con i commissari per la sua predisposizione. Del tutto negativa invece l'opinione di Monica Picca e Luca Marsella, che ritengono le azioni dei commissari sostanzialmente inefficaci e anzi li incolpano di aver paralizzato il municipio, il commercio e le attività legate al settore balneare.

L'autonomia. Il tema dell'autonomia è stato il cavallo di battaglia del candidato Andrea Bozzi, sostenuto da una lista civica nata dall'idea del gruppo Impegno Civico per l'Autonomia del X Municipio. Per la prima volta in una campagna elettorale locale per il Municipio X, il tema dell'autonomia è presente su quasi tutte le agende dei candidati. Tuttavia, anche in questo caso, è possibile notare importanti differenze: la maggior parte delle forze politiche la concepisce in un quadro più ampio di riforma istituzionale dell'area metropolitana romana (che prevede, in prospettiva, la trasformazione dei municipi romani in comuni). Fra questi troviamo il PD e il Laboratorio Civico X. Il centrodestra

auspica un decentramento che porti maggiori risorse e funzioni al Municipio. Altri, invece, invocano un'autonomia amministrativa del Municipio a prescindere dai progetti di riforma. L'unica voce fuori dal coro è rappresentata dal M5S, che non auspica alcuna autonomia e persegue, al contrario, una maggiore sinergia tra Municipio X e Comune di Roma.

Legalità, sicurezza, criminalità. Legalità e sicurezza, come sopra menzionato, sono due concetti che troviamo in tutte le agende elettorali. De Donno, Di Pillo, Marsella e De Luca parlano di legalità piuttosto che di sicurezza, anche se con accezioni diverse (cfr. Tabella 18.3.). A fare riferimento al tema della sicurezza e a considerarla la principale priorità è invece Monica Picca. Se De Donno parla di "mettere al centro la legalità" riferendosi all'amministrazione municipale, per De Luca e Di Pillo la legalità va ripristinata sulle spiagge. Luca Marsella invece fa riferimento ai quartieri popolari come Nuova Ostia e San Giorgio di Acilia, ai palazzi ex Armellini e all'ex colonia Vittorio Emanuele III, che per lui è "una centrale di spaccio di droga". Per quanto riguarda i temi legati alla mafia, alla criminalità organizzata in generale e alla presenza dei clan sul territorio, nel corso delle interviste non vengono quasi mai menzionati e risultano quindi sostanzialmente elusi dai candidati. Anche quando vi fanno riferimento, è per invocare la necessità di una maggiore presenza dello Stato e delle forze dell'ordine. L'unica eccezione è rappresentata da De Donno, proveniente dal mondo dell'anti-racket, che si sofferma in modo argomentato sull'esistenza della mafia e sulla presenza di specifiche famiglie criminali sul territorio. Il tema della corruzione, invece, è stato minimizzato dal PD e politicizzato dai partiti di destra per accusare il PD di essere "la causa del commissariamento". Il tema della criminalità è diventato saliente in seguito a un evento di carattere straordinario che si è verificato a pochi giorni dal secondo turno: l'aggressione di un giornalista, Daniele Piervincenzi, da parte di Roberto Spada, membro del cosiddetto clan Spada (famiglia dedita a racket, spaccio, ecc. sul litorale romano). L'evento, diffuso massicciamente da giornali, tv e *social media*, ha fatto diventare di colpo la presenza della criminalità organizzata il fulcro della competizione politica per il ballottaggio. In particolare, è stato possibile distinguere diversi atteggiamenti: i partiti e candidati che hanno cavalcato il tema dell'anti-mafia (soprattutto Laboratorio Civico X e M5S), quelli che si sono mostrati più incerti (PD e centrodestra) e

infine coloro che hanno preferito non competere sul tema (Casa-Pound). Tra i primi troviamo i vincitori delle elezioni.

Tab. 18.3. Come i candidati hanno inquadrato la issue della legalità e alcuni temi correlati.

Fonte: interviste faccia a faccia con i candidati durante la campagna elettorale.

	PD	M5S	Laboratorio Civico X	Centrodestra	Casa- Pound
Uso del termine legalità nel corso dell'intervista	sì	sì	sì	sì	sì
Declinazione del concetto di legalità	della gestione delle spiagge	della gestione delle spiagge	nell'amministrazione municipale	nei quartieri popolari	nei quartieri popolari nell'ex colonia Vittorio Emanuele III
Uso del termine sicurezza nel corso dell'intervista	sì ("sicurezza dei cittadini; sicurezza idraulica")	nessuno	nessuno	sì ("la sicurezza è uno dei problemi principali di Ostia")	Nessuno
Come parlano della criminalità e della mafia (cit.)	Mafia capitale non è che è esplosa in 6 mesi [...] va attribuito al fatto che le istituzioni sono state deboli.	Infiltrazioni mafiose nell'ex amministrazione.	La mafia c'è. Ci sono i clan. C'è il racket degli affitti, soprattutto a Nuova Ostia. Poi ci sono le estorsioni e l'usura. Il problema della droga a Ostia è legato anche alle mafie.	Una criminalità che comunque c'è sempre stata. Le famiglie di cui si parla sono famiglie che comunque ci sono sempre state. Nei quartieri dove lo Stato non si fa sentire è più facile che possano	Se possiamo parlare di mafia o semplicemente di criminalità, di criminalità organizzata - spetta alla magistratura e alle forze dell'ordine

				aderire certi tipi di crimi- nalità.	stabilirlo e verificarlo.
Come parlano della corru- zione nel Municipio X (cit.)	<i>Il Municipio, istituzione democratica, è stata deboli in questi anni... è stata per-meabile a tante si-tuazioni... non ha governato.</i>	<i>Bisogna specificare che Tassone si è dimesso.. successo- siva- mente... poi c'è stata la sen- tenza.. hanno ricono- sciuto le infiltrazioni mafiose.</i>	<i>...la con- danna per corruzione è preoccupante anche quella perché è un sistema. [...] Non è la cor- ruzione di una persona [...]... di- venta un si- stema. Un modo di pen- sare, un modo di fare, di vivere fa- cendo l'av- voltoio sul bene comune.</i>	<i>...questo mu- nicipio è stato commissariato per due anni per una vi- cenda che è stata molto chiara: l'ex presidente del municipio An- drea Tassone è stato il motivo per il quale è stato commis- sariato il Mu- nicipio.</i>	<i>Siamo stati com- missariati per delle responsa- bilità poli- tiche che partono dal PD e dunque chi faceva affari con le coopera- tive di Mafia Ca- pitale, chi prendeva mazzette e faceva ap- palti truc- cati, di fatto, è l'ex Presidente Tassone.</i>

18.3. Osservazioni conclusive

La campagna elettorale per il rinnovo del consiglio del Municipio Roma X, che ha seguito un periodo di due anni di commissariamento per mafia per infiltrazioni nella macchina amministrativa, è stata analizzata cercando di mettere in evidenza gli elementi di convergenza e di divergenza delle agende elettorali.

È possibile asserire che la campagna elettorale è stata caratterizzata da una notevole convergenza delle agende (Norris *et al.*, 1999). I programmi dei diversi partiti erano infatti piuttosto simili e incentrati su numerose valence issues connesse all'ambiente, al potenziale turistico

del territorio, alle risorse storico-culturali presenti e a problemi di interesse comune legati alla mobilità, al dissesto idrogeologico e alla manutenzione stradale. Alcuni temi un tempo appannaggio di specifiche parti politiche erano presenti in modo diffuso su tutte le agende: si tratta in particolare dei temi della sicurezza, della legalità e dell'autonomia, diventati "sistemici" (Baumgartner, Jones, 1993).

Le differenze hanno riguardato soprattutto il *framing* di alcuni temi specifici, ossia il modo di interpretare determinati problemi e, quindi, di concepire i possibili interventi di *policy* per risolverli. È stato possibile ricostruirlo (Green-Pedersen, Mortesen, 2010) a partire dal linguaggio usato nei programmi e, soprattutto, dalle interviste rilasciate dai candidati. È così che anche su problemi condivisi, come quelli della sicurezza e della legalità, della gestione delle spiagge e dell'autonomia amministrativa, emergono approcci che riflettono in modo più netto l'ideologia di riferimento. La legalità, per esempio, per Picca (centro-destra) e Marsella (CasaPound) è qualcosa da far rispettare nei quartieri popolari, mentre De Luca (PD) e Di Pillo (M5S) ne parlano riferendosi soprattutto alla gestione delle spiagge. "Don" Franco De Donno si riferisce invece alla legalità da ripristinare nell'amministrazione municipale, soggetta a infiltrazioni mafiose. Anche il concetto di criminalità viene contestualizzato in modo differente, a seconda dei candidati e soprattutto in base alla situazione dei partiti rispetto alle vicende di Mafia Capitale. L'ideologia dei candidati e dei partiti, per quasi tutto il corso della campagna elettorale, emerge quindi non tanto nella pretesa di appropriazione di un tema specifico, quanto nel modo di inquadrare temi e problemi di interesse comune. Un altro esempio emblematico è il tema delle spiagge, bene pubblico da tutelare e di cui garantire l'accessibilità per i partiti di sinistra e il M5S, risorsa da sfruttare per lanciare sviluppo e turismo per il centrodestra e CasaPound. Molto diverso è l'atteggiamento verso i gestori degli stabilimenti balneari: per De Luca sono soggetti con cui occorre mettere in campo "un'azione muscolare", mentre per Picca e Marsella il loro ruolo va promosso. Più incerta appare la posizione del M5S, che da una parte sembra condividere con i partiti di sinistra l'obiettivo dell'accessibilità diffusa ma, dall'altra, sembra voler limitare il focus degli interventi pubblici alle spiagge libere. Si ritiene che il banco di prova per il M5S, uscito vincitore dalle elezioni, sarà rappresentato proprio dalla

gestione delle spiagge e dalla capacità di dare attuazione al PUA, strumento strategico che esso stesso ha contribuito a definire.

Due sembrano in sintesi le componenti principali delle agende elettorali dei partiti: una più fissa e ricorrente nel corso del tempo (di natura perlopiù ideologica) e un'altra più variabile, determinata da fattori diversi sia per la loro natura che per la loro provenienza. Rientrano fra questi i temi salienti per la cittadinanza (che, come visto, possono diventare tali per motivi anche molto diversi) ma anche per situazioni specifiche interne ai partiti, dinamiche istituzionali e politiche locali, ruolo giocato dai media. Eventi specifici, generalmente "di crisi", possono a loro volta concorrere a richiamare l'attenzione pubblica su determinati temi.

Riferimenti bibliografici

- ANSOLABEHERE S. e IYEGAR S. (1994), "Riding the wave and claiming ownership over issues", *Public Opinion Quarterly*, 58, 3, pp. 335-357.
- BAUMGARTNER F.R. e JONES B.D. (1993), *Agendas and Instabilities in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- GREEN-PEDERSEN C. e MORTENSEN P.B. (2010), "Who Sets the Agenda and Who Responds To It in the Danish Parliament?", *European Journal of Political Research*, 49, 2, pp. 257-281.
- KAPLAN N., PARK D.K. e RIDOUT T.N. (2006), "Dialogue in American political campaigns? An examination of issue convergence in a candidate television advertising", *American Journal of Political Science*, 50, 3, pp. 724-736.
- NORRIS P., CURTIS J., SANDERS D., SCAMMEL M. e SEMETKO H.A. (1999), *On message. Communicating the campaign*, London, Sage.

19. Olimpiadi e stadio nell'agenda urbana: continuità e cambiamenti nel ruolo della politica nei processi economici

Ernesto d'Albergo, Giulio Moini, Barbara Pizzo

19.1. Oggetto e obiettivi dell'analisi

Grandi eventi e progetti di sviluppo urbano hanno acquisito importanza crescente nelle trasformazioni spaziali e nelle agende politiche delle grandi città contemporanee. Anche nell'agenda urbana di Roma degli ultimi 25 anni hanno avuto un peso importante le iniziative relative a grandi progetti di trasformazione, privati e pubblici, investimenti immobiliari e infrastrutture che hanno contribuito a consolidare il modello romano di *political economy*, cementando una coalizione fra potere politico e interessi di imprese e rendita fondiaria. La proposta di candidatura olimpica per "Roma 2024" e quella dello stadio della AS Roma hanno avviato processi decisionali difficili aventi per oggetto proprio progetti di questo tipo. In entrambi i casi il progetto è entrato nell'agenda urbana per iniziativa non della politica locale, ma di imprenditori di *policies* nazionali (Governo e CONI)¹, o di una cordata di imprenditori economici (AS Roma e partner), i quali hanno sfruttato le finestre di opportunità aperte, rispettivamente, dalle candidature al CIO per le Olimpiadi 2024 e dalla norma nazionale sugli stadi (legge di stabilità 2014 (n. 147/2013). Il governo locale ha quindi svolto un ruolo reattivo e non proattivo, come sarebbe la formulazione di strategie di sviluppo urbano e la ricerca di risorse e partner. Sinora gli esiti sono da un lato la rinuncia alla candidatura conseguente

¹ Nel mese di ottobre del 2017 si è avviato, per iniziativa del Ministero dello Sviluppo economico, un ulteriore processo non privo di contrasti fra politica nazionale, regionale e locale, relativo al finanziamento di un pacchetto di progetti a Roma.

al rifiuto da parte di Roma Capitale e dall'altro un processo complicato e conflittuale per la ricerca delle condizioni di realizzazione dello stadio e della connessa trasformazione urbana, di cui si profila un epilogo favorevole ai proponenti, seppure con modificazioni significative del progetto iniziale.

Ci siamo chiesti se da questi due processi, entrambi svoltisi sia prima, sia dopo le elezioni comunali del 2016, siano emersi sinora elementi di continuità e/o discontinuità non solo nell'agenda urbana, ma anche nel sistema di relazioni fra politica ed economia a Roma, in particolare per quanto riguarda il ruolo svolto dalla politica nei processi economici. Una prima risposta può essere data considerando quali aspetti in comune e quali differenze vi siano nelle modalità di formazione dell'agenda e nelle dinamiche dei processi decisionali fra queste due vicende, che abbiamo analizzato attraverso diversi documenti². Quali strategie sono state seguite dai principali attori pubblici (Governo, Roma Capitale, Regione Lazio)? Quali connotazioni hanno assunto le due arene delle relazioni politiche e intergovernative e dei rapporti fra pubblico e privato? L'ipotesi seguita è che per capirlo sia necessario identificare le poste in gioco politiche ed economiche dei progetti e come le loro rappresentazioni abbiano influenzato i processi.

Sul piano della legittimazione discorsiva i proponenti di entrambi i progetti ricorrono ad argomentazioni circa i benefici che la loro realizzazione potrà portare per la città e non solo per interessi ristretti, argomentazioni enfatizzate anche per confutare o prevenire l'individuazione nei progetti stessi di una continuità con gli aspetti peggiori del modello di crescita urbana consolidato a Roma da decenni. Questo modello, fondato sullo sfruttamento dei beni pubblici (suolo e spazio), era stato consentito da un sistema di relazioni fra politica ed economia nel quale *rentiers*, costruttori, banche, leader e amministratori locali, parlamentari e attori di governo nazionali e mezzi di comunicazione hanno svolto ruoli complementari. Si trattava di una coalizione caratterizzata da una sostanziale continuità nelle modalità di relazione, sia fra privati, sia all'interno della sfera politica

² Norme di vario livello, documentazione relativa a tutti i progetti di trasformazione pubblicata dalla Regione Lazio in occasione delle due conferenze di servizi (<http://www.regione.lazio.it/rl/trasparenzastadio>; ultimo accesso: 07/02/2018), stampa e testate online, siti web di Roma Capitale, AS Roma, documenti video relativi alle posizioni degli attori indagati pubblicati su canali YouTube.

(anche in presenza di leader e maggioranze politiche diverse), sia fra attori privati e pubblici, che ha perseguito agende di *policy* favorevoli a questo tipo di sviluppo: su scala nazionale attraverso la politica per Roma Capitale (1990-2011), il Giubileo del 2000, i precedenti tentativi di candidatura olimpica per il 2004 e il 2020; su scala locale attraverso l'“urbanistica contrattata” e le modalità di realizzazione effettiva delle “centralità” del Piano Regolatore del 2008 (d'Albergo, Moini, 2015). Questa coalizione ha favorito la protezione del *business* immobiliare locale dalla competizione di investitori non locali, aiutandolo anche a stemperare le tensioni competitive al suo interno attraverso una distribuzione compensativa delle opportunità di profitto, consentita da investimenti in opere pubbliche e regolazioni favorevoli all'uso del suolo per progetti immobiliari. Alcune delle più importanti trasformazioni urbane sono state legittimate presentando i cambiamenti nelle relative destinazioni d'uso dei suoli o nelle previsioni urbanistiche come vantaggiosi per la città nel suo insieme, mentre producevano, secondo valutazioni critiche date soprattutto da esperti e attori sociali³, “benefici concentrati” e “costi diffusi”.

Negli ultimi cinque anni si sono ridotte le risorse necessarie per riprodurre questo modello, e ciò ha indebolito la corrispondente coalizione. La lunga crisi globale, la contrazione della spesa statale e le relazioni più difficili fra politica locale e nazionale hanno limitato gli effetti anticiclici delle “rendite romane” (Benini, de Nardis, 2013) e la loro capacità di riavviare i meccanismi della crescita. Per questo le importanti opportunità offerte dai due progetti propongono interrogativi circa la maggiore o minore continuità con gli obiettivi delle agende precedenti e le relazioni politiche ad esse associate.

19.2. Il rigetto della candidatura olimpica “Roma 2024”

Il progetto per la candidatura di Roma 2024 è stato lanciato nel dicembre 2014 dal Governo (Renzi), d'accordo con il CONI. Nel 2015, sulla base di uno stanziamento nella legge di stabilità, si è costituito il

³ È una vasta pubblicistica, con libri e articoli di giornalisti ed esperti come Autieri, Berdini, Cerasa, Erban, Nalbano, Orlandi Posti, Raimo, Sina, di protagonisti politici come Morassut e Tocci, di *think tank* locali come #mapparoma, il Laboratorio Roma del Centro per la riforma dello stato, la Rete urbana delle Rappresentanze-Censis.

Comitato promotore, presieduto da L. Cordero di Montezemolo⁴, che ha collaborato con G. Malagò, presidente del CONI. L'Assemblea Capitolina (sindaco I. Marino, PD) ha approvato una mozione⁵ per impegnare il sindaco e la giunta alla candidatura. Successivamente il CONI ha presentato la candidatura al CIO, consegnando la prima parte del dossier ("Visione, Concetti e strategia"), ratificato dall'allora commissario F. P. Tronca. Il completamento avrebbe dovuto essere consegnato entro il 7 ottobre 2016, ma le elezioni comunali hanno nel frattempo portato al governo di Roma la sindaca V. Raggi (M5S) nettamente contraria al progetto, oggetto di un confronto esplicito durante la campagna elettorale. Il no finale di Roma Capitale, il cui assenso era indispensabile, è stato pronunciato con un'altra mozione dell'Assemblea capitolina⁶.

Il progetto era stato presentato come catalizzatore del cambiamento urbano e destinato a produrre benefici economici (crescita di PIL, v.a. e occupazione), educativi e culturali (interesse per la pratica sportiva), ambientali (sostenibilità e rigenerazione ambientale di aree verdi), infrastrutturali (eredità di impianti e infrastrutture di mobilità, recupero di strutture e ridotto impatto urbanistico) e migliore qualità della *governance* (istituzione due anni prima dei giochi di un ente per coordinare autorità pubbliche di vari livelli e privati, gestire partnership con privati e ONG, partecipazione delle comunità locali) (Dossier candidatura parte 1). Veniva dichiarata esplicita continuità con la precedente "Agenda Olimpica 2020", in cui la candidatura era un acceleratore per i processi di sviluppo e i progetti del Piano Strategico adottato dalla giunta Alemanno nel 2011⁷.

Il progetto, presentato come a "basso costo" ed ecosostenibile per rispettare gli indirizzi del CIO, prevedeva un budget complessivo di 5,3 mld di euro (contro i 10 mld della precedente candidatura), di cui 2,1 per impianti permanenti e 3,2 temporanei, coperti da sponsor, contributo del CIO (circa 1 mld) e biglietti. Il finanziamento per inve-

⁴ Allora Presidente Alitalia, Vice presidente Unicredit, azionista di maggioranza di NTV, CEO del comitato organizzatore dei mondiali di calcio Italia '90.

⁵ 25.6.15: 38 voti favorevoli e 6 contrari, fra cui consiglieri del M5S.

⁶ 29.9.16: 30 favorevoli, 12 contrari.

⁷ Roma Candidate City Olympic Games 2024, *Candidature File Stage 1: Vision, Games Concept and Strategy*.

stimenti, relativi a villaggio olimpico e lavori di adeguamento, era completamente pubblico (con fonti differenziate, fra cui l'emissione di *projects bonds* in cooperazione con le principali banche nazionali e intermediari finanziari), salvo partnership pubblico-privato per alcuni impianti, il sistema stradale relativo allo stadio AS Roma e la ferrovia leggera Anagnina-Romanina-Torre Angela. Il ricorso a impianti temporanei e il riuso di infrastrutture esistenti da rimettere a nuovo o completare era funzionale all'abbattimento dei costi. L'espansione urbana riguardava l'area di Tor Vergata, soprattutto per il nuovo villaggio olimpico, in sostituzione di quella proposta dall'amministrazione Marino, tra la via Salaria e la Flaminia. Il progetto del villaggio era "allineato con il piano di sviluppo a lungo termine della città (essendo destinato a divenire un centro di servizi e alloggi universitari, definito in congiunzione con l'Università di Tor Vergata)", su terreni dell'università (PRG vigente) e con gli obiettivi del "Piano di mobilità sostenibile". L'evento è stato inoltre presentato come un'opportunità per accelerare la costruzione di infrastrutture di mobilità già pianificate, anche se non inserite nel budget.

Prima e soprattutto dopo le elezioni comunali del giugno 2016 la candidatura è stata oggetto di un serrato confronto. A favore si sono espressi in vari momenti Roma Capitale (2015: sindaco I. Marino), il Governo, la Regione Lazio, molti sindaci dell'area metropolitana di Roma, le rimanenti province del Lazio e la Città metropolitana. Fra gli attori politici il PD, Forza Italia, FdI, SeL, i candidati sindaci Giachetti, Meloni e Marchini. La candidatura ha inoltre raccolto, come le precedenti, il sostegno di organizzazioni imprenditoriali (Camera di Commercio, Unindustria, CNA, Coldiretti, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti, AssoColtivatori, AssoCorrieri, Negozi, storici, Federturismo, CGIL, CISL, UIL) e di quotidiani di diverso orientamento (in prima fila *Il Messaggero*, poi *La Repubblica*, *Il Giornale*, *Il Tempo*). Contrari invece Roma Capitale (2016: sindaca V. Raggi), il M5S (soprattutto la leadership nazionale: B. Grillo e parlamentari), Lega Nord, il candidato sindaco Fassina, mentre esponenti radicali hanno proposto un referendum consultivo. Questa posizione, condivisa da alcune associazioni e dal *Fatto Quotidiano*, si basava su una rappresentazione opposta a quella a "benefici diffusi" dei proponenti: un progetto incompatibile con l'interesse generale perché le Olimpiadi "del mattone" non portano benessere alle città organizzatrici

ma “colate di cemento”, debiti e rischio di sprecare risorse pubbliche⁸. Un’offerta di massicci investimenti immobiliari, dunque, con benefici concentrati e privi di corrispettivi vantaggi per la collettività. A questa valutazione si è accompagnata una preferenza per strumenti di intervento ‘ordinari’.

19.3. Il negoziato sullo stadio della AS Roma

Alla fine del 2012, dopo l’esame di più siti da parte di Cushman & Wakefield, agenzia incaricata dalla AS Roma SpA, viene scelta l’area di Tor di Valle. Durante l’elaborazione di un progetto preliminare viene approvata la norma sugli stadi che disciplina le proposte di privati e le conseguenti procedure pubbliche, centrate sulla conferenza di servizi gestita dalla Regione. Nel marzo 2014 i proponenti (AS Roma e Eurnova (Parnasi) presentano a Roma Capitale (Giunta Marino, PD) il progetto, perfezionato in seguito con uno studio di fattibilità corredato di un piano economico-finanziario e dell’accordo con un’associazione sportiva prescritto dalla legge. Si avvia una negoziazione in più tappe, gestita per Roma Capitale dall’assessorato alla trasformazione urbana (G. Caudo). Nel luglio 2014 un progetto riformulato è oggetto di una conferenza dei servizi preliminare, convocata da Roma Capitale su istanza del proponente. Una delibera che sancisce il pubblico interesse dell’opera modificata secondo l’accordo raggiunto viene approvata dall’Assemblea Capitolina il 22.12.2014.

Ulteriormente riformulato su questa base, il progetto viene ripresentato nel giugno 2015, ma poco dopo la Giunta Marino, non più sostenuta dalla sua maggioranza e dal PD nazionale, cade ed è sostituita da una gestione commissariale.

A seguito delle elezioni del giugno 2016, con l’insediamento del nuovo sindaco (Raggi, M5S), si avvia una nuova fase del negoziato, in cui la nuova leadership persegue nuove preferenze ed emergono divergenze fra l’assessore all’urbanistica, P. Berdini (critico nei confronti del progetto approvato dalla Giunta comunale precedente e

⁸ “Il punto è stato se, indipendentemente dalla corruzione, dal punto di vista economico i costi delle Olimpiadi fossero sostenibili o meno. Alla luce delle evidenze storiche possiamo dire che Roma non poteva permettersi di indebitarsi ulteriormente” (V. Raggi, Senato, 26.09.16).

della sua localizzazione e propenso a ritirare l'interesse pubblico), la sindaca, il resto della giunta, la maggioranza consiliare e i vertici nazionali del M5S.



Fig. 19.1. Il rendering del progetto approvato dalla delibera del 22.12.2014 (*Il Sole 24 Ore*, 1 marzo 2017, "Stadio Roma, chiesta nuova proroga della conferenza dei servizi")

Contestualmente (novembre 2016) inizia la Conferenza dei servizi indetta dalla Regione Lazio. Dopo una proroga dei termini per la sua conclusione e le dimissioni dell'assessore comunale competente, le trattative con i proponenti portano a un nuovo accordo (24 febbraio 2017), secondo il quale lo stadio dovrebbe sorgere dove previsto, con una riduzione delle cubature previste commisurata a una riduzione delle opere pubbliche a scomputo.

Dopo la conclusione della Conferenza di servizi, che aveva esaminato il precedente progetto, una seconda Conferenza sul progetto frutto del nuovo accordo è iniziata il 29 settembre ed è terminata positivamente il 22 dicembre 2017.

Le successive fasi prevedono verifiche da parte di tutti gli enti e amministrazioni circa il rispetto delle prescrizioni da parte di Eurnova, proposta e relative osservazioni e controdeduzioni sulla conseguente variante urbanistica, convenzione urbanistica e, infine, una deliberazione della Giunta regionale che approva la variante e costituisce permesso di costruire, sostituendo ogni altra autorizzazione

acquisita in Conferenza⁹.

Durante questo processo il progetto è cambiato più volte e ciascuna correzione è stata il frutto di una contrattazione fra i proponenti e Roma Capitale, con la Giunta Marino prima e la Giunta Raggi poi. Le modifiche riguardano essenzialmente il rapporto fra le cubature autorizzate (e la tipologia di costruzioni) e le compensazioni urbanistiche, misurate in spesa per infrastrutture e servizi. A conclusione della prima fase di negoziati (dicembre 2014) le due grandi torri del *Business Park* che caratterizzavano il progetto originario erano compensate da oneri rilevanti, comprendenti collegamenti ferroviari e stradali. Parte di essi non è più prevista nella progettazione successiva al febbraio 2017, in cui sia la morfologia delle costruzioni, sia le infrastrutture a compensazione sono state ridimensionate.



Fig. 19.2. Il rendering del progetto concordato nel febbraio 2017 e nella successiva Conferenza di servizi 29.9-22.12.2017 (*Il Sole 24 Ore*, 1 marzo 2017, "Stadio Roma, chiesta nuova proroga della conferenza dei servizi")

Pur nell'ambito di una continua preoccupazione di tutelare l'interesse pubblico in questa trasformazione urbana, Roma Capitale ha dato giudizi diversi del progetto, basati su differenti criteri di calcolo e valutazione del rapporto cubature/compensazioni e delle sue conseguenze per la città. Nella discussione sull'ultima versione sono state in primo piano le preoccupazioni per la mobilità in occasione

⁹ Cfr. <http://www.regione.lazio.it/rl/trasparenzastadio/chiusura-della-conferenza-dei-servizi> (03.01.2018).

delle partite di calcio, resa più o meno fluida dalla costruzione o meno del "Ponte di Traiano" sul Tevere, prevista dal progetto approvato nel 2014 a compensazione delle torri e poi eliminata insieme ad esse. La seconda Conferenza di servizi ha approvato il progetto confidando su un intervento dello Stato per la realizzazione del ponte.

Questo processo di *policy* ha la forma di un lungo (2012-2017) e incerto negoziato caratterizzato sia da intense relazioni fra attori pubblici e privati, sia da accesi conflitti fra attori politici e fra istituzioni. A differenza della candidatura olimpica, non è possibile tracciare una demarcazione semplice fra attori politici favorevoli e contrari all'iniziativa. Sulle diverse versioni del progetto le posizioni si sono alternate, oltretutto con interpretazioni e calcoli diversi circa la compatibilità fra interesse privato e pubblico, che hanno messo capo a valutazioni possibiliste ma diverse: a favore della versione cui si riferisce la delibera di pubblico interesse del dicembre 2014 erano sindaco (Marino), giunta e maggioranza consiliare, Regione Lazio, PD e partiti alleati. Contrari M5S, parte della società civile (ambientalisti, comitati territoriali), esponenti della cultura urbanistica critica nei confronti del modello di sviluppo romano e il quotidiano *Il Messaggero* (dell'editore Caltagirone), che ha continuamente appellato il progetto "ecomostro". A favore della versione cui si riferisce l'accordo del febbraio 2017 sindaco (Raggi) e M5S (con qualche dissenso); contrari PD, Regione Lazio (salvo esprimere parere favorevole nella seconda Conferenza), esponenti della cultura urbanistica¹⁰ e della società civile, *Il Messaggero*, cui si uniscono altri quotidiani (*Repubblica*, *Tempo*), per motivi più politici (anti-M5S e filo-PD) che economici.

19.4. Strategie, arene e poste in gioco: continuità e discontinuità nella *political economy* di Roma

Nell'arena politica le poste in gioco sono costituite in entrambi i casi dal potenziale consenso derivante dalla realizzazione o meno del progetto e dalle sue conseguenze. Il consenso può essere però ricercato in aree di elettorato ritenute propense a premiare prioritariamente

¹⁰ A queste si è aggiunta la posizione, minoritaria nella giunta comunale, dell'Assessore P. Berdini, contrario del tutto alla localizzazione (e, in precedenza, possibilista sulle Olimpiadi), che per questo ha lasciato l'incarico.

i benefici derivanti da opportunità di sviluppo, oppure la tutela dello spazio pubblico dalla speculazione, oppure entrambe, in accordo con le correnti retoriche dello sviluppo sostenibile. Nel caso dello stadio quest'ultima rappresentazione – in cui la remunerazione di interessi immobiliari è vista come potenzialmente capace di portare anche “benefici diffusi” per la città, a condizione che il progetto sia formulato o successivamente negoziato efficacemente – è presente nelle raffigurazioni discorsive del progetto date dai suoi principali negoziatori, relative alle sue varie versioni (iniziale dei proponenti; concordata con la giunta Marino; concordata con la giunta Raggi), sebbene con accentuazioni diverse a seconda dei criteri seguiti per valutare l’“interesse pubblico”.

Anche nel caso della candidatura olimpica nel discorso dei proponenti e dell'ampio fronte dei suoi sostenitori un'occasione di valorizzazione degli interessi di attori centrali nel modello di sviluppo romano si conciliava con benefici diffusi per la città. Tuttavia, l'interpretazione radicalmente opposta data dalla giunta Raggi, fondata sul proposito di tutelare l'interesse collettivo nei confronti di potenziali danni, soprattutto finanziari e di opere abbandonate, non ha offerto margini di negoziazione, offrendo nel contempo alla leadership locale un consenso che appare significativo¹¹.

Nel caso dello stadio i conflitti politici sono stati incanalati dalla regolazione istituzionale del processo (Conferenza di servizi) entro gli argini di un procedimento finalizzato all'accordo intergovernativo. Al suo interno si riverberano però non solo interpretazioni diverse circa aspetti e condizioni dell'interesse pubblico nel progetto, ma anche motivi di polemica politica da esso indipendenti. Ciò spiega anche tattiche tendenti a discreditarne l'avversario e a rendere inefficaci le sue azioni, a costo di determinare un fallimento del progetto. Non è andata così nel caso delle Olimpiadi: nella convulsa fase finale gli attori comunali non hanno tentato di contrattare il progetto, preferendo bloccarlo, nonostante le offerte in extremis dei proponenti¹².

¹¹ Uno dei picchi di popolarità della sindaca sul web coincide con la decisione sulla candidatura. Fonte: “La Sindaca è social, in rete «tiene»”, *Il Corriere della Sera*, 10.10.2017.

¹² Disponibilità per un'area diversa da Tor Vergata per lo sviluppo urbano; proposta che la struttura del successivo Comitato organizzatore fosse decisa da Roma Capitale insieme al CONI (*Il Sole 24 Ore*, 15.09.16).

Importante nel produrre la gestione delle agende è stata dunque la posizione di *veto point* dell'amministrazione comunale. Cosa ne ha determinato un uso così diverso? In primo luogo la percezione di una diversa negoziabilità dei progetti: lo stadio offre una posta in gioco più facilmente rappresentata come divisibile, poiché le dimensioni variabili del *business* immobiliare e delle compensazioni, rendono possibile contrattare rimodulazioni del progetto; invece, le rappresentazioni polarizzate delle implicazioni dell'iniziativa olimpica hanno ridotto i margini di negoziazione, cui pure i proponenti erano disponibili. Inoltre, condurre un negoziato richiedeva risorse (valori da scambiare, alleanze, competenze e capacità di argomentazione) che la leadership locale presumibilmente riteneva di non controllare. Infine, la sequenza temporale delle due agende ha amplificato per la giunta Raggi il rischio di porre due veti consecutivi nei confronti di progetti entrambi presentati da proponenti, sostenitori e media come opportunità per la città. Nel dibattito politico i due momenti sono stati messi in relazione anche per quanto riguarda la loro valenza politica per la sindaca nei rapporti con il M5S locale e suoi i vertici nazionali¹³.

I rapporti fra pubblico e privato sono diversi nei due casi e dipendono anch'essi dalla divisibilità delle poste in gioco e da ciò che la politica intende e può offrire agli interessi coinvolti e da ciò che può riceverne. Sotto questo profilo, la proposta della candidatura mirava a distribuire benefici a vari attori del *business* immobiliare (fra i più facili da identificare Caltagirone e Lamaro-Toti, con interessi rispettivamente a Tor Vergata e alla Nuova Fiera), riproducendo il modello distributivo della *political economy* precedente. Ampliare la torta e remunerare una varietà di interessi economici avrebbe peraltro potuto produrre una più ampia base di consenso per la politica. Lo stadio invece, per quanto negoziabile nelle dimensioni è il *business* di un solo sotto-sistema di attori e l'allocazione di risorse pubbliche (permeso di usare il suolo) remunera interessi privati (la proprietà e il *developer* Parnasi, la AS Roma e i suoi "clienti") in modo esclusivo e in contrapposizione ad altri. Peraltro, il *developer* intende sia realizzare profitti dall'operazione, sia affermare una supremazia nel *business*

¹³ "Sembra quasi che ci sia una sorta di scambio: ferma le Olimpiadi e, in cambio, puoi dire sì al nuovo stadio della Roma" (R. Ranucci, parlamentare PD, *Il Messaggero*, 23.09.16)

immobiliare. La portata di tale conflitto contribuisce a determinare l'intensa drammatizzazione della vicenda. In questo caso la politica (giunte Marino e Raggi) non cerca di regolare i progetti di sviluppo urbano assicurandone una distribuzione fra gli interessi imprenditoriali locali: i "perdenti" – identificati da tutta la pubblicistica nell'imprenditore Caltagirone – non vengono risarciti con altre opportunità di profitto e restano esclusi da coalizioni spartitorie che, nel caso di questo *business*, non ci sono.

In queste condizioni, un'arena relativamente trasparente di relazioni fra pubblico e privato si è attivata solo nel processo dello stadio, regolato dalla disciplina urbanistica e dalle norme *ad hoc*. In investimenti di questo tipo gli attori economici controllano a loro volta risorse vitali per gli interlocutori pubblici: realizzazione di opere di interesse pubblico e, nel caso della parte di società urbana interessata allo stadio, potenziale consenso elettorale. A sua volta il governo locale può negoziare da posizioni più o meno forti a seconda delle risorse di cui dispone (Savitch, Kantor, 2002), fra le quali sono importanti quelle fornite dal contesto economico (situazione di crisi o di relativa prosperità) e politico (sostegno da parte di livelli istituzionali superiori), oltre alla capacità di elaborare una preferenza e una strategia negoziale adeguate. Invece, se il progetto olimpico è stato negoziato fra attori pubblici (Governo, CONI, Roma Capitale prima della giunta Raggi) e privati (imprese e rendita romane) ciò è accaduto in modo opaco, non dando luogo a relazioni visibili.

In conclusione, i due processi studiati evidenziano elementi sia di continuità, sia di discontinuità nei modi in cui la politica ha svolto un ruolo nei processi economici a Roma. Gli elementi di continuità consistono principalmente nella perdurante centralità nello sviluppo urbano dell'investimento immobiliare rispetto ad altri possibili settori di investimento e localizzazione di imprese, anche quando ai progetti partecipano – di per sé una novità – investitori dell'ambiente economico e finanziario globale, come nel caso dello stadio. Qui la partita si gioca direttamente fra la politica e una partnership di investitori locali e internazionali, attratti più che da opportunità economiche innovative fornite dal mercato e dalle politiche pubbliche, da una modalità consolidata di *business*, che conduce gli investitori immobiliari a ricercare azioni pubbliche favorevoli, ma nell'ambito di una nuova regolazione del procedimento decisionale. Continuità vi è anche nei

propositi dei proponenti delle Olimpiadi, ma non nella realizzazione.

La discontinuità, che emerge in modo più evidente nel caso della candidatura olimpica, si manifesta con la minore propensione della nuova leadership politica di Roma Capitale a esercitare un ruolo di mediazione nei conflitti economici fra gli imprenditori locali e di proteggerli dalla competizione esterna. Nel caso dello stadio tale ruolo, di fatto, non viene svolto, poiché la decisione politica riguarda il *business* di una sola cordata, per di più in parte internazionale, esclude altri imprenditori locali e non li risarcisce. Nel caso delle Olimpiadi invece il rifiuto di qualunque negoziato con il Comitato promotore rappresenta la volontà di evitare non solo la promozione/protezione del *business* immobiliare locale, ma anche la remunerazione compensativa di diversi interessi imprenditoriali attraverso investimenti statali. Questa funzione di mediazione era stata ricercata dalla politica nazionale con la candidatura, tentando in questo modo di rivitalizzare il modello delle "rendite romane".

Un fattore squisitamente politico – il nuovo conflitto fra la politica locale e quella regionale e nazionale – ha fatto giocare all'amministrazione Raggi un fondamentale ruolo di *veto player*. Ciò ha reso impossibile quella mediazione tra interessi diversi che, nelle rappresentazioni della sindaca e del M5S, avrebbe rialimentato relazioni collusive. Inoltre, questa elevata salienza politica ha caratterizzato entrambi i processi, provocando un'inedita visibilità pubblica delle controversie rispetto a precedenti trasformazioni urbane, talvolta oggetto di proteste della società civile, ma mai al centro della cronaca politica locale e nazionale, come sono state invece la candidatura e lo stadio. In entrambi i casi la controversia pubblica è stata motivata dalla pretesa di sostenitori e oppositori dei due progetti di promuovere con essi la realizzazione di vantaggi diffusi. Niente di nuovo forse in altri contesti, ma non a Roma, dove nei due casi la tematizzazione delle trasformazioni urbane è avvenuta più esplicitamente che nel passato all'interno di una cornice di senso che riguarda le modalità appropriate di uso dello spazio urbano e i possibili equilibri fra vantaggi (o svantaggi) privati e collettivi.

Le discontinuità indicate non sembrano tanto il frutto di una chiara strategia politica, quanto di un più casuale concorso di fattori che in queste circostanze hanno impedito il ricomporsi del circuito della *political economy* di Roma – cooperazione fra istituzioni locali e na-

zionali, ridotta rilevanza dell'alternanza politica, pace armata nel *business* immobiliare e scambio fra consenso e azioni pubbliche con il sistema politico – dissestato dalla crisi economica e dall'incertezza politica.

Riferimenti bibliografici

- BENINI R. e DE NARDIS P. (2013), *Capitale senza capitale. Roma e il declino d'Italia*, Roma, Donzelli.
- D'ALBERGO E. e MOINI G. (2015), *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Roma, Carocci.
- 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, Princeton University Press.

APPENDICE

20. Acqua, tra rispetto del territorio ed esigenze della città. Appunti per un'indagine visuale

*Associazione Punto di Svista, Maurizio G. De Bonis (testo),
Pietro D'Agostino (fotografie)*

20.1. L'indagine fotografica

Effettuare un'indagine fotografica sul territorio presuppone la conoscenza delle differenze che esistono a livello linguistico-semanticamente fra tre parole spesso utilizzate erroneamente, anche in ambito artistico, come sinonimi: natura, luogo e paesaggio. La prima è il cosiddetto insieme di elementi animali, vegetali e minerali che apparentemente sembra svilupparsi secondo un ordine indiscutibile ma che si manifesta come un caos informe e indifferente (alle questioni umane), in sostanza come un imperscrutabile enigma di tipo hegeliano. Il luogo è, invece, un'entità di carattere geografico-topografico, misurabile, quantificabile secondo le convenzioni sociali, spesso caratterizzate dalla ricerca di presunti confini che il dis(ordine) naturale certamente non riconosce, né comprende. Il paesaggio è, infine, un'elaborazione culturale e filosofica, tutto sommato molto recente nella storia dell'umanità, che si manifesta principalmente nel campo artistico (inizialmente pittorico) come risultato di un punto di vista (fisico) sulla realtà nonché della posizione del corpo dell'artista nel mondo.

A partire dalla conoscenza di questi tre concetti, molto precisi, è possibile poi sviluppare un discorso creativo che possa avere una sua logica evoluzione per quel che riguarda l'idea di paesaggio. Quest'ultimo fattore, partendo dalla questione del punto di vista (fisico) sulla realtà, può progredire intellettualmente divenendo proiezione dell'interiorità del soggetto guardante, oppure pura metafora visiva significativa in grado di produrre autonomamente evocazioni semantiche. E tali evocazioni sono spesso determinate da segni della

presenza umana, del lavoro individuale e collettivo e dello sfruttamento della natura e del luogo da parte della società organizzata.

20.2. Paesaggi dell'approvvigionamento

Punto di Svista, a partire dagli elementi teorici delineati in fase di studio e grazie al lavoro sul campo svolto dal fotografo Pietro D'Agostino, ha cercato di analizzare visivamente la questione dell'approvvigionamento dell'acqua per scopi civili e industriali e ciò che tale attività comporta nel territorio, con particolare riferimento alla zona della Città Metropolitana di Roma Capitale.

Pietro D'Agostino si è così concentrato in modo certosino sull'esplorazione di spazi naturalistici situati nei pressi di centri abitati, spazi che portano come incisioni indelebili (ma tutto verrà prima o poi cancellato dal [dis]ordine della natura), segni che marchiano il territorio e hanno determinato nel corso degli anni delle evidenti mutazioni del paesaggio.

Tubature che si intrecciano mostruosamente una nell'altra, profondissimi solchi che feriscono il terreno, manufatti ora semi nascosti dalla vegetazione, ora manifesti in maniera macroscopica e che si ergono come inquietanti sentinelle della civiltà. E ancora: grossolane tracce tecnologiche in luoghi scoscesi, pali che riportano indicazioni, costruzioni che hanno alterato gli equilibri naturalistici e prodotto un nuovo sguardo.

Un sistema di strutture si distende in tutta l'area di Roma Capitale e nelle zone limitrofe e, di fatto, inquina visivamente il territorio mostrando alla vista individuale paesaggi che in

modo palese sono rielaborati in funzione dell'organizzazione sociale. La città ha bisogno di acqua, ma l'acqua (questa è la storia dell'umanità) non può che essere ingabbiata e deviata per il suo uso pubblico. Si tratta di un intervento allo stesso tempo discreto e violento, ben collocato nello spazio e impiantato in modo brutale. Una presenza "intelligente" e razionale, dunque, attraversa una natura silente, complessa e follemente anarchica.

Le immagini di Pietro D'Agostino testimoniano con estrema accuratezza queste feroci contraddizioni, il conflitto tra rispetto del territorio ed esigenza della società, tra armonia disorganizzata e criterio tecnologico.

Ma ciò che emerge in particolar modo da questa osservazione fotografica è una sensazione di triste abbandono, di deformazione dell'esistente, di cui quasi sempre il cittadino, che apre comodamente i rubinetti della propria abitazione, non si rende conto.

Nel vedere taluni acquedotti di oggi si rimane (nonostante i tentativi di nascondere gli esiti dello sfruttamento delle risorse) basiti di fronte alle brutture ingegneristiche che imbrattano volgarmente il territorio, in special modo se si ripensa a come queste strutture erano concepite dal genere umano già alcuni millenni indietro.

Così, le immagini del Lago di Bracciano che mostrano un bacino d'acqua fondamentale a tratti arido e morente si manifestano più che come le prove di un'utilizzazione scriteriata sociale dell'acqua, come la gigantesca metafora della frustrante e crudele, forse patetica, ossessione che caratterizza il genere umano praticamente da sempre: ovvero l'idea angosciata e morbosa secondo la quale gli elementi della realtà (anche quelli della natura) debbano essere sempre, costantemente, controllati e utilizzati dall'umanità, come se il mondo intero si possa misurare esclusivamente con il concetto di proprietà e di uso delle risorse. A qualunque costo.



Fig. 20.1. Lago di Bracciano – Anguillara Sabazia (RM).



Fig. 20.2. Sorgenti del Simbrivio – Vallepietra (RM).



Fig. 20.3. Sorgenti Acqua Marcia – Marano Equo (RM).



Fig. 20.4. Acquedotto Comunale – Vejano (VT).



Fig. 20.5. Sorgenti del Simbrivio – Vallepietra (RM).



Fig. 20.6. Lago di Bracciano – Anguillara Sabazia (RM).

Gli autori

Fabrizio Battistelli, Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, insegna *Sociologia corso avanzato* e *Sociologia della sicurezza*.

Carlotta Caciagli, Scuola Normale Superiore, Pisa-Firenze, Dottore di ricerca.

Carlo Cellamare, Sapienza, Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile ed Ambientale, insegna *Progettazione urbana e ambientale*, *Pianificazione territoriale* e *Ingegneria del territorio*.

Giulio Citroni, Università della Calabria, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, insegna *Scienza politica* e *Analisi delle politiche pubbliche*.

Alessandro Coppola, Dipartimento di scienze sociali Gran Sasso Science Institute, Scuola dottorale in *Urban studies and regional science*, membro del collegio e *research fellow*.

Massimiliano Crisci, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (CNR-IRPPS), ricercatore.

Pietro D'Agostino, Associazione "Punto di Svista", Presidente, fotografo e autore multimediale.

Ernesto d'Albergo, Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, insegna *Sociologia politica* e *Sociologia delle politiche urbane*

Maurizio G. De Bonis, Associazione "Punto di Svista", critico delle arti visive, curatore e giornalista.

Daniela De Leo, Sapienza, Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, insegna *Urbanistica*.

Giacinto Donvito, Sapienza, Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, insegna *Progettazione urbanistica*.

Maria Vittoria Ferroni, Sapienza, Dipartimento di Scienze Politiche, insegna *Diritto amministrativo*.

Maria Tullia Galanti, Università di Milano, Dipartimento di Scienze Sociali e politiche, ricercatrice a tempo determinato.

Maria Grazia Galantino, Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, insegna *Sociologia generale* e *Metodi di ricerca per le politiche e i servizi sociali*.

Rossana Galdini, Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, insegna *Sociologia urbana* e *Sociologia della progettazione territoriale*.

Fabio Giglioni, Sapienza, Dipartimento di Scienze Politiche, insegna *Diritto dell'ambiente* e *Diritto della salute*.

Keti Lelo, Università Roma 3, Dipartimento di Studi Aziendali, insegna *Economia urbana* e *Laboratorio di analisi urbana e regionale*.

Silvia Lucciarini, Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, insegna *Economia politica del welfare* e *Indicatori di welfare*.

Livia Fay Lucianetti, ISTAT, Direzione per lo sviluppo dei sistemi informativi e dei prodotti integrati, la gestione del patrimonio informativo e la valutazione della qualità, ricercatrice.

Giulio Moini, Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, insegna *Sociologia dell'azione pubblica* e *Governance e partecipazione nei sistemi territoriali*.

Salvatore Monni, Università RomaTRE, Dipartimento di Economia, insegna *Economia dello sviluppo* e *Corporate governance e scenari di settore delle imprese*.

Leonardo Piromalli, Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, dottorando di ricerca in Scienze Sociali Applicate.

Barbara Pizzo, Sapienza, Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, insegna *Urbanistica*.

Enrico Puccini, architetto, è stato consulente per Roma Capitale sul tema delle politiche abitative e svolge attività di ricerca come *freelance*.

Daniele Ricci, Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, Dottore in Sociologia.

Giuseppe Ricotta, Sapienza, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, insegna *Sociologia dell'inclusione e della sicurezza sociale*.

Federico Tomassi, Agenzia per la Coesione Territoriale, ricercatore.

COLLANA MATERIALI E DOCUMENTI

1. La plastica nell'arte e per l'arte. I polimeri come materiali di base e di restauro per i beni culturali
a cura di Luigi Campanella, Alice Hansen, Ezio Martuscelli, Antonella Russo
2. Museo di Merceologia, Sapienza Università di Roma. Catalogo ragionato degli strumenti scientifici / Museum of Commodity Science, Sapienza University of Rome. Catalogue Raisonné of scientific instruments
Małgorzata Biniecka, Patrizia Falconi, Raffaella Preti
3. Video didattico sull'uso interattivo del TAM-2
Federica Micale, Irene Bracone, Maria Antonietta Pinto
4. Video didattico sull'uso interattivo del TAM-3
Federica Micale e Maria Antonietta Pinto
5. Utilización interactiva del THAM-2
Pilar Núñez Delgado y María Santamarina Sancho
6. Utilización interactiva del THAM-3
Video didáctico sobre un grupo de discusión
Jon Ander Merino y David Lasagabaster
7. Utilisation interactive du THAM-3
Vidéo didactique à partir d'items du THAM-3
Isabelle Monette & Sonia El Euch
8. Tham-2 test de habilidades metalingüísticas nº 2 (9-14 años)
Pilar Núñez Delgado y María Antonietta Pinto
9. The "MATEL" Project: Research Results
edited by Maria Antonietta Pinto
10. Metalinguistic Exercises as Classroom Activities
edited by Maria Antonietta Pinto
11. Turismo poliedrico
Un brainstorming sulle nuove opportunità di sviluppo turistico
a cura di Marco Brogna
12. I Teatri Antichi del Mediterraneo come esperienza di rilievo integrato
The Ancient Theatres of the Mediterranean as integrated survey experience
Carlo Bianchini, Carlo Inglese, Alfonso Ippolito
13. Impostare e gestire in salute e sicurezza le attività di un laboratorio chimico
Quaderno informativo N. 03
Leandro Casini, Roberta Curini, Emiliano Rapiti, Emanuela Petrucci

14. La gestione delle emergenze in un laboratorio chimico
Quaderno informativo N. 19
Leandro Casini, Roberta Curini, Emiliano Rapiti
15. I Maestri del Bisso, della Seta, del Lino / The Masters of Byssus, Silk and Linen
a cura di Małgorzata Biniecka
16. Tecniche di massimazione delle sentenze
Loredana Nazzicone
17. Tenebra luminosissima
Sant'Ivo alla Sapienza tra fede e ragione
Riflessioni su una ipotesi generativa
Luca Ribichini
18. Laura Gori
L'opera scientifica
a cura di Laura Pezza, Francesca Pitolli, Elisabetta Santi
19. Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria
a cura di Glauco Giostra e Pasquale Bronzo
20. Riflessioni sulla crisi libica del 2011
Guerra, economia e migrazioni
a cura di Luca Micheletta
21. Fondamenti della geografia economica
Basi teoriche e metodologiche per lo studio dei sistemi territoriali
Attilio Celant
22. Diritto e sistema dromocratico
Hayek e Kelsen a confronto
Giovanna Petrocco
23. Responsabilità degli enti da reato e mercati emergenti
a cura di Antonio Fiorella e Anna Salvina Valenzano
24. Integratori nello sport e nelle normali attività: le evidenze e la sorveglianza
Luigi Bellante, Piero Chiappini, Paolo Onorati
25. Museo di Merceologia, Sapienza Università di Roma. Collezioni - Catalogo ragionato dei reperti / Museum of Commodity Science, Sapienza University of Rome. Collections - Catalogue Raisonné of the exhibits
Małgorzata Biniecka, Patrizia Falconi, Raffaella Preti
26. Politiche urbane per Roma
Le sfide di una Capitale debole
a cura di Ernesto d'Albergo e Daniela De Leo

Il libro contiene i risultati del lavoro di ricercatori e docenti di Sapienza e di altre università e centri di ricerca pubblici, aggregatisi attorno al nodo romano di Urban@it-Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane che, dal 2016, ha avviato l'“Osservatorio-Roma”: un'iniziativa multidisciplinare e indipendente di studio delle politiche urbane nella Capitale.

A fronte dei media, oltre che delle polemiche fra gli attori politici, che affermano che la città è in regresso, l'Osservatorio, con questo suo primo prodotto, prova a offrire materiali utili per fondare riflessioni collettive e plurali sul merito dei problemi pubblici, sulle azioni con cui questi vengono – o potrebbero essere – affrontati. Non soluzioni preconfezionate, quindi, né ricette per specifiche decisioni, bensì materiali frutto dell'osservazione e del monitoraggio che mirano a individuare fattori di successo e criticità delle azioni pubbliche e dei loro esiti, facendo emergere implicazioni e difficoltà, tecniche e politiche, dell'ideare e perseguire strategie di trasformazione e sviluppo della città. A questo fine, la produzione di conoscenze sulla concretezza operativa delle questioni, delle azioni e delle pratiche politiche e amministrative, spesso condotte in condizioni di urgenza, è ancorata a una contestualizzazione critica di una varietà di implicazioni, a partire dal peso esercitato da rappresentazioni e azioni del passato.

I primi prodotti qui presentati confermano le potenzialità del confronto fra punti di vista diversi e complementari sull'agenda (i problemi e le soluzioni puntali, già all'ordine del giorno o possibili, le strategie di trasformazione della città, esplicite o praticate implicitamente) e sui processi dell'azione pubblica (l'assunzione di decisioni e le pratiche quotidiane dell'azione di governo) nell'ipotesi che ricerca e confronto pubblico sui temi e i problemi della città possano servire ad affrontare le sfide della Capitale, rendendola, nel tempo, meno debole.

ISBN 978-88-9377-050-7



9 788893 770507

