

Politiche urbane per Roma

Le sfide di una Capitale debole

a cura di

Ernesto d'Albergo e Daniela De Leo



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.

Indice

| | |
|---|----|
| Presentazione | |
| <i>Walter Vitali</i> | XI |
| 1. Agende urbane a Roma: vincoli, risorse e impegni, <i>Ernesto d'Albergo, Daniela De Leo</i> | 1 |
| PARTE I – DINAMICHE, TRASFORMAZIONI E ISTITUZIONI METROPOLITANE | |
| 2. Disuguaglianze metropolitane: un confronto con Milano e Napoli <i>Keti Lelo, Salvatore Monni, Federico Tomassi</i> | 17 |
| 3. Il rallentamento della diffusione residenziale nell'area romana: un fenomeno da governare <i>Massimiliano Crisci</i> | 37 |
| 4. Una risorsa ignorata: la Città Metropolitana <i>Fabio Giglioni</i> | 47 |
| PARTE II – PERIFERIE URBANE E METROPOLITANE | |
| 5. Periferie, politiche dell'abitare e autorganizzazione <i>Carlo Cellamare</i> | 59 |
| 6. Comune e Città Metropolitana alla prova del "Bando periferie": cose fatte e cose da fare <i>Daniela De Leo</i> | 69 |
| 7. La sicurezza urbana e la questione Rom <i>Fabrizio Battistelli, Maria Grazia Galantino, Giuseppe Ricotta</i> | 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. <i>Le 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 |

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 <i>tweet</i> (140 con <i>policy issue</i>) | 69340 <i>caratteri</i> (492 <i>quasi-sen-</i> <i>tence</i>) | 472 <i>atti</i> |

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
 Elettromog: 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 Condonò: 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 Fabbriato
 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).

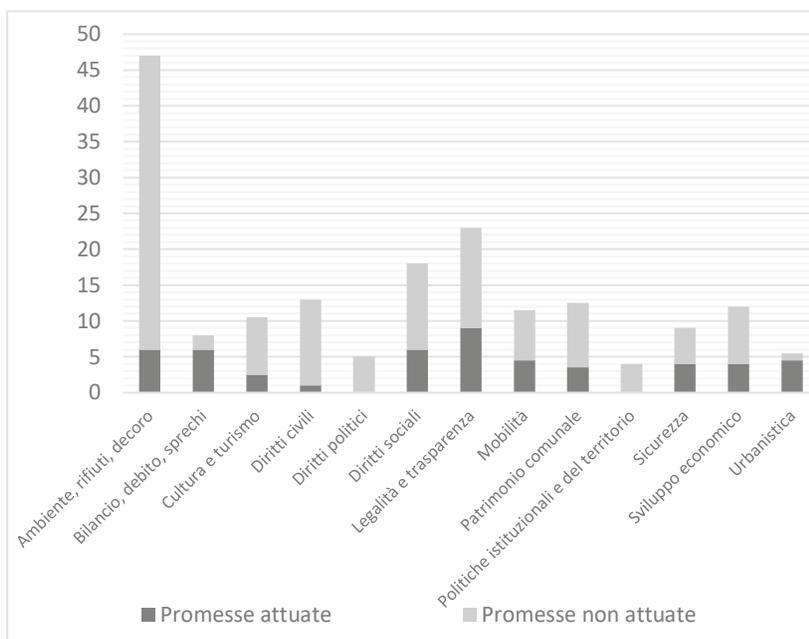


Fig. 17.1. Numerosità ponderata delle promesse elettorali “attuate” e “non attuate” per via amministrativa dalla giunta Raggi nel periodo 22/06/2016 - 31/12/2017, ripartite per classe di *policy*.

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).

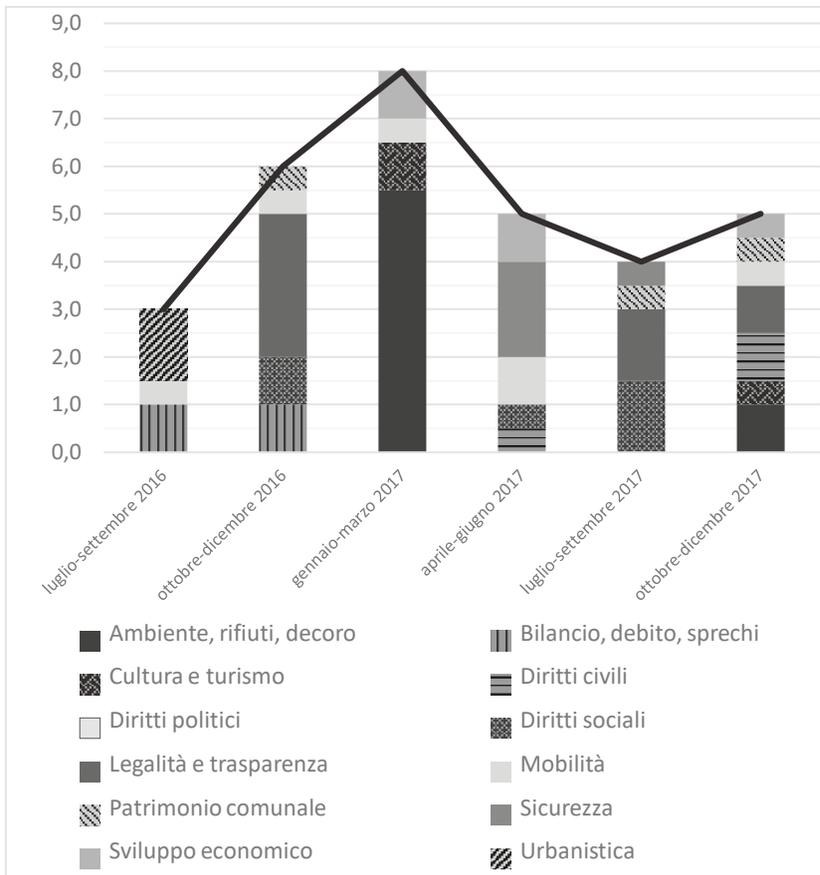


Fig. 17.2. Serie storica della numerosità delle promesse elettorali cui hanno fatto seguito azioni di governo nel periodo 22/06/2016 - 31/12/2017, ripartite per trimestre e per classe di *policy*.

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%).

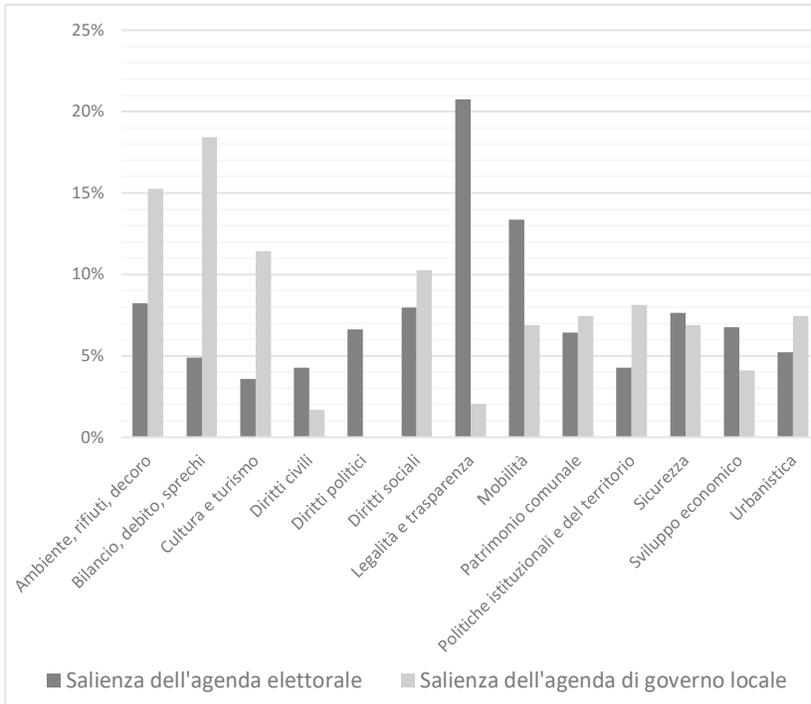


Fig. 17.3. Distribuzione della salienza tra i settori di *policy* per l'agenda elettorale (programma elettorale e corpus di tweet) e l'agenda di governo locale (corpus di atti) di Virginia Raggi e della sua giunta nel periodo 22/06/2016 - 31/12/2017.

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.

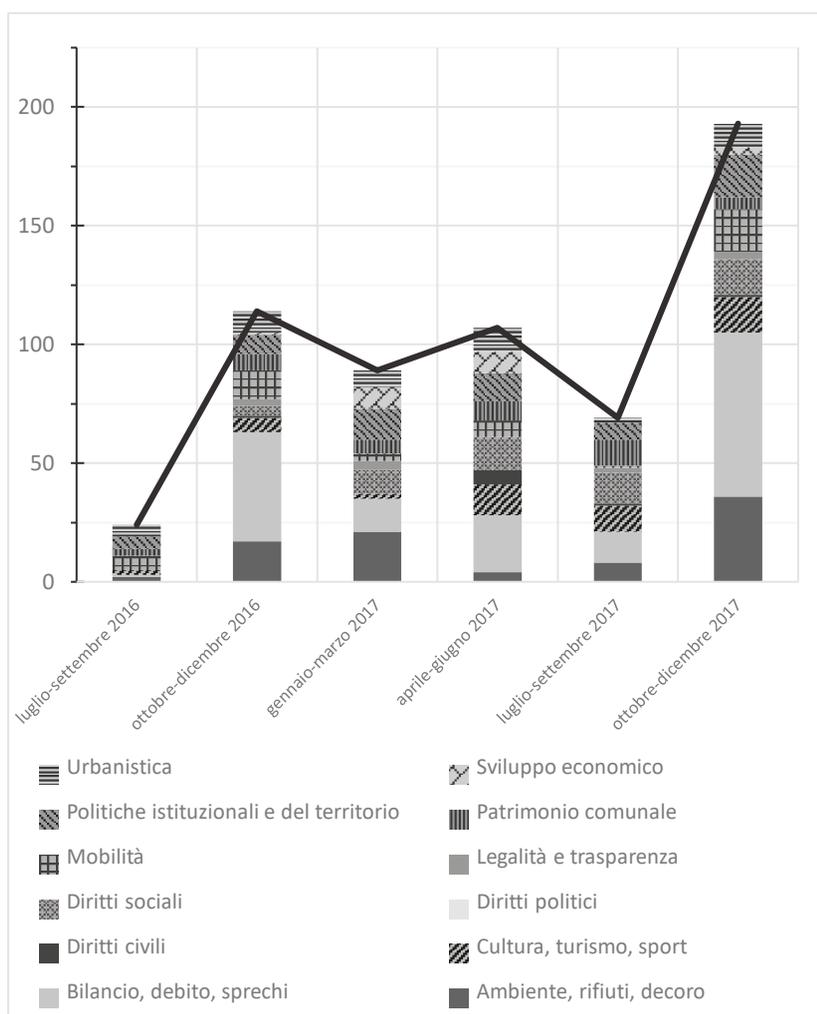


Fig. 17.4. Serie storica della numerosità degli atti amministrativi prodotti nel periodo 22/06/2016 - 31/12/2017 dalla giunta Raggi, ripartiti per trimestre e per settore di *policy*.

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 saliente dissonanza 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.

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 confezionate, 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

