

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.



Politiche urbane per Roma 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



# 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](http://www.editricesapienza.it)

[editrice.sapienza@uniroma1.it](mailto: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

## 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)<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 documenti<sup>2</sup>. 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

---

<sup>2</sup> 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 sociali<sup>3</sup>, “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

---

<sup>3</sup> È una vasta pubblicistica, con libri e articoli di giornalisti ed esperti come Autieri, Berdini, Cerasa, Erban, Nalbone, 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 Montezemolo<sup>4</sup>, che ha collaborato con G. Malagò, presidente del CONI. L'Assemblea Capitolina (sindaco I. Marino, PD) ha approvato una mozione<sup>5</sup> 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 capitolina<sup>6</sup>.

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 2011<sup>7</sup>.

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-

---

<sup>4</sup> Allora Presidente Alitalia, Vice presidente Unicredit, azionista di maggioranza di NTV, CEO del comitato organizzatore dei mondiali di calcio Italia '90.

<sup>5</sup> 25.6.15: 38 voti favorevoli e 6 contrari, fra cui consiglieri del M5S.

<sup>6</sup> 29.9.16: 30 favorevoli, 12 contrari.

<sup>7</sup> 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 pubbliche<sup>8</sup>. 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

---

<sup>8</sup> “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 scampo.

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 Conferenza<sup>9</sup>.

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

<sup>9</sup> 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 urbanistica<sup>10</sup> 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

---

<sup>10</sup> 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 negozianti, 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 significativo<sup>11</sup>.

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 discreditarlo 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 proponenti<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 nazionali<sup>13</sup>.

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

---

<sup>13</sup> "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 pubblicitaria 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.