

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

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 |

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

Ernesto d'Albergo, Daniela De Leo

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

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

1.1. Obiettivi e contenuti del volume

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Le prime evidenze

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

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

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

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

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

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

1.3. Cicli elettorali e agende

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

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

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

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

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

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

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

1.4. Attori e risorse della governabilità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.5. Gli impegni elettorali e i nostri

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

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

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

BENINI R. e DE NARDIS P. (2013), *Capitale senza capitale. Roma e il declino d'Italia*, Roma, Donzelli.

CAUDO G. (a cura di, 2017), *Roma altrimenti*, Edizioni Conversazioni su Roma.

D'ALBERGO E. e DE LEO D. (2017), "Roma: le agende deboli di una Capitale subalterna", in Urban@it, *Le Agende urbane delle città italiane*.

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

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

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