

ROMA IN TRANSIZIONE

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

a cura di
Alessandro Coppola
Gabriella Punziano



ROMA IN TRANSIZIONE

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

a cura di
Alessandro Coppola
Gabriella Punziano



Crediti

Roma in Transizione.

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

A cura di Alessandro Coppola e Gabriella Punziano

Prima edizione pubblicata in Novembre 2018

Pubblicazione disponibile su www.planum.net, Planum Publisher

ISBN 9788899237134

© Copyright 2018

Planum publisher 
www.planum.net
Roma - Milano

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

Foto di copertina: © Francesca Cozzi

Con il supporto di:



Indice

VOLUME 1

Alessandro Coppola e Gabriella Punziano

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

1 | Suoli e strategie spaziali

Giovanni Caudo

31 | Roma in transizione, più facile distruggerla che comprenderla

Aurora Cavallo, Benedetta Di Donato

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

Nicola Vazzoler

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

Massimiliano Crisci

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

Aurélien Delpirou

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

Martina Busti

101 | Le centralità di Roma: strategia e prassi

Mauro Baioni

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

Indice

2 | Governance e modelli di sviluppo urbani

Mattia Diletti

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

Stefano Sampaolo

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

Pietro Vicari, Alberto Violante

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

Ernesto d'Albergo, Giulio Moini, Barbara Pizzo

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

Irene Amadio, Daniela De Leo

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

Federico Tomassi

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

Edoardo Altavilla, Barbara Pizzo

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

3 | Crisi, pratiche e politiche dell'abitare

Silvia Lucciarini

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

Indice

ETICity

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

Enrico Puccini

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

Sandra Annunziata

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

Chiara Davoli

303 | **Le occupazioni abitative a Roma: una "pratica di movimento" per il diritto all'abitare**

Giovanni Allegretti

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

VOLUME 2

4 | Beni comuni, conflittualità e informalità urbane

Carlo Cellamare

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

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

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

Nadia Nur

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

Indice

Luca Alteri, Adriano Cirulli, Luca Raffini

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

Giulia Petroletti

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

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

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

Stefano Simoncini

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

5 | Transizioni e nuovi problemi pubblici

Alessandro Coppola

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

Andrea Strollo e Michele Munafò

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

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

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

Indice

Hélène Nessi

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

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

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

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

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

Alessandro Coppola

547 | **Studiare Roma in Transizione. Temi e problemi**

Gabriella Punziano

571 | **Roma in transizioni: concetti, temi e tendenze**

586 | Autori

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

Povert  urbana e diseguaglianza nella transizione

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

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

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

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

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

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

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

Svelare e misurare le disuguaglianze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

rilevanti, nei municipi centrali con valori dichiarati che superano i 40.000 euro. Naturalmente, l'aspetto monetario non esaurisce il discorso sulle disparità, come sottolineato dalla definizione di misurazioni quali l'HDI-*Human Development Index* – portatore di un approccio maggiormente integrato – che tiene insieme, oltre alle risorse, il livello di istruzione e la speranza di vita. Esso, applicato di recente a Roma dal gruppo #mapparoma³, rileva come a scala municipale le maggiori differenze si riscontrino sui piani dei livelli di scolarizzazione e della salute, anziché su quello dei redditi. Al dettaglio cartografico, i livelli di queste dotazioni appaiono generalmente maggiori nell'area centro-occidentale e minori in quella periferica-orientale dove, stando alle definizioni UNDP-*United Nation Development Programme*, valori particolarmente negativi si riscontrano nel IV, VI e XI Municipio. Più in generale, i diversi scenari rappresentati da questo lavoro mostrano come il livello di benessere sia significativamente correlato con la posizione centrale, l'accessibilità a un ampio insieme di funzioni e servizi urbani, nonché la mancanza di elementi di disagio sociale e lavorativo.

Questa è una tendenza fotografata dall'Indicatore d'intensità del disagio socio-economico' impiegato in una ricerca Censis del 2002 (Regione Lazio, 2002), dall'Indice di Sviluppo Umano (Isu) calcolato da Passacantilli (2003) e riconfermata dall'*Annuario statistico comunale* (Comune di Roma, 2015). In particolare, in quest'ultimo report, indagini statistiche che potremmo definire “transcolari” e “meta-disciplinari” sono stati sperimentati attraverso il calcolo dell'IDS-Indice di Disagio Sociale e dell'IDE-Indice di Disagio Edilizio utilizzato all'interno del bando per la “riqualificazione delle aree urbane degradate” promosso dal governo nazionale nel 2015⁴. Dall'impiego di tale indice emerge una lettura per Municipi e per Zone Urbanistiche che restituisce un quadro articolato dei livelli di cosiddetta “deprivazione sociale” e “fisico-strutturale” all'interno dei confini sub-comunali (Figura 1)⁵ che tuttavia vede nessun Municipio e solo tre⁶ delle 155 zone urbanistiche rientrare nella definizione così “pesata” di area degradata. Secondo il bando, infatti, rientravano in tale categoria solo quelle aree i cui valori dei due indici fossero superiori ai valori medi comunali (rispettivamente -4,42 e 0,75), disponendosi a sottovalutare o escludere aspetti rilevanti e ambiti comunque problematici. In particolare, l'attuale perimetrazione dei Municipi a “fetta di torta” facilita le omologazioni riducendo il valore delle rilevazioni

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

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

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

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

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

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

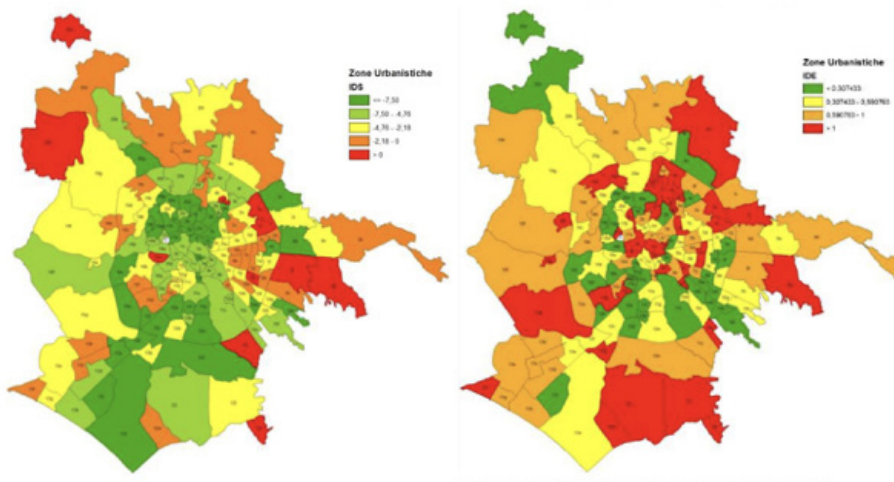


Figura 1 | Rappresentazione cartografica dell’Indice di disagio sociale (IDS), a sinistra, e dell’Indice di disagio edilizio (IDE), a destra, per zone urbanistiche di Roma.
Fonte: Comune di Roma (2015: 336-338).

Andare oltre le “periferie” nelle descrizioni e nelle politiche

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

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

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

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

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

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

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

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

Riferimenti internazionali per orientarsi e proporre

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

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

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

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

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

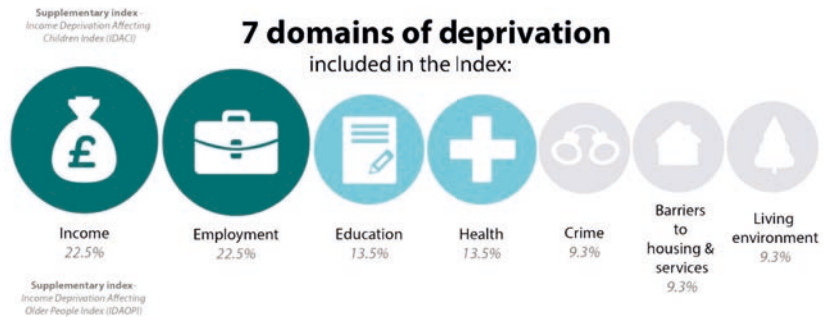


Figura 2 | I sette domini dell’Indice di deprivazione inglese. Fonte: DCLG (2015).

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

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

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

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

Una mappatura della marginalità multipla così elaborata consente di:

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

Così facendo, lo strumento sarebbe strettamente funzionale a:

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

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

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

Conclusioni: conferme e rilanci sul tema

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

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

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







VOLUME 1

**Roma in Transizione.
Governare, strategie, metabolismi
e quadri di vita di una metropoli**

A cura di Alessandro Coppola
e Gabriella Punziano



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net