

# 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**

VOLUME 2



PLANUM PUBLISHER | [www.planum.net](http://www.planum.net)



*A Sandra Annunziata, che aveva fatto di Roma la sua città.  
E che a Roma aveva studiato e lottato per città più giuste e  
dignitose. Continueremo, ancor più di prima, ad avere bisogno  
di tutto il tuo entusiasmo.*

**Roma in Transizione.**  
**Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli**  
A cura di Alessandro Coppola e Gabriella Punziano

Seconda edizione riveduta e corretta febbraio 2019

Prima edizione novembre 2018

Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net), Planum Publisher

Foto di copertina: © Francesca Cozzi

ISBN 9788899237134

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.

© Copyright 2018



Planum publisher  
[www.planum.net](http://www.planum.net)  
Roma - Milano

Con il supporto di:



# Indice

## VOLUME 1

Alessandro Coppola e Gabriella Punziano

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

## 1 | Suoli e strategie spaziali

Giovanni Caudo

**35 | Roma in transizione, più facile distruggerla che comprenderla**

Benedetta Di Donato, Aurora Cavallo

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

Nicola Vazzoler

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

Massimiliano Crisci

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

Aurélien Delpirou

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

Martina Busti

**105 | Le centralità di Roma: strategia e prassi**

Mauro Baioni

**121 | Le compensazioni a Roma: da espediente a ipoteca sul futuro**

# Indice

## 2 | Governance e modelli di sviluppo urbani

Mattia Diletti

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

Stefano Sampaolo

153 | **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

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

Ernesto d'Albergo, Giulio Moini, Barbara Pizzo

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

Irene Amadio, Daniela De Leo

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

Federico Tomassi

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

Edoardo Altavilla, Barbara Pizzo

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

## 3 | Crisi, pratiche e politiche dell'abitare

Silvia Lucciarini

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



# Indice

ETICity

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

Enrico Puccini

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

Sandra Annunziata

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

Chiara Davoli

305 | **Le occupazioni abitative a Roma: una “pratica di movimento” per il diritto all’abitare**

Giovanni Allegretti

319 | **Cercando radici di futuro? Recupero di memoria di un “sistema partecipativo” incompleto**

## VOLUME 2

### 4 | Beni comuni, conflittualità e informalità urbane

Carlo Cellamare

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

Filippo Celata, Raffaella Coletti, Cary Y. Hendrickson,

Venere Stefania Sanna

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

Nadia Nur

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

# Indice

Luca Alteri, Adriano Cirulli, Luca Raffini

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

Giulia Petroletti

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

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

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

Stefano Simoncini

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

## 5 | Transizioni e nuovi problemi pubblici

Alessandro Coppola

465 | **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

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

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

497 | **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

511 | **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

523 | **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

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

Alessandro Coppola

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

Gabriella Punziano

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

600 | La mappa di Roma in Transizione

604 | Autori



BASI COGNITIVE DI POLITICHE  
E PROBLEMI PUBBLICI EMERGENTI

CRISI ED EVOLUZIONE DEI MODELLI  
DI SVILUPPO E DI GOVERNO

**CRISI E TRASFORMAZIONI  
DELLE POLITICHE, DELLE REGOLAZIONI E  
DEI BENI PUBBLICI FRA FALLIMENTI  
E REGIMI EMERGENZIALI**

FIGURE TERRITORIALI METROPOLITANE  
FRA USI DEL SUOLO  
E PRATICHE SOCIALI DELLO SPAZIO

INTERDIPENDENZE, METABOLISMI,  
TRANSIZIONI E SOSTENIBILITÀ  
DEL SISTEMA URBANO

INTERDIPENDENZE POLITICHE  
TRANSCALARI

**PRATICHE INFORMALI FRA  
CAPITALE SOCIALE E CAPITALE SPAZIALE**

**PROMESSE E FALLIMENTI DELLE NUOVE  
GOVERNANCE FRA PARTENARIATI,  
PARTECIPAZIONE E COLLABORAZIONE**

**QUESTIONE URBANA,  
CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI  
E RAPPRESENTAZIONI  
DELLE DISEGUAGLIANZE SOCIO-SPAZIALI**

RETORICA, REALTÀ ED APORIE  
DELLE STRATEGIE PUBBLICHE,  
DEGLI ATTORI E DEI LORO STRUMENTI

**RIARTICOLAZIONE E RISIGNIFICAZIONE  
DELLE FORME DI AZIONE COLLETTIVA  
NELLO SPAZIO URBANO**





**BENI COMUNI,  
CONFLITTUALITÀ,  
E INFORMALITÀ  
URBANE**





# Roma, l'azione pubblica tra malgoverno e autorganizzazione

## 1 | La debolezza del governo e il protagonismo sociale

Roma è stata storicamente caratterizzata da una debolezza di governo e da una carente cultura politica e amministrativa. Salvo alcune eccezioni particolarmente rilevanti<sup>1</sup>, questa condizione si è ripetuta nel tempo, eventualmente in forme diversificate, ed è diventata un fattore caratterizzante la Capitale. Questa situazione ha caratterizzato in particolare gli anni del dopoguerra, anni in cui la città si doveva confrontare con trasformazioni profonde, con un incremento demografico rapido e imponente, con un enorme incremento della domanda abitativa, con uno sviluppo urbano sconsiderato. L'inadeguatezza delle risposte a questi problemi e l'ampio spazio dato alla speculazione edilizia hanno accumulato problemi sulla città, hanno condizionato la sua stessa conformazione fisica, hanno creato condizioni pregiudizievoli per lo sviluppo futuro, a cominciare dai problemi della mobilità e del trasporto pubblico. L'incapacità di governo delle trasformazioni urbane ha dato origine anche ad atteggiamenti ambigui, come ad esempio la tolleranza (nonostante la stigmatizzazione) nei confronti di comportamenti sociali non pianificati ed abusivi che allo stesso tempo rappresentavano una forma di soluzione a problemi cui l'amministrazione non riusciva a rispondere. Ne sono stati tipici esempi i baraccati o l'abusivismo, risposte autonome al problema della casa, in parte condannate ed in parte tollerate, che pure hanno segnato profondamente lo sviluppo fisico della città, nonché la sua stessa narrazione. Il *laissez-faire* è diventato un altro fattore caratterizzante le modalità di governo della città, e Roma per molti versi è diventata ed è una città "fai-da-te".

A questa debolezza di governo si affianca anche una debolezza della struttura economica, spesso a carattere avventizio, più fortemente appoggiata cioè ad attività che consumano risorse e non riproducono imprenditorialità,

---

<sup>1</sup> Si fa qui segnatamente riferimento all'esperienza del sindaco Nathan agli inizi del XX secolo e, poi, dopo molti anni, all'esperienza delle giunte di sinistra, a cavallo tra la fine degli anni '70 e gli anni '80, ed in particolare a quella del sindaco Petroselli.

innovazione, riproduzione sociale, ecc., come il turismo, il commercio, l'edilizia. La tradizionale ostilità nei confronti dell'industria, attivata nel momento in cui Roma è diventata Capitale d'Italia e perseguita soprattutto in epoca fascista, ha costituito un boomerang per la città. In particolare, come noto, a Roma non esiste una borghesia imprenditoriale di carattere avanzato e in grado di reinvestire nella città, nella sua riqualificazione, nel suo rilancio. Viceversa, tradizionalmente Roma è stata socialmente caratterizzata (in assenza della classe operaia) da una prevalenza di una piccola borghesia di carattere prevalentemente impiegatizio e da un sottoproletariato che si è adattato alla ricerca di soluzioni minime. Oggi è fortemente segnata dal precariato.

La combinazione di questi fattori ha determinato un altro aspetto caratterizzante il governo della città, ovvero la negoziazione continua delle decisioni pubbliche sullo sviluppo della città con gli interessi privati, portatori di capitali necessari, ma sempre con una prevalente logica speculativa. La stessa parentesi delle giunte di sinistra ne è stata condizionata. Il grande impegno del sindaco Petroselli a sostegno della riqualificazione delle periferie ed, in particolare, delle borgate fu segnato dal famoso accordo sottoscritto con gli imprenditori edili, con i sindacati, con le forze sociali che, se da una parte segnò una svolta nella politica romana e nel governo della città, dall'altra rimarcò la necessità comunque di negoziare con gli interessi privati.

La logica della negoziazione e la debolezza della cultura di governo si ritrova anche nella pianificazione e nella gestione urbanistica. Si riflette ad esempio anche nella costruzione dello stesso PRG approvato nel 2008<sup>2</sup>, e nella stagione della "programmazione negoziata" e dell'"urbanistica contrattata".

Tutto questo ha dato origine a logiche di tipo "collusivo", anche solo in termini di fiancheggiamento tra scelte dell'amministrazione pubblica e interessi privati, e ha costituito uno specifico "regime urbano" (d'Albergo, Moini, 2014). Su questa situazione hanno ulteriormente inciso e per motivi diversi, nel più recente passato, sia la crisi del 2008 che l'esplosione di "Mafia Capitale".

Tutto ciò si colloca nel più generale processo di arretramento del *welfare state*, avviato già negli anni '80, che caratterizza globalmente questa fase storica.<sup>3</sup>

A fronte di questa situazione, e anche proprio per questo, Roma è caratterizzata da un grande attivismo sociale sui territori, molto differenziato. Basti pensare, ad esempio, che nel solo III Municipio ci sono circa 250 tra associazioni e comitati locali. Ogni quartiere di fatto ha una sua organizzazione associativa (e spesso anche più di una) di abitanti impegnati nella riqualificazione del proprio territorio, oltre che spesso a combattere contro azioni degradanti, come quelle speculative edilizie. Così come si moltiplicano iniziative del protagonismo sociale e forme di autorganizzazione, in tutti i settori e in tutti i campi. Si tratta di un fenomeno, con un portato nella vita della città ed un ruolo nella sua trasformazione, molto rilevanti.

---

2 Ne sono un esempio il caso dei toponimi, delle compensazioni e la vicenda delle centralità.

3 E che a Roma ha avuto un'accelerazione, in particolare durante la giunta Alemanno, che ha seguito una tendenza allo smantellamento dell'amministrazione e dell'azione pubblica.



Tale è la debolezza di governo e la mancata risposta delle amministrazioni alle domande sociali fortemente emergenti, ancor più nel recente passato, che si può riscontrare una progressiva naturalizzazione del disagio sociale e una profonda trasformazione del conflitto urbano. Abbandonato il campo delle grandi mobilitazioni sociali, l'attivismo sociale spesso si concentra su alcune vertenze e sulle specifiche progettualità che i territori attivano, cercando strade specifiche di azione per essere efficace e rinunciando spesso all'obiettivo di rimettere in discussione le politiche pubbliche inadeguate. Solo le esperienze di autorganizzazione più strutturate ed organizzate a livello cittadino o chiaramente finalizzate dal punto di vista politico (come ad esempio i movimenti di lotta per la casa o le reti di soggetti impegnati politicamente, come i casi di *DecideRoma* e della "Carovana delle periferie") tendono a portare una discussione sulle politiche pubbliche e sul governo della città nel suo complesso.

## 2 | Dalla partecipazione all'autorganizzazione

Il tema della partecipazione è stato un tema ricorrente a Roma a partire soprattutto dagli anni '90. Il passaggio alla seconda Repubblica e l'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco sembravano aprire nuove fasi della riorganizzazione istituzionale e del coinvolgimento dei cittadini nel governo delle città. Si avviò quella che fu denominata la "stagione dei sindaci" e, a Roma, il centro-sinistra vinse le elezioni inaugurando quindici anni di governo. Molte erano le aspettative. Durante la nuova amministrazione del sindaco Rutelli si avviarono i Laboratori di quartiere ed il tema della partecipazione diventò un tema rilevante, anche con la costituzione di uno specifico assessorato. Fu una lunga fase in cui il tema crebbe fortemente in tutta Italia, dando spazio ad un ampio dibattito sulla democrazia partecipativa, e molte furono le esperienze e le sperimentazioni.

Roma non fu da meno; anzi, il contesto romano si rivelò come uno dei più fertili ed attivi, con un impegno ed un coinvolgimento delle associazioni e dei comitati di cittadini molto rilevante in tutta la città. I comitati locali passarono diffusamente da una dimensione di protesta ad una dimensione progettuale e di proposta, spesso di grande spessore. L'amministrazione comunale, insieme a quelle municipali (il cui ruolo come ente locale di prossimità andava crescendo e consolidandosi), mostrarono una apertura e disponibilità al confronto, avviando percorsi partecipativi in alcuni casi di grande interesse, in altri problematici (d'Albergo, Moini, a cura di, 2007).

La discussione del nuovo PRG di Roma fu sicuramente il banco di prova maggiore, mobilitando grandi forze sociali e creando numerosissimi spazi di confronto. E' proprio intorno alla discussione sul nuovo piano regolatore, sulle trasformazioni urbanistiche e sul tema delle periferie che emerse l'esigenza di approfondire e strutturare i percorsi partecipativi, da cui la definizione del noto *Regolamento sulla partecipazione dei cittadini alle trasformazioni urbanistiche*.

Le grandi aspettative create dalle giunte di centro-sinistra rimasero profondamente deluse, in particolare per quanto riguarda la giunta Veltroni. Infatti, l'uso strumentale della partecipazione per la costruzione del consenso, lo sviluppo di percorsi decisionali paralleli rispetto a quelli partecipativi, il prevalere dei

soggetti forti, l'incapacità delle amministrazioni di creare spazi reali e di rinnovata democrazia nel coinvolgimento dei cittadini alle decisioni e alla costruzione delle politiche pubbliche, il mancato seguito alle decisioni prese e altri fattori hanno snaturato la partecipazione, creando disillusione e frustrazione, anche per le tante energie investite e di fatto sprecate (Cellamare, 2007). E' stato questo quasi un punto di "non ritorno", avviando quella fase di profonda sfiducia nella politica e nelle istituzioni che ha caratterizzato le amministrazioni successive. Se il *Regolamento* ha costituito e costituisce tuttora una base minima a favore dell'informazione, della trasparenza e della consultazione, d'altra parte la partecipazione è stata snaturata e da quel momento è stata considerata criticamente dalla maggior parte dei comitati e delle associazioni.

L'esperienza romana e italiana ha portato a una complessiva lettura critica della partecipazione in rapporto ai processi decisionali, in particolare in una fase di sviluppo della società neoliberista (Moini, 2012, 2015), arrivando a considerare la "partecipazione" come una sorta di cuscinetto al conflitto sociale ed anche un modo per far prendere in considerazione e prevalere (e quindi "digerire" da parte di comitati ed associazioni) politiche e progetti di fatto più convenienti all'amministrazione e agli interessi privati di carattere neoliberista.

L'esperienza della giunta Alemanno non ha risollevato la situazione, con una declinazione della partecipazione in termini prevalentemente clientelari e non di processo democratico di costruzione di uno spazio di decisione condiviso. La giunta Marino ha teso a ridurre fortemente gli spazi della partecipazione, non credendoci veramente e in un'ottica di recupero di forza e centralità dell'amministrazione pubblica. Non è mancato il coinvolgimento dei cittadini in alcuni processi di trasformazione urbana, ma si è tutto svolto dentro spazi molto definiti e limitati ed all'interno di un processo molto controllato.<sup>4</sup>

Infine, l'attuale giunta Raggi ha nuovamente enfatizzato il coinvolgimento dei cittadini, ma per ora attraverso forme molto poco strutturate e ragionate. Ci si è affidati all'interazione online e attraverso i social network (che certo non hanno il carattere di una democrazia deliberativa e aprono facilmente ad una logica di opinionismo) o ci si è affidati all'improvvisazione del coinvolgimento dei cittadini in spazi di ascolto e di dialogo, soprattutto a livello municipale, rispetto ai quali l'amministrazione appare sempre molto prudente, presa da un pressante legalismo e preoccupata di non incappare in comportamenti formalmente scorretti o di favorire – anche solo indirettamente – comportamenti illegali. Da questo punto di vista, oltre all'uso diffuso delle tecnologie digitali, siamo di fronte alla tecnicizzazione istituzionale della partecipazione nell'epoca del digitale.<sup>5</sup>

La frustrazione maturata, la disillusione ed il crescente venir meno della politica e delle istituzioni sui territori, la mancanza cioè di una qualsiasi interlocuzione costruttiva con le amministrazioni pubbliche, hanno progressivamente spinto

---

4 È prevalsa una pratica di ascolto della cittadinanza, prevalentemente affidato all'intermediazione dei Municipi. Ne sono un esempio emblematico sia le carte degli obiettivi municipali, sia il processo che ha riguardato le caserme di via Guido Reni.

5 Come emerge molto chiaramente nel contributo di Iaione, De Nictolis e De Angelis in questa sezione.

L'attivismo sociale (comitati e associazioni locali, associazioni ambientaliste, movimenti di lotta per la casa, movimenti urbani, ecc.) ad un deciso processo di autonomizzazione. In poche parole: “se l'amministrazione (la politica, le istituzioni) non ci ascoltano, faremo per conto nostro”.

Questo vale anche in termini di interlocuzione politica. Vale a dire che, a fronte del ridursi degli spazi di democraticità, della debolezza dell'amministrazione pubblica nel difendere l'interesse pubblico, dell'atteggiamento in alcuni casi di carattere collusivo, del generale processo di progressiva subalternità della politica all'economia, della incapacità di costruire politiche alternative (ma anche semplicemente al passo con gli indirizzi dell'Unione Europea, ad esempio sulla diminuzione del consumo di suolo o sullo sviluppo locale, o ancora banalmente sulla mobilità sostenibile), molte realtà di movimento, ma anche diffusamente comitati ed associazioni locali, hanno mirato a creare spazi di autonomia dove sviluppare percorsi alternativi e innovativi di buona gestione della città.

Inoltre, tale prospettiva è andata crescendo anche in rapporto all'emergere di bisogni sociali basilari insoddisfatti (come la questione abitativa) e/o il venir meno dell'amministrazione su alcuni compiti fondamentali cui corrisponde soprattutto la percezione di una rilevante mancanza di servizi sui territori (aree verdi, strutture sportive, spazi pubblici, servizi culturali, ecc.). Si tratta di un riflesso del profondo arretramento del *welfare state*, cui si accennava precedentemente. Ne sono esempi emblematici, in primo luogo il problema della casa cui si è risposto con le occupazioni; ma anche la diffusa necessità di verde o della sua manutenzione, cui i cittadini hanno diffusamente cominciato a provvedere per conto proprio, anche nei quartieri socialmente ed economicamente più deboli.

Infine, bisogna considerare gli effetti della recente crisi economica che, calata su una città perennemente adattiva ed anche eccessivamente “resiliente”<sup>6</sup>, ha portato ad una domanda di lavoro e di reddito particolarmente allarmante. Molte iniziative di autogestione si pongono quindi anche l'obiettivo di dare una risposta a questi problemi. Ne sono un esempio gli orti urbani che spesso pongono questa dimensione oltre a quella della riappropriazione della città, della qualità del prodotto, dell'agricoltura a km zero, ecc. (Attili, 2013). Ne sono un esempio la moltiplicazione di strutture ed attività sportive autogestite, cui si connettono spazi per la socialità, per il tempo libero, per la ristorazione, per le iniziative culturali, come è nell'interessante esperienza di *SCuP!* – *Sport e Cultura Popolare*,

6 Il dibattito sulle “città resilienti” ha avuto un enorme sviluppo nel recente passato. Come spesso succede, tali termini e tali concetti, per uso eccessivo e distorto si sono ridotti a slogan. Anche nella Capitale, a partire dall'amministrazione Marino e tuttora in corso, è stato avviato un percorso su “Roma resiliente”. Si è giustamente fatto notare come il carattere resiliente non è legato soltanto agli aspetti ambientali, ma anche a quelli sociali, che spesso sono quelli che favoriscono maggiormente la capacità adattiva e di risposta agli stress e alle crisi che investono le città. Roma, da questo punto di vista, appare emblematica. D'altronde, un carattere eccessivamente adattivo fa sì che molti dei problemi sociali ed economici ricadano direttamente sui cittadini e sulle loro capacità di autorganizzazione, e non trovano adeguate politiche di intervento da parte delle amministrazioni. In questo senso, Roma può risultare anche “eccessivamente resiliente”.

nella zona Tuscolana, che occupa alcuni spazi inutilizzati delle Ferrovie.<sup>7</sup> Ne sono un esempio eclatante le numerose occupazioni dei luoghi di produzione culturale (cinema e teatri) abbandonati e pericolosamente a rischio di speculazione. La stessa esperienza del Teatro Valle (AA. VV. 2012; Belingardi, Caleo, 2014), che è stata così significativa ed è stata capace di sollevare il tema dei *beni comuni* a livello nazionale ed internazionale, è scaturita da una mobilitazione dei lavoratori della cultura e dello spettacolo, che hanno occupato una struttura di grande valore storico e culturale, in stato di abbandono e destinata alla “valorizzazione economica”.<sup>8</sup> Ne sono un ulteriore esempio eclatante, sebbene numericamente inferiore, i casi di “officine recuperate” (in primis, l’esperienza di *OZ – Officine Zero*, a Casalbertone, in prossimità della Stazione Tiburtina) che, sull’esempio di quelle argentine, tentano di riattivare – riorientandola – la produzione, integrandola con una diversificazione delle attività lavorative (coworking, ecc.) ed un’offerta di servizi al territorio (spazi pubblici, spazi verdi, luoghi di studio, studentati, ecc.), con cui cercano di ricostruire un rapporto di mutua collaborazione e di mutuo sostegno.

### 3 | Caratteri dell’attivismo sui territori

Queste dinamiche così differenti e la combinazione di motivazioni differenti che attivano e sostengono tali processi, determinano una grande molteplicità di esperienze di protagonismo sociale e di autorganizzazione, e anche una loro grande diversificazione. E’ questo un aspetto fortemente caratterizzante la città di Roma.<sup>9</sup>

Come evidenziano molto bene anche Celata, Coletti, Hendrickson e Sanna nel loro contributo in questo volume, le “iniziative di comunità” o *community-based* romane si caratterizzano fortemente, anche in un confronto internazionale, per la dimensione della socialità e per l’inclusione sociale che praticano. Si tratta cioè, in primo luogo, di pratiche che attivano, strutturano, rafforzano il legame sociale tra le persone, costruiscono reti collaborative locali (e non solo locali), sviluppano caratteri comunitari<sup>10</sup> sui territori cui le persone sono molto interessate, anche

---

7 Lo illustra sinteticamente anche il contributo di Nur in questo volume. Un altro esempio significativo è quello di *Communia* nel quartiere San Lorenzo, ma non mancano le esperienze in diversi quartieri romani, soprattutto nelle periferie.

8 Anche nel caso delle occupazioni dei luoghi di produzione culturale si moltiplicano gli esempi. Oltre al Teatro Valle, bisogna ricordare il Cinema Palazzo nel quartiere San Lorenzo, il Cinema America a Trastevere, ma anche il Teatro di Ostia e il *TeatroCittà* a Piscine di Torre Spaccata. Si tratta comunque di esperienze molto diffuse nei quartieri di Roma.

9 In un recente convegno internazionale tenuto alla Facoltà di Ingegneria della Sapienza Università di Roma, dal titolo “Cities and Self-organization” (11-13 dicembre 2017), è stato fornito un quadro ricostruttivo di grande interesse delle esperienze e delle pratiche di autorganizzazione a Roma. I contributi ed i materiali relativi sono stati pubblicati nel terzo numero della rivista *Tracce Urbane* (<http://ojs.uniroma1.it/index.php/TU>), dal titolo “*Enabling*” *space*.

10 Il riferimento alla “comunità” è sempre ambiguo negli attuali contesti urbani ed è proprio difficile dire che si costituiscano vere e proprie “comunità” urbane. Così come non è sempre auspicabile, per i possibili rischi di chiusura e di controllo sociale. D’altra parte è innegabile una profonda domanda di socialità, di relazioni personali, di incontro e di accoglienza tra le persone, di sentirsi partecipi di un progetto comune, che si esprime attraverso una “ricerca di comunità”.

come fattore fortemente qualificante l'abitare e la vita quotidiana. In secondo luogo, attivano forme di inclusione sociale, nei confronti delle popolazioni migranti ma anche di soggetti in difficoltà o di persone in condizioni di disagio sociale. In questo sopperiscono spesso anche a carenze della pubblica amministrazione, fornendo servizi che altri dovrebbero fornire, ma integrando la dimensione del servizio con l'incontro umano e la creazione di uno spazio di socialità e di accoglienza. Si tratta di una forma di inclusione sociale nell'ordinario e "dal basso". Infine, sono tutte esperienze profondamente radicate nei propri territori di riferimento.<sup>11</sup>

Sono esperienze che, d'altronde, sono caratterizzate da "culture di pubblico" differenti (Cancellieri, Ostanel, 2014), e che non sono scevre da ambiguità. L'abusivismo ad esempio è maggiormente caratterizzato da una logica privatistica e proprietaria, così come molte situazioni di urbanità "do-it-yourself", dove le persone si "arrangiano" per conto proprio generando più individualismo che solidarietà, dove l'appropriazione degli spazi diventa privatizzazione, dove la competizione tra le persone diventa perseguimento del proprio interesse e lascia indietro chi non ha risorse e capitali sociali che lo possano sostenere. Molte delle esperienze che vengono illustrate in questa sezione<sup>12</sup> si riferiscono invece soprattutto ad una "cultura del pubblico" che persegue l'interesse collettivo. Esse pongono come centrale un'idea politica di città alternativa e di società solidaristica, proiettandosi nel discorso (e nelle retoriche) sul "diritto alla città" e sui "beni comuni".

Queste esperienze, in primo luogo, si collocano chiaramente nella sfera dell'azione e sono impegnate a realizzare fattivamente azioni ed iniziative concrete, sviluppando la logica dell'autogestione. In secondo luogo, sono processi di riappropriazione degli spazi e allo stesso tempo processi di risignificazione dei luoghi (Cellamare, 2011). Infine, oltre ad essere i pochi spazi di democrazia e di costruzione di un dibattito pubblico ancora esistenti, sono i luoghi oggi non solo della politica ma della produzione di cultura politica. Di fronte al venir meno del ruolo delle istituzioni politiche e dei tradizionali canali della politica, come i partiti, le esperienze di autorganizzazione sono diventati gli spazi di elaborazione e rielaborazione politica<sup>13</sup>, e quelli dove alcune politiche fondamentali, tanto sbandierate ma spesso mai attuate, sono portate avanti concretamente: riuso degli edifici abbandonati, consumo di suolo zero, risposta alla domanda abitativa, sviluppo di economie locali, sostegno alla produzione culturale (e non solo al

11 Celata, Coletti, Hendrickson e Sanna scrivono a questo proposito: "Le iniziative romane manifestano poi un legame molto intenso con il territorio in cui sono inserite, avendo spesso tali iniziative e i loro partecipanti una lunga storia alle spalle di attivismo sociale che si sviluppa spesso intorno a centri sociali o altri spazi occupati, iniziative di volontariato e di mutua assistenza, o nella forma di associazioni locali o comitati di quartiere, ecc."

12 Cfr. soprattutto i contributi di Nur, di Celata, Coletti, Hendrickson e Sanna, e di Pietroletti.

13 Alteri, Cirulli e Raffini in questa sezione ricordano che, nonostante vi sia spesso "una visione apocalittica, che guarda a queste pratiche come ineluttabilmente destinate a essere assorbite ed integrate dell'humus neoliberista, competitivo, individualista e depoliticizzato", si può ritenere che "le città siano oggi innervate da –difficili, faticosi, incerti– processi di ripoliticizzazione, che prendono forma al di fuori dei canali tradizionali di partecipazione e di rappresentanza".

consumo culturale), consumo critico, economie a km zero, riciclo e riutilizzazione dei materiali, risparmio delle risorse naturali, mobilità sostenibile e a basso impatto, ecc.

Non si può dire che queste esperienze siano in grado di invertire le grandi tendenze dell'economia neoliberista in atto o di fermare su tutto il contesto urbano le forme più speculative.<sup>14</sup> Sono per lo più "isole" all'interno di un mare avverso (Magatti, 2012), ma costituiscono la possibilità per poter pensare che una città differente sia possibile, sono luoghi di produzione di un futuro pensabile (Appadurai, 2013).

D'altro canto, sebbene fortemente caratterizzate dal punto di vista politico, la molteplicità delle esperienze romane hanno difficoltà a costituirsi in rete ed eventualmente a formarsi come soggettività politica che abbia capacità di incidere sulla vita politica della città.<sup>15</sup>

Il tema della costituzione di reti rimane comunque centrale nel dibattito che interessa le esperienze di autorganizzazione a Roma. In questo senso, assumono un valore crescente quegli sforzi di costituire piattaforme e reti digitali che costituiscano un ambiente collaborativo tra queste realtà e di fatto contribuiscano a costruire una comunità pensante ed operante di riferimento, come molto ben illustrato nel contributo di Simoncini nella sezione. Si tratta di piattaforme di condivisione delle informazioni, ma anche delle iniziative, così come di sostegno ad un posizionamento critico condiviso, così come nell'esperienza di ReTer.

Infine, a differenza di quanto avviene in altre realtà europee<sup>16</sup>, e soprattutto ad esempio in Germania (Carbone, 2017), si riscontra una mancanza di imprenditorialità e una generale difficoltà di gestione economica. E' questo un punto di scarsa attenzione nelle esperienze romane, sia per una debolezza strutturale del contesto in cui si inseriscono, sia perché è un tema considerato ambiguo e delicato nella critica radicale alla riorganizzazione della società e del capitale.

#### **4 | Prove di istituzionalizzazione e le retoriche sui beni comuni. Il difficile dialogo con la politica e l'amministrazione**

Le forme di protagonismo sociale e di autorganizzazione hanno spesso cercato un dialogo con l'amministrazione, muovendosi con difficoltà e anche un po' di ambiguità, tra una radicale critica al governo cittadino e una costruzione e difesa della propria autonomia, da una parte, e la ricerca di un riconoscimento da parte delle istituzioni e un tentativo di riorientamento delle politiche, attraverso un'emersione, la costruzione di uno spazio di confronto anche conflittuale, la pressione politica, dall'altra. Se nel passato prevaleva la logica dell'autonomia, se

---

<sup>14</sup> In generale, non appare utile un approccio apologetico o di *best practices*, mentre si ritiene interessante – come si è sviluppato in questo contributo – uno sguardo critico che ne evidenzi i diversi aspetti, comprese le ambiguità e le difficoltà.

<sup>15</sup> Come emerge anche dal contributo di Alteri, Cirulli e Raffini in questa sezione riferito all'esperienza della "Carovana delle periferie".

<sup>16</sup> Facendo ancora riferimento al contributo di Celata, Coletti, Hendrickson e Sanna in questo volume.

non dell'isolamento e del nascondimento, tipica ad esempio dei centri sociali,<sup>17</sup> a partire dai quindici anni del centro-sinistra, l'associazionismo locale ma anche i movimenti urbani più radicali hanno progressivamente cercato un confronto con le istituzioni e l'amministrazione comunale.

Questo non è particolarmente facile, non solo per l'indebolimento del posizionamento politico critico e conflittuale, ma anche perché molte di queste esperienze sono illegali. Da una parte, sono quindi preoccupate di difendere la propria situazione, come avviene soprattutto per le occupazioni a scopo abitativo, che sono fortemente a rischio. Dall'altra, l'emersione e il rientrare in canoni formali e legali snaturerebbe l'esperienza e di fatto non solo ne ridurrebbe il potenziale critico, conflittuale e di cambiamento<sup>18</sup>, ma metterebbe in crisi la sua stessa sopravvivenza. Come dicono molto bene Celata, Coletti, Hendrickson e Sanna nel contributo in questa sezione, il rischio è quello della cooptazione, del disciplinamento, della conformazione.<sup>19</sup>

D'altronde, oltre all'obiettivo di cambiamento politico e istituzionale, una qualche forma di riconoscimento formale è diventata progressivamente utile se non vitale per le esperienze di autorganizzazione, sia perché è faticoso sviluppare la propria esperienza senza questo riconoscimento<sup>20</sup>, sia perché è aumentata la minaccia e la condizione di rischio, in forza dei possibili sgomberi e dell'azione di contrasto (spesso ottusa) da parte dello Stato, nonché della produzione legislativa<sup>21</sup> e delle azioni della Magistratura più recenti.<sup>22</sup> Se, infatti, all'epoca della giunta Rutelli si era cercata una forma di riconoscimento del valore sociale di tali esperienze (attraverso specifiche delibere) e una politica di sostegno indiretto (anche attraverso accordi e negoziazioni puntuali), col tempo si è andati progressivamente incontro ad un irrigidimento e persino ad una azione dura,

17 Sulle esperienze degli anni '70 e sull'evoluzione dei centri sociali e dei movimenti urbani a Roma cfr. Macarone Palmieri (2014).

18 Nel contributo in questa sezione, Pietroletti sottolinea il depotenziamento dei conflitti che si genera.

19 Celata, Coletti, Hendrickson e Sanna in questa sezione: "Tuttavia, come dimostrano le esperienze dei promotori del ciclismo urbano e degli orti condivisi richiamate nelle precedenti pagine, è importante analizzare criticamente questi processi perché la collaborazione con le istituzioni pubbliche può spesso nascondere tentativi di cooptazione, disciplinamento e conformazione, che possono determinare effetti perversi e talora dannosi sulla capacità delle iniziative di farsi portatrici di un reale e necessario cambiamento".

20 Non perché sia necessario un sostegno pubblico (che pure sarebbe ovviamente utile), ma perché il riconoscimento agevolerebbe in tante situazioni, dall'accesso a bandi, progetti e finanziamenti, alla possibilità di regolarizzare le utenze e tanti altri aspetti, riducendo o azzerando la condizione di continua precarietà.

21 Si ricorda, a questo proposito, il noto Decreto Lupi che prevede il taglio delle utenze per le situazioni di illegalità, ed in particolare per le occupazioni.

22 Ad esempio con l'azione della Corte dei Conti nei confronti dei dirigenti che non agiscono contro le occupazioni abusive, accusandoli di danno erariale. D'altronde, al di là di questo aspetto che è pertinente ad una buona gestione del patrimonio pubblico, come noto, si pone un problema di oneri pubblici o indiretti per quanto riguarda le utenze (acqua, elettricità, ecc.). La questione della redditività (che si traduce prevalentemente in valorizzazione economica) del patrimonio pubblico è il motivo che ha spinto a mettere in discussione molte esperienze, tra cui in particolare quella della Casa Internazionale delle Donne.

dettata da un tentativo di regolarizzazione indifferenziata. Questo è avvenuto sia con l'amministrazione Marino, che con il commissario Tronca ed ancora con la giunta Raggi che, in forza di un approccio legalista, tenderebbe ad eliminare tutte queste situazioni, rimettendo a disposizione il patrimonio pubblico attraverso il sistematico ricorso al bando pubblico.

Le esperienze di autorganizzazione si trovano quindi in una condizione di “doppio vincolo”, che è sicuramente ambivalente e molto difficile. Molto recentemente esperienze come *Spintime*, grande occupazione a scopo abitativo in zona S. Croce di Gerusalemme, e *OZ-Officine Zero*, fabbrica recuperata in zona Casalbertone, affrontando molte difficoltà ma con molta intelligenza stanno cercando di sviluppare una negoziazione che ottenga un riconoscimento senza snaturare l'innovatività e la ricchezza sociale della propria esperienza.

Il riconoscimento formale e i tentativi di realizzare adeguate e rispettose forme di istituzionalizzazione rappresentano quindi un percorso importante, sebbene irto di difficoltà ed ambiguità. Si tratta di percorsi molto faticosi e in alcuni casi laceranti, che hanno riguardato sia singole esperienze (pensiamo alla lunga e importantissima vicenda del Teatro Valle, con il tentativo di costituire una nuova figura istituzionale, la *Fondazione Teatro Valle Bene Comune*) che complessi di situazioni, con l'obiettivo di introdurre elementi innovativi nella stessa normativa, come sono i casi del *Regolamento dei beni comuni* o del *Regolamento del verde* (nelle loro diverse accezioni) che hanno attraversato le amministrazioni Marino e Raggi, e su cui si concentrano diversi contributi di questa sezione, ma soprattutto quello di Pietroletti.

Il dialogo con l'amministrazione appare estremamente difficile, soprattutto per un ascolto ed un'apertura che non si traduce mai in impegni politici o decisioni concrete, ma rimane in un lungo e defaticante percorso di fatto inconcludente o con risultati parziali, inefficaci o insoddisfacenti (e spesso poi non perseguiti concretamente). A differenza di quanto avvenuto in altre grandi città, come Bologna e Napoli, Roma non ha saputo costruire una politica da questo confronto con i movimenti urbani e le esperienze di autorganizzazione e i riferimenti al “diritto alla città” e ai “beni comuni”, pur così importanti, sono rimasti prevalentemente retorici. Le poche aperture concrete sono state più sul fronte della partecipazione negoziale (che di fatto favorisce i più forti e organizzati) e di una sorta di “amministrazione condivisa”, ovvero su un'accettazione di accordi con le organizzazioni dei cittadini nella misura in cui queste si facessero carico di tutti gli oneri (cui corrispondono sgravi per l'amministrazione). Una sorta di “amministrazione partecipata” piuttosto che non di vera e propria partecipazione (politica).<sup>23</sup>

---

23 D'altronde, in fin dei conti, questa è anche la logica del tipo di sussidiarietà implicata dal *Regolamento sulla gestione dei beni comuni* del Comune di Bologna, che tende ad affidare in gestione beni pubblici che non riesce più a gestire. Diverso è invece l'approccio del Comune di Napoli (Micciarelli, 2017) che sembra più improntato al riconoscimento del valore sociale delle esperienze di autorganizzazione e dell'affidamento quindi dei beni pubblici a sostegno di quel progetto (in questo caso effettivamente riconoscibili come “beni comuni”).



Il nodo che rimane non risolto è la mancanza di un riconoscimento e di una dichiarazione di “utilità sociale”, sia per quanto riguarda esperienze già in corso (e quindi come riconoscimento in forma retroattiva), sia come criterio – per il quale definire opportune modalità di definizione e valutazione – che permetta di distinguere e selezionare le esperienze cui affidare la gestione di beni comuni (compreso il patrimonio immobiliare pubblico) o creare condizioni di agevolazione, sia per eventuali costi di gestione (affitti, utenze, ecc.) sia per la definizione di eventuali priorità di assegnazione (ad esempio nella partecipazione a bandi pubblici). Nel primo caso si tratterebbe di riconoscere anche il servizio che viene già svolto ed il radicamento sociale delle esperienze. Il senso della funzione sociale sarebbe legato sia alla ricaduta positiva sulle persone e sui territori, in senso ampio e inclusivo, sia al coinvolgimento degli abitanti nella cura e gestione del bene, nel processo di condivisione, nella capacità di costruire una progettualità condivisa. Si tratterebbe di un riconoscimento importante, che definirebbe chiaramente una differenza nelle esperienze di autorganizzazione (o *community-based* o di *commoning*), ma che chiaramente comporta un posizionamento politico, nonché una capacità di discernere e poi di decidere, rispetto ai quali l'attuale e precedenti amministrazioni hanno difficoltà a impegnarsi. E' però una condizione per non disperdere, ma anzi per valorizzare il grande patrimonio di progettualità, energie sociali ed innovazione nella cultura politica che le esperienze di autorganizzazione portano a Roma. Oltre al loro grande valore, bisogna riconoscere che solo attraverso una grande alleanza tra le diverse forze sociali impegnate a Roma si può pensare e sperare di risollevarne una città che appare profondamente in difficoltà.

## Riferimenti bibliografici

- AA. VV. (2012), *Teatro Valle Occupato. La rivolta culturale dei beni comuni*, DeriveApprodi, Roma.
- Appadurai A. (2013), *The Future as Cultural Fact. Essays on the Global Condition*, Verso, Londra.
- Attili G. (2013), “Gli orti urbani come occasione di sviluppo di qualità ambientale e sociale. Il caso di Roma”, in Scandurra E. e Attili G. (a cura di, 2013), *Pratiche di trasformazione dell'urbano*, Franco Angeli, Milano.
- Belingardi C., Caleo I. (2014), “‘Amo le pratiche orizzontali!’ Ovvero: creare istituzioni gioiose in permanente stato di agitazione”, in S.M.U.R. – Self Made Urbanism Rome (2014), *Roma città autoprodotta. Ricerca urbana e linguaggi artistici*, a cura di C. Cellamare, manifestolibri, Roma.
- Cancellieri A., Ostanel E. (2014), “Ri-pubblicizzare la città: pratiche spaziali, culture e istituzioni”, in *Territorio*, n. 68, Franco Angeli, Milano.
- Carbone S. (2017), *Institutionalising the dirt trail. Prompt, participatory and self-built urban upgrading processes in Berlin*, tesi di dottorato, PhD Programme in Urban Design and Planning, 28° ciclo, Università di Napoli Federico II, Napoli.

- Cellamare C. (2007), “Le insidie della partecipazione”, in AA.VV. (2007), *Modello Roma. L’ambigua modernità*, Odradek, Roma, pp. 147-161.
- Cellamare C. (2011), *Progettualità dell’agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma.
- Cellamare C. (a cura di, 2013), *Roma, “Città fai-da-te”. Rome. “Self-Made Urbanism”*, in *URBANISTICATRE*, Quaderno n. 2, DIPSU Università Roma Tre, Roma.
- d’Albergo E., Moini G. (2014), *Il regime dell’Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- d’Albergo E., Moini G. (a cura di, 2007), *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Aracne, Roma.
- Macarone Palmieri F. (2014), “Dagli spazi sociali ai beni comuni. Storie future a confronto”, in S.M.U.R. – Self Made Urbanism Rome (2014), *Roma città autoprodotta. Ricerca urbana e linguaggi artistici*, a cura di C. Cellamare, manifestolibri, Roma.
- Magatti M. (2012), *La grande contrazione. I fallimenti della libertà e le vie del suo riscatto*, Feltrinelli, Milano.
- Micciarelli G. (2017), “L’uso civico e la rete dei beni comuni emergenti”, in Associazione SocietàINformazione (a cura di, 2017), *15° Rapporto Diritti Globali. Apocalisse umanitaria. 2017*, Ediesse, Roma.
- Moini G. (2012), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Franco Angeli, Milano.
- Moini G. (2015), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Ediesse, Roma.
- S.M.U.R. – Self Made Urbanism Rome (2014), *Roma città autoprodotta. Ricerca urbana e linguaggi artistici*, a cura di C. Cellamare, manifestolibri, Roma.



## Abstract

Negli ultimi anni si sono diffuse in molte città del mondo iniziative cosiddette “community-based”, portate avanti dai cittadini con lo scopo di promuovere la sostenibilità e la qualità della vita in specifiche zone o quartieri. Roma ospita numerose iniziative di questo tipo, dagli orti condivisi alle officine popolari, dai gruppi di acquisto solidale alle iniziative di riciclo e riuso. Il contributo si focalizza sulle iniziative romane caratterizzate da importanti risultati in materia di capitale sociale, inclusione e partecipazione politica. Tali aspetti vengono dunque analizzati in modo più approfondito facendo anche riferimento alle esperienze specifiche degli orti condivisi e delle ciclofficine. In conclusione, il contributo sottolinea il valore che le iniziative community-based possono generare sia per coloro che ne prendono parte, sia come soluzione complessiva per l'auto-organizzazione dei cittadini e il governo della città, ponendo l'accento su potenziali rischi, criticità e sul difficile rapporto fra queste iniziative e le istituzioni pubbliche.

In recent years, so-called “community-based” initiatives have rapidly emerged in many cities around the world, led by citizens with the aim of promoting sustainability and improving the quality of life in their neighborhoods or cities. The City of Rome is home to numerous initiatives of this kind, from community gardens to free bicycle workshops (Ciclofficine in Italian), community-supported agriculture schemes to upcycling/recycling and re-use initiatives. In this research, these initiatives in Rome are analysed in terms of their contribution to social capital, social inclusion and political participation, with a special focus on the experience of community gardens and Ciclofficine. Community initiatives, it is argued, play a crucial role both for their members, and as a more general solution for the self-organization of citizens and for urban governance. The contribution emphasizes also the potential risks, critical issues and complex relationship between community initiatives and public institutions.

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



# Iniziative di comunità, cittadinanza attiva e sostenibilità a Roma: un'analisi comparativa

## 1 | Introduzione

Negli ultimi anni si sono diffuse in molte città del mondo iniziative cosiddette “community-based” mirate a promuovere la sostenibilità sociale, ambientale ed economica. Queste iniziative si caratterizzano per il fatto che coloro che vi partecipano condividono interessi, stili di vita, culture o pratiche più sostenibili e li traducono in pratiche concrete di cittadinanza attiva e di auto-organizzazione che si basano sul cooperativismo, sul consumo collaborativo o etico, sul volontariato e sull'attivismo politico. Si tratta di gruppi di persone che in specifici siti o quartieri della città, oppure nell'ambito di reti più o meno disperse geograficamente, si organizzano per consentire da un lato benefici materiali per i propri membri e, dall'altro, per dimostrare che un'alternativa è possibile. Alternativa rispetto a cosa? Alle logiche del mercato, innanzitutto, nella forma per esempio di reti economiche alternative, ma anche rispetto all'inefficacia delle politiche pubbliche nell'epoca del neoliberismo e dell'austerità. A Roma esistono moltissime esperienze di questo tipo: orti condivisi, gruppi di acquisto, reti alimentari alternative, officine popolari, iniziative di riciclo e per la mobilità ‘critica’ o sostenibile. Queste iniziative possono assumere nei differenti contesti caratteristiche molto diverse, in termini di finalità, strutture organizzative, fonti di finanziamento, dimensioni, e anche a seconda dell'ambito o del paese in cui operano. Tuttavia, nonostante la loro diversità, le iniziative *community-based* presentano anche una serie di rilevanti elementi in comune, ed è dunque interessante osservarne e analizzarne caratteristiche e risultati in termini comparativi.

La letteratura si è ampiamente interessata al tema, descrivendo le iniziative *community-based* come una possibile soluzione per una transizione verso economie più sostenibili e a basse emissioni di carbonio (Seyfang & Smith, 2007, Haxeltine, Whitmarsh, Bergman, Rotmans, Schilperoord & Köhler, 2008, Seyfang, 2009, Van den Berg, Truffer & Kallis, 2011). D'altro canto, il potenziale trasformativo di queste iniziative non si limita al tema della sostenibilità ambientale, ma tocca

anche aspetti più ampi quali il *community-building*, la rivitalizzazione economica, il cambiamento socio-politico, l'innovazione sociale e la resilienza delle comunità. È necessario dunque interrogarsi sulla capacità di queste iniziative di determinare benefici e cambiamenti tangibili, anche di fronte alle critiche che talora gli sono state mosse per il fatto di essere troppo locali e dunque dedicate a aspetti troppo specifici, o per il fatto di non prendere adeguatamente in esame problemi strutturali quali l'ingiustizia sociale o ambientale.

Questo contributo presenta i risultati di uno studio comparativo condotto su sei città o regioni europee, inclusa la città di Roma, che ha avuto per oggetto iniziative *community-based* operanti nei settori del cibo, del trasporto, dell'energia e dei rifiuti<sup>1</sup>. Inizialmente sono state identificate 269 iniziative di questo tipo, localizzate a Roma, a Berlino, in Catalogna, e in alcune regioni della Scozia, della Finlandia e della Romania (la Figura 1 mostra le iniziative individuate a Roma a seguito di questa prima mappatura).

Abbassa la bolletta / Acrobax / Agricoltura Nuova / ama / ANCI / Artigiane / Associazione Binario 15 / Associazione Ciclonauti - Ciclofficina centrale / Associazione Coltiva Futuro / Associazione da Sud / Associazione di Igiene Mentale / Associazione Operatori Porta Portese / Associazione Monte dei Cocci / Associazione Onlus La Torre del Fiscale / Associazione Terra / Atea Isve / Azienda / Azienda Pistoia / Azienda Pistoia / Banca del tempo / Banco Alimentare sez femminile / Carteinsegna / Binario 95 / BioZen / Papaveri / Associazione Tecnici Ambientali / Barattopolis / Barinkama / Casale Falchetti / Casale cycle / Casale Podere Rosa / Cambio Logica / Carcere Rebibbia sez femminile / La Serada / Ciclofficina ex-Lavanderia / Ciclofficina ex-SNIA viscosa / Centro Astalli / CESV Comitato quartiere Torpignetti / Collettivo Attiva Monte Sacro / Circolo Romano Decrescita Felice / Ciclofficina Pirata del Quadraro / Cobragor / Cooperativa Brutto Sacro / Comitato Romano Decrescita Felice / Città dell'Altra Economia / Cofarella onlus / Arja / Cooperativa Anatroccole / Cooperativa Mandrone / Comitato per il Parco della Caffarella Ora d'Arja / Coordinamento Romano Acqua Pubblica / Cooperativa Climax / Cooperativa Nuova Arca / Cooperativa Acqua Pubblica / Energetica / Equocicquà / Erbe Colte / Eutorto / Critical Mass / Cooperativa Regionale Acqua Pubblica / Ecosolpop / Energetica / Freecycle / G.A.S. Bandanews / ex Scuola Masini / Crocevia / E.CO Abitare / Fiore del Deserto / Freecycle / G.A.S. Monte Verde / G.A.S. Casetta Rossa / Fattoria Verde / Fermenti di Terra / G.A.S. Mondì Possibili / G.A.S. Pasto dopo Pasto / G.A.S. Labaro / G.A.S. Tiburtino / Gaia Bio / GAS conca d'Oro / GAS Las Vegas / GAS Motorizzazione / G.A.S. Roma Secondo / GAS Solidale e Selvaggio / GAS Spartaco / GAS Testaccio / GASLO / GAS Rivoluzione Mario / GASquino / GasTura / Gazebike aps / Hortus Urbis / Il Fiore del Deserto / GASpar8 / GASper / La Casa sull'Albero / La Città dell'Utopia / La torre / La valle dei casali Bio Bistrò / Progetto Natura / Laboratorio 53 / Laboratorio Materie Prime e Seconde / Laboratorio Urbano Reset / Lab-bio / Laboratorio 53 / Luce 44 / Mercatino ex. Novo / Movimento Salva i Ciclisti / Legambiente Garbatella / Libera Polis / Ortaggi Vostri / Orti Urbani Garbatella / Nessun Dorma / Occhio del Riciclon / Orto Giardino di Aguzzano / Pangea niente troppo / Passo al Bio / Passo al Bio / Piccolo Laboratorio Piccole Produzioni / Progetto Maki / Programma Integrale / Recycling Art / Refugee ScArt / Rete Ciclofficine Popolari / Rete di Sostegno Mercatini Rom / Rete GAS Roma / Rete per la Mobilità Nuova / Rete rifiuti zero / Ruota Libera / SCUPE / Solidarius Italia / Tata Welo / TerraXchange / Terre / Tiradeco / Trashware / Tre fontane / Volontari Parco Acquedotti / Zappata Romana / Zolle Distribuzioni

Figura 1 | Le iniziative *community-based* per la sostenibilità individuate a Roma attraverso una mappatura effettuata nel 2014.

Fonte: Elaborazione degli autori.

Successivamente, un campione composto da un numero ridotto di tali iniziative è stato analizzato più in profondità. Il contributo è organizzato come segue: nel paragrafo 2 vengono presentati alcuni risultati generali della ricerca in chiave comparativa, nei paragrafi 3 e 4 si esplorano in modo più analitico le dimensioni per le quali le iniziative di Roma si distinguono in modo particolare - inclusione, capitale sociale e mobilitazione politica – incluso il difficile rapporto tra le iniziative di comunità e le istituzioni pubbliche e, infine, nel paragrafo 5 sono presentate alcune conclusioni preliminari.

## 2 | Iniziative *community-based* in Europa: una analisi comparativa

Come abbiamo detto, l'analisi presentata in queste pagine fa riferimento ad una

indagine condotta su un campione di 63 iniziative *community-based* in Europa. Le iniziative sono state analizzate tramite interviste semi-strutturate e interviste in profondità, con l'obiettivo di esplorarne da un lato composizione, caratteristiche, motivazioni ed evoluzione e, dall'altro lato, valutarne gli esiti e gli effetti. A questo fine, è stata realizzata una valutazione multidimensionale, volta ad analizzare comparativamente il comportamento e i risultati delle iniziative in una serie di ambiti quali la riduzione delle emissioni di carbonio, l'efficienza ambientale, il capitale sociale, l'inclusione sociale, il capitale umano, l'impatto economico, l'innovazione, il *networking* e la mobilitazione politica. Prima ancora, è stato chiesto ai responsabili delle iniziative stesse quali obiettivi fossero effettivamente per loro rilevanti. I risultati sono rappresentati nella Figura 2. Le iniziative italiane, più o meno in linea con gli altri contesti considerati, attribuiscono maggiore rilevanza alla creazione e al rafforzamento di legami sociali, e alla riduzione delle emissioni di gas serra. D'altro lato, rispetto ai loro analoghi stranieri, sembrano meno interessate a questioni quali l'innovazione, la sostenibilità finanziaria e, in misura minore, l'inclusione sociale, e relativamente più propense ad interpretare la cittadinanza attiva come una forma di mobilitazione politica.

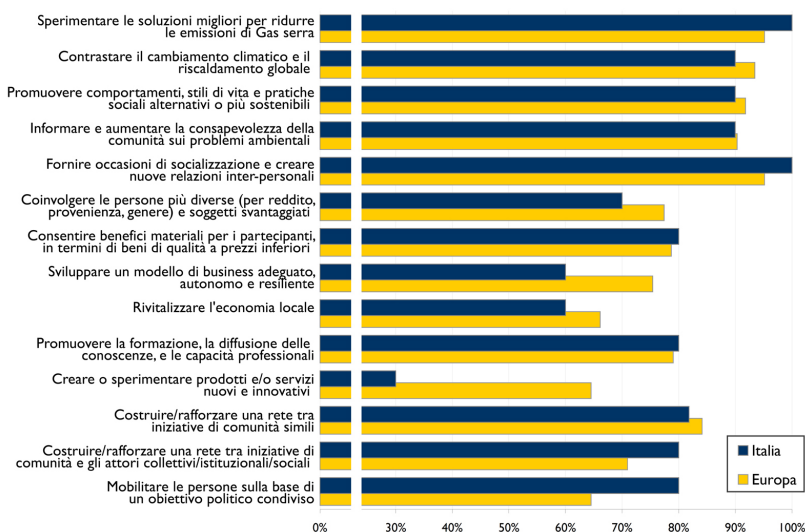


Figura 2 | Percentuale di iniziative *community-based* che ritengono rilevanti alcuni obiettivi ambientali, sociali, economici, politici

Fonte: Elaborazione degli autori.

Successivamente, è stata stimata l'effettiva capacità o meglio le potenzialità delle iniziative in merito ad alcuni aspetti particolarmente rilevanti e per i quali è stato possibile ottenere indicatori di risultato affidabili. Complessivamente, in Europa, le iniziative dedicate alla diffusione di energie sostenibili e alla mobilità sostenibile sono quelle che hanno mostrato i migliori risultati in termini di riduzione delle emissioni, efficienza ambientale, innovazione e impatto economico, mentre sono risultate più deboli in termini di sostenibilità finanziaria e inclusione sociale. Al contrario, le iniziative che si occupano di cibo, come orti condivisi, gruppi di

acquisto solidale o cooperative alimentari, hanno manifestato risultati più deboli in termini ambientali, ma sono risultate invece particolarmente efficaci in ambiti quali il capitale sociale e l'inclusione, e anche più sostenibili finanziariamente. Infine, le iniziative operanti nel campo dei rifiuti e del riciclo risultano particolarmente forti nel campo della sostenibilità finanziaria, mentre presentano risultati medi nella maggior parte delle altre dimensioni<sup>2</sup>.

La Figura 3 mostra invece una sintesi per paese dei risultati raggiunti dalle iniziative in dieci dimensioni di analisi. In media, le iniziative localizzate in Finlandia e Scozia presentano i migliori risultati in termini di efficienza ambientale e riduzione delle emissioni, capitale umano, innovatività e *networking*. Le iniziative localizzate in Romania hanno presentato buone potenzialità soprattutto in termini di sostenibilità finanziaria e capitale sociale, mentre quelle localizzate in Spagna sono particolarmente attive in termini di mobilitazione politica e hanno un discreto impatto economico locale. Similarmente al caso spagnolo, anche le iniziative romane ("Italia", nel grafico), risultano non solo particolarmente sensibili al tema della mobilitazione politica, come già detto, ma anche particolarmente attive in questo ambito; manifestano inoltre risultati significativi in materia di inclusione e di capitale sociale.

Il fatto che le iniziative spagnole e italiane risultino particolarmente attive politicamente rispecchia il carattere spesso antagonista delle iniziative *community-based* in questi paesi; al contrario, in Nord Europa le iniziative risultano complessivamente meno conflittuali nei confronti delle istituzioni pubbliche, tanto da interpretare il loro ruolo come sussidiario rispetto a queste, e rappresentare in alcuni casi soggetti riconosciuti di governance del territorio. In Nord Europa sono inoltre molto diffuse iniziative di grandi dimensioni che lavorano sul tema delle energie rinnovabili, mentre le iniziative catalane e soprattutto romane sono generalmente di dimensioni più ridotte, e focalizzate su temi quali il cibo e il riciclo. Maggiori elementi per una caratterizzazione delle iniziative romane possono derivare da un'analisi più approfondita delle dimensioni nelle quali queste raggiungono i migliori risultati: inclusione, capitale sociale e mobilitazione politica.

---

<sup>2</sup> Per una approfondita descrizione metodologica rimandiamo al Rapporto "Multi-criteria analysis for carbon efficient projects", disponibile al seguente link: [http://www.tess-transition.eu/wp-content/uploads/2016/11/TESS\\_D4.2\\_Multi-criteria-analysis-for-carbon-efficient-projects.pdf](http://www.tess-transition.eu/wp-content/uploads/2016/11/TESS_D4.2_Multi-criteria-analysis-for-carbon-efficient-projects.pdf).



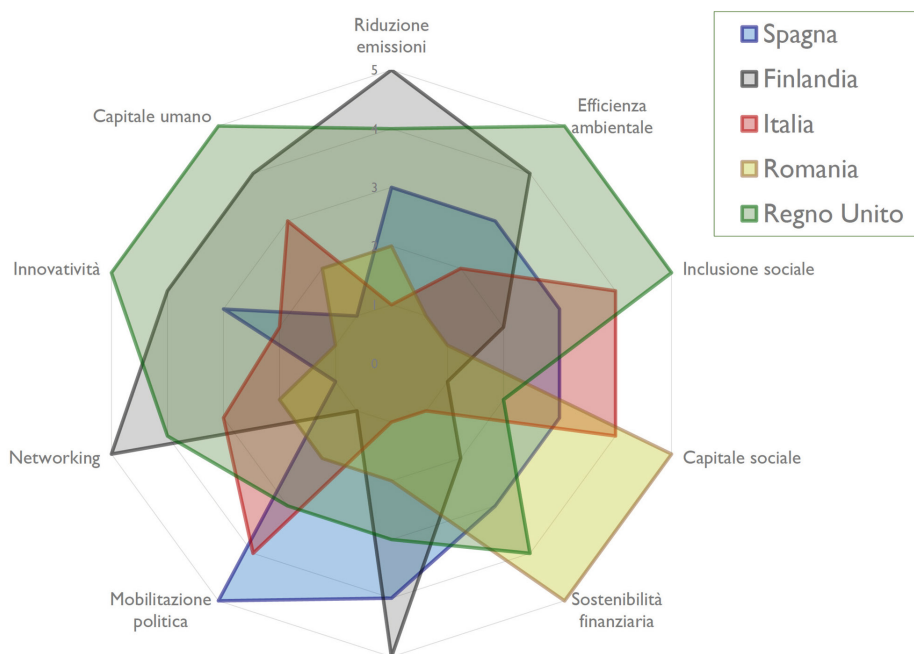


Figura 3 | Una sintesi dei risultati per paese delle iniziative *community-based*.

Fonte: Elaborazione degli autori.

### 3 | Iniziative community-based, inclusione e capitale sociale: il caso di Roma

Gli importanti risultati raggiunti dalle iniziative romane in materia di inclusione e capitale sociale, che risultano dalla Figura 3, necessitano di un ulteriore approfondimento. In effetti, la dimensione sociale rappresenta uno dei principali elementi qualificanti delle iniziative *community-based* rispetto a iniziative di tipo tradizionale per la sostenibilità ambientale (Beall, 1997). Per molte di queste iniziative promuovere spazi di socialità e rafforzare il capitale sociale locale è l'obiettivo principale, come si è visto nella Figura 2. Per analizzare questo aspetto è tuttavia necessario capire di cosa si tratta e in che modo esso possa essere eventualmente misurato. Il concetto di “capitale sociale” è come noto piuttosto vago e controverso: molte definizioni sono state proposte in letteratura (Fukuyama, 2001; Fox, 1997; Paxton, 1999). La più citata è probabilmente quella di Robert Putnam, che definisce il capitale sociale come l'insieme delle “connessioni tra individui – reti sociali e le norme di reciprocità e fiducia che ne derivano” (Putnam, 2000, p. 19). Grazie all'enorme influenza di Putnam, il capitale sociale è stato spesso inteso nelle scienze sociali come un qualcosa di collegato alla partecipazione civica, alla propensione all'associazionismo e alla fiducia. Tuttavia, questi elementi non sono facilmente osservabili e misurabili quando, come nel nostro caso, il tentativo è quello di valutare il capitale sociale promosso da singole iniziative o organizzazioni. In questo caso è più opportuno tornare all'originale concettualizzazione di capitale sociale proposta da Pierre Bourdieu

(1980), che per primo ha introdotto questo termine per indicare l'insieme (o il 'capitale') di relazioni interpersonali disponibili per ciascun individuo. La misurazione del capitale sociale rimane in ogni caso un esercizio controverso, anche perché esistono numerosissime alternative (Grootaert & Van Bastelaer, 2002; Narayan & Cassidy, 2001). Molti autori sottolineano come la scelta degli indicatori per misurare il capitale sociale dovrebbe essere guidata dagli obiettivi che si intende perseguire e dalla scala di osservazione (Collier, 2002; Baum & Ziersch, 2003). In questo studio, abbiamo scelto di valutare quanto le iniziative *community-based* promuovano opportunità di interazione sociale e contribuiscano a creare nuovi legami sociali. In sintesi, il capitale sociale è stato calcolato a partire dal numero totale di eventi e opportunità di interazione faccia a faccia organizzati annualmente dall'iniziativa; dal numero medio di coloro che partecipano a questi eventi; dalla percentuale di partecipanti a questi eventi che non si conoscevano fra loro prima di avvicinarsi all'iniziativa; suddiviso per il numero dei beneficiari totali.

Anche l'inclusione sociale rappresenta un tema spesso dibattuto in merito alle iniziative *community-based*. Sebbene una maggiore partecipazione di tutte le componenti della comunità locale rappresenti un obiettivo centrale per molte iniziative, spesso queste non riescono a raggiungerlo (Hinrichs & Kremer, 2002). Molte iniziative sono anzi state accusate di essere implicitamente escludenti, in quanto coinvolgono gruppi di persone molto simili in quanto a origine geografica, religione, reddito, livello di scolarità e perfino di età dei partecipanti. L'inclusione sociale è un concetto che non ha a che fare solamente con il costruire reti sociali, ma è più specificamente collegato ai temi della giustizia e dell'equità sociale: indica la capacità delle iniziative di svolgere una funzione di aggregazione e di integrazione tra gruppi sociali o individui diversi fra loro per etnia, classe sociale, ecc. (Kingsley & Townsend, 2006). Le iniziative possono essere più o meno inclusive in termini di processo (quanto consentono o facilitano l'interazione tra una diversità di partecipanti?), di visione (quanto si occupano esplicitamente di ineguaglianze sociali, razziali, di genere o di altro tipo?) e di risultati (quanto i loro beneficiari includono gruppi vulnerabili, minoranze, persone a basso reddito?). Nella nostra ricerca, l'inclusione sociale è stata misurata come la capacità delle iniziative di coinvolgere una diversità di partecipanti e beneficiari. Più nello specifico abbiamo considerato il grado di equilibrio di genere nei partecipanti all'iniziativa, la percentuale di persone a basso reddito tra i beneficiari, la percentuale di persone disabili tra i beneficiari, la loro diversità in termini di provenienza geografica e la diversità in termini di età. L'ipotesi è che più una iniziativa è capace di raggiungere equilibrio di genere, partecipazione di stranieri, diversità in termini di reddito e età, e a coinvolgere soggetti svantaggiati, più essa risulta inclusiva.

Alla luce di questi chiarimenti, i risultati raggiunti dalle iniziative coinvolte a Roma risultano particolarmente significativi, nonché sorprendenti. Come si è visto infatti, da un lato, il grado di rilevanza che le iniziative romane attribuiscono all'inclusione è relativamente basso sia rispetto ad altri obiettivi, che rispetto alle iniziative attive in altri paesi. D'altro lato i risultati effettivamente raggiunti sono

notevoli, sia considerando la media per paese – l'Italia è seconda rispetto ai 6 contesti considerati – sia e soprattutto a livello di singole iniziative: delle sette iniziative europee con il valore più alto dell'indice di inclusione, ben cinque sono romane.

Gli ottimi risultati nell'ambito di queste dimensioni “sociali” indicano che le iniziative romane consentono ai partecipanti buoni livelli di interazione, una intensa partecipazione, hanno un buon equilibrio di genere e riescono a raggiungere un numero significativo e diversificato di beneficiari, inclusi molti soggetti svantaggiati. Molte iniziative romane manifestano in effetti una specifica e spiccata sensibilità verso la dimensione sociale e verso le potenzialità di inclusione, come evidenziato in numerose interviste qualitative effettuate con diversi attivisti (si veda: Fischer, Holstead, Hendrickson, Virkkula & Prampolini, 2017)<sup>3</sup>, quali le ciclofficine<sup>4</sup> – «la ciclofficina è anche semplicemente un luogo dove incontrarsi con altre persone e parlare di biciclette» (C1) – o gli orti condivisi<sup>5</sup>: «oltre alla riduzione di CO2, gli orti hanno soprattutto uno scopo sociale, didattico, formativo. L'orto insegna a cooperare e collaborare» (O1); «l'orto è un potentissimo veicolo di socialità, in particolare per gli anziani e la generazione intermedia» (O2).

Le iniziative romane manifestano poi un legame molto intenso con il territorio in cui sono inserite, avendo spesso tali iniziative e i loro partecipanti una lunga storia alle spalle di attivismo sociale che si sviluppa spesso intorno a centri sociali o altri spazi occupati, iniziative di volontariato e di mutua assistenza, o nella forma di associazioni locali o comitati di quartiere, ecc. Nel caso degli orti condivisi lo stretto legame con il territorio è in qualche modo naturale, come emerge anche dalle interviste: «in termini di cittadinanza gli orti sono abbastanza ben accettati da tutti, c'è coinvolgimento delle persone che abitano nel quartiere» (O1). Ma anche negli altri casi, come per esempio le ciclofficine, il rapporto con il contesto è molto intenso e caratterizzante: «siamo molto legati a questo quartiere perché abbiamo molti legami» (C2); «le persone sono spesso curiose rispetto a quello che facciamo [...]. Noi parliamo con loro ed è un'occasione per piantare un seme e suscitare curiosità per fargli dire: sì, si può fare, possiamo andare in bicicletta» (C3).

---

3 Le citazioni riportate di seguito provengono da interviste effettuate nel corso del 2014-2015 a attivisti della Ciclofficina Popolare Centrale e nel corso del 2016 a attivisti e rappresentanti istituzionali legati al movimento degli orti condivisi. Le interviste sono riportate con dei codici da C1 a C5 nel caso degli attivisti della ciclofficina e da O1 a O2 nel caso degli ortisti.

4 Le ciclofficine popolari sono luoghi dove è possibile riparare la propria bicicletta (o addirittura costruirne una, con i pezzi a disposizione) o in alcuni casi lasciare la propria bici in riparazione. Non sono negozi, ma luoghi che si propongono di diffondere nelle città l'uso della bicicletta; per questa ragione, generalmente le ciclo-officine popolari non prevedono tariffari ma accettano solo donazioni volontarie. Si sono diffuse in diverse città negli ultimi venti anni; a Roma si sono iniziate a diffondere a partire dal 2002 – dopo l'organizzazione di un grande evento Critical Mass in città, con la finalità principale di diffondere l'uso della bicicletta per la mobilità urbana.

5 Gli orti condivisi sono spazi verdi pubblici coltivati da comunità di persone. A Roma si sono diffusi enormemente nel corso degli ultimi dieci anni.

Inoltre le iniziative basano molte delle loro attività sull'impegno volontario dei propri affiliati, che quindi sono chiamati ad una reale e attiva partecipazione per mantenere viva l'iniziativa: «la ciclofficina si basa più di tutto sulla responsabilità e l'impegno delle persone, che ad esempio portano materiali presi da amici, o cose che trovano in giro» (C5). Molte sono poi le iniziative che perseguono esplicitamente finalità di inclusione sociale: «l'orto può avere un importante valore terapeutico» (O2); «abbiamo aiutato persone che dormivano sotto i ponti: volevano usare la bicicletta ma non avevano soldi. Diamo sempre la stessa risposta: non preoccuparti, verrà qualcun altro che lascerà 20 euro per un piccolo lavoro, e con questi soldi pagherà anche per quello che oggi stiamo dando a te» (C4).

#### 4 | Mobilitazione politica e iniziative community-based a Roma

Come messo in evidenza nel paragrafo 2, le iniziative romane sono risultate particolarmente attive anche in materia di mobilitazione politica. Il tema dei rapporti con la politica e con le istituzioni pubbliche è particolarmente rilevante nell'analisi delle iniziative *community-based*, dal momento che esse rappresentano un innovativo modello di organizzazione dei cittadini e offrono di fatto un nuovo strumento di governance del territorio, 'dal basso', e un nuovo potenziale interlocutore per le amministrazioni pubbliche. In questo caso, l'indicatore presentato nella Figura 3 è stato calcolato tenendo conto di quanto le iniziative sono state coinvolte negli ultimi anni in attività "politiche" (proteste, mobilitazioni, boicottaggi, ecc.), e con quale frequenza.

Il rapporto tra le iniziative *community-based* e le strutture politiche formali rappresenta un tema ampiamente dibattuto in letteratura. Secondo Warren (2001) le iniziative *community-based* possono avere diversi "effetti democratici", tra cui quelli che egli definisce "effetti istituzionali", ossia la capacità di influenzare organizzazioni o attori esterni e di avere un impatto sulle politiche pubbliche o le istituzioni<sup>6</sup>. Tuttavia la relazione tra iniziative *community-based* e istituzioni pubbliche è spesso ambivalente. Secondo Ghose e Pettygrove (2014) e altri, le iniziative che stringono relazioni troppo strette con le istituzioni pubbliche o che dipendono troppo da finanziamenti pubblici rischiano di divenire 'armi' nelle mani dello Stato, promuovendo pratiche di auto-organizzazione e di volontariato che, di fatto, facilitano una sostanziale abdicazione da parte delle istituzioni pubbliche rispetto alle loro responsabilità, legittimando la deriva neoliberista a cui assistiamo in questi anni, aggravata più recentemente dai vincoli di bilancio imposti dalle politiche di austerità. Alcune iniziative sono aperte e collaborative rispetto alla sfera politica, nella speranza di poter pungolare e influenzare le istituzioni e le politiche pubbliche. Secondo Seyfang e Haxeltine (2012) l'83% delle iniziative ha iniziato un processo di costruzione di "ponti"

<sup>6</sup> Gli altri effetti individuati sono gli "effetti sviluppo", intesi come micro-effetti alla scala di ciascun partecipante legati al rafforzamento e al miglioramento delle informazioni e delle capacità di agire nella sfera politica; e gli "effetti della sfera pubblica", che si riferiscono al funzionamento interno delle iniziative e alla loro capacità di offrire spazi di discussione e decisione democratica.

con le istituzioni, soprattutto a livello locale. Nell'opinione di Hess (2013) queste relazioni sono molto importanti per la stessa sopravvivenza delle iniziative nel lungo termine. In effetti, le istituzioni pubbliche in diversi ambiti (ad esempio salute, sicurezza, ambiente, pianificazione ecc.) svolgono un ruolo cruciale nel facilitare o complicare l'attivismo dei cittadini. Le autorità a scala locale sono particolarmente rilevanti, mentre quelle a scala nazionale risultano influenzare soprattutto le iniziative nel settore dell'energia (Hain, Ault, Galloway, Cruden & McDonald, 2005; Walker, 2008) e dei rifiuti (Robbins & Rowe, 2002; Joseph, 2006). D'altro lato, molte iniziative rifiutano esplicitamente ogni rapporto con le istituzioni per non prestarsi alle forme di de-responsabilizzazione a cui si è fatto poc'anzi riferimento, per rivendicare la loro autonomia e alterità, e per resistere alle pressioni politiche; ma in questi casi sono a volte accusate di eccessiva marginalità (Smith & Seyfang, 2013), ovvero di non voler perseguire un reale cambiamento socio-politico che vada al di là dei loro ristretti confini organizzativi e spaziali.

Nel caso di Roma, le iniziative assumono frequentemente obiettivi politici come centrali o comunque rilevanti per la loro attività; conseguentemente tali iniziative cercano di influenzare l'agenda di policy sui temi di loro interesse, in alcuni casi anche tramite un contatto diretto con le istituzioni pubbliche (Fischer et al., 2017). Questo è particolarmente evidente nel caso degli orti condivisi. In termini di visione, le reti degli ortisti hanno chiaramente una valenza politica, nella misura in cui «gli orti urbani – ma anche le aree verdi e il *guerrilla gardening* – sono tentativi con i quali i cittadini cercano di contrastare i palazzoni» (O1), ovvero la speculazione edilizia, e quindi tentativi di reclamare un 'diritto alla città' in un contesto in cui la lobby dei costruttori è particolarmente forte (Berdini, 2008; Mudu & Marini, 2016). Quanto al rapporto con le istituzioni, sebbene non manchino in città esempi di ortisti più radicali che rifiutano completamente qualsiasi relazione, una ampia rete di orti condivisi si è formata negli ultimi anni e ha promosso la definizione e ottenuto l'emanazione di un regolamento comunale che offre un inquadramento alla loro attività, ed è attualmente impegnata per ottenere dal Comune l'istituzione di una Consulta del verde, che dia spazio alla loro voce nella gestione del verde pubblico cittadino. Sebbene l'approvazione del regolamento possa essere considerato un importante successo ottenuto dalle iniziative, l'analisi dei suoi contenuti e della sua (mancata) applicazione mette anche in evidenza il tentativo di disciplinamento, uniformazione e cooptazione che le politiche pubbliche inevitabilmente esercitano nei confronti delle iniziative *community-based*, talora limitandone l'autonomia, la radicale diversità, e il potenziale innovativo (Celata & Coletti, 2017).

Analogamente, anche la rete delle ciclofficine denota una chiara consapevolezza e una visione politica («facciamo politica con la bicicletta!» C4), anche in considerazione del ruolo imprescindibile che le istituzioni debbono svolgere per rendere sicuro l'uso della bici in città e quindi promuoverne l'utilizzo: «a Roma si devono ridisegnare le strade, non basta mettere dei segnali. [...] La responsabilità delle morti sulla strada è prima di tutto di quelli che gestiscono la cosa pubblica. Perché continuare a investire in autostrade e infrastrutture che favoriscono una mobilità mortale è criminale» (C4). In questo senso, gli attivisti

sottolineano l'esigenza di una mobilitazione politica ampia da parte di coloro che si interessano alla bici e più in generale al tema della mobilità sostenibile: «l'amministrazione pubblica, o il Sindaco, o un partito, può contare su 10.000 o 100.000 voti, e devono sapere che se mettono in atto iniziative a favore dell'uso della bici poi potranno contare su determinati voti (...). Finché non gli faremo vedere che noi siamo qui, non faranno nulla» (C5). Come nel caso degli orti urbani, anche le ciclofficine mostrano un atteggiamento ambivalente in materia di relazioni con le istituzioni pubbliche: alcuni manifestano una certa chiusura, anche sulla base del fatto che «le istituzioni locali non hanno mai detto nulla sulla nostra attività [...]. Nessuno ha mai manifestato interesse in quello che facciamo. Ma anche noi non abbiamo mai fatto nulla per andare incontro ai bisogni o agli interessi del Comune di Roma» (C2). D'altro canto esistono relazioni anche importanti con la politica, come dimostra l'incarico offerto dal Sindaco di Roma Virginia Raggi nel 2016 a Paolo Bellino, noto attivista e “ciclista critico” romano, come delegato alla mobilità ciclabile; ma le successive dimissioni di Bellino a maggio 2017<sup>7</sup> confermano anche la difficoltà di conciliare le aspirazioni degli attivisti e la realtà della politica e dell'amministrazione pubblica.

## 5 | Roma in transizione? Iniziative di comunità e governance urbana

In tempi di austerità e di neoliberalismo, e di generale sonnolenza dei movimenti sociali, l'auto-organizzazione di comunità è una forma di cittadinanza attiva più che mai viva e vitale, a Roma come altrove. Negli ultimi anni, queste iniziative sono state oggetto di grande attenzione da parte della letteratura, soprattutto per il loro potenziale contributo verso una transizione ad una società a più basse emissioni di carbonio. In realtà, come confermano le analisi riportate sinteticamente in questo contributo, esse producono effetti che vanno molto al di là – sia per grado, sia per natura – di quelli che in genere si attribuiscono loro. Tali iniziative rappresentano infatti importanti laboratori di innovazione sociale e di formazione di capitale umano, e hanno importanti ricadute in termini di sviluppo economico, sviluppo di reti di collaborazione, capitale sociale, inclusione, partecipazione politica. Soprattutto in questi ultimi tre ambiti le iniziative romane si distinguono positivamente: la loro capacità di garantire un sostanziale equilibrio di genere nella partecipazione, di creare spazi di socialità e interazione e di raggiungere un numero significativo e diversificato di beneficiari, inclusi molti soggetti svantaggiati, rendono particolarmente prezioso il loro operato, specialmente quando agiscono – come spesso avviene – in quartieri marginali e problematici della città. I significativi risultati in termini di partecipazione politica, d'altro canto, mettono in evidenza l'importante ruolo che queste iniziative possono e vogliono giocare nel costruire nuove modalità informali e dal basso di governo della città, in una fase in cui le forme tradizionali mettono in evidenza tutti i

7 Per maggiori informazioni, [http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/17\\_maggio\\_28/comune-lascia-bellino-delegato-ciclabili-burocrazia-ci-rem-a-contro-fa20f8a2-432c-11e7-bf8f-efa16b87b247.shtml#](http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/17_maggio_28/comune-lascia-bellino-delegato-ciclabili-burocrazia-ci-rem-a-contro-fa20f8a2-432c-11e7-bf8f-efa16b87b247.shtml#).

loro limiti e criticità. Per tutto questo, il rapporto tra iniziative *community-based* e politiche pubbliche è senza dubbio cruciale ed è importante che le prime trovino spazi e modi per far sentire la propria voce e partecipino ai processi di *policy-making*. Tuttavia, come dimostrano le esperienze dei promotori del ciclismo urbano e degli orti condivisi richiamate nelle precedenti pagine, è importante analizzare criticamente questi processi perché la collaborazione con le istituzioni pubbliche può spesso nascondere tentativi di cooptazione, disciplinamento e conformazione, che possono determinare effetti perversi e talora dannosi sulla capacità delle iniziative di farsi portatrici di un reale e necessario cambiamento.

## Riferimenti bibliografici

- Baum F. E., Ziersch A. M. (2003), “Social Capital”, in *Journal of Epidemiology Community Health*, n. 57, pp. 320-323.
- Beall J. (1997), “Policy arena: Social capital in waste – a solid investment?”, in *Journal of International Development*, n. 9, vol. 7, pp. 951–961.
- Berdini P. (2008), *La città in vendita: centri storici e mercato senza regole: quindici anni di scelte urbanistiche a Roma*, Donzelli, Roma.
- Bourdieu P. (1980), “Le capital social”, in *Actes de la recherche en sciences sociales* vol. 31, issue 1, pp. 2-3.
- Celata F., Coletti R. (2017), “The policing of community gardening in Rome”, in *Environmental innovation and Societal Transitions*, Online First, Doi <https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.09.002>.
- Collier P. (2002), “Social capital and poverty: a microeconomic perspective”, in Van Bastelaer, T. (a cura di), *The Role of Social Capital in Development*, Cambridge University Press, Melbourne, pp. 19-41.
- Fischer A., Holstead K. L., Hendrickson C. Y., Virkkula O., Prampolini A. (2017), “Community-led initiatives’ everyday politics for sustainability—Conflicting rationalities and aspirations for change?”, in *Environment and Planning A*, vol. 49, issue 9, pp. 1986-2006.
- Fox J. (1997), “The World Bank and social capital: contesting the concept in practice”, in *Journal of International Development*, n. 9, vol. 7, pp. 963-971.
- Fukuyama F. (2001), “Social capital, civil society and development”, in *Third World Quarterly*, n. 22, vol. 1, pp. 7-20.
- Ghose R., Pettygrove M. (2014), “Urban Community Gardens as Spaces of Citizenship”, in *Antipode*, n. 46, vol. 4, pp. 1092–1112.
- Grootaert C., Van Bastelaer T. (eds. 2002). *Understanding and measuring social capital: a multidisciplinary tool for practitioners*, World Bank, Washington, D.C..
- Hain J. J., Ault G. W., Galloway S., Cruden A., McDonald J. R. (2005), “Additional renewable energy growth through small-scale community orientated energy policies”, in *Energy Policy*, n. 33, vol. 9, pp. 1199–1212.
- Haxeltine A., Whitmarsh L., Bergman N., Rotmans J., Schilperoord M., Köhler J. (2008), “A Conceptual Framework for transition modelling”, in *International Journal of Innovation and Sustainable Development*, n. 3, vol. 1/2, pp. 93–114.

- Hess D. (2013), “Industrial fields and countervailing power: the transformation of distributed solar energy in the United States”, in *Global Environmental Change*, n. 23, vol. 5, pp. 847–855.
- Hinrichs C., Kremer K. S. (2002), “Social Inclusion in a Midwest Local Food System Project”, in *Journal of Poverty*, n. 6, pp. 65–90.
- Joseph K. (2006), “Stakeholder participation for sustainable waste management”, in *Habitat International*, n. 30, vol. 4, pp. 863–871.
- Kingsley J. “Yotti”, Townsend M. (2006), ““Dig In” to Social Capital: Community Gardens as Mechanisms for Growing Urban Social Connectedness”, in *Urban Policy and Research*, n. 24, pp. 525–537.
- Mudu P., Marini A. (2016), “Radical urban horticulture for food autonomy: Beyond the community gardens experience”, in *Antipode*, Online First, Doi 10.1111/anti.12284.
- Narayan D., Cassidy M. F. (2001), “A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory”, in *Current Sociology*, n. 49, pp. 59–102.
- Paxton P. (1999), “Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment”, in *American Journal of Sociology*, n. 105, Vol. 1, pp. 88–127.
- Putnam R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- Robbins C., Rowe J. (2002), “Unresolved Responsibilities: Exploring Local Democratisation and Sustainable Development through a Community-Based Waste Reduction Initiative”, in *Local Government Studies*, n. 28, vol. 1, pp. 37–58.
- Seyfang G. (2009), *The New Economics of Sustainable Consumption: Seeds of Change*, Palgrave Mac-millan, Basingstoke.
- Seyfang G., Haxeltine A. (2012), “Growing grassroots innovations: exploring the role of community-based initiatives in governing sustainable energy transitions”, in *Environment and Planning C*, n. 30, pp. 381–400.
- Seyfang G., Smith A. (2007), “Grassroots innovations for sustainable development: Towards a new research and policy agenda”, in *Environmental Politics*, n. 16, vol. 4, pp. 584–603.
- Smith A., Seyfang G. (2013), “Constructing grassroots innovations for sustainability”, in *Global Environmental Change*, n. 23, vol. 5, pp. 827–829.
- Van den Berg J. C. J. M., Truffer B., Kallis G. (2011), “Environmental innovation and societal transitions: Introduction and overview”, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, n. 1, vol. 1, pp. 1–23.
- Walker G. (2008), “What are the barriers and incentives for community-owned means of energy production and use?”, in *Energy Policy*, n. 36, vol. 12, pp. 4401–4405.
- Warren M. E. (2001). *Democracy and association*, Princeton University Press, Princeton (NJ).



## Riconoscimenti

La ricerca è stata condotta con il sostegno finanziario dell'Unione Europea nel quadro del Settimo Programma Quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (7°PQ) 2007-2013, Grant Agreement n. 603705. Progetto TESS – Towards European Societal Sustainability ([www.tess-transition.eu](http://www.tess-transition.eu)).

## Abstract

Nel quadro della crisi strutturale e multiforme della città di Roma, il contributo mette in relazione tale crisi con l'emergere di forme di resilienza comunitaria in cui le pratiche che un tempo appartenevano all'antagonismo si trovano oggi a intersecare i bisogni del ceto medio. Nel contesto di agonia della politica e della sua rappresentatività si sviluppano nuove pratiche informali basate sull'autogoverno e sul mutualismo. Il vocabolario di riferimento dei nuovi spazi occupati è variegato: la produzione, il consumo, il loisir, i servizi, i beni comuni, la partecipazione politica concorrono tutti alla definizione di nuovi stili di 'do it yourself living' e alla creazione di nuove forme di resilienza comunitaria, nonché alla modificazione delle caratteristiche ereditate di tali pratiche informali. I nuovi "beni comuni" occupati intercettano bisogni del ceto medio 'disagiato', che, messo ai margini del sistema societario ed economico, si rivolge così a un mercato alternativo e informale per evitare lo spettro della mobilità discendente.

In the framework of the structural and multi-faceted crisis of the city of Rome, the contribution links this crisis with the emergence of forms of community resilience in which the practices that once belonged to antagonism are today responding to middle class' needs. In the context of the agony of politics and its representativeness, new informal practices are developed based on self-government and mutualism. The reference vocabulary of the new squatted spaces is varied: production, consumption, recreation, services, common goods, political participation all contribute to the definition of new styles of 'do it yourself living' and to the creation of new forms of community resilience, as well as the modification of the inherited characteristics of such informal practices. The new squatted "common goods" responds to the needs of the 'disadvantaged' middle class, which, placed at the margins of the corporate and economic system, thus turns to an alternative and informal market to avoid the risk of downward mobility.

# La città nella crisi. Pratiche informali di resilienza nella Roma post-politica

## 1 | Introduzione

Questo contributo rappresenta un continuum rispetto alle riflessioni emerse dapprima esplorando le connessioni tra migrazioni e movimenti per il diritto all'abitare (Nur e Sehtman 2016), e proseguita studiando la natura, l'organizzazione e il ruolo sociale degli spazi occupati a Roma (Neuman e Nur 2017, Costanza 2016). Questa ricerca, autonoma, multiforme e discontinua, basata sull'osservazione, la mappatura, la partecipazione, le interviste e i colloqui formali e informali, è da ritenersi come un flusso (tuttora in corso, seppur in modo non sistematico), di cui questo paper rappresenta solo una delle esplorazioni possibili. Ci si interroga innanzitutto sugli effetti che la crisi e i cambiamenti strutturali ad essa associati hanno sulle modalità d'uso degli spazi urbani e se questi evidenziano modalità mutualistiche e informali di produzione e riproduzione sociale. Nel quadro sempre più complesso, soprattutto per determinati gruppi sociali, queste forme adattive si possono configurare come forme di resilienza? I cambiamenti politici e sociali associati alla crisi modificano le modalità di auto-organizzazione e auto-gestione?

Una prima parte di questo contributo delinea il quadro della crisi economica, politica e sociale, facendo riferimento ai dati di contesto e agli studi esistenti. Un secondo paragrafo cerca di far luce su come i meccanismi di resilienza messi in atto siano l'espressione di una convergenza delle istanze di alcune pratiche di commoning sul territorio romano e dei gruppi sociali colpiti dagli effetti della crisi<sup>1</sup>.

## 2 | Dalla crisi economica alla post-politica: anatomia di un processo degenerativo

Dall'inizio della crisi Roma ha visto il sovrapporsi di circostanze che ne hanno accelerato il declino economico e politico. Non si tratta solo dell'evidente crisi generalizzata delle politiche economiche, ma delle molteplici forme in cui essa si manifesta a livello locale: deterioramento fisico e ambientale della città, inconsistenza delle politiche urbane, corruzione, nuove povertà, incapacità di gestire le emergenze determinate dai fenomeni demografici e sociali, accentuazione delle disuguaglianze, scarsa fiducia nelle istituzioni, mancanza di un progetto organico per la città.

Se convenzionalmente si fa risalire l'inizio della crisi economica al 2008 -anno in cui si è arrestata la fase di crescita ed è iniziata quella di stagnazione, seguita a partire dal 2011 dal ciclo della decrescita- ancor oggi non si ha nessun segnale di ripresa, e nemmeno un'avvisaglia della fine di quello che dovrebbe essere un ciclo fisiologico nell'andamento dell'economia. Sarebbe piuttosto che Roma si trovi in una condizione di crisi perenne o di declino strutturale. Come si misura la crisi di una città? Roma è da sempre una "capitale riluttante" (Herzfeld 2009), il cui profilo non è assimilabile né a una global city né a una capitale europea: la sua economia è caratterizzata dal consumo, dall'import e dalla rendita anziché dalla produzione, dall'esportazione e dall'operosità. (De Nardis 2013). Leggendo i dati del Rapporto RUR (RUR 2017), il quadro che emerge è piuttosto contraddittorio e presenta dinamiche interessanti rispetto alla riorganizzazione dei processi economici. A fronte di un reddito medio alto (rispetto all'Italia), l'occupazione è in calo, salvo per i lavori a tempo determinate, e l'insufficiente mercato del lavoro limita le potenziali opportunità di business. Da un lato la formazione è inadeguata a soddisfare i presidi di innovazione tecnologica, dall'altro c'è un'evidente sottoqualificazione del capitale umano. La contrazione dell'economia interessa quasi tutti i settori tradizionalmente considerati solidi, ma si rileva una crescita significativa dell'economia dell'intrattenimento e dei servizi alla persona. Di fatto però le conseguenze della contrazione di molti parametri economici di misurazione del benessere e della vitalità di una città, si sono manifestate dopo qualche anno dall'inizio della crisi, quando l'economia basata sul patrimonio ha iniziato a perdere la sua capacità di contenimento degli effetti della crisi finanziaria e i comportamenti degli individui e delle collettività hanno cominciato a mutare. Se facciamo riferimento, per esempio, alla povertà<sup>2</sup> in Italia la crisi economica ha portato le persone in povertà assoluta a crescere del 141% tra il 2005 e il 2015, con un picco tra il 2012 e il 2013 (Openpolis 2016), e la situazione rimane pressoché invariata nel 2016 (Istat 2016)<sup>3</sup>.

L'European regional competitiveness index<sup>4</sup>, strumento con cui la Commissione europea valuta le capacità dei territori, mostra chiaramente come la regione abbia

2 Ci sono diversi modi per misurare quante persone si trovano in povertà. Uno degli indicatori disponibili misura le persone in povertà assoluta: coloro che non riescono a permettersi beni considerati minimi per mantenere un tenore di vita accettabile. L'istat definisce un paniere di questi beni, composto da spese essenziali tra cui quelle per gli alimenti, la casa, i vestiti, i mezzi per spostarsi o le medicine.

3 <https://blog.openpolis.it/2016/12/14/lesplisione-della-poverta-assoluta-la-crisi/11744>.

4 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/regional\\_competitiveness#2](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness#2).

scelto di non investire sulla capacità di agire delle persone e sulla competitività. La mappa della competitività elaborata dalla Commissione si basa sulla misurazione di molti parametri, dall'accessibilità (condizione delle strade, mobilità e capacità ricettiva), ai parametri demografici (invecchiamento e aumento dell'indice di dipendenza), alla capacità di gestire i fenomeni migratori. Una ricerca promossa da Unindustria (Caroli e Prezioso 2016) per affrontare il tema della Capitale e delle sue prospettive di crescita nel quadro delle sfide delineate dalla "Legge Delrio", elabora gli indicatori della Commissione a livello di Roma Capitale Città Metropolitana. Nonostante i punti di forza individuati nell'economia della conoscenza e nelle potenzialità produttive, Roma sembra avviata inesorabilmente al declino, non mettendo in campo strumenti adeguati per contrastare la crisi, rendendola così patologica e strutturale.

Gli indicatori economici tuttavia non bastano a misurare la buona salute di un territorio. Anche a livello europeo si sta introducendo l'uso di indicatori di benessere nella formulazione del PIL. Per misurare il benessere di Roma bisognerebbe dunque fare una sintesi di diversi indicatori, tra cui la coesione, la fiducia, la mobilità sociale, ma anche il benessere delle persone, che dipende in buona misura dall'efficienza dei servizi, dalla partecipazione, dalla disponibilità di spazi pubblici, dalla riduzione delle disuguaglianze, ma soprattutto dalla presenza di politiche orientate al miglioramento della vita dei cittadini. Da questo punto di vista la capacità competitiva di un territorio è la capacità di agire collettiva, di produrre ricchezza anche in senso sociale, di generare una condizione di equità e giustizia.

L'economia della rendita non può quindi determinare le condizioni adatte a far uscire la città dalla crisi, dato che la disuguaglianza sociale che deriva dal patrimonio si accentua a fronte della contrazione del reddito. L'iniqua distribuzione del reddito<sup>5</sup> ha determinato (non solo a Roma), una polarizzazione le cui conseguenze più gravi vengono inevitabilmente pagate dalla classe media, che rischia di essere espulsa dal sistema economico che essa stessa ha contribuito ad alimentare. Si riduce la capacità di spesa, mutano i comportamenti di consumo e si abbassa lo standard di benessere, che un tempo costituiva l'indicatore base della condizione di stabilità della classe lavoratrice. Incertezza e precarietà del salario hanno determinato l'abbassamento del tenore di vita della classe media, che in questa fase storica rientra quindi per la prima volta in un'area di vulnerabilità. Emerge una nuova categoria sociale, quella dei cosiddetti *working-poor*, che vengono classificati come 'nuovi poveri' (di solito famiglie monoparentali, donne single, giovani-adulti istruiti ma precari o sottoccupati, migranti ecc.)<sup>6</sup> che, complice anche la trasformazione della struttura familiare sono in una condizione di vulnerabilità 'liquida' (De Nardis 2013). Le fotografia della vulnerabilità risulta

<sup>5</sup> [https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Il\\_reddito\\_dei\\_roman\\_i\\_2013\\_X.pdf](https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Il_reddito_dei_roman_i_2013_X.pdf).

<sup>6</sup> I dati dell'ultimo rapporto Caritas sulla povertà indicano che l'età media dei nuovi poveri è sensibilmente diminuita, con un'inversione di tendenza quasi proporzionale rispetto agli anni passati. L'età media è di 44 anni. [http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri\\_2016/Rapporto\\_VasiComunicanti.pdf](http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2016/Rapporto_VasiComunicanti.pdf).

sfocata se effettuata solo attraverso le lenti dell'econometria, senza tenere conto anche dei bisogni secondari, che emergono come declinazione di stili di vita, aspirazioni, contesti socioculturali. La nuova povertà quindi non si misura sui *basic needs* (abitazione e cibo) ma facendo riferimento a categorie più implicite, il cui peso è indotto anche dalle specificità territoriali (per es. area metropolitana a confronto di un piccolo comune).

Lo stato di vulnerabilità ha minato l'intero metabolismo urbano, compreso quello del sistema politico, che appare incapace di rispondere ai molteplici bisogni emergenti dei cittadini, che comprendono bisogni materiali, immateriali e di partecipazione. La politica locale ricerca il consenso costruendo attributi vuoti di significato (città creativa, competitiva, globale ecc.) ma non riesce più a curare i mali della città (e della società), perché essa stessa è in condizione di crisi o di disequilibrio ed è incapace di promuovere interventi e orientamenti in grado di integrare le diverse componenti di sviluppo di un territorio, individuandone le potenzialità e riconoscendone i bisogni.

Il cosiddetto 'modello Roma', che fino alla crisi ha garantito l'omeostasi della città con iniezioni a base di grandi opere, innovazione tecnologica, sviluppo dell'economia della conoscenza, turismo di massa, servizi avanzati e ricerca (De Muro, Monni, Tridico 2013), sul lungo periodo ha accentuato le disuguaglianze e ha progressivamente espulso i gruppi più deboli fuori dal GRA, modificando così la composizione demografica della città: la popolazione urbana dunque decresce, ma aumenta nella periferia e nella cintura, il centro è popolato sempre più da persone anziane, mentre i più giovani vanno a incrementare la densità dei municipi meno centrali (Openpolis 2016).

La condizione romana sembra dunque proprio quella della post-politica, in cui la cultura dell'amministrazione è privata della sua dimensione propriamente politica (Zizek 2006) e di visione. La post-politica rifiuta la politica nel senso greco del termine, la rimpiazza con un approccio 'gestionale' e mira solo alla negoziazione di interessi (Zizek 2006) o al trasferimento di competenze e responsabilità fuori dalla sfera politica. La lunga fase post-politica iniziata probabilmente proprio col modello Roma e poi istituzionalizzata, sembra ora lasciare il campo al populismo post-democratico, in cui non esistono rappresentanze organizzate in grado di tematizzare una linea di sviluppo della città, né istituzioni in grado di elaborare progetti sul lungo-medio periodo. Inoltre, la modernizzazione improntata all'efficienza e la "serendipiy del riformismo" (Tocci 2015) hanno favorito l'avanzare dell'attività criminosa della corruzione come fenomeno sociale.

Da un certo punto di vista "la crisi politica può essere risolta solo laddove si è generata, cioè nel venir meno della capacità progettuale e di indirizzo generale della cosa pubblica. (...) Questo "colpo d'occhio" weberiano è precisamente il plusvalore che la politica deve aggiungere a una mera amministrazione. Quando esso viene a mancare, non solo si complicano i problemi quotidiani, ma la stessa funzione politica si atrofizza e deperisce, come un uccello che rinuncia a volare" (ibidem).

In questa condizione di vuoto, di agonia della politica e della sua rappresentatività, di velata rinuncia a ogni tentativo di governo ma anche di sfiducia da parte dei

cittadini nella possibilità che la città sia di nuovo governata, si sviluppano nuove pratiche informali di resilienza basate sull'autogoverno e sul mutualismo, che intercettano i bisogni della (ex?) classe media rispetto alla città.

### 3 | Pratiche informali di resilienza: una questione di classe?

Nel quadro post-politico delineato nel paragrafo precedente, caratterizzato da una 'crisi' strutturale della politica e dell'economia, prendono forma diverse modalità di resilienza, intesa in senso lato come la capacità di sopravvivenza di individui, comunità e istituzioni a fronte di stress cronici e shock<sup>7</sup>, incorporando il cambiamento. Nello specifico, da un lato si vengono a creare nuove forme di autogoverno, che operano in network per fronteggiare la crisi. Dall'altro, il ceto medio si rivolge al mercato dei servizi alternativi al mainstream per mantenere la propria posizione, allontanando così lo spettro della mobilità sociale discendente. Le pratiche informali di occupazione di edifici abbandonati, di 'beni comuni' inutilizzati, subiscono anch'esse un processo di depoliticizzazione e di adattamento al contesto di crisi multiforme. Si allontanano dalla prospettiva antagonista o ideologica dei tradizionali centri sociali, per entrare in una logica orientata a un maggiore pragmatismo, basata sul mutuo soccorso e sulla creazione di economie e servizi indipendenti, intercettando così i bisogni della classe media, che è sempre più spinta ai margini della posizione intermedia della stratificazione sociale.

La relazione consequenziale tra crisi, insoddisfazione e sviluppo di forme di autogoverno non è recente. La prima ondata di occupazioni a Roma negli anni '90 rispondeva infatti al desiderio di emancipazione delle periferie, dove i servizi e gli spazi pubblici erano più carenti e dove c'era una concentrazione di sacche di disagio. I primi CSOA (Centri Sociali Occupati e Autogestiti) sorgevano proprio nelle aree che uno studio del Cresme (1999) realizzato in quegli anni su un campione di cittadini romani, indicava come i poli con un maggior livello di insoddisfazione rispetto a luoghi di incontro, trasporti, servizi per il tempo libero. Quelle esperienze, alcune delle quali ancora attive, rappresentavano una risposta alternativa alle politiche di sviluppo basate sulla commercializzazione della città e sulla riduzione degli spazi pubblici, ma non sono riuscite a costruire il legame con la cittadinanza non politicizzata, cittadini, lavoratori, residenti. Dopo il 2008 e soprattutto tra il 2011 e il 2013, una nuova onda di occupazioni di 'beni comuni' si concentra anche nel I e nel II municipio<sup>8</sup>, dove il reddito medio è più alto<sup>9</sup> e dove c'è una maggiore disponibilità di spazi pubblici e di servizi. Negli stessi anni si registra un picco di povertà e di insoddisfazione economica nelle classi medie<sup>10</sup>, piccola borghesia e classe media impiegatizia, che tocca nel

---

7 La definizione ricala quella proposta dal progetto 100 Resilient Cities della Fondazione Rockefeller. <http://www.100resilientcities.org/cities/rome/>.

8 Nel Municipio I Teatro Valle e Cinema America, Spin Time Labs; nel Municipio II Cinema Palazzo, Communia., Degae. Tra le più datate Sans Papiers, Esc, Angelo Mai.

9 Sulle disparità di reddito tra municipi si veda il Rapporto RUR 2017.

10 La definizione di classi medie è basata, secondo Barbagli (Barbagli 2014) su due criteri: la situazione di lavoro e quella di mercato (insieme di vantaggi e svantaggi, materiali e simbolici).

2013 il 46,7% nella classe media impiegatizia e il 66,5 nella piccola borghesia (Barbagli 2017). Ciò non significa che la dicotomia centro/periferia abbia perso del tutto il suo potenziale analitico rispetto alle disuguaglianze e ai bisogni dei cittadini che vivono ai margini fisici e simbolici della città, vuol dire piuttosto che l'anomia politica e l'austerità stanno influenzando sulle modalità con cui il ceto medio, impoverito, mette in atto meccanismi di resilienza 'sociale' che trovano una possibilità di realizzazione negli spazi 'informali' e autogestiti.

I nuovi spazi occupati<sup>11</sup> hanno finalità prevalentemente sociali e culturali e cercano di costruire una risposta alle politiche di austerità, intraprendendo un percorso volto a ricomporre il legame sociale, la comunità, e ad assumere i beni comuni urbani come orizzonte politico di riferimento (Di Felicianantonio 2016).

A partire dall'occupazione dello storico Teatro Valle nel 2011, che ha rappresentato una pietra miliare ma anche tentativo fallito di istituzionalizzazione e normazione dei beni comuni, anche gli altri spazi occupati nelle zone centrali della città cercano di soddisfare la domanda crescente di luoghi di produzione culturale autonoma e non commerciale. La tipologia di beni comuni occupati è variegata e comprende teatri e cinema chiusi per mancanza di finanziamenti pubblici, edifici pubblici abbandonati, ex fabbriche in disuso: tutti quegli spazi che, per mancanza di volontà politica o per la crisi economica, hanno perso la propria destinazione originaria. Le occupazioni come Cinema Palazzo e Cinema America nei quartieri di San Lorenzo e Trastevere sul fronte della produzione culturale e *Spin Time Labs* nel quartiere Esquilino sul versante anche dei servizi sociali e di loisir - con servizi quali scuola popolare, palestra, osteria, ma anche musica e divertimento - si trasformano in laboratori sperimentali in cui si intersecano diverse istanze: le condizioni dei migranti e l'abitare (Nur e Sehtman, 2016), il lavoro e il benessere, la cultura e lo svago. Anche con lo Tsunami Tour, azione congiunta lanciata da Action, Blocchi precari metropolitani e Coordinamento di Lotta per la casa, che porta all'occupazione di circa trenta immobili (Nur e Sehtman 2016), erode il confine tra movimenti per l'abitare e centri sociali, delineando i contorni di un movimento in cui confluiscono le molteplici problematiche poste dalla crisi e dall'inadeguatezza delle politiche.

L'offerta di servizi dei nuovi beni comuni occupati non rappresenta più soltanto un modo per supportare le categorie sociali in stato di deprivazione o disagio, ma cerca di colmare i bisogni di spazi del comune di un segmento più ampio di popolazione, che viene progressivamente espulso dal sistema di welfare e dai meccanismi della rappresentanza politica. Le occupazioni si aprono così agli 'utilizzatori', offrendo welfare e servizi autogestiti, oltre a molte iniziative culturali a costo zero o 'a contributo volontario', intercettando i bisogni della classe media, impoverita a livello economico e destabilizzata dal punto di vista identitario. In questo modo cercano di ridisegnare la mappa culturale della città, modificando il quadro della distribuzione del benessere, dell'economia e dei servizi.

Discostandosi dall'idea del conflitto diretto con la politica e l'amministrazione,

---

<sup>11</sup> Per un'analisi dettagliata della occupazioni a Roma si rimanda alla tesi di dottorato di Sofia Costanza (Costanza 2016).



gli spazi occupati agiscono in forma di network e interagiscono con i livelli di governo con l'obiettivo, più o meno esplicito, di "istituzionalizzare" le pratiche di *commoning*. Uno dei risultati ottenuti da questi movimenti è quello di offrire una 'possibilità' di costruire nuovi percorsi politici e nuovi strumenti di resilienza di fronte alla crisi a quel "ceto medio che nell'arco di una generazione è passata da classe agiata, secondo la definizione di Thorstein Veblen, a classe disagiata: ovvero troppo ricca per rinunciare alle proprie aspirazioni, ma troppo povera per poterle realizzare" (Ventura 2017).

La generazione di transizione, o Generazione X (Bauman 2005), ovvero quella connotata da un peggioramento delle opportunità di riuscita sociale e occupazionale, ma, soprattutto che non si trova in condizioni di poter migliorare la propria posizione sociale rispetto a quella dei genitori, individua sostanzialmente due modi contrapposti per resistere al declino: da un lato soccombe nella sindrome da disconnessione, interrompendo i legami, rinchiudendosi nel proprio particolare interesse (De Nardis 2013), dall'altro mette in atto strategie di resilienza, o cercando un fragile paracadute nella sharing economy, o sposando le pratiche informali che un tempo appartenevano solo alla sfera dell'attivismo antagonista rispetto alle istituzioni (Neuman e Nur 2017). Ciò è particolarmente evidente nell'esperienza di *Communia*, occupazione nello storico quartiere di San Lorenzo che nasce dal percorso intrapreso dal network Ri-pubblica, nato dalla campagna per l'acqua pubblica e sfociato poi nell'occupazione del Cinema America. Sul modello delle fabbriche rioccupate argentine l'obiettivo è quello di ripubblicizzare lo spazio e renderlo di nuovo un luogo di produzione di idee e pratiche 'fuori mercato', diffondendo così la consapevolezza del potenziale dei beni comuni come strumenti per migliorare il benessere.

Le politiche di austerità che hanno portato al taglio dei servizi universitari, unite alla mancanza di alloggi adeguati e accessibili e alle inevitabili difficoltà economiche della maggior parte degli studenti fuori sede hanno determinato la convergenza delle istanze dei movimenti studenteschi, dei centri sociali e dei movimenti per il diritto all'abitare, che sono ormai trasversali a tutte le rivendicazioni sul territorio romano. Gli studenti fuori sede, che costituiscono ormai una parte preponderante dei residenti di S. Lorenzo, spesso concepiscono l'occupazione come una soluzione all'inaccessibilità del mercato degli affitti o come un modo per poter rimanere nella capitale. Occupanti e utilizzatori di *Communia*, trovano qui una serie di servizi che l'Università non riesce più a erogare, oltre a opportunità di formazione aggiuntiva. Una ricerca effettuata sugli occupanti e fruitori dello spazio sociale di *Communia* nel 2013 (Di Feliciano 2016) ha evidenziato che essi appartengono indistintamente alle classi popolari e al ceto medio, sono in gran parte in possesso di laurea (67%, mentre nell'area metropolitana di Roma solo l'11% della popolazione è laureata) e giovani (età media 27 anni). L'utenza di *Communia* è dunque emblematica della precarizzazione delle condizioni di vita e dello "sfasamento tra l'identità sociale percepita e le risorse disponibili che caratterizza la classe disagiata" (Ventura 2017)

Le idee alla base di *Communia* sono quelle del mutuo soccorso e dell'autoproduzione 'Fuori mercato', attorno a cui sono organizzate una serie di attività: servizi

agli studenti (biblioteca e sala lettura autogestita aperta fino a mezzanotte), uno sportello informativo sul diritto del lavoro gestito in collaborazione con Infofuturo e alcune organizzazioni sindacali, una sartoria gestita da migranti, i cui prodotti vengono venduti attraverso al rete Fuorimercato, scuole di lingue, un laboratorio teatrale e autoproduzione di bevande nella fabbrica autogestita Rimaflo. Communia agisce nell'ambito di una rete di mutuo soccorso e laboratorio di autoproduzione a livello nazionale che include diverse associazioni, gruppi, comitati, individui, squatters e studenti. Il modello d'azione di Communia è emblematico di come, indebolendosi i presupposti dell'idea novecentesca di cittadinanza, lavoro e stato sociale, questa sembra ora rifondarsi nelle pratiche di riscrittura dal basso delle relazioni tra persone, territorio, economia e socialità e nelle lotte per i beni comuni. La solidarietà emerge come forza autonoma: non più limitata al terzo settore, al volontariato e ai legami corporativi, prende forma nel neo-mutualismo e nelle coalizioni sociali (Rodotà 2014).

Tra le molte realtà romane emerse in tempi post-crisi rappresentano al meglio il tentativo di organizzare un nuovo welfare e un'economia di stampo sociale, vi è Scup! Sport e cultura Popolare, la cui prima occupazione<sup>12</sup> è avvenuta nel 2012, quando a Roma la connessione tra l'amministrazione della città e la malavita organizzata era già evidente (lo scandalo di Mafia capitale esploderà due anni dopo) e i conflitti sociali si stavano intensificando. Situato nel cuore di San Giovanni, quartiere residenziale con un tessuto sociale eterogeneo, composto da classe media, turisti, lavoratori, manager, ma anche molto vicino al quartiere multietnico dell'Esquilino, l'occupazione di Scup! è emblematica del bisogno di spazi pubblici e dell'impatto che la crisi ha avuto sulla classe media. Gli occupanti/gestori di questo spazio sono un gruppo di istruttori sportivi, studenti, sottoccupati, attivisti e occupanti di altri centri sociali, unito dall'intento di colmare la carenza di spazi collettivi per il benessere. Agendo come una comunità di pratiche, hanno dato origine a un laboratorio multifunzionale, con l'obiettivo di produrre welfare e servizi, autoprodurre reddito e promuovere sport e attività culturali a costi accessibili.

La molteplicità dei servizi offerti incentrata sul benessere, materiale e intellettuale interseca un target trasversale alle classi sociali: una palestra popolare, una biblioteca pubblica, scuola di musica e danza, una radio (Radiosonar), assistenza psicologica, organizzazione di eventi culturali, un mercato biologico mensile, una trattoria.

Una ricerca effettuata utenti e gestori di Scup! (Costanza 2016) evidenzia una presenza predominante di quella classe media che non riesce più a soddisfare i bisogni di consumo posizionale. Approssimando un identikit dell'utente medio, esso ha un'età tra i 30 e i 40 anni, un livello di istruzione alto o medio-alto, un reddito medio-basso, frequenta Scup! per motivi di socialità, conoscenza e

---

<sup>12</sup> Scup! è stato sgomberato nel 2015, nonostante l'imponente protesta cittadina e le colorate manifestazioni di solidarietà e resistenza (pranzi collettivi, performance sportive, campagne sui social ecc). Un nuovo edificio è stato occupato in via della Stazione tuscolana, continuando le stesse attività. La nuova collocazione, in un quartiere con una situazione di degrado e emarginazione più evidente rende tuttavia più difficile il processo di territorializzazione.

produzione culturale, benessere e sport, economicità dei servizi. Diverso invece è l'approccio dei gestori, che, coinvolti in una comunità di pratiche, individuano nella gestione dello spazio un'opportunità di autoproduzione di reddito.

Scup! era percepito dai residenti del quartiere come un luogo in cui poter usufruire di una nuova forma di welfare, contribuendo anche allo sviluppo di un "common sector" (Bollier 2016), superando gli schemi dicotomici che contrappongono il mercato alla solidarietà, l'essenziale al 'superfluo'. È proprio nel superamento di questa dicotomia che sta il dilemma della nuova classe 'disagiata'. Una categoria di persone (l'ex classe agiata) 'caratterizzate dalla combinazione inedita di differenti tipi di capitale – economico, sociale, culturale – e impegnate perciò a «negoziare» in maniera talvolta traumatica la propria identità. In ognuna delle sue incarnazioni la classe disagiata combina i tratti della borghesia, e soprattutto la sua ideologia, con altri tratti più tipicamente proletari come la percezione di essere sfruttati e minacciati da un «esercito di riserva» (Ventura 2017).

## Conclusioni

L'occupazione di beni comuni inutilizzati rappresenta una risposta collettiva alla precarietà, al deterioramento delle condizioni di vita e alla limitazione delle aspirazioni delle giovani generazioni, ma offre anche una cornice di lettura dei cambiamenti strutturali che stanno avvenendo nella città, nei quartieri e nella relazione tra i territori e le reti in cui si realizza il processo di commoning<sup>13</sup>. In queste pratiche convergono molteplici bisogni in cui si combinano sia fattori strutturali sia strategie soggettive: l'abitare, il lavoro, il benessere, la crisi, identità di classe.

Da un lato cambiano la modalità di azione politica delle reti legate al commoning e al mutualismo, che sembrano orientate a generare prevalentemente forme di 'do it yourself welfare', in cui gli individui, i collettivi e la società civile in genere, sono direttamente coinvolti in un processo di autoproduzione di welfare. Offrendo una opportunità di resilienza agli individui e ai gruppi sociali più colpiti dalla crisi, esse instaurano dei processi virtuosi di territorializzazione, incentivando il benessere e la progettualità dei cittadini e dei quartieri. Dall'altro la classe 'disagiata' (ma non solo) si rivolge sempre più al mercato informale per accedere a beni e servizi 'posizionali' e mantenere così la propria identità di classe, ma sperimentano anche esperienze di cittadinanza attiva e di mutualismo.

Il quadro di analisi proposto ha sicuramente come limiti quello dell'essere in divenire e quello di radicarsi nella crisi della rappresentanza politica e nella depolitizzazione dell'amministrazione locale che ha caratterizzato Roma negli ultimi anni. Esso comunque descrive come il meccanismo di impoverimento economico ma anche di riduzione delle possibilità di miglioramento della qualità della vita, attivi diverse forme di resilienza sia a livello individuale sia a livello

---

<sup>13</sup> La sopravvivenza dei movimenti romani, che, contrariamente a quanto afferma Pruijt (2003) non sembrano avere un ciclo di vita definito, è dovuta alla creazione di reti di azione e di riflessione. Tra queste, Deliberiamo Roma, Libera Repubblica di San Lorenzo, Decide Roma, Patrimonio Comune.

di costruzione di alternative sociali ed economiche. Rimane da vedere se le forme di resilienza che si sono delineate rappresentano ‘sintomi di una rinascita democratica’ (Erbani 2013) o di uno stretto abbraccio con l’ordine post-politico.

## Riferimenti bibliografici

- Barbagli F. (2017). *L’insoddisfazione della classe media. Anzi, delle due classi medie*, <http://www.lavoce.info/archives/45793/prova/>.
- Bauman Z. (2005), *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari.
- Benini R., De Nardis P. (2013), *Capitale senza capitale: Roma e il declino d’Italia*, Donzelli, Roma.
- Bollier D. (2016), *Transnational Republics of Commoning*, <http://bollier.org/blog/transnational-republics-commoning>
- Bowles S., Gintis H. (2002), Social capital and community governance, *The Economic Journal* no. 112(483), pp. 419-436.
- Caroli M.G., Prezioso M. (2016), *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi cross-border d’area vasta*, Franco Angeli, Roma.
- Costanza S.(2016), *Economic Crisis, Role of Public Authorities and the Commons: Rome and the Governance of Urban Resources*, PhD Thesis at Roma Tre University, Faculty of Political Science, Rome.
- Coppola A. (2016), *Cambiamento climatico, resilienza e politiche urbane*, *Working papers. Rivista online di Urban@it* no. 2:2016.
- Cresme (1999), *Roma, Radiografia di una metropoli. Domanda abitativa, processi insediativi e mercato immobiliare dagli anni Novanta al Duemila*, Roma.
- De Muro P., Monni S., Tridico P. (2013), *Development Theories, Economic Policies and Institutions: a Dialectical Evolution*, *International Journal of Urban and Regional Research* no. 35 (6), pp. 1212-1238.
- Di Felicianantonio C. (2016), *Pensare le occupazioni come spazi del comune*. [www.memotef.uniroma1.it/sites/dipartimento/files/Annali\\_2016\\_S-I\\_43-59\\_DiFelicianantonioC.pdf](http://www.memotef.uniroma1.it/sites/dipartimento/files/Annali_2016_S-I_43-59_DiFelicianantonioC.pdf).
- Di Felicianantonio C. (2016), *Students migrants and squatting in Rome at times of austerity*, in Mudu P., Chattopadhyay S., *Migration, Squatting and Radical Autonomy*. Routledge, London.
- Herzfeld M. (2009), *Evicted from Eternity: The Restructuring of Modern Rome*, University of Chicago Press.
- Erbani F. (2013), *Roma: Il tramonto della città pubblica*, Laterza, Roma.
- Festa D. (2016), *Urban commons. L’invenzione del comune*, in Aa Vv. *Commons/Comune*, Società di studi geografici. *Memorie geografiche NS 14*, pp. 53-62 .
- Istat (2016), *La povertà in Italia*, <https://www.istat.it/it/archivio/202338>.
- Mudu P. (2004), *Resisting and challenging neoliberalism: the development of Italian social centers*, in *Antipodes* no. 36(5), pp. 917-941.
- Neuman M., Nur N. (2017), “*Simplexity, complicity, and emerging collectives: informal urbanism in Rome*”, in Tigran Haas, Hans Westlund, *In the Post-Urban World: Emergent Transformations of Cities and Regions in the Innovative Global Economy*.

- Routledge, London.
- Nur N., Sehtman A. (2016), "Migration and mobilization for the right to housing: New urban frontiers?", in Mudu P., Chattopadhyay S., *Migration, Squatting and Radical Autonomy*, Routledge, London.
- Openpolis (2016), *Poveri noi. Esclusione sociale e welfare in Italia tra 2005 e 2015*, [http://minidossier.openpolis.it/2016/11/Poveri\\_noi.pdf](http://minidossier.openpolis.it/2016/11/Poveri_noi.pdf).
- Prujit H. (2003), Is the institutionalization of urban movements inevitable? A comparison of the opportunities for sustained squatting in New York City and Amsterdam, in *International Journal of Urban and Regional Research* no. 27(1), pp. 133-157.
- Rodotà S. (2014), *La solidarietà è un'utopia necessaria*, Laterza, Bari.
- Swyngedouw (2009), The antinomies of the post-political city, in *International Journal of urban and regional research*, vol. 33 issue 3.
- RUR (2017), *Roma: sviluppo sostenibile e lavoro. Scenari e strategie per il futuro della Città Metropolitana. Rapporto Finale*.
- Tocci W. (2015), *Roma. Non si piange su una città coloniale. Note sulla politica romana*. Goware, Firenze.
- Ventura R.A. (2017), *Teoria della classe disagiata*, Minimumfax, Roma.
- Zizek S. (2006), The Lesson of Rancière, in *The Politics of the Aesthetics*, Continuum, London.

## Abstract

La rilevanza dei conflitti e delle mobilitazioni legati al diritto alla città e alle dinamiche di inclusione ed esclusione dalle risorse sociali, economiche, politiche e culturali a livello urbano contribuisce a determinare la riconfigurazione dei movimenti sociali urbani (MSU) per quanto riguarda la loro dinamica organizzativa, i loro discorsi e le loro pratiche.

La città di Roma rappresenta uno scenario importante per analizzare le eventuali trasformazioni dei MSU, sia per la rimodulazione della governance urbana della città in seguito all'esplosione del caso "Mafia Capitale", sia per la ridefinizione della struttura delle opportunità politiche a livello cittadino dopo la vittoria del Movimento 5 Stelle nelle elezioni amministrative del giugno 2016.

Il contributo focalizza l'attenzione sul caso della "Carovana delle periferie", un'organizzazione di movimento attiva a Roma da alcuni anni, il cui principale nucleo agglutinante e catalizzatore tra le diverse realtà coinvolte è rappresentato dall'organizzazione sindacale USB (Unione Sindacale di Base).

The relevance of conflicts and mobilizations on the right to the city and on the dynamics of inclusion and exclusion from the social, economic, political and cultural resources at urban level, contributes to clarify the re-configuration of Urban Social Movements (USMs) in their organizational dynamics, their discourses and their practices.

The city of Rome, in Italy, represents a crucial context to analyze the possible transformations of USMs, due to the reshaping of the urban governance after the outbreak of the "Mafia Capitale" scandal, as well as to the redefinition of the local Political Opportunities Structure after the victory of the Movimento 5 Stelle in the June 2016 local elections.

The paper is focused on the case of the "Carovana delle Periferie" (Convoy of the Peripheries), a movement organization that has been active in the city of Rome in current years, and which main agglutinating and catalyzing nucleus among the various involved groups and organizations is represented by the USB union (Unione Sindacale di Base)

**Luca Alteri**  
**Adriano Cirulli**  
**Luca Raffini**



# Verso una trasformazione degli attori dei movimenti sociali urbani?

## Il caso della “Carovana delle periferie” a Roma

### 1 | Introduzione: Le trasformazioni dei movimenti sociali urbani nel contesto della neoliberalizzazione

Le contraddizioni e le iniquità insite nel modello di sviluppo neoliberista sono esacerbate dagli effetti della crisi economica e finanziaria iniziata nel 2007-2008: una crisi di sistema, più che una crisi contingente. Le città rappresentano il terreno privilegiato di sviluppo del modello economico, politico e sociale neoliberista, e al tempo stesso il teatro dei conflitti che sfidano tale modello. Oggetto di conflitto è un modello di sviluppo urbano fondato su una «ipermercificazione del terreno urbano e degli altri bisogni basilari (casa, trasporti, servizi, spazi pubblici, sanità, educazione, e persino acqua e fognature») (Brenner et al., 2012), che amplifica le disuguaglianze e al tempo stesso contribuisce ad aumentare l'eterogeneità delle classi subalterne, che comprendono gli esclusi e i marginalizzati, i disoccupati, i lavoratori precari e sotto-retribuiti, la crescente fascia di nuova povertà, i *working-poor*. Tutto ciò nell'ambito di servizi pubblici sempre più ridotti e mercificati, grazie alle politiche di deregolamentazione, privatizzazione e liberalizzazione. Nella città duale - oggetto di processi di finanziarizzazione e segnata dal predominio della rendita - lo Stato rinuncia a redistribuire la ricchezza. Si realizza una rottura del compromesso keynesiano, con la riorganizzazione del welfare state, in direzione di una riduzione dell'intervento pubblico e dell'affermazione di un'ottica aziendalista. Servizi un tempo erogati e gestiti dal pubblico in forma diretta sono affidati ad attori del privato sociale e del terzo settore, in un'ottica di quasi-mercato. Il predominio di una prospettiva aziendalista trova espressione nell'orientamento dei governi locali a perseguire strategie di sviluppo di tipo 'imprenditoriale' (Harvey, 1989), nella cui definizione assumono sempre rilevanza gli interessi privati e semi-privati (Blokland et al., 2015).

Gli spazi urbani, da sempre luogo strategico per indagare il mutamento sociale, rappresentano oggi luoghi privilegiati per «comprendere le dinamiche del capitalismo finanziario globale e le esperienze di resilienza e conflitto dei soggetti

che li attraversano» (Armano e Murgia, 2015: 11). A partire dal duplice rifiuto tanto di una visione ingenuamente entusiastica delle pratiche collaborative e dei progetti di resilienza fondati sul *networking individualism* (Rainie e Welmann, 2013), quanto di una visione apocalittica, che guarda a queste pratiche come ineluttabilmente destinate a essere assorbite ed integrate nell'humus neoliberista, competitivo, individualista e depoliticizzato, riteniamo che le città siano oggi innervate da – difficili, faticosi, incerti – processi di ripoliticizzazione, che prendono forma al di fuori dei canali tradizionali di partecipazione e di rappresentanza (Nel.lo, 2016). Alla loro base vi è l'azione dei Movimenti sociali urbani (MSU, cfr. Castells, 1977 e 1983; Harvey, 1993; Pickvance, 2003), attivi in pratiche rivendicative, conflittuali e antagoniste, nella sperimentazione di forme di mutualismo e di autogestione, sorte intorno alla difesa dei diritti basilari (in primo luogo il diritto alla casa), all'accesso ai servizi, alla tutela dei beni comuni, al contrasto alla rendita e all'espulsione degli abitanti dalle città, alla de-mercificazione dei rapporti sociali. I MSU nascono come critica al modello fordista, nel momento in cui questo rendeva evidenti i propri limiti, decretandone la crisi. In linea con le rivendicazioni dei *nuovi movimenti sociali*, i MSU esportano il conflitto di classe dalle fabbriche ai quartieri – in particolare le periferie - si concentrano sulla 'sfera riproduttiva' e sul 'consumo collettivo'. Si afferma la rivendicazione del 'diritto alla città', ovvero del diritto da parte dei cittadini a partecipare alla produzione degli spazi urbani (Lefebvre, 1968). La riappropriazione della città da parte dei suoi abitanti posti ai margini prende forma attraverso pratiche collocate all'intreccio tra illegalità, informalità, auto-aiuto. Si affermano azioni di disobbedienza civile (Leontidou, 2010) che contestano un modello che spinge gli individui a una lotta individuale per la sopravvivenza (Castells, 1983) e che accentra il controllo dei processi economici, politici e sociali, oltre che degli immaginari culturali, in poche mani. Repertori di azione, costruzione di alleanze, rapporti con le istituzioni, sono viepiù influenzati dalle mutate condizioni economiche e politiche.

Sulla base dell'articolazione del nesso tra neoliberalizzazione e trasformazione dei movimenti sociali urbani, ed in particolare dell'analisi critica delle trasformazioni delle organizzazioni sindacali, in questo contributo si indaga l'esperienza della Carovana delle periferie a Roma, quale esempio di ripoliticizzazione e di elaborazione di un modello di governance urbana alternativo a quello neoliberista, che trova impulso in un sindacato che rappresenta un caso emblematico di *Social Movement Unionism* (SMU).

Il SMU rappresenta una risposta alla perdita di centralità dei sindacati tradizionali, progressivamente meno impegnati in azioni rivendicative e conflittuali e sempre più erogatori di servizi ai lavoratori salariati (Borghi e Dorigatti, 2011), peraltro in diminuzione. L'obiettivo perseguito è la tutela dei diritti dei lavoratori nel contesto della precarizzazione del lavoro, della sua frammentazione e della sua fuoriuscita dagli ambiti tradizionali. Il SMU sposta le rivendicazioni dalla fabbrica alla società, utilizzando repertori di azione tipici dei movimenti (manifestazioni, boicottaggi, sit-in, occupazioni...), con l'obiettivo di coinvolgere le *molitudini* di lavoratori (Waterman, 1999; Robinson, 2000) e avanzando un modello di azione collettiva che va al di là delle mere appartenenze di classe (Upchurch e



Mathers, 2011). Il SMU persegue la «sindacalizzazione dei gruppi difficilmente raggiunti dal sindacalismo tradizionale: lavoratori a bassa qualificazione e basso reddito, lavoratori del settore dell'economia informale, migranti, giovani, precari» attraverso la «costruzione di coalizioni sociali ampie che travalichino l'ambito lavorativo coinvolgendo movimenti sociali, consumatori, abitanti, comunità locali, utenti dei servizi pubblici» (Caruso, 2014: 33-34). L'obiettivo è trasferire la lotta di classe dalla fabbrica alla città, riconducendo a unità la pluralità di cittadini, residenti e abitanti che vivono lo spazio urbano da subalterni.

Il nostro contributo è organizzato come segue: sulla base della ricostruzione del quadro teorico proposta nel paragrafo introduttivo, si fornisce una descrizione della traiettoria del sindacato USB come attore sociale e politico (§2) e, attraverso l'analisi dei documenti prodotti dalla Carovana delle periferie e di interviste in profondità con attivisti e testimoni privilegiati, si descrivono alcune dimensioni centrali relative all'esperienza (§3). L'obiettivo principale consiste nell'iniziare a mettere a fuoco come la Carovana si relaziona con i diversi attori istituzionali e non, ai diversi livelli di governo metropolitano, nell'attuale fase di profonda ridefinizione degli equilibri sociali e politici nella città di Roma.

## 2 | Il sindacato tra fabbrica e territorio. Le Rappresentanze Sindacali di Base

Il percorso di quelli che vengono definiti – a volte sulla base più di un'autodichiarazione che non di evidenze empiriche – *sindacati conflittuali* è solo parzialmente legato alla già ricordata de-radicalizzazione di quelli *tradizionali*, ma trae origine da uno dei nodi cruciali dell'elaborazione teorica interna al marxismo-leninismo: il rapporto tra organizzazione politica e organizzazione sociale. Una vicenda, dunque, relativa esclusivamente alla famiglia della sinistra classica e dei *vecchi movimenti sociali*, che diventa centrale nel dibattito e nella prassi politica, però, quando all'orizzonte si affacciano le *nuove* mobilitazioni. È, inoltre, una storia eminentemente locale, nella quale ogni contesto ha una sua specificità. Nel tessuto romano, ad esempio, le vertenze operaie di inizio anni Settanta – situate in un momento di aspra dialettica tra il *potenziale di intimidazione* al tempo ancora posseduto dai lavoratori e le prime tendenze alla deindustrializzazione del Paese – segnano un punto di inizio decisivo per l'allargamento dell'offerta sindacale. In quell'epoca, a partire dalla trattativa per il nuovo contratto dei metalmeccanici, si aprì una stagione di autorganizzazione delle vertenze nei posti di lavoro, caratterizzati da improvvisati cortei interni, blocchi stradali, sabotaggi, scioperi a *scacchiera* e a *gatto selvaggio*, che più tardi sarebbero stati dichiarati illegittimi dai sindacati tradizionali. In un periodo profondamente contraddittorio, nel quale le spinte alla promozione del lavoro nel Mezzogiorno e dell'occupazione femminile rimanevano insoddisfatte nel contesto dello shock petrolifero e delle prime delocalizzazioni, si formano comitati operai in parte spontanei, in parte collegati alle omologhe organizzazioni popolari nei quartieri periferici. A Roma è questo il percorso dell'Organizzazione Proletaria Romana (OPR), nata formalmente con le occupazioni di casa a Casalbruciato (1974-1975), che dà il mandato ai suoi

militanti di organizzare le vertenze operaie in aziende come l'Autovox, l'IME, la Fatme, la Feal Sud, cercando di approfittare della linea apertamente riformista del PCI e della «acquiescenza esplicita alla politica di austerità»<sup>1</sup> per conquistare un ruolo di primo piano nella rappresentazione sindacale del mondo della produzione. Il principio di intervento doveva essere: «militanza rivoluzionaria più lavoro di massa» (Rete dei Comunisti, 2017), da attuarsi mediante la creazione di rappresentanze sindacali di base, in prosecuzione dell'esperienza della Commissione Fabbriche del Movimento del '77 e in aperto contrasto con le strutture sindacali convenzionali. A Roma le RdB nascono su intervento di alcune sigle della sinistra extraparlamentare, tra cui la già menzionata OPR, e si strutturano sulla base di pochi punti fermi: orizzontalità data dall'assemblearismo, sintesi prodotta dalla redazione di giornali e 'fogli di lotta' (a Roma si fa notare «Noi – Mensile degli Organismi di Base Roma»), opposizione alle pratiche concertative. Nel primo statuto delle RdB (1979) spiccano due caratteristiche auto-dichiarate: la 'separatezza' dalle altre strutture sindacali e la 'temporaneità' degli stessi organismi di base, che «verranno a cessare quando si saranno prodotte le condizioni per una espressione effettiva della volontà dei lavoratori all'interno delle medesime» (ivi).

Tra il 1979 e il 1980 si costituiscono formalmente le RdB, traendo linfa dal movimento dei disoccupati di Roma e Napoli e dai movimenti di lotta per la casa che si andavano strutturando, ma vedendo progressivamente la chiusura di quelle fabbriche, interne all'area industriale, in cui maggiore era stato il loro iniziale radicamento (Autovox, Voxon, Romanazzi), proprio negli anni della nota *sconfitta operaia* a Mirafiori. Di contro, è il settore pubblico, nei suoi diversi settori, ad assicurare nuova linfa al sindacalismo di base, con nuclei in formazione nell'INPS, Atac (azienda romana dei trasporti), SIP, Vigili del Fuoco, Alitalia e il gruppo 'Precari 285'. La *testa politica* era rappresentata dall'OPR, dalla più nota Potere Operaio e dalla frammentazione di sigle politiche, tutte coinvolte nel tentativo di arrestare l'egemonia riformistica dentro la sinistra italiana, ribadendo da un lato la centralità operaia e dall'altro l'importanza della dimensione locale, dove edificare le basi materiali dell'intervento nella classe. Eppure proprio in quegli anni il Partito Comunista conosceva le sue affermazioni elettorali più convincenti, incamerando nelle urne il *doppio riflesso*, produttivo e politico: il lavoro dipendente e subalterno stava riducendo la propria centralità, dal punto di vista dell'occupazione, e la classe operaia veniva confinata nella periferia sociale e 'mediatica'. Anche nei discorsi pubblici, d'altronde, si assisteva al progressivo scivolamento dalle 'classi' ai 'ceti', definendo i ruoli sociali sulla base del reddito, invece che sulla relazione tra le forze produttive.

### 3 | Il sindacato oltre il sindacato: il caso della Carovana delle periferie

L'istituto del 'sindacato' è perfettamente interno alle linee di ambivalenza e contraddittorietà che segnano oggi il perimetro della tardo-modernità politica: da

<sup>1</sup> Cfr. volantino dei Collettivi Operai FIAT di Rivalta-Lingotto-Mirafiori, senza data, 1980.

un lato si scopre essere uno strumento inadeguato a rappresentare il mondo del lavoro precarizzato e frammentato, dall'altro si trova a recepire sempre più spesso istanze 'politiche', nel momento in cui il sistema partitico si riduce a una diade tra organizzazioni populistiche e organizzazioni non-populistiche. In difficoltà nei posti di lavoro, il sindacato – anziché lasciare – pare *raddoppiare* e decide di intervenire al di fuori e *dal di fuori* (Franco, 2006), ridefinendo il rapporto tra i lavoratori e l'intera società. Se le grandi aree metropolitane sono universalmente individuate come i nuovi luoghi del conflitto, tanto da meritare la nascita dei già ricordati Movimenti Sociali Urbani (MSU), è lì che il sindacato sente di dover intervenire in funzione non solo delle figure lavorative 'deboli' all'interno delle ordinarie filiere produttive, ma anche delle tematiche che attengono alla più generale qualità della vita e alla riproduzione sociale. L'analisi prodotta già dieci anni fa dal centro studi dell'allora RdB-Cub invitava a rompere con il mero *continuismo sindacale*, anche alla luce della fine della fase espansiva dei diritti dei lavoratori, e ad acquisire consapevolezza di come, da un lato, la valorizzazione del capitale trovi oggi nelle aree metropolitane il teatro privilegiato di espressione, dall'altro il lavoro salariato – lungi dallo scomparire – si sia dilatato tanto nello spazio, quanto nel tempo, divenendo «una forma totalizzante dell'esistenza umana e di tutte le forme di vita» (ivi), consentendo alla contraddizione capitale/lavoro di mantenere la sua centralità come parametro dello sviluppo capitalistico, «scevro, però, da ogni assurda ed inservibile fissità ideologica». Ovviamente la città metropolitana come centro di accumulazione del capitale non ha una sua monoliticità, ma conosce una differenziazione spaziale coerente con la divisione del lavoro: è nelle periferie – come pure nei centri urbani minori e nel tessuto rurale – che viene riarticolato il momento produttivo, per quanto in maniera residuale, lasciando al centro le funzioni di comando e di controllo (Castells, 1983).

Così riconfigurato, il tessuto produttivo della metropoli fa emergere una figura sociale approssimativamente nuova, in quanto tale ancora tutta da analizzare e – dal punto di vista sindacale – da organizzare: un *proletariato sociale* che vive la precarietà del lavoro (con conseguenze sui progetti di vita), che viene colpito dalle politiche securitarie (volte a criminalizzare l'immigrazione) e di austerità, che lotta contro le nuove povertà e che inserisce la casa nei diritti fondamentali, quindi inderogabili. Giovani e meno giovani riuniti in associazioni, comitati civici, coordinamenti in difesa della salubrità del territorio (contrari quindi a inceneritori, discariche e stoccaggi di scorie), del commercio etico, della produzione locale, della democrazia partecipativa. Tutte tematiche considerate in passato 'poco sindacali' e che adesso, invece, fanno parte di un nuovo impegno *tradeunionista*, all'insegna della mutualità e della solidarietà.

Nel contesto romano, la Carovana è la piattaforma che ha concretizzato la riflessione teorica sul sindacato metropolitano e che ha animato il dibattito interno a RdB-Cub nella seconda metà degli anni 2000, oltre alla strutturazione dell'azione sindacale della USB dopo la sua creazione nel 2010. Costituita nel gennaio 2015, la Carovana si pone come obiettivo quello di «trasformare il rapporto tra diverse strutture territoriali, il sindacato USB e centri sociali in una rete sociale-sindacale,

e quindi inevitabilmente politica, che promuova e dia spessore alle iniziative di lotta territoriale. Si tratta certo di consolidare l'unità delle strutture nelle iniziative, di ricercare l'adesione di tante altre strutture e soggettività, ma soprattutto di dare all'insieme di queste la capacità/forza di critica generale dello stato di cose, elaborando al tempo stesso un programma di proposte di cambiamento»<sup>2</sup>. In questo modo, le periferie vengono individuate come il terreno principale su cui focalizzare gli sforzi di mobilitazione sociale e politica:

«Parlare delle e nelle periferie significa affrontare le contraddizioni del 70% della popolazione delle grandi città, significa parlare a disoccupati, precari, lavoratori sfruttati, abitanti privi di certezze: sull'abitazione, su un'efficace e accessibile assistenza sanitaria, sulle condizioni di salute attaccate molto spesso dai veleni di discariche, inceneritori, cibi e acqua inquinati. Parlare delle e nelle periferie significa consolidare o costruire una rete di relazioni e un'organizzazione territoriale che prenda il posto dei vuoti lasciati dalle sinistre. Un lavoro imprescindibile non solo e non tanto per il fatto che nelle periferie la destra tenta di accreditarsi come forza di opposizione popolare additando il più debole a causa dei disastri di questa società»<sup>3</sup>.

Dopo una prima fase caratterizzata dalla costruzione di momenti di confronto con comitati locali, associazioni di cittadini, rappresentanze di categorie professionali, collettivi studenteschi e gruppi autonomi di lavoratori impegnati in vertenze, la Carovana ha iniziato a proiettarsi sul panorama politico della città di Roma, costruendo mobilitazioni e prendendo posizione nei diversi passaggi che hanno caratterizzato la crisi del sistema politico capitolino, acuitasi con l'esplosione del caso Mafia Capitale. La Carovana si è mobilitata richiedendo le dimissioni del sindaco Ignazio Marino, e, durante il successivo periodo di commissariamento del Comune, ha espresso duri giudizi critici rispetto al Documento unico di programmazione (Dup) del commissario Tronca.

Le elezioni amministrative del giugno 2016 hanno rappresentato un importante passaggio per la Carovana. Pur non sostenendo in maniera esplicita il voto per la candidata sindaco del MoVimento 5 Stelle Virginia Raggi, la Carovana ha espresso comunque la necessità di un segnale di rottura con i partiti (di destra e centro-sinistra) e gli interessi che fino ad allora avevano governato la città. Dopo le elezioni, la Carovana ha salutato positivamente i risultati dei ballottaggi a Roma, Napoli e Torino, dimostrandosi disponibile ad un confronto con la nuova amministrazione non solo a livello comunale, ma anche municipale, dove l'affermazione del M5S è stata particolarmente rilevante (a partire dai territori più periferici). Negli ultimi mesi, nel contesto della crisi che ha interessato la giunta Raggi - per le inchieste giudiziarie e per lo scontro riguardo il nuovo stadio

---

2 Cfr. <https://carovanaperiferie.wordpress.com/info> (ultimo accesso il 1° dicembre 2017).

3 Ivi. Il riferimento al ruolo della destra nelle periferie romane è legato alle contestazioni del novembre 2014 contro il centro di accoglienza per migranti nel quartiere di Tor Sapienza, in cui è emerso il tentativo di infiltrazione di gruppi dell'estrema destra romana. La riflessione provocata dagli eventi di Tor Sapienza all'interno di USB, e più in generale di collettivi, centri sociali e organizzazioni della sinistra radicale romana, è stato un fattore determinante nella messa in marcia della Carovana delle periferie.

della A. S. Roma (con le conseguenti dimissioni dell'Assessore all'urbanistica Paolo Berdini), la Carovana ha accentuato i toni critici verso l'amministrazione, accusata di aver disatteso le aspettative di cambiamento contenute nel programma elettorale, e di dimostrarsi debole nei confronti dei 'poteri forti della città' (*in primis* i costruttori) e distante, se non ostile, rispetto a movimenti e associazioni. Come soggetto agglutinante di strutture politiche, sociali e civico-territoriali, la Carovana ha coinvolto collettivi politici, gruppi universitari, comitati locali. Intervistati in tal senso, due membri del Collettivo Militant, composto da giovani operai, impiegati nei servizi, precari e studenti universitari, attivo da una decina di anni sulla scena romana e riconducibile all'area marxista-leninista<sup>4</sup>, spiegano in questo modo l'adesione alla Carovana: «Dopo diversi anni di intervento politico, dentro la contraddizione capitale-lavoro, come pure a livello di immaginario e di propaganda, ci siamo resi conto di come le trasformazioni nella forma e nell'organizzazione della produzione, proprie dell'ultimo trentennio, rendano necessarie profonde riflessioni, da parte di chi tenta di organizzare i subalterni. Finito il tempo dell'operaio-massa, la classe deve necessariamente individuare nuovi modelli di azione all'altezza dei tempi e capaci di incidere sui rapporti di forza con il padronato [...]. L'immagine delle fabbriche occupate, dei cortei con le bandiere rosse, forse anche delle assemblee operaie affollate appare una didascalia di un mondo che non c'è più. Allo stesso tempo, altrettanto improponibile oggi appare ogni opzione socialdemocratica di 'uscita dalla crisi', quantomeno di miglioramento della qualità della vita dei lavoratori. Il *patto sociale* che nel passato era stato 'firmato' tra quote significative del proletariato e la borghesia risulta, al momento attuale, definitivamente rotto, per volontà della seconda, non dei subalterni. (...) Come fare, quindi, per ricomporre il proletariato? Ripartendo dai territori, si usa dire, soprattutto nel momento in cui le periferie subiscono primariamente gli effetti della crisi e conoscono le lusinghe delle destre, che fomentano una sorta di 'guerra tra poveri'».

È in questo quadro interpretativo che la periferia - secondo un approccio che utilizza la scalarità geografica - viene individuata come ambito centrale per l'articolazione di una mobilitazione della pluralità di soggetti colpiti dalla neoliberalizzazione della città e come 'enzima' delle rivendicazioni e delle singole iniziative, mediante due distinte linee di intervento. La Carovana da un lato intesse relazioni con organizzazioni e strutture, più o meno formali, stanziate nei quartieri periferici e ivi "endemiche" (comitati di singoli quartieri, associazioni legate a un determinato luogo, cooperative che forniscono servizi territoriali), dall'altro legge secondo i parametri delle periferie anche quelle vertenze e campagne politiche nate con un respiro più ampio. Tanto la solidarietà alle maestre e alle educatrici degli asili nido e delle scuole materne comunali, quanto l'opposizione alla privatizzazione del trasporto pubblico, quanto ancora il picchettaggio anti-sfratto vengono manifestati, infatti, attraverso la 'lente' della periferia<sup>5</sup>, cioè

---

4 Si veda in tal senso il lavoro, sostanzialmente autobiografico, *Il lato cattivo della storia* (2013).

5 In un post sul blog [www.carovanaperiferie.wordpress.com](http://www.carovanaperiferie.wordpress.com) del 26 gennaio 2016 (ultimo accesso il 30 dicembre 2017) dal titolo *Gli asili nido comunali non si toccano* si spiega che «(...) in quartieri

laddove è riscontrabile la nuova categoria del “proletariato sociale”, colpito dall’austerità e dal taglio dei servizi, a rischio di povertà e in cerca di innovative linee di mutualità e di solidarietà. La ‘città che vogliamo’ – afferma il programma della Carovana, diffuso in occasione dell’incontro pubblico del 27 febbraio 2016 – «riafferma la piena realizzazione della città di tutti i suoi abitanti, italiani o immigrati che siano» rifiutando – di contro – una serie di contrapposizioni che oggi animano la questione urbana, ma che sono frutto – nell’interpretazione degli attivisti – dell’abbandono dei concetti di ‘pubblico’, ‘collettivo’ e ‘popolare’. Ne consegue il profilarsi di apparenti *aut aut* (italiani vs stranieri, dipendenti pubblici vs cooperative, affittuari vs occupanti di case, come pure – a proposito dei problemi delle municipalizzate – cittadini vs lavoratori) dentro un quadro narrativo che gli attivisti, però, rifiutano con decisione, invitando i cittadini a pretendere l’impegno dello Stato nell’economia attraverso una programmazione che impegni le amministrazioni locali dentro le attuali contraddizioni sociali: il lavoro, l’emergenza abitativa, la questione ambientale e il consumo di suolo pubblico, infine il nuovo assetto della governance urbana. Le soluzioni proposte (rispettivamente un Piano Metropolitan per il lavoro, uno strumento simile per le abitazioni, una moratoria del cemento e l’attribuzione di maggiore autonomia ai Municipi, smentendo il percorso delle Città Metropolitane) vanno nella direzione di un protagonismo sociale che invita a costruire Comitati Popolari di Controllo che uniscano lavoratori e cittadini, posti invece in contrapposizione dall’attuale condizione dei servizi urbani romani e dal desiderio – manifestato dalla Giunta Raggi – di procedere a un riassetto delle aziende municipalizzate. Il confronto con la città proposta dalla Carovana si articola anche intorno al concetto di ‘decoro urbano’, spesso utilizzato strumentalmente – secondo gli attivisti – per giustificare l’espulsione dei ceti popolari e delle fasce deboli da quartieri oggetto di *gentrificazione*, vale a dire ‘riqualificati’ secondo parametri funzionali al perseguimento di «interessi economici ben definiti, che trovano anche l’approvazione dell’attuale ceto politico, ben lieto di togliersi di torno le classi popolari - con i loro bisogni sociali - e di accogliere turisti e ceti medi, capaci di buoni consumi e dotati di ‘faccia pulita’»<sup>6</sup>.

La presenza, nell’alleanza della Carovana, di forze politiche – oltre che di comitati locali, collettivi studenteschi e sindacati di base - sollecita una riflessione riguardo agli appuntamenti elettorali del 2018: nonostante si riscontrino all’interno della lista ‘Potere al popolo’ alcune organizzazioni (il Partito della Rifondazione Comunista, il Partito Comunista Italiano e la Rete dei Comunisti) che partecipano all’esperienza della Carovana, quest’ultima non ha aderito alla candidatura, a differenza di quanto avvenuto con altri ‘contenitori politici’, come la Piattaforma

---

popolari difficili come San Basilio vengono chiusi due asili nido, mentre in un altro quartiere dell’estrema periferia – Ponte di Nona – l’asilo nido già esiste ma viene ancora tenuto chiuso e abbandonato al degrado da anni».

<sup>6</sup> Volantino della Carovana delle Periferie che pubblicizza un’iniziativa pubblica sulla questione del decoro urbano prevista per il mese di febbraio 2018.

Eurostop<sup>7</sup>, per la quale è possibile riscontrare alcune sovrapposizioni di *membership* con la Carovana.

Il dialogo con i singoli attivisti, strutturato in maniera informale, lascia intendere che la mancata adesione della Carovana delle periferie alla nuova lista sia dovuta alla contrarietà manifestata da almeno due strutture con ampia voce in capitolo all'interno dell'alleanza. Stiamo parlando dell'Unione Sindacale di Base e del Collettivo Militant. La prima, infatti, si è pronunciata, rispetto alla scadenza elettorale del 4 marzo 2018, con un documento diffuso dalla sua Segreteria nazionale, dal titolo *Elezioni politiche del 4 marzo, prepariamoci alla lotta. In campagna elettorale facciamo sentire le ragioni di USB*<sup>8</sup>, nel quale si manifesta un approccio 'battagliero', teso a imporre nel dibattito elettorale le preminenti questioni lavorative e sociali («l'USB sarà presente in ogni città per alimentare la discussione della campagna elettorale e riportarla sulle questioni vere, per individuare cause e responsabilità della grave crisi che viviamo»), ma anche una sottile sfiducia nei confronti dello strumento elettorale, almeno in questa fase storica<sup>9</sup>. Il Collettivo Militant, di contro, esplicita pubblicamente l'inopportunità di candidarsi alle elezioni laddove queste non siano state precedute «da mobilitazioni popolari e di classe capaci di costruire le fondamenta di un processo politico *anche* elettorale»<sup>10</sup>. I dati empirici che dimostrano una bassissima conflittualità sociale nel Paese – a fronte di almeno un decennio di crisi economica – dovrebbero suggerire, a detta degli attivisti, l'impossibilità di tentare una *rappresentanza istituzionale*, laddove non si abbia prima una *rappresentatività politica*, essendo cambiato il contesto sociale che ha a lungo definito quest'ultima, almeno nell'alveo della sinistra. Una stabile tendenza, viene fatto notare, vuole la sinistra radicale in calo di voti, negli ultimi anni: in una fase in cui «quote sempre più grandi, addirittura maggioritarie, di popolazione si vanno distaccando dal momento elettorale. (...) *il nuovo* non può che presentarsi *fuori* dalle dinamiche elettorali, non per boicottarle ideologicamente, ma per presentarsi immediatamente come contrario alle logiche che sottendono la partecipazione elettorale e il Parlamento frutto

---

7 Con l'assemblea del 2 dicembre 2017 la Piattaforma Eurostop, che inquadra alcune istanze della Carovana delle Periferie nei *frame* dell'uscita dall'Unione Europea, dalla Nato e dall'Eurozona, ha aderito alla lista 'Potere al Popolo', in seguito a un dibattito nel quale non sono mancate forti criticità. La votazione finale ha concesso fiducia alla proposta elettorale, riconoscendo l'opportunità di un meccanismo di «attivizzazione di centinaia di militanti, attivisti, persone nel percorso di Potere al Popolo, (...) in un confronto e una pratica comune assai più ampio di quello raggiunto in questi due anni» (cfr. il documento *Eurostop e la partecipazione alle elezioni con Potere al Popolo*, disponibile sul sito [www.retedecomunisti.org](http://www.retedecomunisti.org), ultimo accesso il 15 dicembre 2017). La candidatura alle elezioni, dunque, costituirebbe un moltiplicatore di visibilità e di motivazioni, nonostante – come ricorda il medesimo documento – dentro 'Potere al Popolo' non ci sia unanimità di intenti su almeno uno dei tre punti costituenti la Piattaforma Eurostop, vale a dire l'uscita dall'Eurozona.

8 Il documento è consultabile sul sito [www.usb.it](http://www.usb.it) (ultimo accesso 13 gennaio 2018).

9 Cfr. il passaggio in cui si afferma: «Tutte le voci della nostra economia sono purtroppo da tempo sotto il ferreo controllo dei commissari europei e i margini effettivi di autonomia sono ormai impercettibili: difficile sperare che cambi qualcosa se non si rimettono in discussione questi vincoli e non si rompe la gabbia nella quale siamo intrappolati».

10 Cfr. il post del 4 dicembre 2017 dal titolo *Sinistra ed elezioni, la traversata nel deserto è appena iniziata*, disponibile sul sito [www.militant-blog.org](http://www.militant-blog.org) (ultimo accesso il 15 dicembre 2017).

di questa partecipazione: dentro il ‘palazzo’ c’è la politica neoliberale, nelle sue varie articolazioni». Quello che viene definito ‘il pessimismo della logica politica’ inibisce, quindi, l’adesione della Carovana alla lista ‘Potere al Popolo’, ma non può esorcizzare il rischio, d’altronde, che gli equilibri tra strutture sociali e politiche che la suddetta Carovana cercava di rendere stabili vengano scompaginati dal momento elettorale. Si tratterebbe, in questo caso, dell’eterno ritorno della *vexata quaestio* della rappresentanza politica delle lotte sociali.

#### **4 | Conclusioni: Indagare lo sviluppo della Carovana delle periferie in relazione alle trasformazioni sociali e politiche nella città di Roma**

La Carovana delle periferie rappresenta un esempio rilevante della trasformazione dei Movimenti Sociali Urbani nel contesto della apparente crisi del *regime dell’Urbe* (D’Albergo e Moini, 2015), e della parallela riconfigurazione del sistema di governance della città. Il nuovo contesto socio-politico, e in particolare la percezione di un incremento di disagio sociale nelle aree più periferiche dell’area metropolitana romana, ha facilitato la concretizzazione anche a livello organizzativo, attraverso appunto la costruzione della Carovana delle periferie, della riflessione teorica sul *sindacato metropolitano* che aveva interessato le RdB e la USB nel decennio precedente.

La vittoria del M5S nelle elezioni amministrative del giugno 2016, e la potenziale inversione di tendenza nelle politiche urbane dell’amministrazione capitolina rispetto al passato, ha visto una relativa apertura da parte delle organizzazioni che integrano la Carovana, con una propensione a partecipare attivamente con la nuova giunta in un inedito modello di governance urbana, più attento agli interessi dei settori popolari e meno a quello dei *poteri forti* della città. Un’apertura che è venuta meno dopo i primi mesi di attività della giunta Raggi, con il conseguente aumento della conflittualità della Carovana verso l’amministrazione pentastellata. Un’agenda di ricerca attenta ad analizzare la complessità delle trasformazioni sociali e politiche che stanno interessando la città di Roma dovrebbe tenere in considerazione gli sviluppi dell’esperienza della Carovana delle periferie, pur nelle difficoltà di un processo dinamico e tuttora in trasformazione. Le diverse opinioni riscontrate all’interno della Carovana in merito alle elezioni politiche del marzo 2018, ad esempio, produrranno probabilmente conseguenze sui rapporti tra la suddetta piattaforma e le organizzazioni non integrate in essa. Ne consegue che una prospettiva di ricerca comparata suggerirebbe di indagare gli elementi comuni e i tratti distintivi che caratterizzano il caso romano rispetto a quello di altre metropoli - tanto italiane, quanto estere - che vivono simili processi di trasformazione della governance urbana.

Si pensi, ad esempio, al caso di Napoli, in cui movimenti urbani, di promozione dei beni comuni e in favore della legalità si sono aggregati intorno al sindaco de Magistris. Il fatto che quest’ultimo sia rimasto ambiguo e reticente sull’adesione alla lista ‘Potere al Popolo’ - almeno nel momento in cui scriviamo - conferma la necessità di proseguire nel percorso euristico. A livello europeo, inoltre, uno dei casi più interessanti è rappresentato da Barcellona, in cui l’amministrazione



di Ada Colau Ballano si pone come espressione di una rete plurale di movimenti urbani, in discontinuità con gli orientamenti e i modelli di sviluppo perseguiti negli ultimi decenni dalla città catalana.

All'interno del presente lavoro il riferimento a Barcellona serve a ricordare come, tra gli elementi utili a spiegare la diversificazione dei percorsi di consolidamento dei MSU e dei SMU nelle città europee, vi siano la struttura delle opportunità politiche, il grado di delegittimazione dei soggetti politici e sindacali tradizionali, la presenza di organizzazioni di movimento – nonché di singole personalità – capaci di aggregazione. In prospettiva comparativa emerge, non di meno, che le città vivono con intensità variabile i processi di cambiamento del tessuto economico e produttivo, e l'interazione tra questi e i meccanismi di trasformazione del lavoro. Al di là dei fattori che, nei diversi contesti, inibiscono, rallentano o al contrario accelerano la mutazione degli attori della governance urbana, esperienze come quella della Carovana delle periferie permettono di indagare le dinamiche di trasformazione che investono gli attori del processo di delega politica e, ancor prima, lo stesso principio di rappresentanza. Le dinamiche trasformative di partiti, sindacati e attori del Terzo settore, in direzione di una loro professionalizzazione e di un allontanamento dalla *base*, rivelano ampi tratti in comune.

Al pari, sulle ceneri della crisi delle tradizionali organizzazioni collettive, è possibile individuare alcuni elementi sinottici che definiscono i tentativi di ricostruzione, su basi inedite, di partiti, sindacati e associazioni. Tra questi vi è, indubbiamente, l'adozione di forme organizzative, modalità comunicative e relazionali, repertori di azione, legami tra soggettività individuali e collettive, tipiche dei movimenti sociali. Non è un caso che, se nello specifico delle organizzazioni sindacali si parla di *social movement unionism*, nella fattispecie dei partiti si indaga lo sviluppo dei 'partiti-movimento' (Kitschelt, 2006), in cui rientrano Podemos in Spagna e il MoVimento 5 Stelle in Italia. L'incontro tra movimenti, partiti e sindacati crea soggetti organizzativi ibridi, che mischiano e integrano rivendicazioni economiche, sociali e politiche, mirando a rappresentare, al di fuori di una visione settaria e segmentale, le moltitudini. Vi possiamo individuare le tracce di un processo di de-differenziazione, nella rappresentanza e nella mobilitazione delle masse in una società frammentata, rispetto alla tradizionale divisione, tipicamente fordista, tra la rappresentanza e la partecipazione politica orientata allo Stato (partiti), la rappresentanza e la partecipazione sindacale (limitata ai luoghi di lavoro) e la partecipazione sociale nel Terzo settore, luogo dell'agire solidale.

Le nuove pratiche di MSU e di SMU (e lo stesso può dirsi dei partiti-movimento) integrano le tre dimensioni, orientandosi verso una platea differenziata di cittadini, e conciliando azione politica, iniziativa sindacale e pratiche di mutualismo. Il loro sguardo è rivolto alla città, ai luoghi di lavoro, alla dimensione istituzionale di governo, nella sperimentazione e promozione di una modalità radicalmente nuova di praticare la partecipazione.

## Attribuzioni

Il presente contributo è frutto di un comune ragionamento tra i tre Autori: tuttavia, ai fini dell'attribuzione scientifica, ricordiamo che il primo paragrafo è stato scritto da Raffini, il secondo da Alteri e il terzo da Cirulli. Le conclusioni sono state scritte in comune.

## Riferimenti bibliografici

- Armano E., Murgia A. (2015, a cura di), *Le reti del lavoro gratuito. Spazi urbani e nuove soggettività*, Ombre Corte, Verona.
- Blokland T, Hentschel C., Holm A., Lebuhn E., Margalit T. (2015), "Symposium, Urban Citizenship and Right to the City: the Fragmentation of Claims", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 39, n. 4, pp. 655-665.
- Borghesi V., Dorigatti L. (2011), "Trasformazioni del lavoro, globalizzazione e ricerca sociale: piste di esplorazione per rinnovare la difesa del lavoro", in *Sociologia del lavoro*, n. 104, pp. 32-48.
- Brenner N., Marcuse P., Mayer M. (2012), *Cities for People, not for Profit. Critical urban theory and the right to the city*, Routledge, London-New York.
- Caruso L. (2014), "Il ritorno del rimosso. Conflitti di lavoro nella crisi italiana", in Alteri L., Raffini L. (a cura di), *La nuova politica. Mobilitazioni, movimenti e conflitti in Italia*, EdiSes, Napoli, pp. 29-50.
- Castells M. (1977), *The Urban Question: A Marxist Approach*, Edward Arnold, London.
- Collettivo Militant (2013), *Il lato cattivo della storia*, Red Star Press, Roma.
- Castells M. (1983), *The City and the Grassroots*, Edward Arnold, London.
- D'Albergo E., Moini, G. (2015), *Il regime dell'urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- Franco M. (2006), "Note sul sindacalismo metropolitano: una discussione non più rinviabile da affrontare a tutto campo", in *Proteo*, 3-2006/1-2007 consultabile in [http://proteo.usb.it/article.php?id\\_article=531](http://proteo.usb.it/article.php?id_article=531).
- Harvey D. (1973), *Social Justice and the City*, Edward Arnold Publishers, London.
- Harvey D. (2008), "The right to the city", in *New Left Review*, n. 53, pp. 23-40.
- Kitschelt H. (2006), *Movement Parties*, in Katz R.S, Crotty W. (a cura di), *Handbook of Party Politics*, Sage, London, pp. 278-290.
- Lefebvre H. (1968), *Le Droit à la Ville*, trad. in Kofman E. and Lebas E. (1996, a cura di), *Writings on Cities*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Leontidou L. (2010), "Urban social movements in 'weak' civil societies: The right to the city and cosmopolitan activism in Southern Europe", in *Urban Studies*, vol. 47, n.6, pp. 1179-1203.
- Mitchell D. (2003), *The Right to the City: Social justice and the fight for public space*, Guildford Press, New York.
- Nel.lo O. (2016), *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, Edicampus, Roma.

- Pickvance C. (2003), "From urban social movements to urban movements: a review and introduction to a symposium on urban movements", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, n. 1, pp. 102–109.
- Rainie L., Wellman B. (2013), *Networked: The New Social Operating System*, The MIT Press, Cambridge.
- Rete dei Comunisti (2017), *Una storia anomala. Dall'Organizzazione Proletaria Romana alla Rete dei Comunisti*, vol. 1, Edizioni Contropiano, Roma.
- Robinson I. (2000), "Neoliberal Restructuring and U.S. Unionism: Toward Social Movement Unionism", in *Critical Sociology*, vol. 26, n.1-2, pp. 109-138.
- Upchurch M., Mathers A. (2011), "Neoliberal Globalization and Trade Unionism: Toward Radical Political Unionism?", in *Critical Sociology*, vol. 38, n. 2, pp. 265-280.
- Waterman P. (1993), "Social Movement Unionism: A New Union Model for a New World Order?", in *Review*, vol. 16, n. 3, pp. 245-278.

## Abstract

Il tema della gestione dei beni comuni è considerato centrale nel dibattito internazionale riguardo alle implicazioni nei sistemi di co-governance urbana e in rapporto ad una possibile ridefinizione della tradizionale centralità della democrazia rappresentativa nei nostri sistemi istituzionali.

Alcune ricerche e ipotesi teoriche sono arrivate a proporre delle modifiche degli assetti amministrativi in grado di facilitare l'accesso, la preservazione e la gestione dei beni comuni per superare alcune contraddizioni e problematiche tipiche delle metropoli contemporanee, presenti e condivise anche nel contesto di Roma.

Il contributo intende verificare l'ipotesi che a Roma i soggetti politici tradizionali, l'amministrazione pubblica e gli attori della "società civile", possano partecipare attivamente a una riforma ispirata al principio della co-governance. Attraverso l'esame di alcuni processi di policy saranno analizzate le contraddizioni tra il discorso retorico sui beni comuni e le reali dinamiche che condizionano i processi decisionali che restano determinate dagli attori tradizionali.

Urban common goods have a relational value which can improve the quality of urban life and enhance citizens participation. Collaborative governance models consider their management a central issue to solve metropolitan areas problems, reform traditional frameworks of representative democracy and broaden the policy-making arena. The practical applications of those principles, however, might not be consistent with the proposed goals and they can mislead in a rhetorical and instrumental dimension.

In this article, the policies for the governance of the common goods in Rome will be discussed through the analysis of some local regulatory tools such as the Regulation for the care of commons and the Regulation for the adoption of green areas and dog parks. These normative tools aimed to actively involve citizens in the management of public spaces but had controversial outcomes. The aim of this paper is to show the gap between the rhetorical discourse on common goods and collaboration principles and the real dynamics which lead the decision making, which remain anchored to traditional patterns and ruled by few actors not affecting the established centres of power.

**Giulia Pietroletti**



# Dalla partecipazione alla gestione: le politiche dei “beni comuni” di Roma Capitale

## 1 | Introduzione: dal bene ai beni

Dopo una lunga stagione di sperimentazione di esperienze partecipative che hanno investito principalmente aspetti di pianificazione con caratteristiche decisionali o consultive, recentemente si stanno diffondendo iniziative che mirano alla gestione di beni comuni da parte di comunità di utenti e che si richiamano esplicitamente alle cosiddette teorie dei *commons* (Foster e Iaione, 2016).

Tali beni possono investire anche una sfera immateriale quando le comunità si sono fatte portatrici d'istanze legate al miglioramento della qualità della vita e del diritto alla città (Rose, 1986; Lefebvre, 2014, 1968).

L'intento del presente contributo è di avanzare alcune riflessioni a partire dall'analisi di alcune esperienze maturate a Roma. Nel primo paragrafo sarà richiamato il dibattito relativo ai beni comuni urbani ed al passaggio dalle forme di partecipazione e coinvolgimento della cittadinanza sviluppatesi negli anni 90 fino alla nascita e diffusione dei regolamenti per la gestione dei beni comuni; nel secondo paragrafo saranno illustrate alcune proposte *top down* di co-gestione di beni comuni urbani ovvero i processi di adozione del regolamento per la gestione dei beni comuni e gli atti e per la gestione partecipata del verde pubblico da parte dell'amministrazione comunale.

### 1.1 | Le incertezze della governance dei beni comuni: una risposta alla crisi.

Il recente dibattito sui beni comuni appare polarizzato in particolare in relazione ai profili applicativi di tale concetto nonostante la convergenza definitoria sui *commons* come beni rivali ma non escludibili (Mattei, 2011; Somaini, 2015; Vitale, 2013). Alcune concezioni hanno immaginato la possibilità, attraverso l'emersione dei *commons*, di una radicale riforma dell'ordine economico (Mattei, 2011) mentre altre visioni hanno privilegiato approcci in grado di superare il paradigma dell'*homo oeconomicus* attraverso modelli sociali ed economici basati sulla collaborazione e

sulla gestione condivisa (Vitale, 2013; Sacconi & Ottone, 2015; Pennacchi, 2013). Un campo di elezione per lo sviluppo di strumenti di *governance* dei beni comuni è l'ambito urbano dove si concentrano molti dei conflitti e delle contraddizioni del modello economico contemporaneo. Le questioni della rendita e della privatizzazione del suolo e del paradigma competitivo di sviluppo urbano (Sassen<sup>1</sup>; Brenner & Theodor, 2002) hanno generato, come riflesso, forme di resistenza locale che rivendicano il riconoscimento di un ruolo decisionale e di autodeterminazione nelle politiche urbane, i cui presupposti teorici sono riconducibili a Henry Lefebvre e alla linea del "diritto alla città".

Queste istanze conflittuali spingono verso un superamento del paradigma bipolare pubblico/privato per ipotizzare, e in alcuni casi sperimentare, una profonda riforma degli istituti amministrativi e della rappresentanza attraverso forme innovative di collaborazione. Tali spinte hanno condotto solo occasionalmente a effettive sperimentazione limitando così la possibilità di valutarne gli esiti, anche in riferimento al rischio di possibili degenerazioni in forme collusive e negoziali caratterizzate da un potenziale deficit di *accountability* e legittimità (Moini, 2012).

Gli anni 90 hanno segnato, anche a causa della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali<sup>2</sup>, l'introduzione di significativi cambiamenti nella struttura e nel ruolo delle amministrazioni di prossimità, ulteriormente enfatizzati dalla Riforma Costituzionale del 2001 che ha delegato agli enti locali importanti funzioni anche di tipo economico<sup>3</sup>.

Questa stagione è stata connotata da una diffusione di pratiche e percorsi partecipativi che, con modalità prevalentemente consultive e più raramente deliberative, hanno affiancato l'operato dei rappresentanti istituzionali. La "partecipazione" è approdata in Italia e a Roma sulla base di *input* internazionali come l'adozione dell'Agenda 21 e i programmi Urban che incentivavano la valorizzazione delle risorse sociali e culturali dei territori mediante l'adozione di *partnership* locali, e nazionali come i Contratti di quartiere, i PRUSST (DieS, 2005). Nel caso di Roma si è registrata una variegata diffusione di percorsi e pratiche partecipative afferenti a vari modelli procedurali e dai differenti *output* ma sostanzialmente convergenti per quanto riguarda la sfera di azione (DieS, 2005). L'esigenza di includere la partecipazione popolare è presente nello Statuto di Roma Capitale,<sup>4</sup> nelle Norme tecniche di attuazione del PRG e del successivo *Regolamento di partecipazione dei cittadini alla trasformazione urbana*.<sup>5</sup> Altre esperienze istituzionali riguardano il *Quadro cittadino di sostegno*, i *Piani di recupero*, i *Laboratori territoriali*, i *Forum periferia partecipata*, i programmi di *Autopromozione sociale e del territorio*. Alla partecipazione *top down* si sono affiancate in tempi recenti anche alcune iniziative promosse dalla società civile che hanno investito non solo il campo della progettazione ma anche quello della gestione e fruizione di beni materiali e immateriali da parte delle comunità di riferimento.

Queste esperienze - tra cui i gruppi Retake, il cinema America, l'Associazione dei genitori della scuola Di Donato, le azioni del Comitato di quartiere Torpignattara come Ecomuseo, Cantiere Impero, Parco Sangalli Community Value, ma anche iniziative sostenute da Fondazioni e altri soggetti istituzionali quali il Laboratorio per la *Governance* dei beni comuni del Parco di Centocelle della LUISS Guido

Carli o gli interventi promossi dall'Associazione Idea Civis - si evidenziano per l'autonomia con cui si sono sviluppate rispetto a precedenti forme di mobilitazione, per le novità procedurali e per l'elevato grado di competenza cognitiva da parte degli attori coinvolti.

Nel 2014 il Comune di Bologna ha intrapreso un'iniziativa innovativa nel campo della partecipazione dei cittadini e dell'applicazione del principio di sussidiarietà attraverso l'adozione del *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*. Gregorio Arena, presidente dell'associazione Labsus, che si è occupata di coordinarne la redazione, già nel 1997 proponeva l'idea che, con un minimo investimento normativo e strutturale, sarebbe stato possibile liberare delle energie civiche altrimenti compresse dal duopolio pubblico/privato.

Il Regolamento di Bologna è stato il modello cui si sono ispirate molte altre città italiane, a oggi 122, per l'adozione di simili strumenti. Questo dispositivo consente di generare degli atti amministrativi definiti *patti di collaborazione* tra dei soggetti privati e l'istituzione comunale, che regolano i limiti e le possibilità di interventi di cura dei beni comuni. Il Regolamento è inserito in una più ampia politica di sostegno alla collaborazione civica del Comune di Bologna denominata *Collaborare è Bologna* che comprende varie azioni tra cui *CO-Bologna*, a sua volta parte di *CO-città*, un progetto di ricerca-azione finalizzato a sviluppare le strategie di *governance* dei beni comuni enucleati da Elinor Ostrom tra cui il principio di collaborazione civica (CO-Bologna, Chi siamo, 2017).

Le funzioni e gli *outcome* possibili del Regolamento sono molteplici e non tutti auspicabili: da una parte ci sono l'azione pedagogica nei confronti della cittadinanza, ma anche il *brokerage* istituzionale, il consolidamento del consenso elettorale fino alla possibile degenerazione di depotenziamento del conflitto e depoliticizzazione delle poste in gioco (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Moini, 2012).

## 2 | Le istituzioni e i beni comuni a Roma: una relazione difficile.

Successivamente all'adozione del Regolamento di Bologna nel maggio del 2014, l'amministrazione comunale di Roma retta dal Sindaco Ignazio Marino metteva in atto alcuni interventi aventi come oggetto la partecipazione dei cittadini alla cura e alla gestione dei beni comuni in discontinuità con la precedente giunta retta da Gianni Alemanno. In particolare, oggetto della nostra analisi sono i processi di elaborazione e approvazione del *Regolamento per la cura dei beni comuni*, le *Linee guida per l'adozione delle aree verdi* e le *Linee guida per le adozioni delle aree cani*.

### 2.1 | Il Regolamento che non c'è.

Il 30 aprile del 2015 era approvata la Memoria n. 30 proposta dall'Assessore alla partecipazione Paolo Masini, *Indirizzi per la predisposizione di un regolamento per la collaborazione tra amministrazione e cittadini in materia di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani*.<sup>6</sup> A seguito dell'atto veniva istituito un tavolo interdipartimentale

<sup>6</sup> Prot. 12123 del 30/04/2015.

(d'ora in avanti RTI) coordinato dall'associazione Labsus nella persona del prof. Gregorio Arena con lo scopo di stilare un Regolamento entro il successivo 20 luglio. Il gruppo di lavoro, che comprendeva referenti di vari Dipartimenti, si riuniva per la prima volta il 15 giugno per un totale di cinque incontri. A causa delle dimissioni dell'assessore Masini il 29 luglio 2015, l'approvazione del Regolamento veniva sospesa sebbene fosse stata redatta di una bozza definitiva del documento.

A marzo 2015 il gruppo consiliare del M5S aveva presentato una proposta di deliberazione riguardante l'approvazione di un *Regolamento per la Gestione dei Beni Comuni Urbani in modalità di condivisione tra Comune e cittadinanza*<sup>7</sup> (d'ora in avanti R5S) che non arriverà mai ad approvazione a causa dello scioglimento anticipato dell'Assemblea Capitolina. Una simile iniziativa era stata assunta anche dal gruppo consiliare di SEL, parte della maggioranza, non giungendo mai, anche essa, all'approvazione.

Mentre il testo del RTI si era ispirato al modello di regolamento in fase di approvazione a Torino, i Regolamenti proposti da M5S e SEL erano dichiaratamente ispirati a quello del comune di Chieri.

Rifacendosi a una possibile comparazione tra i vari modelli avanzata da Fabio Giglioni (2014), sulla base di sette parametri - i principi, i soggetti, le ricadute organizzative, il modello di amministrazione, la rilevanza dei beni privati, gli strumenti di sostegno e le garanzie - è possibile tentare un confronto dei modelli proposti espressione delle parti politiche che sono state effettivamente coinvolte nel governo cittadino. In questa sede saranno quindi analizzati quelli prodotti da RTI e R5S.

A fronte dell'enunciazione di principi generali simili, nel RTI sono considerati "Cittadini Attivi" i cittadini singoli e associati in formazioni di natura anche imprenditoriale mentre nel R5S si introduce un nuovo soggetto, la cosiddetta "comunità di riferimento". In proposito, in analogia con il Regolamento di Chieri, la comunità di riferimento ha le caratteristiche di «un soggetto collettivo che non è riconducibile alle realtà associative di persone che il nostro ordinamento già conosce» tanto che il regolamento ha bisogno di prevedere un titolo apposito che disciplina i meccanismi di funzionamento. (Giglioni 2014). I due regolamenti appaiono simili riguardo al modello organizzativo che in entrambi i casi prevede l'istituzione di un ufficio centrale di raccordo. Tuttavia, la necessità di coordinamento con i municipi è menzionata nel RTI ma assente nel R5S. Questa impostazione è probabilmente da mettere in relazione con l'*input* centrale che ha coinvolto solo il personale dei Dipartimenti pur dichiarando l'intenzione di recepire suggerimenti dai municipi per la versione definitiva (Arena, 2011).

Entrambi i modelli si basano su patti con le parti sociali - di *collaborazione* nel RTI e di *condivisione* nel R5S - che, nel caso del R5S, possono essere anche di natura informale con la previsione di un meccanismo di silenzio-assenso dell'amministrazione rispetto a interventi di cura o rigenerazione effettuati *ex ante*. Nel R5S si fa inoltre riferimento al coinvolgimento delle comunità in

---

<sup>7</sup> N.61/2015 Prot. N. RC 7982/2015.



processi decisionali e di programmazione, prefigurando un allargamento della portata degli *output* del processo a strumento di *policy making*.

Un'altra differenza riguarda l'estensione della misura ai beni privati, considerati dal RTI ed esclusi dal R5S. Il RTI è inoltre più contenuto riguardo agli interventi di sostegno, prevedendo l'esenzione dal canone COSAP per le iniziative di pubblica utilità, la possibilità di ricorrere a piccole forme di autofinanziamento, il sostegno con mezzi e risorse umane da parte degli uffici comunali e l'affrancamento dei costi di canone e utenze per l'utilizzo degli spazi. Nel R5S è invece prevista una forma di sostegno economico tramite rimborsi per le spese sostenute, anche di tipo tecnico, professionale e di consulenza. Nel R5S è ribadita in più punti l'esclusione di ogni possibile ricaduta commerciale o imprenditoriale mentre tale possibilità non appare preclusa dal RTI. Questo elemento è funzionale alla diversa visione del sostegno, che nel R5S è orientato verso l'erogazione di contributi pubblici mentre nel RTI prevede delle forme di auto-sostenibilità economica.

L'ultimo parametro, le garanzie, è un ulteriore elemento di diversità. Nel RTI è presente un comitato per la conciliazione facoltativa delle controversie mentre nel R5S la procedura di risoluzione extragiudiziale è pregiudiziale al ricorso alle ordinarie giurisdizioni civili e amministrative. Benché sia apprezzabile il tentativo di offrire garanzie di effettività alle procedure partecipative dei beni comuni, anche in questo caso potrebbe essere dubbia «la legittimità del ricorso alla fonte regolamentare per condizionare l'accesso alla giustizia» (Gigliani, 2014).

In seguito all'insediamento della sindaca Raggi nel giugno 2016, il *Regolamento per la gestione dei beni comuni* non ha ripreso il suo iter nonostante ne fosse presente un generico richiamo nelle linee programmatiche.

Un riferimento più puntuale è invece contenuto nelle *Linee Guida per l'Agenda Digitale di Roma Capitale* emanate dall'Assessorato Roma Semplice e approvate dalla Giunta nell'ottobre 2016. Nel programma delle *Azioni prioritarie da sviluppare nel periodo luglio 2016-dicembre 2017* è inserita «la definizione e adozione di un Regolamento dei beni comuni, per consentire pratiche di innovazione sociale, anche in raccordo con l'iniziativa Roma *Smart City*»<sup>8</sup> mentre nelle *Linee di azione 2018-2021* è indicato l'avvio della sperimentazione attuativa del Regolamento dei beni comuni.

Nel corso della nuova consiliatura un gruppo di consiglieri di centro-destra ha depositato, a maggio 2017, una proposta di *Regolamento per collaborazione tra Cittadini ed Amministrazione Capitolina per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani e di spazi urbani di Roma Capitale, denominato Baratto Amministrativo*. Questa proposta, pur mantenendo per gran parte lo schema del Regolamento di Bologna, introduce l'elemento del baratto amministrativo la cui pertinenza nell'ambito del concetto di sussidiarietà è stata criticata da Labsus in quanto si innesta su rapporti giuridici asimmetrici, poiché le due parti coinvolte sono in una relazione vincolata e di subalternità.

Nello stesso periodo, il gruppo capitolino del PD ha presentato una *Proposta di*

<sup>8</sup> Memoria di Giunta Capitolina *Linee Guida per l'Agenda Digitale di Roma Capitale*, allegato A, par. 7 *Open Government*, comma 10.

*adozione del regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani* sul modello del Regolamento adottato dal Comune di Brescia. Anche in questa proposta compare l'assimilazione tra la collaborazione e il baratto amministrativo mentre il diritto di rilasciare il consenso per i patti è attribuito in via esclusiva alla Giunta comunale, lasciando alla parte amministrativa il solo ruolo della responsabilità istruttoria. Questo approccio genera una possibile forma di ambiguità rispetto al principio della distinzione delle funzioni tra indirizzo politico e amministrazione.

Infine, un'ulteriore iniziativa è stata intrapresa dal Municipio Roma II la cui Giunta, con una delibera del Novembre 2016, ha emanato uno *Schema di Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni* sul modello del RTI, reso nullo dall'Avvocatura Capitolina che ha stabilito l'incompetenza del Municipio riguardo a una materia comunale.

Per concludere, il dibattito riguardo l'adozione di un regolamento per la gestione dei beni comuni è, ad oggi, estremamente vivo a Roma e riguarda in modo trasversale tutte le principali forze politiche. Ciò rende evidenti delle aspettative nei confronti della supposta capacità di tale strumento di risolvere problemi consolidati della città per i quali strumenti tradizionali si sono rivelati inefficaci ma anche, forse, un diffuso utilizzo retorico di formule quali *beni comuni* o *amministrazione condivisa*. Inoltre, in particolar modo nelle proposte formulate dalle forze politiche di opposizione, alcuni elementi, che dovrebbero rappresentare i prerequisiti di contesto per l'adozione del regolamento – a partire dall'effettiva capacità del corpo dell'amministrazione capitolina di interagire con le richieste di collaborazione dei cittadini – non sono oggetto della necessaria attenzione prefigurando la mera riproposizione di modelli mutuati da altri contesti.

## 2.2 | Linee guida per adozioni di aree verdi e aree cani

La manutenzione e la gestione del verde pubblico sono tra le *issue* dominanti nelle politiche di gestione dei beni comuni urbani. Alcune metropoli hanno generato al riguardo delle *policy* con risultati consolidati come ad esempio Parigi, con il programma *Main Vert* che prevede la creazione di giardini condivisi, e New York che ha da tempo istituzionalizzato i *Community Garden* attraverso il programma permanente *Green Thumb* (Coppola, 2012). I motivi della diffusione sono non solo nei vantaggi dello sgravio manutentivo da parte dell'amministrazione ma soprattutto nell'inclusione delle comunità residenti nella cura e nella gestione dello spazio pubblico. Queste iniziative hanno determinato talvolta l'incremento del coinvolgimento della comunità in alcune decisioni strategiche, provocando dei cambiamenti nelle politiche pubbliche locali riguardanti l'uso dello spazio, sottraendo, ad esempio, alcune aree interessate dalla gestione condivisa a progetti edificatori o a cambi di destinazioni d'uso rispondenti a interessi di tipo commerciale (Ostrom, 2000; Rosol, 2010).

Anche l'amministrazione capitolina ha promosso azioni in questo ambito, che è utile valutare nella prospettiva di un maggiore o minore allargamento della *governance* per i beni comuni.

Anche a causa dello *sprawl* urbano nelle aree periferiche e delle opere compen-

sative dei programmi urbanistici (Baioni, in questo volume), il verde urbano di Roma è in costante progressivo aumento a fronte della riduzione dell'organico del Dipartimento Tutela Ambiente, riconducibile al processo di neoliberalizzazione dell'azione pubblica che ha investito la politica romana dall'inizio degli anni 90. Nel caso del Servizio Giardini, si è assistito a una progressiva esternalizzazione dei servizi di manutenzione del verde ora affidati in prevalenza a cooperative sociali di tipo B secondo un modello che appare collusivo e inefficace, considerato il basso livello della manutenzione degli spazi verdi in particolar modo nelle aree periferiche.

Già dal 1995 l'amministrazione Rutelli aveva introdotto una serie d'iniziative per coinvolgere i privati nella gestione del verde pubblico. Riconoscendo l'impossibilità da parte dell'amministrazione di far fronte ad adeguamenti e manutenzione erano stati introdotti diversi modelli di *partnership*: i Punti Verdi Qualità, i Punti Verdi Infanzia e i Punti Verdi Cittadini, fattispecie – quest'ultima – che si presentava quale modalità di convenzionamento fra cittadini e amministrazione a costo zero.

Nel 2014, la Giunta Marino intervenne con l'approvazione delle *Linee guida in materia di 'adozione di aree verdi' di Roma Capitale in consegna al Dipartimento Tutela Ambientale - Protezione Civile*<sup>9</sup>

Nonostante la presenza di alcuni richiami alla sussidiarietà orizzontale e alla collaborazione, il modello proposto si discosta significativamente dal Regolamento, prevedendo procedure di adozione “in conformità a specifici standard tecnico-operativi definiti unilateralmente dal competente Ufficio Comunale” per periodi di tempo determinati e “senza oneri finanziari a carico dell'Amministrazione» (cit.) secondo un modello chiaramente asimmetrico di rapporto tra Amministrazione e cittadini e privo di qualunque tipo d'incoraggiamento all'iniziativa dei cittadini adottanti. Inoltre, rispetto agli stessi casi internazionali citati nelle linee guida, non vi è alcuna previsione di un effettivo supporto economico dell'amministrazione per garantire la sostenibilità delle adozioni quali il sostegno con mezzi, fondi e oppure agevolazioni per iniziative di autofinanziamento.

Un dispositivo simile è presente nella *Linee guida in materia di adozione di aree cani di Roma Capitale in consegna al Dipartimento Tutela Ambientale* del 2014<sup>10</sup> che norma l'adozione di aree cani da parte di cittadini singoli e associati. Tali linee guida – che prevedono uno stringente disciplinare tecnico manutentivo motivato anche da ragioni sanitarie - s'inseriscono in un contesto diverso dal precedente poiché si rivolgono, come anche il provvedimento in seguito intrapreso in merito all'adozione di orti e giardini urbani che non saranno trattati in questa sede, a delle comunità precostituite e ristrette che hanno una forte motivazione al mantenimento di un'area specifica.

In sintesi è possibile definire tali accordi come dei partenariati per la gestione di un bene comune, la cui posta in gioco a livello *micro* riguarda per gli adottanti l'effettiva fruibilità di uno spazio verde di prossimità e per il Comune lo sgravio

9 Deliberazione n. 207 del 9 luglio.

10 Deliberazione di Giunta Capitolina n. 306.

dalla manutenzione e un risparmio economico. A livello superiore, la posta in gioco - non esplicitata - per i primi può prevedere la possibilità di esercitare un'interlocuzione diretta nei confronti del Municipio e del Dipartimento ponendosi in rapporto con l'amministrazione come un soggetto sociale riconosciuto e acquisendo delle prerogative negoziali. Il potenziale trasformativo delle pratiche che tali interventi rendono possibili è quindi di tipo indiretto, poiché nelle premesse normative non è postulata alcuna possibilità di co-amministrare le aree verdi adottate se non erogando gratuitamente dei servizi per conto dell'amministrazione. E' significativo rilevare come, in un documento presentato dall'assessore Estella Marino alla Conferenza programmatica del PD Roma del 28/29 novembre 2014, il nuovo modello di *governance* del verde urbano, di cui i provvedimenti in precedenza esaminati fanno parte, sia presentato come la creazione di «percorsi di cittadinanza attiva come occasioni di aggregazione sociale che favoriscano i rapporti interpersonali, la conoscenza e la valorizzazione dell'ambiente urbano, sviluppando momenti di socialità e di incontro» e come «processi di autogestione dei beni comuni e di autorganizzazione» volti a soddisfare «la domanda sociale di 'paesaggio', di 'ambiente', di 'socialità', ».

Viceversa, l'attivismo della società civile, portatrice di risorse sulla conoscenza del territorio, del verde urbano e del contesto sociale trova scarso riscontro o possibilità di interlocuzione formale nell'ambito delle azioni descritte, non generando alcun esito di tipo trasformativo sulla ridefinizione delle politiche di gestione del verde.

Da questo punto di vista, appare significativo osservare la discrepanza fra l'auto-narrazione degli attori sociali e i percorsi istituzionali che abbiamo descritto. Dal 2010 il sito Zappata Romana censisce le esperienze di *community garden* romane - ad oggi risultano mappati 102 giardini condivisi e 31 *giardini spot* - sulla base delle segnalazioni degli utenti. Da un'analisi relativa al Municipio V si desume come nella stragrande maggioranza dei casi le aree segnalate differiscano da quelle ufficialmente adottate: nessuna delle sette aree verdi ufficialmente adottate è stata censita, mentre la mappa riporta ventuno esperienze di giardinaggio o gestioni collettive in altri contesti di tipo informale, a segnalare la divergenza fra le modalità consolidate di appropriazione e riuso degli spazi verdi e i citati percorsi istituzionali.

L'amministrazione Raggi ha mantenuto una continuità d'indirizzo, pur menzionando all'interno delle *Linee programmatiche* la necessità di «predisporre forme di concessione perché le associazioni e le comunità locali possano gestire gli spazi pubblici nell'ottica della sussidiarietà». Nella *Linee Guida per il Regolamento del Verde e del Paesaggio di Roma Capitale*<sup>11</sup> dell'aprile del 2017 è presente un riferimento all'adozione delle aree verdi che possono essere concesse in adozione a cittadini e associazioni secondo modalità successivamente indicate dall'Amministrazione, senza forme di sostegno e impegnando il cittadino al rispetto di specifici standard e criteri. Con una Determinazione Dirigenziale, emessa il 3 agosto 2017, la Direzione del Dipartimento Tutela Ambiente, richiamandosi alle Linee Guida,

---

<sup>11</sup> Delibera di Giunta Comunale n.66 del 14 aprile 2017.

stabilisce una procedura per le attività di cura volontaria, anche occasionale, del verde pubblico da parte di cittadini e associazioni, subordinandola al rilascio di un'autorizzazione in cui viene richiesta ai volontari la contrazione a proprie spese di un'assicurazione con copertura RC. Questo elemento, seppur in assenza di un regolamento per l'adozione delle aree verdi conseguente alle Linee Guida, esplicita l'indirizzo dell'Amministrazione Raggi in sostanziale continuità con l'orientamento ambivalente delle gestioni precedenti riguardo alla partecipazione dei cittadini, enfatizzata nelle dichiarazioni d'intenti e sostanzialmente disattesa dalle pratiche.

### 3 | Conclusioni: la gestione condivisa romana come risorsa discorsiva

Le esperienze della stagione delle politiche partecipative romane, la varietà e la diffusione delle esperienze di gestione comuni di spazi pubblici e privati, le iniziative messe in atto dall'amministrazione per rispondere a questo tipo d'istanze, sono episodi eterogenei o possono essere considerati parte di un percorso di *policy* del quale è possibile indagare senso, direzione e relativi impatti? Le politiche relative alla gestione dei beni comuni analizzati in questa sede possono considerati in continuità con le indicazioni recepite da tempo a livello internazionale e nazionale, come ad esempio l'Agenda 21, il Libro bianco della *governance* UE del 2001, gli *Aalborg Commitments* a cui il Comune di Roma ha aderito nel 2006 e l'art. 118 della Costituzione.

Tuttavia, come abbiamo visto, tali percorsi – che pure muovevano dall'obiettivo dell'allargamento della gestione dei beni comuni alla cittadinanza – hanno fatto ricorso a modalità non sempre coerenti con le istanze provenienti dagli attori sociali stentando a riconoscere ai 'cittadini attivi' il ruolo che i principi dichiarati assegnerebbero loro. Egualmente, questi meccanismi sembrerebbero anche inefficaci nella valorizzazione delle esperienze di collaborazione già in essere e nel superamento dei limiti che queste mettono in luce.

Gli attori storicamente coinvolti nell'autogestione di aree verdi o spazi pubblici hanno generato pratiche efficaci muovendosi nell'ambito dell'informalità, talvolta coadiuvati da concessioni o affidamenti *ad hoc* da parte dell'Amministrazione. Questo regime si è svolto quindi in compensazione e a detrimento di prassi amministrative trasparenti e consolidando una *partecipazione negoziale*, che ha privilegiato degli attori con competenze strategiche nei rapporti con la politica, a danno di soggetti meno organizzati.

Questo elemento è riscontrabile anche riguardo al tema del patrimonio comunale oggetto della *Linee Guida per il riordino del patrimonio indisponibile in concessione*<sup>12</sup> emanata dalla Giunta Marino (si veda Simoncini, in questo volume). Anche all'analisi della delibera 140/2015 è evidente una contraddizione tra l'enunciazione di principi legati alla sussidiarietà o l'adesione formale a criteri di amministrazione condivisa e l'indirizzo politico incerto e ambivalente che nega, di fatto, la possibi-

---

12 Deliberazione n.140/2015.

lità di allargare e ristrutturare il campo degli attori coinvolti. In questa occasione, a fronte del prevalere di una prassi storica di tipo negoziale nell'affidamento di spazi di proprietà dell'amministrazione, si è tentata una riorganizzazione dei criteri di affidamento degli spazi pubblici. Questo intervento ha però causato delle conseguenze impreviste o indesiderate. La successiva gestione commissariale e alcune sentenze della Corte dei Conti hanno messo l'amministrazione romana sotto accusa di danno erariale accentuando la necessità di una gestione sottoposta a criteri economicistici nonostante la vocazione all'utilizzo sociale del patrimonio interessato.

Dall'analisi di queste azioni emerge come i beni comuni e l'amministrazione condivisa, per quanto ricorrenti nel discorso politico e istituzionale, sono nel caso di Roma dei concetti che stentano a permeare l'azione amministrativa. Il loro costante richiamo assume le caratteristiche di una risorsa discorsiva, un *common washing*, di cui le istituzioni e la politica sembrano avvalersi per riproporre e consolidare la tradizionale modalità di azione pubblica, sebbene apparentemente dichiarandone l'inadeguatezza e l'inefficacia.

## Riferimenti bibliografici

- Arena G. (1997), "Introduzione all'amministrazione condivisa. La possibilità di una riforma amministrativa degli enti locali", in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale* n. 117-118, pp. 29-64.
- Arena G. (2015), *Storia del regolamento per i beni comuni a Roma. Prima puntata*, disponibile da <http://www.labsus.org/2015/08/storia-del-regolamento-per-i-beni-comuni-a-roma-prima-puntata/>.
- Brenner N., Theodore N. (2002), Cities and the Geographies of Existing Neoliberalism, in Brenner N., Theodore N. (eds.), *Space of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Caselli R. (2017), *Monitorare i patti di collaborazione per fare emergere la 'città sommersa'*, disponibile da <http://www.labsus.org/2017/02/monitorare-i-patti-di-collaborazione-per-fare-emergere-la-citta-sommersa/>.
- Coppola A. (2012), *Apocalypse Town: cronache dalla fine della civiltà urbana*, Laterza, Roma-Bari.
- D'Albergo E., Moini G. (2016), *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- D'Albergo E., Moini, G. (a cura di, 2012), *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Aracne, Roma.
- Dipartimento Innovazione e Società (DIeS), Università degli Studi di Roma La Sapienza (2005), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Comune di Roma, Roma.
- Foster S., Iaione C. (2016), "The City as a Commons" in *Yale Law and Policy Review*, no. 34, pp. 281-349.
- Gigliotti F. (2014), *Analogie e differenze nei nuovi regolamenti sui beni comuni urbani*, disponibile da <http://www.labsus.org/2014/09/analogie-e-differenze-nei-nuovi-regolamenti-sui-beni-comuni-urbani/>.

- Gigliani F. (2016), *Brescia, Deliberazione del Consiglio comunale marzo 2016*, disponibile da <http://www.labsus.org/2016/04/brescia-deliberazione-del-consiglio-comunale-marzo-2016/>.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (1997), *Managing complex networks*, Sage, Londra.
- Lefebvre H. (2014), *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona. [Originariamente pubblicato nel 1968]
- Labsus (2015), *Rapporto Labsus 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, disponibile da [http://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto\\_Labsus\\_2015\\_Ammministrazione\\_condivisa\\_dei\\_beni\\_comuni.pdf](http://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto_Labsus_2015_Ammministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf).
- Mattei U. (2011), *Beni Comuni, un manifesto*, Laterza, Roma -Bari.
- Moini G. (2012), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, FrancoAngeli, Milano.
- Ostrom E. (2000), Collective Action and the Evolution of Social Norms, in *The Journal of Economic Perspectives*, no. 14, pp. 149-153
- Pennacchi L. (2012), *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Donzelli, Roma.
- Raffini L., Viviani L. (2011), “Il buio oltre i partiti? Partecipazione dal basso e partecipazione istituzionale ai tempi della politica reticolare”, in *Società Mutamento Politica*, no. 2, pp. 19-51.
- Roma Capitale. Dipartimento Tutela ambientale e del Verde - Protezione Civile (2012), *Relazione sullo stato dell'ambiente*, disponibile da <https://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW264502>.
- Rose C.M. (1986), “The Comedy of the Commons: Commerce, Custom, and Inherently Public Property”, in *Faculty Scholarship Series*, Paper 1828.
- Rosol M. (2010), “Public participation in Post-Fordist Urban Green Space Governance: The Case of Community Gardens in Berlin”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 34, pp. 548-563.
- Sacconi L. Ottone S. (a cura di, 2015), *Beni comuni e cooperazione*, Il Mulino, Bologna.
- Somaini E. (a cura di, 2015), *I beni comuni oltre i luoghi comuni*, IBL, Torino.
- Vitale E. (2013), *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Bari.

## Sitografia

Presentazione del progetto di governance collaborativa del Comune di Bologna, Laboratorio per la governance dei beni comuni di Bologna, disponibile su Co-Bologna, sezione Chi Siamo:  
<http://co-bologna.it/chi-siamo/>.

## Abstract

Lo sviluppo di soluzioni per lo studio dei commons e la teorizzazione della città quale common pone sfide teoriche e metodologiche multi-disciplinari. È nelle città che si manifesta con più evidenza l'evoluzione delle dimensioni di policy e la necessità di elaborare soluzioni alle sfide poste dai cambiamenti economici, sociali, ambientali che richiedono di realizzare profondi cambiamenti strutturali. Dopo una breve rassegna delle sfide di ricerca teorica e applicata in più discipline, il contributo introdurrà delle premesse metodologiche per lo studio dei processi di co-governance urbana applicati al contesto romano ed in seguito proporrà gli esiti dell'analisi del percorso di ricerca applicata realizzata nell'ambito del programma "Co-Roma" nel contesto dell'accordo di programma triennale MISE-ENEA Ricerca di Sistema Elettrico (RES) nella parte Smart City e Smart Community che prevede la sperimentazione di uno Smart District Urban Integrated Model (2015-2018).

The development of solutions for the study of urban co-governance and the theorization of the city as common poses multi-disciplinary theoretical and methodological challenges. It is in cities that the need to elaborate solutions to the challenges posed by economic, social and environmental transitions are showed more clearly. This requires an empirical analysis of the evolution of relevant urban policy dimensions. After a brief review of the challenges posed by this issue to several disciplines, from the perspective of both theoretical and empirical research, this article will introduce methodological premises for the study of the processes of urban co-governance at the neighborhood level, applied to the case of the City of Rome (Italy). The article presents the results of the first year of applied research "Co-Roma" (2015/2016) carried out within the project "Development of an integrated model of urban smart district", as a part of the three-year research program of the Ministry of Economic Development and the National Agency for research on renewable energies and new technology (MISE-ENEA) for the Research of electrical System (RES). the smart City and smart Community that provides for the experimentation of a smart District Urban Integrated Model (2015-2018).

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





# I quartieri come beni comuni. Il caso di Roma

## 1 | Introduzione

L'obiettivo di questo lavoro è contribuire allo studio dei processi di governance dei commons urbani nella città di Roma, anche attraverso l'analisi di un caso studio di design *field experiment*, il primo anno di lavoro del processo Co-Roma realizzato nell'ambito del percorso didattico LabGov<sup>1</sup> (2015/2016) nel contesto dell'accordo di programma MISE-ENEA (RSE)<sup>2</sup>, parte *Smart City e Smart Community* che prevede la sperimentazione di uno *Smart District Urban Integrated Model* (2015-2018). Il sistema urbano italiano è al contempo policentrico e centrato sul dualismo Roma/Milano (Artioli 2016) e la ricerca di una strategia di analisi per la città di Roma, oggetto di una narrazione che la inquadra come città divisa e dipendente, sospesa tra la modernità del Nord e la ruralità del Sud (Cremaschi 2014) passa attraverso un approccio di ricerca sperimentale e adattivo.

---

1 Informazioni disponibili online qui: [www.labgov.city](http://www.labgov.city).

2 Il presente lavoro illustra i risultati di un percorso ormai biennale di ricerca applicata sul tema della co-governance urbana a livello di distretto, condotto in stretta collaborazione con i ricercatori ENEA nell'ambito del Progetto Smart City and Smart Community. Si ringraziano per la collaborazione Mauro Annunziato, Claudia Meloni, Roberta Chiarini, Francesca Cappellaro, Sabrina Romano. Gli autori ringraziano per l'ispirazione continua Leonardo Morlino e Michele Sorice. L'articolo è frutto di un lavoro di mappatura online e offline condotto in diversi municipi della città di Roma in una prima fase, concentratosi nel territorio del Municipio V in una seconda fase. Il lavoro è stato condotto con la collaborazione degli studenti del LABORATORIO per la GOVERNANCE dei beni comuni del programma Soft Skills della LUISS Guido Carli, anno accademico 2015/2016, sotto il coordinamento e la supervisione degli autori, in modalità co-teaching. Gli autori ringraziano gli studenti per il loro entusiasmo e l'impegno profuso nell'esercizio.

Informazioni sulla ricerca di sistema elettrico sono disponibili qui: [http://www.enea.it/it/Ricerca\\_sviluppo/ricerca-di-sistema-elettrico](http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/ricerca-di-sistema-elettrico).

Il rapporto di ricerca relativo all'anno 2015-2016, "PROTOCOLLO METODOLOGICO PER LA COSTRUZIONE DI QUARTIERI E COMUNITÀ COLLABORATIVE URBANE (IL PROTOCOLLO CO-CITTA)" è disponibile qui: [http://www.enea.it/it/Ricerca\\_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/rds\\_par2015-023.pdf](http://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/smart-district-urbano/rds_par2015-023.pdf).

Approcci sociologici si pongono l'obiettivo di rispondere alla domanda di *cosa* sia governato nelle città e di *come* quest'attività di governo, anche in aree caratterizzate dalla sua apparente assenza, si realizzi empiricamente (Le Gales e Vitale 2015). I processi di governance di spazi e servizi urbani come commons sono connessi alle dinamiche ecologiche e alle policies di sviluppo economico locale inclusivo (Iaione 2012; 2015). Per poterle comprendere la genesi occorre osservare le città che stanno innovando le proprie strutture organizzative e al contempo le pratiche sugli urban commons. Analizzando le pratiche dell'abitare e i connessi fenomeni urbani Cellamare (2016) osserva l'esplosione di esperienze di auto-organizzazione nella periferia dove prende vita un modello di città solidale dove la progettualità civica è canalizzata nel tentativo di superare le disuguaglianze. Questi terreni di produzione di una visione urbana alternativa sono un oggetto di studio su cui concentrarsi tenendo conto degli aspetti problematici (Cellamare 2016, 170-172).

## 2 | Teoria e pratica per la governance (diritto e istituzioni) dei beni e servizi comuni urbani

L'ipotesi di partenza in cui il presente lavoro si inquadra è la definizione, a partire dai principi di design illustrati da Ostrom (1990) di una metodologia per la costruzione di forme di co-governance urbana (Iaione 2016) a livello di distretto per misurare la capacità di cooperare fra cinque diversi attori urbani/ locali (pubblico, privato, sociale, cognitivo, civico) nel produrre beni e servizi di comunità e favorire la co-creazione di istituzioni e regole per governare un distretto urbano configurando un modello di co-governance dell'innovazione urbana a quintupla elica. Rispetto a precedenti elaborazioni a partire dal modello a tripla elica (Etzkowitz & Leydesdorff 1998) evoluto poi in quadrupla (Etkowitz & Leydesdorff 2003) e quintupla elica (Lane 2016; Carayannis et al. 2012). L'emersione e soggettivazione istituzionale e giuridica dell'attore civico (cittadini attivi, innovatori sociali, artigiani digitali, agricoltori urbani, *co-workers*), è un elemento di novità del modello a quintupla elica, recepito nell' Agenda Urbana per l'UE<sup>3</sup>. Questo processo può essere connesso con processi di incremento di capitale sociale, con riflessi positivi per più attori come evidenziano ricerche empiriche che hanno rilevato un'associazione positiva tra territori con alto capitale sociale e la capacità di generare innovazione delle imprese (Laursen et al. 2011). Una strategia di co-governance urbana di distretto è volta a costruire un ecosistema istituzionale collaborativo come cornice dove situare innovazioni tecnologiche (co-progettate, co-gestite) volte ad abilitare la collaborazione, per cui occorre accompagnare le comunità urbane in processi di abilitazione della collaborazione per beni e i servizi comuni necessari al benessere dei quartieri.

---

<sup>3</sup> Affermando che per affrontare le sfide complesse che le aree urbane presentano, è importante che le *urban authorities* cooperino con NGOs, cittadini, istituzioni cognitive, imprese nel quadro definito dalle politiche pubbliche locali per un progresso ambientale, economico, sociale, culturale *Urban Agenda for the EU, Pact of Amsterdam*, Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands. Disponibile online a questo indirizzo: <http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam/>.

Il dibattito sui commons è frutto di una discussione scientifica stratificata. Ostrom (1990) ha verificato empiricamente l'ipotesi di soluzioni alternative alla dicotomia stato/mercato al fenomeno della *tragedy of the commons* (Hardin 1968) con il punto di caduta che la cooperazione può prevenire la tragedia nei *congestible commons*. Come intuì Carol Rose (1986, 711-781) contrapponendo al fenomeno della *tragedy* la *comedy of the commons* la cooperazione può favorire agglomerazione intorno ad altri tipi di *commons: constructed, open, growth-oriented* (Benkler, 2013) o *knowledge* (Frischmann et al. 2016) nei quali la maggiore partecipazione all'uso determina un fenomeno di generazione incrementale di valore o che servono a garantire democrazia e libertà (Ostrom e Hess, 2007). All'investimento sulla costruzione di una teoria generale dei *commons* si aggiungono ricerche volte a declinarla nel contesto urbano (Foster 2011, Iaione 2012, Nagendra & Ostrom 2014, Borch & Kornberger 2015; De Moor 2012, Unnikrishnan et al. 2016). Gli spazi e servizi urbani funzionali al benessere della comunità locale possono essere concettualizzati come *urban commons* (Arena & Iaione 2015) con titolarità e interessi differenziati, in cui si incrociano dinamiche che non possono rinvenirsi esclusivamente nei *congestible* né nei *constructed commons*. I servizi urbani di interesse comune si configurano come servizi di interesse generale alla cui produzione/gestione concorrano utenti e attori del sistema di co-governance. I beni comuni urbani sono infrastrutture puntuali o lineari che rappresentano un collante per le comunità urbane e il cui degrado determina per esse un diretto/indiretto degrado socio-economico. La transizione dell'oggetto di analisi dagli *urban commons* alla città come un *commons* (Foster & Iaione 2016) richiede una riflessione sull'ecosistema istituzionale e gli strumenti di governance capacitanti comportamenti collaborativi, tassello cruciale per sperimentare *policy tools* nel distretto.

### 3 | Sfide metodologiche per lo studio e la sperimentazione della co-governance urbana

Il processo Co-Roma ha adottato un approccio metodologico transdisciplinare per sfruttare sinergie metodologiche all'intersezione di diversi orientamenti di ricerca sui commons, lo sperimentalismo democratico (Sabel e Dorf, 1998), la governance locale. Discipline nell'ambito della ricerca sociale hanno elaborato tecniche innovative per studiare modelli di *open government* e il loro legame con la governance locale (De Blasio, et al. 2017) stressando la necessità di un approccio *mixed methods* (Creswell 2014). Studi sui commons hanno rilevato limiti all'utilizzo di approcci multipli (Poteete et al. 2010, 17-18): i meccanismi di avanzamento professionale nella ricerca che favoriscono la specializzazione; disponibilità di risorse, skills specifiche dei settori. Questa letteratura ha fatto ampio uso di metodi sperimentali, le cui criticità (difficoltà di riconoscere una validità esterna e risultati replicabili) hanno portato alla diffusione di esperimenti *on field*, realizzati con le comunità (Poteete et al. 2010, 263-264). La *community based participatory/ action research* (Poteete & Ostrom, 2004) prevede invece che il ricercatore svolga un lavoro volto ad abilitare l'azione dei partecipanti, mettendoli nelle condizioni di compiere azioni volte a risolvere il problema identificato. Anche questi contributi

presentano difficoltà di generalizzazione. I *findings* degli studi sperimentali sulla partecipazione e le politiche pubbliche presentano criticità simili, poiché i *lab experiments* non tengono conto del fatto che le reazioni delle persone in un setting artificiale sono lontane da quelle che avrebbero nella realtà (Font et al. 2012). L'artificialità degli esperimenti laboratoriali e l'eterogeneità dei dati provenienti dall'applicazione del metodo sperimentale allo studio di fenomeni sociali contemporanei mette in discussione il paradigma galileiano e positivista applicato alle scienze sociali: la diffusione di metodologie innovative che adattano il paradigma sperimentale a questi oggetti di studio particolari è un tentativo di rispondere alla sfida (Font et al. 2012, 12-14). L'approccio *design experiment* combina l'*action research* con un'attenzione al rigore metodologico. Il ricercatore progetta l'esperimento partecipativo per sperimentare protocolli elaborati nella ricerca teorica (Bakker & Denters 2012) e comprendere cosa funzioni e cosa no negli stadi primordiali di un intervento di policy in un setting realistico, avvalendosi di facilitatori ma collaborando a stretto contatto con il target della policy e i *policy maker* (Stoker & John 2009, 360). L'ecologia urbana suggerisce (Evans 2011) un approccio scientifico alla città applicato e sperimentale e la realizzazione di multipli esperimenti di governance innovativi e *low cost* che massimizzino le possibilità della città come laboratorio nel mondo reale.

### 3.1 | La sperimentazione del processo Co-città a Roma.

Nella ricerca sui processi di trasformazione della città di Roma dal punto di vista delle politiche e pratiche dell'abitare sono state intrecciate metodologie quantitative con un lavoro di osservazione sul campo per rilevare le dimensioni legate alla vita quotidiana degli abitanti delle periferie romane come fattore interpretativo dei processi di urbanizzazione (Cellamare 2016). Lavori di *mapping* nella città di Roma si stanno focalizzando su processi di auto-gestione di spazi abbandonati (piattaforma Reter<sup>4</sup>) o rappresentazioni spaziali di indicatori socio-demografici rilevanti (MappaRoma<sup>5</sup>) che restituiscono l'immagine di una città bicefala: una in grado di cogliere le opportunità di sviluppo economico e una esclusa, con una concentrazione del disagio socio economico nel quadrante orientale (Tomassi et al. 2016, 13). Co-Roma ha tratto ispirazione da queste esperienze e si è concentrato sull'elaborazione di un approccio metodologico per la ricerca e la sperimentazione della co-governance urbana a livello di distretto<sup>6</sup> in 7 fasi: 1) cheap talking 2) mapping 4) practicing 5) prototyping 6) testing/evaluating 7) modeling, testandone le prime 4. Il metodo ha coniugato approcci di *field experiment* con orientamento etnografico e di *design experiment*. I seguenti paragrafi illustreranno le fasi del processo e presenteranno l'analisi dei dati

---

4 La mappatura Reter, un lavoro di ricerca di Stefano Simoncini, è disponibile online qui: <http://www.reter.org/blog/>.

5 Il progetto MappaROMA è basato sul lavoro di ricerca del Centro per lo studio della città di Roma dell'Università di Roma tre (CROMA). Informazioni sono disponibili online qui: <http://mapparoma.blogspot.it/>.

6 Sintetizzato nell'ambito del processo CO-Bologna (vd. [www.co-bologna.it](http://www.co-bologna.it)).

raccolti nel corso della fase di pratica e co-design nel cantiere selezionato per la sperimentazione, realizzata processando i dati attraverso Atlas.ti.

### 3.2 | Cheap talking on the commons.

Il cheap talk, concetto elaborato nell'ambito della teoria dei giochi (Farrell & Rabin, 1996) e sperimentato nella ricerca sulle CPRs, (Poteete et al. 2010) come comunicazione face-to-face informale senza pressioni (non vengono prese decisioni; i risultati delle discussioni non influenzano le decisioni finali) che favorisce la cooperazione. In Co-Roma è stato declinato in una fase volta a favorire, attraverso setting informali, la discussione sull'identificazione di commons rilevanti per le aree della città e di comunità attive preliminarmente all'instaurazione del processo con studiosi, esperti, rappresentanti di comunità collaborative attive in settori rilevanti per la governance dei commons (progettazione, *service design*, comunicazione, sostenibilità, governance)<sup>7</sup>. Sulla base dei suggerimenti emersi è stata elaborata un'ipotesi di indagine su 5 cantieri di sperimentazione:

1. Prenestino - Centocelle: commons industriali e urbani
2. Garbatella: commons digitali e spazi di economia collaborativa
3. Ostia: commons cognitivi
4. Aniene: commons ambientali
5. Appia Antica: commons culturali

### 3.3 | Mapping analogico e digitale.

Il mapping si sviluppa in una direzione analogica e digitale. Il mapping è frutto di un lavoro di analisi individuale/di gruppo, attività di ascolto e conoscenza dei commons urbani e degli attivatori volto a evidenziare limiti e debolezze dei cantieri di pratica sperimentale ipotizzati a valle del cheap talk facendo emergere il cantiere e la comunità che presenta le caratteristiche idonee all'accesso alla fase di prototipazione della governance. Il mapping è diviso in 4 fasi: 1) conoscenza del territorio reperendo dati territoriali su popolazione, servizi, accessibilità e mobilità 2) Mapping degli attori pubblici/privati/civici esistenti 3) Mapping dei beni e servizi comuni urbani e degli attivatori di commons in ogni cantiere 4) Sopralluoghi esplorativi e partecipazione ad attività pubbliche. Per ognuna delle aree identificate a valle del cheap talk sono state realizzate le prime tre fasi di mapping (coinvolgendo gli studenti guidati da esperti dei 4 settori e da rappresentanti di comunità collaborative<sup>8</sup>) a valle delle quali è stata identificata

---

<sup>7</sup> Tra i partecipanti, si ricordano: Sheila Foster (professore di property law, Georgetown University) Paola Cannavò, (professore di architettura, UniCal) Flavia Barca (esperta di economia culturale), Massimo Alvisi, (architetto, tutor RenzoPiano G124), Michele Sorice (professore di sociologia politica, LUISS) Mattia Diletti, Liliana Grasso e Silvia Luccarini (Mappailpd) Enrico Parisio (co-working Millepiani) Luca D'Eusebio (Hortus Urbis) Francesca delle Vergini, (esperta di politiche pubbliche per l'educazione) Serena Baldari (L'Alveare) Maurizio Moretti (master planner del V Municipio e PRINT Cantarini) Mattia Diletti, Ilaria Vitellio (MappiNA) Giulia Pietroletti (dottoranda Sapienza) Stefano Simoncini (Reter – NCP). Dino Amenduni (Proforma); Nicola Cabria (Human Foundation); Giorgio De Finis (MAAM), Simone d'Antonio (ANCI).

<sup>8</sup> La griglia analitica utilizzata per selezionare le unità di analisi di partenza è elaborata sulla base dell'analisi e sintesi della letteratura si basa sui tre elementi costitutivi della nozione di urban

un'ipotesi di lavoro su 4 zone. Di seguito esempi di commons mappati:

1. Prenestino-Centocelle: Ex Fabbrica Cantarini, co-working L'Alveare, scuola Pisacane/spazi inutilizzati adiacenti; Giardino San Galli, eco-museo casilino *Ad Duas Lauros*<sup>9</sup>;
2. Garbatella: coworking Millepiani<sup>10</sup>;
3. Ostia: Istituto tecnico Carlo Urbani;
4. Appia Antica: Hortus Urbis<sup>11</sup>.

Nella fase dei sopralluoghi e ascolto studenti e tutor hanno visitato e interagito con gli attori operanti nelle zone selezionate, tra cui “imprese” generatrici di attività e partecipazione (*co-working*, orti urbani) scuole, spazi abbandonati. Per il *mapping* digitale è stato costruito uno strumento aperto di *dissemination, communication, engagement*, “I beni di Roma”<sup>12</sup>, su cui si può aggiungere una risorsa attraverso un questionario che ricalca la griglia analitica usata nel *mapping* analogico. Dal *mapping* è emerso che la zona urbana di sperimentazione corrispondente al Municipio V presentasse le condizioni ottimali dato numero e intensità dei casi mappati.

### 3.4 | Practicing: i cantieri di sperimentazione

Il *practicing* ha avuto ad oggetto la progettazione/realizzazione di micro-interventi di collaborazione civica *low cost* e *low commitment* dall'accentuato carattere relazionale (creazione di un orto condiviso, micro-rigenerazione spazi) per distillare il cantiere con le caratteristiche idonee per la prototipazione. Date le dimensioni del Municipio (245.000 abitanti e 26.976 km<sup>2</sup>/q) si è ristretto il raggio di azione a tre micro-zone di sperimentazione: Tor Pignattara/Casilino (Scuola Elementare) Centocelle/Alessandrino (Giardino di piazza San Felice da Cantalice) Tor Sapienza/Tor Tre Teste (PRINT Tor Tre Teste). Sono stati realizzati sopralluoghi e sessioni di *co-working* con il coinvolgimento di residenti. In due cantieri non si sono sviluppati interventi, per motivazioni da rinvenirsi essenzialmente nella non condivisione del metodo di pratica sperimentale e la

---

commons. Per la definizione di Common Pool Resources vd., E. Ostrom (1990); per l'analisi degli Open/Productive/Knowledge/Constructed, Infrastrutture Commons e I meccanismi di peer to peer production vd. Benkler (2016); Ostrom & Hess (2007); Madison et al. (2016); Frischmann, (2012); le riflessioni sulla peer to peer knowledge production di Kostakis & Bauwens (2014). De Moor (2009; 2012, 269-290) suggerisce di considerare i commons a partire da una triplice dimensione: risorsa (sistemi di risorse naturali condivise); regime di proprietà comune; rapporto risorsa-utenti da cui scaturisce una *Common Pool Institution*. Per una griglia teorica della definizione dei principi di design applicabili al governo della città come un commons, vd. Foster & Iaione (2016).

9 L'ecomuseo Casilino Ad Duas Lauros copre un'ampia area del territorio, che si estende anche a Tor Pignattara e Pigneto e organizza settimanalmente degli itinerari di carattere storico-culturale all'interno del Municipio. Informazioni sui percorsi dell'Ecomuseo sono disponibili qui: <http://www.ecomuseocasilino.it/>.

10 Informazioni sul Co-Working Millepiani sono disponibili qui: <http://www.millepiani.eu/>.

11 Hortus Urbis è un orto urbano a vocazione sociale: <http://www.hortusurbis.it/>.

12 I dati raccolti e il corpus di conoscenza prodotti sono disponibili sulla piattaforma “Co-Roma” qui: <http://co-roma.it/il-processo/>.

predilezione, rispetto ad approcci di co-design, di approcci assembleari e nella necessità di concentrarsi sulla finalizzazione di progettualità precedenti. Il cantiere Centocelle è proseguito, dopo un primo contatto con realtà di attivismo civico avvenuto attraverso l'intermediazione dell'istituzione municipale, che stava cercando di aggregare energie intorno al Parco Archeologico di Centocelle con l'organizzazione (7/05/2016) di una giornata-evento presso l' "Isola Felice", giardino attiguo alla Chiesa di San Felice in cui è avvenuta la consegna dell'orto in cassoni realizzato dagli studenti, all'Associazione 100 e a Capo che ha adottato lo spazio. La giornata è stata un importante momento di incontro con abitanti e comunità attive del quartiere.



Figura 1 | Posa dell'orto in cassoni presso giardino Isola Felice, Quartiere Centocelle, 07/05/2016.  
Fonte: foto originale degli autori.

### 3.5 | Co-design e prototipazione

La fase di co-design prevede la realizzazione di percorsi guidati da facilitatori professionisti di accompagnamento di processi di auto-organizzazione per la costruzione di schemi di governance per i commons urbani. In seguito all'evento di *placemaking* (07/05/2016) è stato avviato un percorso di co-design per definire, strutturare e organizzare l'obiettivo che accomunava gli attori civici che hanno manifestato interesse nelle fasi precedenti e aperto a tutti gli interessati. Tra il 9 giugno e il 5 ottobre sono stati condotti n. 6 workshop (3 ore). Al laboratorio, realizzato all'interno di contesti simbolici per il quartiere, hanno partecipato circa 60 persone (15 realtà associative, cittadini, rappresentanti delle istituzioni locali) progressivamente ridottasi a un piccolo gruppo. I partecipanti hanno subito identificato il Parco di Centocelle come commons intorno cui coalizzarsi e **più avanti** sulla realizzazione di eventi di *placemaking* e sulla rigenerazione di un'area

abbandonata con finalità di inclusione sociale e miglioramento dell'accesso al Parco. Le operazioni sono documentate sulla pagina Facebook auto-gestita<sup>13</sup>. Al termine, la Comunità ha steso un Protocollo di collaborazione temporaneo e uno schema di governance verificando l'adesione di altre realtà civiche, presentato la Comunità alle Istituzioni e progettato attività di monitoraggio e micro rigenerazione nel Parco (adozione di un albero durante una festa pubblica, 9/10/2016).



Figura 2 | Co-design Lab presso Casa della Cultura Villa De Sanctis, quartiere Centocelle, giugno 2016. Fonte: Foto originale degli autori.

La codifica dei dati raccolti nel corso del processo (*field notes* raccolti nel corso di incontri e sessioni di co-design nel cantiere Centocelle 06/2015-10/2016) ha individuato un set di *codes*: *Resource*; *Role of Public Institution*; *Regulatory slippage*; *Urban Coalescence*; *Appropriation of the commons*; *Productivity of the resource*; *Civic collaboration*; *Equality concerns*; *Small scale regeneration*; *Relation with the Roma Families*.

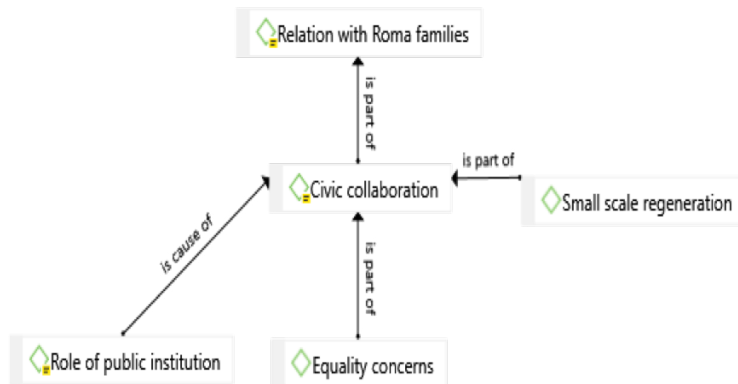


Figura 3 | Coding with Atlas.it.

13 La pagina Facebook auto-gestita dalla Comunità è disponibile qui: <https://www.facebook.com/comunitaparcopubblicocentocelle/>.



In primo luogo, è possibile analizzare le variabili intervenienti sulla situazione di partenza del commons oggetto del percorso. La situazione percepita come problematica dagli attori è connessa con la percezione di scarsa sicurezza nel parco e con fenomeni di appropriazione. Questo è **sintetizzabile con** il fenomeno definito *regulatory slippage* (Foster 2011) che si verifica quando la capacità di governo del commons viene meno significativamente per cause da rinvenirsi tra l'altro nella stratificazione e sovrapposizione delle competenze anche istituzionali che espone la risorsa a un uso rivale e non regolato. Si rileva poi la *urban coalescence* poiché l'area su cui insiste il commons è **capace di aggregare più** aree del Municipio e contiene beni archeologico-culturali sotto il controllo della Sovrintendenza. Questa proprietà della risorsa è una complessità dal punto di vista dell'intervento istituzionale ma viene identificata come potenzialità e leva di sviluppo, poiché rende il Parco una piattaforma potenzialmente capace di creare agglomerazione di energie e reti sociali eterogenee.

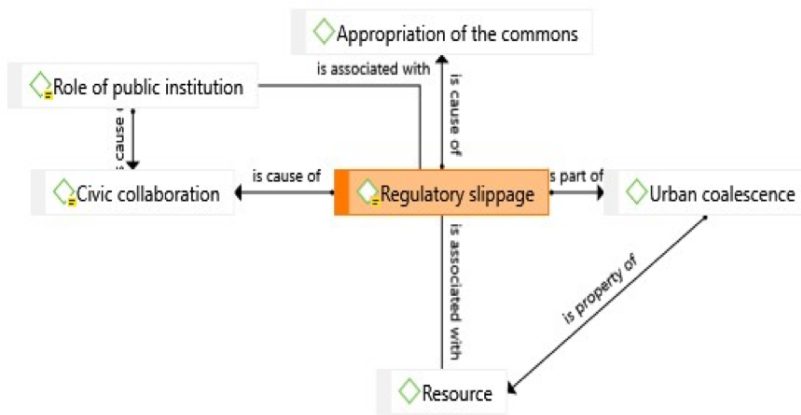


Figura 4 | Coding with Atlas.it

Oltre al *regulatory slippage* e l'*urban coalescence*, emerge un'altra caratteristica fondamentale della risorsa rispetto alla governance, ovvero il patrimonio archeologico e il valore ambientale che contribuirebbero alla *productivity of the resource*. Si percepisce la difficoltà nel garantire una presenza proattiva e un impegno istituzionale sostanziale ma è proprio per la capacità istituzionale di fare governance a livello di quartiere che si innesca la collaborazione tra associazioni diverse che stavano lavorando per lo stesso scopo. La fiducia nelle istituzioni è dunque rinforzata dal processo, non indebolita. Gli attori manifestano il bisogno di realizzare attività dal basso impegno che garantiscano momenti di cooperazione e socializzazione rinforzando il senso di responsabilità verso il quartiere. In quest'ottica vengono organizzati eventi di cooperative placemaking, a Piazza San Felice (07/05/2016) o di pulizia del Tunnel<sup>14</sup> (17/12/2016) e periodiche operazioni di pulizia e micro-rigenerazione. Emerge la relazione con famiglie

<sup>14</sup> Situato all'interno del Parco costruito nel periodo fascista per realizzare una "metropolitana".

Roma che vivono in prossimità del Parco (con le quali i partecipanti si relazionano gradualmente, anche grazie alla partecipazione spontanea alle operazioni di micro rigenerazione) e l'orientamento della co-governance su *equality concerns* in funzione della creazione di opportunità che ne favoriscano l'inclusione, la creazione di opportunità di reti di comunità e sviluppo economico locale inclusivo.

#### 4 | Conclusioni

La riflessione sul framework della co-governance urbana a livello di distretto e l'analisi del processo Co-Roma fa emergere alcuni argomenti interpretativi e suggerimenti di linee di ricerca. Il processo, nel corso del primo anno di lavoro, ha identificato una zona di sperimentalismo urbana definita complessivamente "Cantiere Co-Distretto Roma Sud Est"<sup>15</sup> come cantiere a valle di un processo di *mapping* volto a identificare la presenza di commons e attivatori di commons, esistenti o potenziali. Questo risultato è da approfondire alla luce di dati econometrici e urbanistici per verificare che l'area identificata rappresenti un'interruzione rispetto ai quadranti corrispondenti dal punto di vista dello sviluppo economico e urbanistico. Sulla base dell'analisi dei dati emersi dal *mapping* si potrebbero trarre spunti di riflessione sulla geografia socio-ecologica della città attraverso la lente dei commons, da integrare con dati provenienti da altri esercizi di *mapping* che restituiscono interessanti spunti di riflessione sull'analisi delle disegualianze nelle periferie romane. Tra gli spunti di riflessione emersi dal *mapping* rileva la predominanza della capacità collaborativa della città intorno alla cultura e ai beni culturali (parchi e ville storiche) che opera un collegamento con il framework europeo della governance partecipativa della cultura e approcci più avanzati come la *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società* (Faro Convention 2005) che definisce *heritage community*: "un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell'eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un'azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future" (art. 2) costruendo un "*common heritage of Europe*" (Art. 3). Le fasi di practicing, co-design e prototype hanno portato alla costituzione di una comunità collaborativa. Il calo della partecipazione nel corso del co-design può essere dovuto a diversi fattori. Le fasi del processo sperimentate prevedono una modalità di accesso elettiva con un design costantemente aperto in ogni sua fase: la partecipazione di singoli e realtà associative esistenti doveva essere guidata da una forte motivazione e dalla condivisione della visione progettuale di medio e lungo periodo legata alla collaborazione civica come metodo distinto e complementare rispetto al ruolo di *advocacy* che la cittadinanza attiva ricopre. Nel lungo periodo, il processo tende a evolvere intorno ad attori civici con motivazione intense e proattività con un approccio orientato all'auto-imprenditoria civica.

---

15 La narrazione del "Cantiere Co-Distretto Roma Sud Est" dei laboratori di co-design e dei cantieri di sperimentazione è invece disponibile, sempre sulla piattaforma Co-Roma, qui: <http://co-roma.it/co-roma-2/cantiere-co-distretto-roma-sud-est/>.

## 4.1 | Ecosistema istituzionale e spazi di learning per la co-governance urbana a livello di distretto

Il processo di sperimentazione della co-governance urbana a livello di distretto era volto a far emergere una serie di riflessioni traducibili in *policy recommendations*. Da una parte, attraverso una sperimentazione di attivazione di processi di auto-organizzazione intorno ai beni comuni urbani, osserviamo l'emersione di micro-coalescenze urbane adattando il framework delle coalescenze territoriali avanzato da Calafati (2006). L'interpretazione del caso, sulla scia di quanto affermato nella premessa teorica e metodologica, porta da una parte a confermare l'ipotesi che i controbuti offerti dalla letteratura sui commons siano validi anche nell'applicazione ai contesti urbani, dall'altra emerge la necessità di operare adattamenti. Ai commons urbani è possibile applicare molti dei principi di design elaborati dalla ricerca sulle CPRs, in particolare la nestedness (n. 8) e la non-escludibilità che li rendono piattaforme che creano reti sociali e istituzionali e disegnano geografie urbane che non ricalcano i confini amministrativi dei quartieri. L'ipotesi che il lavoro di sperimentazione presentato in questo articolo ha generato e (da indagare in successivi lavori che verificheranno l'ipotesi di entry points alternativi) è che questi fenomeni di micro-coalescenza urbana intorno ai commons urbani indichino delle zone di sperimentalismo urbano, che possono essere facilitate attraverso spazi di learning e governance. Il modello di *collaboratorio* e di un'agenzia per i commons sono possibili prototipazioni di simili spazi. Ricalcando i profili di titolarità diffusa e interessi differenziati presentati dai commons urbani ed espressi dalle micro-coalescenze urbane che si formano intorno ad essi, un'ipotesi di lavoro è la formazione di un'agenzia per i beni comuni di Roma (ABC Roma) non basata esclusivamente sui confini amministrativi dei Municipi, adattando il modello delle *Regies de Cartier*<sup>16</sup>. L'efficacia delle policies per l'equità territoriale sembra associata all'intervento di un soggetto intermedio nella relazione stato/destinatari delle *policies*, con un ruolo di intermediazione sociale e un radicamento territoriale (Laino 2012). La Città di Reggio Emilia ha promosso la politica "Quartiere Bene Comune" per ridefinire (come conseguenza della soppressione delle circoscrizioni comunali implementata dal Decreto Calderoli) il rapporto tra il Comune e i livelli iper-locali come i quartieri, le fazioni, le ville (Levi, 2018). A livello nazionale, rileva l'esempio dell'Agenzia Pilastro Nord Est di cui sono soci fondatori il Comune, il Quartiere San Donato, il Centro Agroalimentare, il centro commerciale Meraville, l'Università di Bologna, l'associazione di comunità Mastro Pilastro, ACER, Fondazione Unipolis, EmilBanca. A Roma il caso dell'Agenzia di Quartiere Tor Sapienza<sup>17</sup> composta di 23 associazioni civiche può presentare un terreno fertile per un'evoluzione in questo senso. L'agenzia agirebbe come

16 Agenzie *no profit* coordinate a livello nazionale che si occupano dello sviluppo locale e di comunità fornendo aiuto ai residenti nel trovare lavoro investendo nelle infrastrutture di quartiere. Maggiori informazioni sono disponibili online qui: <http://www.regiedequartier.org/>.

17 Il blog dell'Agenzia di Quartiere Tor Sapienza è disponibile online qui: <http://agenziadiquartieretorsapienza.blogspot.it/>.

istituzione per la governance policentrica di distretto che promuove sviluppo economico locale a partire dai commons, coordinando le azioni degli attori della quintupla elica e diffondendo nella città delle zone di sperimentalismo dalle quali scaturiscano partenariati pubblico-privato-commons in una logica di Urban Loosely Coupled Systems. Ciò comporta riflessioni di diritto urbanistico. Urbani (2017) ha ragionato sul Prg anche alla luce delle necessità di ridurre il consumo di suolo e della rigenerazione urbana: “cos’è l’interesse locale? (..) Il prg – nella sua logica prescrittiva – deve riguardare ancora l’intero territorio comunale o deve misurarsi con il principio di coesistenza e convivenza della *civitas* secondo l’interpretazione data da Feliciano Benvenuti (1956)?”. Calafati (2006) ha posto l’attenzione sui sistemi urbani come unità di analisi spostando il focus sull’organizzazione territoriale effettiva considerando la concentrazione dei processi socio-economici. Adattato al livello di distretto - in una città fatta di tante città (Cellamare 2016) – ciò si tradurrebbe in un Micro Sistema Istituzionale Urbano. L’azione di un agente coordinatore che e faciliti la governance può essere accompagnata da ambienti di *learning* che facilitino la collaborazione. Ostrom ed Hess (2007) hanno sottolineato il ruolo cruciale dell’interoperabilità digitale, l’open access, i collaboratori e network della conoscenza nella *commons-based production*. L’idea alla base del concetto di collaboratorio nella *computer science* è che la conoscenza sia un’attività inestricabilmente collaborativa (Finholt 2002, 73-107). I collaboratori sono laboratori virtuali di ricerca e sperimentazione per condividere risorse e dati e sviluppare soluzioni innovative superando le barriere tra discipline. Esperimenti di collaboratori sono stati realizzati nell’ambito della ricerca tecnologica e biologica (Finholt 2002, 82) o dell’energia (Grimes, 2016). Il collaboratorio può essere uno spazio fisico e digitale. Fisico, dove far convergere energie del territorio (innovatori sociali/creativi imprese, scuole, università, centri di ricerca, associazioni, istituzioni) che attraverso il co-design sintetizzino la conoscenza locale potenziandola e canalizzandola, permettendo di allineare gli interessi e far emergere intuizioni che entrando in connessione tra loro e con il distretto si trasformino in servizi di interesse comune. Ciò attiverebbe processi di *mutual learning* con effetti di *rescaling* (come supporto al riorientamento professionale) in chiave di alfabetizzazione digitale, rivolto a persone/gruppi sociali che presentano problematiche legate alla digitalizzazione come i NEET (Tornham & Gómez Cruz, 2017). Digitale, attraverso una piattaforma di *e-learning by action* dove gli attori potranno scambiarsi esperienze ed esercitarsi con strumenti giuridici, economici, didattici per avviare processi di *governance* dei beni comuni urbani sulla base delle tipologie d’interesse (ambientale; culturale) e delle caratteristiche del territorio e della comunità coinvolta volti a far emergere forme di aggregazione di comunità a livello di distretto e dell’innovazione civica.

## Attribuzioni

Il presente contributo è frutto di un comune lavoro e di una riflessione condivisa tra gli Autori: tuttavia, ai fini dell'attribuzione scientifica, ricordiamo che il secondo paragrafo e il paragrafo 4. Conclusioni sono stati scritti da Christian Iaione, con l'eccezione del primo sotto-paragrafo delle conclusioni che è stato scritto da Chiara Prevete; il terzo paragrafo è stato redatto da Elena De Nictolis, con l'eccezione del sotto-paragrafo 3.3 e 3.4 che sono stati scritti da Chiara de Angelis. L'introduzione è frutto di un lavoro comune.

## Bibliografia

- Artioli F. (2016) "Cities in the Italian political system: incomplete actors and objects of policies", in (Cole A. & Payre R.) *Cities as Political Objects. Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Arena G., Iaione C. (2015), *L'età della condivisione*, Carocci, Roma.
- Banker J., Denters B. (2012), "Experimenting with a design experiment", *Revista International de Sociologia*, 70, 2, 121-141.
- Benkler Y. (2016), "Open access and information commons", in Francesco Parisi (ed.), *Oxford Handbook of Law and Economics: Private and Commercial Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Benkler Y. (2013), "Commons and Growth: The Essential Role of Open Commons in Market Economies" in *Chicago Law Review*, vol. 80 pp. 1499-1595.
- de Blasio E., Quaranta M., Santaniello M., Sorice M. (2017), *Media politica e società: le tecniche di ricerca*, Carocci, Roma.
- Calafati A. (2014), "The unknown Italian cities in The Changing Italian Cities: Emerging Imbalances and Conflicts", in *GSSI Urban Studies - Working Papers* 6.
- Calafati A. (2006), "Sviluppo locale e sviluppo regionale: il caso delle Marche" in *Rivista di economia e statistica del territorio*, no.1.
- Calafati A. (2009), "Sviluppo sostenibile nelle città delle Marche" Rapporto elaborato per conto della Banca Europea degli Investimenti, disponibile su European Investment Bank: [http://www.eib.org/attachments/documents/jessica\\_marche\\_calafati\\_it.pdf](http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_marche_calafati_it.pdf).
- Carayannis E. G., Barth T.D., Campbell, D., (2012), The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation, *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1:2.
- Cellamare C. (2016), *Fuori Raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli Editore, Roma.
- Cremaschi M. (2014), "Worlding, worldly or ordinary? Repositioning Rome in The Changing Italian Cities: Emerging Imbalances and Conflicts", in *GSSI Urban Studies - Working Papers* 6.
- Creswell J. (2014), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Sage Publications, London.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (1998), "The Triple Helix as a Model for Innovation", in *Science and Public Policy* 25(3).

- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (2003), "Is There a Fourth Helix?", in *Science and Public Policy*, 30, 1 55-61.
- Evans J. P. (2011), "Resilience, ecology and adaptation in the experimental city", in *Transactions of the Institute of British Geographers*, no. 36, 223-237.
- Farrell J. Rabin M. (1996), "Cheap Talk", in *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 3 pp. 103-118.
- Finholt T. (2002), "Collaboratories", in *Annual Review of Information science and technology*, 36, pp. 73-107.
- Font J., Della Porta D., Sintomer Y. (2012), "Methodological challenges in participation research", in *Revista Internacional de Sociologia*, 70, 2.
- Foster S. (2011), "Collective Action and the urban commons", in *Notre Dame Law Review*, 87, 57.
- Foster S., Iaione C. (2016), "The City as a commons", in *Yale Law and Policy Review*, 34, 2.
- Grimes H. D. (2016), Creating a 'Collaboratory' environment to transcend traditional research barriers: Insights from the United States, *Energy Research & Social Science* no. 19, pp. 37-38.
- Hardin G. (1968), "The Tragedy of the Commons", *Science*, vol. 162, Issue 3859, 1243-1248.
- Iaione C. (2012), The city as a commons, Paper presented at the Second Thematic Conference of the IASC on "Design and Dynamics of Institutions for Collective Action: A Tribute to Elinor Ostrom", 29 November - 1 December 2012, available at the Digital Library of the Commons.
- Iaione C. (2016) "The CO-city. Sharing, Collaborating, Cooperating, and Commoning in the City", in *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 75, No. 2 p. 426.
- Iaione C., Cannavò P. (2015), "The collaborative and polycentric governance of of the urban and local commons", in *Urban Pamphleeter* no. 5.
- Laino G. (2012), *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo*, FrancoAngeli, Milano.
- Laursen K., Masciarelli F., Prencipe A. (2011), "Regions Matter. How localized social capital affects innovation and external knowledge acquisition", *Organization Science*, vol. 23, 1.
- Le Gales P., Vitale T. (2013), "Governing the large metropolis. A research agenda", *Working papers du programme Cities are Back in Town*, Science Po Paris.
- Levi N. (2018), "Quartiere, bene comune. Un'esperienza di città collaborativa a Reggio Emilia", in corso di pubblicazione in Iaione C. (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana, l'innovazione sociale, l'economia collaborativa e i beni comuni*.
- Madison M.J., Strandburg K.J., Frischmann B.F. (2016), "Knowledge commons", in *Research Handbook on the Economics of Intellectual Property Law* (Vol. II – Analytical Methods), Menell P. & Schwartz D. (eds. 2016) Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- de Moor T. (2012), "What Do We Have in Common? A Comparative Framework for Old and New Literature on the Commons", *International Review of Social History*, Utrecht University, no. 57, pp. 269-290.

- Ostrom E., Hess C. (2007), *Understanding knowledge as a commons*, MIT Press, Boston.
- Poteete A, Ostrom E. (2004), “In pursuit of comparable concepts and data about collective action”, in *Agricultural Systems* no. 82, pp. 215–232.
- Poteete A., Janssen M.A., Ostrom E. (2010), *Working together: collective action, the commons, and multiple methods in practice*, Princeton University Press, Princeton.
- Rose C. (1986), “The comedy of the commons”, in *The University of Chicago Law review*, Vol. 53, pp. 711-781.
- Thornham H., Gómez Cruz E. (2017), “Immobility in the age of immobile phones: young NEETs and digital practices”, in *New media & Society* 19(11), pp. 1794-1809.
- Tomassi F., Lelo K., Moni S. (2016), “Roma tra centro e periferie: come incidono le dinamiche urbanistiche sulle disuguaglianze socio economiche”, *Conference paper*.
- Unnikrishnan H., Manjunatha H., Nagendra, H. (2016), “Contested urban commons: mapping the transition of a lake to a sports stadium in Bangalore”, in *International Journal of the Commons*, 10(1), pp. 265-293.
- Urbani P. (2017), “L’urbanistica: oltre il culto dei piani. Relazione di Paolo Urbani al Convegno AIDU Udine 29.09.2017”, disponibile su: Pausania [http://www.pausania.it/files/udine\\_oltre%20l%20urbanistica.pdf](http://www.pausania.it/files/udine_oltre%20l%20urbanistica.pdf).

## Abstract

Il presente contributo ricostruisce la storia recente del patrimonio immobiliare del Comune di Roma, con particolare riferimento alla regolamentazione e gestione del patrimonio indisponibile in concessione. Emersa a seguito dello scandalo Affittopoli, la sostanziale ‘deregulation’ del sistema di gestione di questi beni, caratterizzato da opacità e discrezionalità, ha favorito pratiche collusive ma ha altresì garantito margini di informalità in cui hanno trovato terreno fertile usi collettivi fondati su inclusione, partecipazione e cooperazione. La crisi di questo modello ha innescato nella capitale un conflitto tra un approccio centralistico e legalista della gestione del patrimonio pubblico, che assume come prioritaria la messa a reddito e le dismissioni dei beni, e la cultura e le pratiche di una variegata compagine sociale incline all’autogestione e alla valorizzazione sociale. Assumendo la prospettiva della teoria dei *commons* (materiali e digitali), il presente contributo si interroga sulle ragioni e le prospettive di questo conflitto nel quadro dell’evoluzione delle politiche nazionali sul patrimonio pubblico e degli sviluppi in atto delle pratiche sociali orientate alla valorizzazione dal basso.

This contribution reconstructs the recent history of the public real estate assets of the municipality of Rome, with particular reference to the regulation and management of assets under concession. Emerged with the ‘Affittopoli’ scandal, the substantial ‘deregulation’ of the public real estate management system, characterized by opacity and discretion, has favored collusive practices but has also guaranteed margins of informality in which collective uses based on inclusion and cooperation have found fertile ground. The crisis of this model has triggered in Rome a conflict between a centralistic and legalist approach to the management of public assets, which takes as a priority the profitability or disposals, and the culture and practices related to some heterogeneous social networks strongly inclined to the self-management and social enhancement. Assuming the perspective of the theory of commons (material and digital), the contribution questions the reasons and perspectives of this conflict in the framework of the evolution of national policies on public real estate and current developments of social practices oriented to the bottom up valorization.

**Stefano Simoncini**





# La tragedia (romana) dei beni comuni. Città e patrimonio immobiliare pubblico in transizione

## 1 | Introduzione: il paradigma della complessità e la ricodifica dei beni pubblici

Città ‘spezzata’ e ‘sub-globale’ (Violante, 2008; Ciccarelli, Gemmiti, Salvati, 2012; Marinaro, Thomassen, 2014), Roma versa oggi in una condizione che potremmo definire di ‘policrisi’ – concetto coniato dal filosofo Edgar Morin (1999) per designare l’intreccio di ‘perturbazioni’ (ambientali, economiche, sociali, culturali e politiche) prodotte dal paradigma di sviluppo dominante in un ‘sistema globale’ sempre più interdipendente e ‘iper-complesso’<sup>1</sup>. Nonostante in riferimento a Roma non vi siano studi che esplicitamente si richiamino alle teorie della complessità, alcuni ambiti di ricerca hanno cercato di interpretare le sue recenti trasformazioni in un’ottica di interdipendenza dei processi, tra cui soprattutto le analisi che si richiamano alla teoria dei ‘regimi urbani’ (d’Albergo, Moini, 2013; d’Albergo, Moini, 2015; d’Albergo, Moini, Pizzo, 2016) e le ricerche interdisciplinari sul rapporto tra pratiche sociospaziali e politiche urbane (Cellamare 2016). Queste analisi convergono nell’individuazione di alcuni fattori endemici della ‘policrisi’ romana, tra cui soprattutto l’economia della rendita, il carattere collusivo della governance e i deficit infrastrutturali – criticità che nella loro combinazione costituiscono una sorta di ‘invariante’ di sistema, dalla quale discendono effetti retroattivi e speculari sul duplice piano di società e territorio, entrambi caratterizzati da polarizzazione, estrema frammentazione e ridotta mobilità (Tomassi, 2013; Lelo, Monni, Tomassi, 2016). A questa invariante si sommano e s’intrecciano gli effetti della globalizzazione neoliberista che hanno determinato un radicale rescaling delle configurazioni sociospaziali concomitante

---

<sup>1</sup> Riferibile al vasto bacino teorico dell’epistemologia della complessità (Bocchi, Ceruti, 1984), la teoria di Morin rielabora le articolate analisi compiute dalla scuola ‘cibernetica’ sui sistemi complessi (dinamici, viventi, mentali, artificiali), che per altre vie hanno fortemente influenzato la sociologia e gli studi urbani – per lo più tramite la teoria dell’*assemblage* di Deleuze e Guattari e la Actor-Network Theory di Bruno Latour (Deleuze, Guattari, 1980; Latour 2005; McFarlane, 2011).

all'indebolimento dello Stato nella sua funzione organizzativa e regolativa della vita politica ed economica (Swyngedouw, 2000; Jessop 2002a,b; Brenner, 2004). Roma ha subito pesantemente gli effetti di questo rescaling – con una forte dispersione urbana generata dall'espansione del circuito secondario del capitale, tra rendita fondiaria e *real estate* speculativo, e la conseguente espulsione di quote crescenti di popolazione verso aree periurbane indotta dalla crescita dei valori immobiliari (Tomassi, 2013: 409; Lucciarini, Violante, 2007; Caudo, 2011; Crisci, 2014) –, senza attuare un proporzionale rescaling delle infrastrutture e della governance.

Parallelamente a questi 'riassembaggi' maggiori – e alla spirale recessiva seguita alla crisi del debito sovrano –, che hanno condotto alla perdita generale di coesione sociale e tutele, si riscontra, soprattutto in ambito urbano, un diffuso protagonismo della società civile. Vi è un moltiplicarsi di iniziative dal basso di riappropriazione e tutela del territorio, di creazione di spazi comunitari, di costruzione di reti di cooperazione e mutualismo, nonché di embrionali sistemi (reti di reti) di economia alternativa. Un «multiverso di differenti componenti sociali» (Magnaghi, 2010, 122) la cui entità, organicità e valenza è oggetto di interpretazioni molto divergenti (Donolo, 2005a; Magnaghi, 2006; Cellamare, 2008; Pizzo, 2013; Bianchetti, Sampieri 2014). A Roma, comitatismo, associazionismo, cooperazione, occupazioni dei movimenti di lotta per la casa e centri sociali in generale, costituiscono forme consolidate di capitale sociale<sup>2</sup>, che operano da decenni con metodi e obiettivi molto diversificati, a vario grado sospesi tra relazioni di compatibilità e di antagonismo con la sfera istituzionale, promozione di interessi particolari e produzione di beni collettivi. Se questa sedimentazione storica in molti casi si è tradotta in un '*minimalistic turn*' delle pratiche associative – una loro «frammentazione micro-locale» speculare alla frammentazione socio-territoriale della città e uno slittamento clientelare verso le lobby partitiche correlato al progressivo svuotamento della rappresentanza e dei processi partecipativi istituzionali (Lucciarini, 2016) –, è altresì indubitabile l'emergere di una parallela tendenza espansiva del *commoning* (Bollier & Helfrich, 2015; Festa, 2016)<sup>3</sup> e di una tensione delle reti territoriali collaborative verso forme di cooperazione di rango superiore, anche mediante forme embrionali di 'potenziamento telematico' (Donolo, 2005b; Magnaghi, 2006; De Bonis, 2013). In questo quadro, il presente contributo isola e analizza un recente conflitto sociospaziale particolarmente significativo, che altrove ho definito 'guerra dei

---

2 Quanto alla controversa nozione di 'capitale sociale', su cui il dibattito sociologico è troppo ampio per entrare compiutamente nel merito (Adam, Roncevic, 2003), ci limitiamo a specificare che nell'ambito di questa ricerca ne adottiamo l'accezione macro-relazionale di Putnam (1993: 167: «*Social capital here refers to features of social organisation, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating co-ordinated actions*»), con riferimento particolare ma non esclusivo alle forme di capitale sociale '*bridging*', che 'tendenzialmente', almeno nella loro autorappresentazione, producono beni collettivi.

3 Per una rassegna degli orientamenti nel dibattito sulla teoria dei *commons* (Ostrom, 1990) è molto utile il contributo di Dani (2014), mentre per una trattazione complessiva in riferimento alla dimensione urbana, si vedano Foster e Iaione (2016) e Borch, Kornberger (2015), mentre, relativamente alle diverse valenze della *sharing economy*, Smorto (2016).

*commons* di Roma<sup>4</sup>. La crisi del modello di gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Roma, e in particolare le vertenze sul patrimonio in concessione per finalità sociali e culturali, sono qui analizzati e interpretati come espressione di una processualità più generale collegata ai rescaling prodotti dalla globalizzazione. Il patrimonio immobiliare pubblico, divenuto a livello nazionale terreno di scontro e mediazione tra interessi e istanze divergenti, a Roma, stante la radicalità delle istanze (in tensione tra valori economici e valori sociali estremi), ha generato un conflitto aperto, innescando ulteriori processi che preludono a nuovi possibili ‘assemblaggi’ sociospaziali.

Come si afferma in un dossier della Presidenza del Consiglio dei ministri, «il patrimonio degli Enti rappresenta una risorsa da cui poter estrarre valore in termini di risparmi di spesa corrente e/o di generazione di risorse da destinare alla gestione di equilibri di bilancio resi sempre più stringenti dal patto di stabilità interno» (Epas, 2013). La situazione di crescente defianziamento e sofferenza economica degli enti locali ha indotto lo Stato centrale a rafforzare le iniziative volte a incrementare le azioni di dismissione, in particolare mediante una complessiva *due diligence* del patrimonio delle PA, l’omogeneizzazione degli strumenti normativi e i partenariati pubblico-privato nei processi (Amatucci, 2008; Caudo, 2013; Gaeta, Savoldi, 2013; Gastaldi 2013; Pizzo 2013; Mangialardo, Micelli, 2017)<sup>5</sup>. Per quanto queste iniziative non siano valse a superare gli enormi problemi di mercato, e spesso i Comuni vi si adeguano soltanto per rispettare formalmente i vincoli del Patto di stabilità interno e incrementare nelle voci in conto capitale valori di investimento non effettivi, un punto critico di tutta questa evoluzione è legato al tema della “riclassificazione” dei beni. Infatti, come ben rileva Gastaldi (2013: 1), nel «circuitto delle politiche di dismissione entrano oggi non solo beni del patrimonio disponibile (che per loro natura, sono destinati all’alienazione), ma anche beni appartenenti tanto al demanio quanto al patrimonio indisponibile, quando si accerti che la permanenza nella titolarità pubblica non risulta più necessaria, avendo essi esaurito la loro funzione»<sup>6</sup>.

4 Tra osservazione partecipante e ricerca-azione, il mio lavoro sul patrimonio si è sviluppato anche attraverso una serie di interventi pubblici che hanno accompagnato lo svolgimento della vertenza, tra cui l’inchiesta pubblicata in più parti sul quotidiano *il manifesto*: “La guerra dei *commons* di Roma”; “Il patrimonio umano e culturale che dà valore agli immobili della capitale” (15 gennaio 2017); “La resa dei conti del Patrimonio romano”; “Partecipazione e trasparenza per superare la burocrazia dei bandi” (22 gennaio 2017); “Sfratti, le associazioni di Roma contro il procuratore della Corte dei Conti” (10 marzo 2017); “Roma, la Corte dei Conti bocchia il procuratore. Vincono i *commons*” (19 aprile 2017).

5 È stato infatti osservato come, proprio in ragione della «situazione di perduranti problemi delle finanze statali, le disposizioni legislative dell’ultimo anno (inserite nei decreti ‘Salva-Italia’, ‘Mille proroghe’, ‘Semplifica-Italia’, ‘Cresci-Italia’ e nei Decreto Legge 87/2012 e 95/2012) stanno progressivamente trasformando in obbligo la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico» (Gastaldi, 2013: 3).

6 Come è stato osservato, il D.L. 63/2002 convertito con modificazioni in l. 112/2002, ha avuto un effetto «dirompente perché mina alle fondamenta uno dei pilastri sui quali si regge l’istituto dei beni pubblici. Si è sempre sostenuto infatti che l’istituto dei beni pubblici poggia su due pilastri, vale a dire la riserva di appartenenza in capo all’ente pubblico (o meglio all’ente territoriale) e la destinazione. [...] Ora, dunque, caduta la ‘riserva’, intesa dalla dottrina come carenza di legittimazione alla titolarità di qualunque soggetto diverso dall’ente territoriale al quale sono, appunto ‘riservati’,

Infatti la perdita di efficacia soggettiva del pubblico nel promuovere l'interesse collettivo, e l'oggettiva perdita o mutamento di funzione di molti beni rispetto alla loro classificazione originaria, ha spostato l'attenzione dal dominio del bene al suo uso e alla sua funzione. Ciò ha condotto dal punto di vista degli indirizzi giuridici a una duplice tendenza: «da un lato si assiste alla stabilizzazione di un percorso avviato dal legislatore fin dagli anni '90 verso la privatizzazione dei beni pubblici. [...] D'altro lato si assiste, a partire essenzialmente dai lavori della commissione Rodotà, ad un rinnovato interesse per i beni comuni» (Olivi, 2014: 1). Come sostiene Daniela Festa (2015: 605-606), vi è perciò una stretta relazione tra tendenza espansiva dei processi neoliberali, e tensione alla riappropriazione dei beni da parte di gruppi di cittadini che perseguono nuove modalità di produzione dello spazio<sup>7</sup>.

Poiché compito dei *critical urban studies* è anche quello di misurare lo scarto tra attuale e possibile (Brenner, 2009: 203), si è cercato di trascendere dalla ricostruzione dei processi a una riflessione critica relativa alle possibilità di una radicale ricodifica del patrimonio immobiliare pubblico e dell'istituto della concessione nella chiave interpretativa dei *commons*. Il contributo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo si descrive il modello di gestione del Patrimonio immobiliare del Comune di Roma e le cause della sua recente crisi, in quello successivo si analizzano i conflitti scaturiti da questa crisi, e infine, nelle conclusioni, si deducono dal caso romano alcune considerazioni di carattere generale sul ruolo chiave del Patrimonio immobiliare pubblico e i criteri di una sua ricodifica.

## 2 | 'Affittopoli': il modello di gestione tra collusione e commoning

'Affittopoli' prende avvio a inizio del 2015, soltanto due mesi dopo i primi clamorosi arresti collegati all'inchiesta 'Mondo di mezzo'. A innescare il nuovo scandalo è stata la proposta di delibera (88/2013) per la dismissione di 600 unità immobiliari di proprietà del Comune, approvata in Assemblea capitolina il 12 febbraio. La pubblicazione degli elenchi di gestione dei beni – comprensivi dei nomi dei locatari –, pretesa dall'opposizione, ha fatto riemergere la stratificata *mala gestio* del patrimonio, provocando una dirompente reazione a catena: alle denunce della politica sono seguiti il 'battage' mediatico e le azioni istruttorie delle procure su un'«indistinta congerie di situazioni di assegnazione irregolari»<sup>8</sup> sedimentate nel tempo (alcune delle quali risalenti alla fine dell'Ottocento), tra canoni irrisori (i 'miracolati'), occupazioni senza titolo e diffuse morosità.

Il patrimonio immobiliare romano è regolamentato in base alla classificazione

---

gli sforzi ricostruttivi si sono quindi fatalmente indirizzati a rinforzare l'altro pilastro, vale a dire il concetto di destinazione» (Olivi, 2014: 15).

<sup>7</sup> «Quel che emerge è un nuovo rapporto tra mondo delle persone e mondo dei beni, da tempo sostanzialmente affidato alla logica del mercato. L'accento non è più posto sul soggetto proprietario, ma sulla funzione che un bene deve svolgere nella società (Rodotà, 2012).

<sup>8</sup> Corte dei Conti, Sez. Giur. Lazio, Sentenza n. 46 del 4-12-2015, relativa alla concessione di un appartamento del Comune all'associazione Assoforum 2007.

dei beni pubblici definita dal codice civile<sup>9</sup>, ed è molto consistente e variegato<sup>10</sup>. Affittopoli ha investito per lo più la gestione del patrimonio disponibile e del patrimonio indisponibile in concessione<sup>11</sup>, che costituiscono una porzione quantitativamente minoritaria ma qualitativamente significativa dello stock complessivo. Al fine di mettere a fuoco gli ingenti valori di questi beni, è risultata molto utile la georeferenziazione del Patrimonio (esclusa l'ERP) realizzata nell'ambito del progetto ReTer<sup>12</sup>. La mappa in questione è costituita da 4 layer tematici: patrimonio indisponibile in concessione; patrimonio disponibile; centri sportivi in concessione; concessioni minacciate<sup>13</sup>. Come si ricava dalla distribuzione spaziale, i beni hanno una forte concentrazione nel centro storico, che implica valori medi di mercato elevati, ma anche una complessiva diffusione sull'intera superficie comunale, che ne accresce il valore sociale.

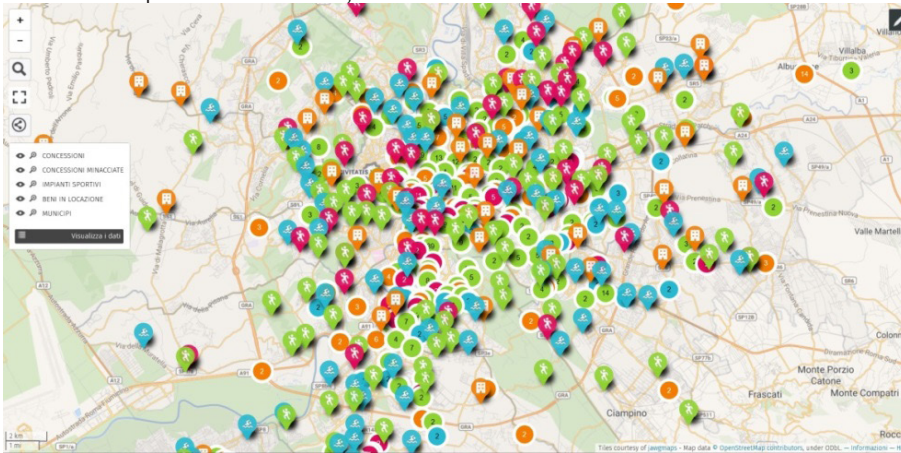


Figura 1 | Mappa del patrimonio immobiliare non Erp del Comune di Roma.  
Fonte: <https://wiki.reter.info/territorio:patrimonio>.

Per comprendere la crisi del modello di gestione del Patrimonio, e i conflitti che ne sono derivati, è importante considerarne anzitutto la storicità, dimensione che è stata del tutto obliterata nel dibattito pubblico. Basti a questo proposito rilevare come l'avvio di due precedenti cicli di alienazione da parte dei sindaci di centro-sinistra tra 1995 e 2005 aveva già attivato il medesimo circuito retroattivo di denunce politiche – soprattutto da parte del Partito radicale –, scandalismo mediatico e azioni delle procure<sup>14</sup>, senza pervenire a riforme risolutive. Se per avere contezza degli effetti più vistosi della *mala gestio*, tra abusi e privilegi,

<sup>14</sup> Già nel gennaio 2001 si parlava di 'affittopoli' e 'svendopoli', quando Rita Bernardini, consigliera di maggioranza della lista Pannella, alla fine del mandato di Francesco Rutelli si oppose alla proposta di delibera per la vendita di 1300 beni immobiliari (<http://bit.ly/2yeoSy5> e <http://bit.ly/2yXmJUo>). Analogamente esplose nel 2011 lo scandalo già definito 'affittopoli' in relazione al ciclo di alienazioni di Regione (Ater e Ipab) e Comune (la cartolarizzazioni di 751 immobili realizzata da Veltroni a partire dal 2005 e conclusa nel 2010), per il quale fu aperto un fascicolo dalla procura e fu istituita dal sindaco Gianni Alemanno una commissione d'inchiesta (<http://bit.ly/2ygT0J1> e <http://bit.ly/2zjm3M9>), ed ebbe come ultimo riflesso l'approvazione, il 20 gennaio 2012, di una delibera che istituiva l'Anagrafe pubblica del Patrimonio immobiliare del Comune, mai realizzata secondo le prescrizioni (<http://bit.ly/2iMdVgn>).

è sufficiente consultare la miriade di articoli a stampa scaturiti dall'ultima Affittopoli<sup>15</sup>, per comprenderne le cause ci si può rivolgere a due recenti relazioni interne all'amministrazione (d'ora in avanti R 2015 e R 2016)<sup>16</sup>. Secondo tali fonti, i molteplici problemi del Patrimonio capitolino – tra cui una morosità 'storica' stimata in 250 milioni di euro –, pur avendo origini remote, sono in larga parte imputabili alla ventennale esternalizzazione dei servizi nevralgici di gestione (R 2016: 11-13)<sup>17</sup>. Il 'dominio conoscitivo' concesso al privato ha comportato una ridotta accessibilità e processabilità delle informazioni da parte dell'amministrazione, che ha favorito opacità, e quindi carente controllo delle

---

15 Significativa a questo proposito la 'top ten' dei canoni ridicoli pubblicata da *Il Tempo* (8 gennaio 2016, consultabile a <http://bit.ly/2mkz6me>). Le prime apparizioni di Affittopoli sulla stampa risalgono in realtà al novembre 2013 – quando è stata presentata la proposta di dismissione –, a firma di Ylenia Sina (consultabili a <http://bit.ly/2AEooin> e <http://bit.ly/2zAwGcR>), per poi dilagare con l'approdo in aula (si veda a titolo di esempio l'articolo de *Il Fatto quotidiano*, 17 febbraio 2015, consultabile a <http://bit.ly/2yyizS5>). Tanto emblematici quanto paradossali alcuni dei casi che hanno infiammato la stampa, tra cui il palazzetto nei pressi di via Giulia, in pieno centro storico, concesso per 6 euro al mese ai "Silenziosi operai della croce" (che a quanto pare lo subaffittavano a 500 euro per stanza), o ancora la quattrocentesca "Casina del curato" assegnata all'esclusivo "Circolo della Pipa".

16 La "Relazione sullo stato del Dipartimento Patrimonio Sviluppo Valorizzazione. Le criticità rilevate, le linee d'azione intraprese e primi risultati conseguiti dal 2014, i risultati a breve e gli obiettivi a medio termine, le condizioni di garanzia dell'operatività" (Relazione 2015), è un documento 'grigio' cartaceo che si compone di 30 pp. dattiloscritte in formato A4, su carta intestata del Dipartimento Patrimonio, che è stato inviato in data 28 ottobre 2015 dall'estensore, l'allora direttore del Dipartimento architetto Pierluigi Mattera, al «Commissario Straordinario per la provvisoria gestione di Roma Capitale fino all'insediamento degli organi ordinari» Francesco Paolo Tronca. La "Relazione della Segreteria Tecnica nel corso della straordinaria gestione commissariale sulla conduzione del patrimonio immobiliare di Roma Capitale" (Relazione 2016) è un file elettronico che riproduce un documento dattiloscritto redatto in carta semplice e datato "Roma, gennaio-marzo 2016" composto da 24 pp. e firmato da Massimo Pierangeli («componente della Segreteria Tecnica») e Carla Romana Raineri («responsabile della Segreteria Tecnica») e in seguito, per breve periodo, capo di Gabinetto della sindaca Virginia Raggi). Dalla Relazione 2016 si apprende anche che nel solo 2015 «sono stati richiesti dall'Amministrazione canoni per poco più di € 50.000.000 e ne sono stati introitati dalle casse comunali appena € 25.000.000 (-50%)» (p. 19).

17 Avviata nel 1997 con l'affidamento al RTI E.R. Cagisa, la gestione in outsourcing passò nel 2005 alla sola Romeo Gestioni SPA, già facente parte del menzionato RTI, con un contratto di durata settennale, prorogato fino ad ottobre del 2014, per un valore di 11 milioni annui. La Romeo si occupava dei servizi integrati di gestione amministrativa e tecnica (bollettazione, pagamenti, morosità, aggiornamento dei canoni, contenziosi, manutenzioni) del patrimonio ERP e del patrimonio disponibile, mentre per il patrimonio in concessione la sua competenza era limitata alla contabilità (bollettazioni, pagamenti e morosità). Tra le criticità derivate da questa scelta, vi è il fatto che il sistema informativo di gestione contrattuale, contabile e manutentiva, essendo di proprietà della Romeo, consentiva all'amministrazione la sola visualizzazione da remoto. Questo aspetto, unitamente alla mancata digitalizzazione dell'archivio documentale cartaceo, anch'esso nella esclusiva disponibilità della Romeo (a eccezione del patrimonio in concessione), ha contribuito all'assenza di un monitoraggio costante ed efficace dei risultati di gestione da parte dell'amministrazione. Inoltre la divaricazione tra uffici di conservatoria (non esternalizzati) e gestione amministrativa ha comportato la mancata integrazione tra il sistema informativo dei dati di conservatoria (che è stato sviluppato efficacemente negli ultimi anni con la realizzazione del sistema SI-PIC ed M-PIC di proprietà dell'amministrazione) con il sistema informativo gestionale, che avrebbe consentito di associare le posizioni amministrative ai dati fisici, catastali, urbanistici e tecnici dei beni, permettendo una maggiore efficienza gestionale (ad esempio per la definizione dei canoni sulla base di dati oggettivi, la valutazione territoriale dei valori sociali ed economici, il controllo relativo ad eventuali abusi).

procedure e dei risultati di gestione. D'altra parte, entrambe le relazioni riferiscono che il modello di gestione, quando si è palesata Affittopoli, si trovava già in fase di transizione su impulso di un complesso organico di riforme intraprese dalla giunta Marino<sup>18</sup>. Queste hanno condotto a un ridimensionamento della gestione in outsourcing, alla costituzione del sistema informativo di gestione interno, alla riduzione altrettanto drastica degli onerosissimi fitti passivi, a un nuovo ciclo di dismissioni<sup>19</sup>. Per quanto ignorato dai media, si tratta di un radicale ridisegno del modello di gestione che riduce sensibilmente i margini di praticabilità dei legami collusivi, motivo per il quale ha dovuto vincere un forte ostruzionismo interno alla maggioranza<sup>20</sup>.

Tuttavia la riforma Marino non è riuscita a intervenire nell'ambito di gestione delle concessioni, per la loro più complessa regolamentazione e gli interessi più articolati che chiamano in causa. Riferendosi a questa classe patrimoniale, gli estensori della Relazione 2016, al paragrafo su «Le principali anomalie registrate», affermavano che «dietro la finalità pubblicistica si celano e si annidano i peggiori fenomeni distorsivi e di cattiva amministrazione» (p. 19). Per approfondire questa generica notazione, si può cercare di vagliare la 'realtà' del Patrimonio in concessione a partire da una rilevazione sommaria del valore sociale espresso dagli utilizzi attuali. Ciò anche al fine di operare una valutazione più obiettiva della natura e degli effetti del sistema 'collusivo' di gestione per questa categoria

---

18 In generale l'evoluzione del sistema è periodizzabile in tre fasi distinte. La prima è caratterizzata dalle riforme di Francesco Rutelli (1993-2001), che potenzia la conservatoria, promuovendo un nuovo inventario informatizzato dei beni, avvia il primo ciclo di dismissioni, modifica il regolamento delle concessioni con la Delibera 26/1995, che consente una sorta di sanatoria a favore delle occupazioni dei centri sociali, e soprattutto, sempre a partire dal 1995, esternalizza la gestione amministrativa. Nel secondo periodo (2000-2013), tra Veltroni e Alemanno, si lascia inalterato il sistema avanzando con le dismissioni. Il terzo periodo (2013-2015) è quello della riforma Marino.

19 Gli aspetti più significativi del ridimensionamento dell'outsourcing (più che dimezzato nei costi, rispetto agli 11 milioni annui spesi con la Romeo Gestioni), sono la riacquisizione dell'archivio cartaceo e la reinternalizzazione della gestione della manutenzione ordinaria, della funzione di ascolto dell'utenza, dei contenziosi e del sistema informativo di gestione, che a scadenza appalto (ottobre 2014) è stato acquisito gratuitamente dall'Ater in vista della sua integrazione con il sistema informativo patrimoniale. Tutto ciò si era concretizzato, non senza gravi contrasti all'interno della maggioranza, nel bando di gara del settembre 2014 sfociato, con l'aggiudicazione del maggio 2015, nel passaggio di consegne da Romeo Gestioni al RTI Prelios Integra Spa. Se a questo quadro si somma il drastico taglio dei fitti passivi del Comune, con la rescissione di contratti onerosissimi, tra cui le due locazioni più costose in assoluto sostenute dal Comune (due immobili per complessivi 16 milioni annui) con società facenti capo al potente imprenditore romano Sergio Scarpellini, si configura una valenza strategica nella linea di riforma condotta da Marino sul Patrimonio. Ciò non fu sufficiente ad evitarne le dismissioni forzose dell'ottobre 2015, e forse al contrario si può persino ipotizzare che le poté forse provocare, se si considera che esse furono calate dall'alto di un Partito Democratico fortemente collegato ai due imprenditori estromessi dall'amministrazione capitolina.

20 Il conflitto si è espresso nel contrasto prolungato tra assessorato al Patrimonio (la cui delega afferiva al vicesindaco in quota Sel Luigi Nieri), e la VII Commissione Permanente, Patrimonio e Politiche abitative e Progetti speciali (presieduta dal consigliere PD Pierpaolo Pedetti), attestato da un carteggio pervenutomi da fonte riservata. Significativo il passaggio di una lettera firmata da Pedetti e datata 16-06-2014 (Prot. RQ A5 10607), in cui il presidente affermava recisamente: «Va esclusa una soluzione "internalizzata"». Inoltre, esorbitando dalle proprie competenze, la stessa presidenza della Commissione con una comunicazione del 9-06-2014 (Prot. RQ A5 10607), invitava il gestore privato e il Dipartimento a sospendere la riconsegna della gestione (tra cui il sistema informativo e l'archivio cartaceo), che ha rallentato il processo di reinternalizzazione.

di beni. Le basi dati a cui facciamo ricorso sono i record della lista di carico utilizzata per la mappatura del patrimonio, che fotografa la situazione a fine del 2013, e una ricerca basata su interviste strutturate che è stata avviata da una rete di associazioni impegnate nella vertenza<sup>21</sup>.

Nella tabella si osservano i dati aggregati in base alla tipologia degli spazi e dei beneficiari, e alle posizioni contrattuali, mentre nel successivo diagramma si osserva il ‘peso’ delle tipologie di beneficiari in base al numero di concessioni<sup>22</sup>.

---

*Tabella I* | Il patrimonio indisponibile in concessione di Roma capitale descritto per tipologia di bene e di concessionario, fonte: n. 13.

---

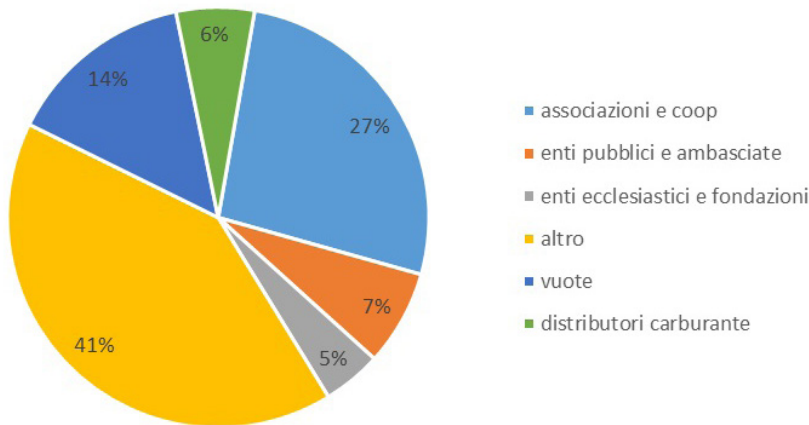
21 Sulla lista di carico si veda la n. 13. La ricerca, condotta da Monica Capalbi e Carmelo Caravella e promossa da organizzazioni di ricerca indipendenti (CRS - Centro per la riforma dello Stato, Labis e ReTer), è finalizzata alla sperimentazione di criteri innovativi per la misurazione partecipativa del valore sociale delle attività svolte nell’ambito del Patrimonio in concessione. Si basa su un campione di 205 organizzazioni non profit (tratte da un elenco delle posizioni investite dalle procedure della Corte dei Conti) e ha svolto finora una ricognizione preliminare sulle attività attraverso ricerche dirette e indirette, nonché interviste strutturate con circa 20 di queste organizzazioni.

22 Dal punto di vista degli asset è da rilevare la notevole consistenza dei beni (anche se non disponiamo del dato sulle superfici, si può considerare che delle 989 unità immobiliari ben 222 sono interi fabbricati, attrezzature complesse o monumenti, spesso anche di grande pregio). Quanto alla composizione dei beneficiari, emergono due nuclei forti: il non profit, tra associazioni, enti pubblici ed enti ecclesiastici (39%), e gli usi commerciali, produttivi e residenziale riuniti nella voce ‘altro’ (41%). Si registra anche un elevato tasso di inutilizzo e abbandono (14%).



	totale	associazioni e coop	enti pubblici e ambasciate	enti ecclesiastici e fondazioni	altro	vuote	distributori carburante
locali	302	107	14	17	125	35	0
alloggi	114	8	1	0	96	9	0
fabbricati	180	70	28	15	43	24	0
area suolo	351	22	22	5	96	53	53
attrezzature complesse e monumenti	42	28	0	3	3	7	0
<b>totale</b>	<b>989</b>	<b>235</b>	<b>65</b>	<b>40</b>	<b>363</b>	<b>128</b>	<b>53</b>
totale senza "vuote"	861						
totale con contratto non presente in atti	510						

usi impropri sia da attribuire al sistema consusivo e alle inefficienze ad esso funzionali<sup>24</sup>, dall'altro la stessa gestione ha generato un tessuto di capitale sociale caratterizzato da una considerevole varietà e ricchezza. Le matrici di questa



le”,  
one  
ltre  
tro  
a, e  
one  
e si  
este  
rea  
via  
orto  
iva  
oro  
ne  
cio,  
ato  
del

popolo curdo Dino Frisullo. Vi sono infine le storiche autogestioni della sinistra radicale romana, tra cui il Rialto Sant’Ambrogio, l’atelier Esc a San Lorenzo, Auro e Marco a Spinaceto, il Csa La Torre su via Nomentana, la Palestra popolare di San Lorenzo, l’ex casale Falchetti a Centocelle, il Laboratorio Sociale Autogestito 100celle, lo spazio sociale 100celleaperte, il Csoa Corto Circuito a Cinecittà, il Casale Podere Rosa tra Talenti e San Basilio.

24 Il caso trattato nella prima sentenza emessa dalla Corte dei Conti (la n. 46 del 4-12-2015), la concessione di un appartamento del Comune in via Sabotino ad Assoforum 2007, associazione del deputato Pdl Potito Salatto, firmata dall’ assessore al Patrimonio della Giunta Alemanno Alfredo Antoniozzi, è riconducibile palesemente alle pratiche clientelari che caratterizzavano in parte la gestione del Patrimonio. Gli argomenti delle memorie difensive riportati nella Sentenza erano tesi in alcuni casi ad evidenziare come i dirigenti fossero sotto scacco della politica. Colpisce in particolare il passaggio in cui si riferisce che «il SACCOTELLI e la GRAZIANO si erano ben posti, cercando di affrontarli, i problemi posti dalla normativa esistente e dalla insufficienza delle strutture a disposizione, tanto da trovarsi a pagare – così il SACCOTELLI – con l’allontanamento e il trasferimento ad Ostia – disposti dallo stesso Assessore Antoniozzi – la richiesta di addivenire ad una adeguata revisione di tutta la procedura *de qua* anche attraverso la sua informatizzazione».

ambivalenza possono essere individuate nella delibera 26/1995, che consentendo di regolarizzare le occupazioni, ibridava l'istituto formale della concessione con la realtà concreta delle pratiche di autogestione dei movimenti romani (Mudu, 2014), e nella delibera 202/1996, che accresceva la discrezionalità politica nella gestione del patrimonio. Si tratta di una sorta di *deregulation* gestionale che ha prodotto, oltre alle pratiche collusive e clientelari, condizioni particolarmente favorevoli alla crescita spontanea di iniziative di autorganizzazione e di valorizzazione sociale dal basso del patrimonio (Mangialardo, Micelli, 2016). Tali condizioni sono riferibili all'informalità e alla lunga durata, che per beni 'rivali' come i beni immobili potrebbero apparire fattori negativi (impediscono rotazione, inclinano alla commercialità e ossificano posizioni di privilegio), ma combinate con altri fattori, quali un capitale sociale effettivamente 'aperto', teso cioè alla produzione di beni comuni e cultura dei diritti, favoriscono usi collettivi che riducono il carattere esclusivo delle concessioni.

### 3 | La guerra dei commons: un conflitto tra centralismo e autorganizzazione

Procura e Guardia di Finanza hanno avviato le loro istruttorie rispettivamente nell'aprile e nel giugno del 2015, con sequestri e acquisizione di documenti<sup>25</sup>. La Corte dei Conti era intervenuta, in seguito ad un esposto dei consiglieri del Movimento 5 stelle, fin dal mese di marzo<sup>26</sup>. Nonostante avesse rilevato una «indistinta congerie» di abusi (occupazioni senza titolo, sublocazioni, attività commerciali illecite, mancati rilasci in seguito a morosità ecc.), il viceprocuratore contabile Guido Patti si è concentrato su uno specifico 'vizio genetico' di carattere meramente procedurale che invalidava quasi tutte le concessioni<sup>27</sup>. Secondo Patti, la nullità *ab origine* dei contratti rendeva illegittima l'attribuzione

---

Ciò corrobora l'ipotesi che l'opacità determinata dalla mancata informatizzazione fosse funzionale alla gestione clientelare.

25 Si vedano gli articoli di "Repubblica" (19-06-2015) a <http://bit.ly/2IEwWjY>, e *Corriere della Sera* (22-02-2016 e 04-05-2016), a <http://bit.ly/2IEDE9X> e <http://bit.ly/2lu1Iu5>.

26 La data di avvio delle istruttorie si ricava dalla prima sentenza emessa dalla Corte (vedi sopra, n. 24). La Corte si è attivata con maggior zelo sul versante del patrimonio in concessione rispetto alla più circospetta azione svolta (dal procuratore Ugo Montella) nel parallelo filone d'inchiesta sul patrimonio disponibile, il quale è recentemente giunto, nonostante i precedenti clamori, all'archiviazione.

27 Il regolamento comunale, in seguito alle modifiche introdotte dall'amministrazione Rutelli (del. 202/96), prevedeva che l'assessore competente potesse autorizzare la consegna immediata di uno spazio in via d'urgenza per motivi di interesse pubblico, purché l'istruttoria, la ratifica assembleare e la firma del contratto avvenissero entro 120 giorni dalla consegna. Tale procedura, divenuta in seguito ordinaria, oltre al fatto che in genere veniva perfezionata oltre i termini prestabiliti, ha ampliato i margini di discrezionalità della parte politica. Quest'ultima infatti decideva le concessioni a monte di istruttorie meramente burocratiche, che non entravano nel merito dei criteri di assegnazione. Come argomenta Patti, «il termine di 120 non era mai rispettato, essendo l'istruttoria completata dopo anni. In realtà, si è dell'avviso che il ricorso alle ordinanze sindacali era soltanto il mezzo per permettere l'immissione nel possesso dell'immobile da parte di soggetti per così dire privilegiati» – dichiarazione tratta da un documento 'grigio' pervenutomi dal collegio di difesa di alcuni dirigenti accusati di danno erariale. Trattasi di testo dattiloscritto di 5 pgg., senza data, con firma autografa in calce "Guido Patti", il cui titolo in caratteri capitali è "Appunto di carattere

del canone agevolato, ovvero scontato dell'80% sul canone di mercato. Avviando un'istruttoria per ogni spazio, Patti accusava di danno erariale – corrispondente alla mancata riscossione della differenza tra canone ridotto e canone di mercato per l'intero periodo di godimento del bene – tutti i dirigenti che avevano guidato gli uffici di gestione negli ultimi 10 anni, in quanto non si erano adoperati per riacquisire i beni. L'azione della procura ha avuto ripercussioni amministrative immediate, poiché i dirigenti in carica, spesso direttamente sollecitati da Patti<sup>28</sup>, per non vedersi a loro volta accusati di danno erariale si sono attivati per una riacquisizione a tappeto dei beni, che prescindeva da ogni valutazione di merito circa l'interesse pubblico delle concessioni in essere. Nell'arco di due anni la procura ha notificato ai dirigenti comunali circa 350 'inviti a produrre deduzioni'<sup>29</sup> (il corrispettivo degli avvisi penali di garanzia), che si sono progressivamente convertiti in citazioni in giudizio e, più recentemente, nelle prime sentenze. Per quanto queste ultime, come vedremo in seguito, abbiano infine smentito l'impianto di Patti, l'effetto domino si era già innescato, in quanto gli uffici avevano convertito tutte le procedure della Corte in altrettante diffide al rilascio dei beni e al pagamento di elevatissime morosità calcolate applicando retroattivamente i canoni di mercato<sup>30</sup>. 'Intenzionalmente' congegnato dalla procura contabile<sup>31</sup> – come si evince anche dalla sua insistenza circa la necessità del ricorso ai bandi per le nuove concessioni, a impedire ogni regolarizzazione 'ora per allora' – questo ingranaggio ha generato moltissime determinazioni dirigenziali di sgombero, con conseguenti rilasci, sia forzosi che bonari, mettendo a rischio il valore sociale

---

generale concernente tutti i Processi instaurati in merito alla gestione dei beni Indisponibili di proprietà del Comune di Roma" (p. 4).

28 L'ingerenza di Patti, che avveniva mediante comunicazioni dirette, è attestata anche dalla delibera di Giunta 19/2017 del 22 febbraio 2017, che testualmente riporta: "La prevista modulazione delle azioni di riordino, di cui alla citata deliberazione della Giunta Capitolina n. 140/2015, che considerava n. 5 livelli progressivi d'intervento non è stata attuata, in sede di prima applicazione, nelle forme ivi previste, atteso che, a seguito delle disposizioni impartite dalla Magistratura Contabile in ordine a circa n. 350 posizioni afferenti detti Organismi, l'Amministrazione ha proceduto, considerata l'intervenuta scadenza dei titoli legittimanti la permanenza delle Associazioni stesse negli immobili di cui trattasi, sia alla richiesta del corrispettivo d'uso calcolato al 100% del valore di mercato, sia alla riacquisizione, anche forzosa, degli immobili stessi per la successiva riassegnazione attraverso le procedure ad evidenza pubblica". Vedi anche la successiva n. 32.

29 Come si evince dalla delibera citata sopra, n. 28.

30 Basti pensare al caso 'record' dello storico centro sociale di Spinaceto 'Auro e Marco', a cui, per 20 anni di concessione, sono stati contestati 6 milioni di euro di morosità.

31 In un suo saggio del 2007, dedicato ai nuovi poteri discesi al procuratore contabile regionale dalla legge finanziaria del 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266), il procuratore argomentava che la norma in questione «ha spogliato l'amministrazione del potere di decisione autonoma, rendendo anche le azioni diverse da quella risarcitoria soggette all'iniziativa obbligatoria del pubblico ministero», ciò in quanto «sono ipotizzabili situazioni in cui la posizione dell'amministrazione può essere integralmente tutelata soltanto tramite l'esercizio di azioni diverse da quella risarcitoria, aventi comunque in comune con questa la caratteristica di tendere alla eliminazione del danno, da attuare non con la condanna dell'autore dell'illecito dannoso al risarcimento, bensì con la eliminazione della fonte stessa del danno». Cfr. Patti G. (2007), "Le azioni a tutela delle ragioni dell'amministrazione danneggiata esercitabili dal pubblico ministero contabile in base all'art. 1, co. 174°, della l. 23 dicembre 2005", in *Rivista della Corte dei Conti*, vol. 266, n. 4, pp. 234-245.

collegato al patrimonio romano<sup>32</sup>.

Con l'approvazione della controversa delibera 140 del marzo 2015, la giunta Marino, in seguito alle forti pressioni della procura contabile, si era conformata alle sue indicazioni circa l'impossibilità di regolarizzare le posizioni senza ricorrere a gare di evidenza pubblica, recependo perciò l'obbligo di riacquisire tutto il patrimonio in concessione. La stessa delibera tuttavia costituiva un tentativo di arginare gli effetti dell'azione di Patti, in quanto predisponendo una sorta di moratoria delle riacquisizioni relative alle concessioni con finalità sociali, dando priorità alla riacquisizione di quelle commerciali e residenziali<sup>33</sup>.

Si trattava di un prudente tentativo di mediazione<sup>34</sup> che è venuto meno in seguito alle dimissioni forzate dello stesso sindaco e al commissariamento del Comune. Coerente con gli sviluppi della vicenda Marino, e riconducibile con essi alla generale tendenza a ricentralizzare competenze e comprimere il potere decisionale delle autonomie locali, sul finire del 2015 la linea della procura contabile sembrava destinata a un pieno successo – in virtù di una prima sentenza ad essa favorevole<sup>35</sup>. Tuttavia, a partire dalla primavera del 2017, una serie di ulteriori sentenze, rovesciando la prima, dichiaravano infondato l'impianto accusatorio del Procuratore, e inesistente il danno erariale<sup>36</sup>.

Cosa sia accaduto tra la prima sentenza e le successive si spiega anche guardando al crescendo di mobilitazioni e azioni legali promosse da reti quali decideRoma (Ranocchiaro 2016; Neuman, Nur, 2017) e Coordinamento Valore Sociale, che hanno articolato azioni dirette, grandi mobilitazioni cittadine, azioni legali, proposte normative e confronti pubblici<sup>37</sup>. Il punto di svolta è stato determinato

---

32 Nel sito del dipartimento un documento dell'8 giugno 2017 elenca almeno 40 spazi ad uso sociale riacquisiti tra 2016 e 2017: <http://bit.ly/2liQyMg>.

33 Grazie a questa dilazione la giunta Marino pensava di procedere su un doppio binario regolativo: da un lato si voleva definire un nuovo regolamento generale che desse centralità ai bandi, dall'altro si tentava di introdurre a Roma il Regolamento dei Beni comuni che in altre municipalità italiane aveva consentito di aggirare i vincoli dell'atto amministrativo attraverso la figura del Patto di collaborazione, una sorta di accordo paritetico tra amministrazione e gruppi di cittadini per la cura e la valorizzazione dei beni comuni secondo criteri di non esclusività e non commercialità degli utilizzi del bene pubblico.

34 Come in parte lo era stato il precedente passaggio di consegne dell'assessorato al Patrimonio dalle mani del vicesindaco Luigi Nieri, storicamente legato agli ambiti di movimento romani, a quelle della 'moderata' Alessandra Cattoi.

35 Vedi sopra, nota 24.

36 Corte dei Conti, Sez. III, Giur. Centrale di Appello, Sentenza n. 456 del 19-09-2017, relativa alla concessione di un appartamento del Comune all'associazione Assoforum 2007. Secondo i giudici, pur ammettendo la nullità dei contratti, la natura dei beni indisponibili ne avrebbe impedito la messa a reddito a canone di mercato, e perciò la mancata riacquisizione non poteva aver causato alcun danno economico all'amministrazione. Inoltre essi dissentivano anche sul fatto che una negligenza dall'amministrazione (il termine non rispettato) potesse tradursi in un nocimento per le legittime aspettative di un privato cittadino. Prima di questa sentenza di appello erano state emesse tra aprile e luglio 8 sentenze di assoluzione in primo grado da parte della Sezione giurisdizionale per il Lazio (la 76, 77, 78, 113, 118, 125, 133, 171).

37 Il "Coordinamento Valore sociale" e "decideRoma" possono essere definite "reti di reti". Il primo riunisce molte associazioni attive nell'ambito del patrimonio in concessione, ma anche reti come il Cesv (Centro di servizi per il volontariato del Lazio), Il Forum del terzo settore, il

dalla loro capacità di individuare nella Corte dei Conti il nodo ‘politico’ della situazione, proprio in considerazione del suo tentativo di travalicare dalle funzioni di controllo a quelle di indirizzo politico. Differenti per composizione, visione e strategie, le due reti costituiscono due volti del capitale sociale espresso dalla relazione tra Patrimonio e cittadinanza a Roma, rappresentando entrambe un fronte di sperimentazione che in modo consapevole tenta di concretizzare forme avanzate, per rango e articolazione, di autorganizzazione. L’una, decideRoma, nella prospettiva conflittuale e movimentista di un autogoverno che mira a istituzionalizzare usi collettivi e democrazia diretta in un orizzonte prevalentemente urbano; l’altra, Coordinamento Valore Sociale, in funzione di una governance condivisa tra ‘società civile organizzata’ e istituzioni, sia periferiche che centrali (d’Albergo, Moini, 2007). Queste forze rappresentano in un certo senso un riassetto sociospaziale strettamente legato al tema del patrimonio, inteso come spazio che lo ha generato e come terreno di scontro rispetto a tendenze contrastanti – espresse da un’alleanza verticale tra politiche di rigore europee e governative, legalità formale e interessi privati.

L’amministrazione Raggi, subentrata a un commissariamento che in modo ‘opportunistico’ aveva rilanciato ‘affittopoli’ come strumento di autolegittimazione – resa quanto meno problematica dalle circostanze controverse delle dimissioni del sindaco uscente – appare in balia di un pesante cortocircuito amministrativo. Da un lato è stata costretta a sospendere gli effetti degli atti (intimazioni di rilascio e deliberazioni di sgombero) volti a ripristinare la legalità formale senza

---

Coordinamento periferie Roma, e vi prendono parte ex dirigenti capitolini e diversi avvocati dei colleghi difensivi dei dirigenti accusati di danno erariale. decideRoma raccoglie prevalentemente realtà di movimento romane ed ha il proprio baricentro a San Lorenzo, tra l’atelier ESC (spazio in concessione del Comune), e il Cinema Palazzo (occupazione). Il 9 marzo, il Coordinamento “Valore sociale”, depositava presso la Corte dei Conti la “richiesta di deferimento del Vice Procuratore della Corte Regionale del Lazio Dott. Guido Patti alla Commissione Disciplinare (art. 11 Legge n. 15/2009)” per i suoi comportamenti irrituali volti a mettere in atto «gravi intromissioni» nelle scelte e attività dell’amministrazione capitolina. Il coordinamento si è anche impegnato, attraverso riunioni e assemblee pubbliche, nella scrittura partecipativa di una proposta di delibera di iniziativa popolare per una modifica dello statuto capitolino che consenta l’inserimento nel bilancio del Comune del ‘valore sociale’ espresso dalle organizzazioni non profit attive nell’ambito del patrimonio in concessione. decideRoma, dopo aver promosso una grande manifestazione cittadina il 19 marzo 2015 per contestare sgomberi e dimissioni, ha organizzato una serie di assemblee pubbliche finalizzate alla scrittura collettiva di una carta costitutiva dei beni comuni urbani, la “Carta di Roma Comune”, che conferiva centralità al Patrimonio pubblico romano e alle esperienze che lo hanno salvaguardato e valorizzato nell’arco di un ventennio, svolgendo attraverso di esso un ruolo insostituibile nel tessuto urbano in quanto istituzioni sociali funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali delle persone». Il 10 marzo dava vita a una manifestazione molto animata e partecipata in Campidoglio, insieme a molte delle associazioni minacciate, riuscendo a ottenere dall’amministrazione Raggi l’apertura di un tavolo per la costruzione partecipata del nuovo regolamento (tavolo poi riunitosi il 18 marzo senza alcun esito). Inoltre, il 6 aprile organizzava un sit-in di protesta presso la sede della Corte dei Conti in occasione dell’udienza che avrebbe condotto alla prima, decisiva assoluzione. D’altra parte alla stessa udienza presero parte, con la presenza in aula, molti esponenti di entrambi le reti, manifestando un aperto sostegno agli avvocati della difesa. Infine decideRoma ha convocato e organizzato dopo la prima sentenza di assoluzione (18 aprile) una seconda grande manifestazione cittadina il 6 maggio.

un vaglio del valore sociale esistente<sup>38</sup>, poiché sono entrati in contraddizione con le ultime determinazioni della Corte dei Conti che li aveva ispirati, ma anche per la pressione crescente delle istanze sociali. Dall'altro dilaziona il problema delle regolarizzazioni poiché, volendo segnare una discontinuità con la gestione discrezionale e collusiva del passato, considera prioritaria la definizione di un nuovo regolamento fondato sui principi di concorrenzialità e trasparenza – tramite il ricorso obbligatorio a procedure di evidenza pubblica per tutte le assegnazioni. D'altro canto il ricorso ai bandi, imponendo la disponibilità dei beni da parte dell'amministrazione, implica la riacquisizione già predisposta dalle diffide emanate, i cui effetti sarebbero aggravati dal fatto che, in virtù della legislazione sugli appalti, a molti degli attuali beneficiari, per via delle stesse irregolarità non sanate e delle morosità rimaste pendenti, sarebbe preclusa la partecipazione alle eventuali gare. Nella situazione di parziale stallo, l'amministrazione Raggi da un lato sta procedendo all'attuazione della riforma del sistema di gestione avviata da Marino, radicalizzandola dal punto di vista della reinternalizzazione<sup>39</sup>, dall'altro pur nel quadro di un sostanziale stallo procede sia a qualche riacquisizione, sia all'emissione di qualche bando di assegnazione.

#### 4 | Conclusioni: per una valorizzazione sociale 'a rete' del Patrimonio immobiliare pubblico

L'analisi del caso romano pone in evidenza come il problema del patrimonio immobiliare pubblico, e più specificamente la ricodifica del suo valore e delle sue destinazioni, costituisca uno dei nodi irrisolti e terreni di conflitto di una processualità più vasta e articolata, che trascende il contesto romano. Nella sempre più complessa dimensione urbana, i profondi riassetti e squilibri sociospaziali generati dalla globalizzazione, nell'indebolire capacità di governo territoriale e coesione sociale, hanno reso incerto statuto e destinazione degli asset pubblici, che in molti casi hanno perso la loro funzione originaria. La gestione collusiva, in quanto invariante della 'policrisi' romana, ha accentuato la contraddizione tra le istanze divergenti scaturite da questi squilibri – in estrema sintesi, tra privatizzazione e *commoning*, centralizzazione e autorganizzazione –, che in altri contesti possono risultare a vario grado 'temperate' da governance territoriali più dinamiche ed 'efficienti'. Questa invariante, come si è visto, non è stata solo un'agency negativa che ha prodotto come retroazione diseconomie e privilegi, ma si è configurata anche come una *deregulation* di fatto che ha favorito modalità informali di rigenerazione dal basso e spazi di autonomia del sociale in cui si è

38 Lo attesta la Memoria di Giunta n. 42, «Approvata dalla giunta capitolina nella seduta del 9 giugno 2017» (Prot. RC n. 17341/17), che impegna la sindaca «per quanto espresso in premessa, nelle more dell'adozione del nuovo Regolamento sulle concessioni dei beni indisponibili, e limitatamente ai cespiti utilizzati da Organismi senza fine di lucro e con valenza socio-culturale: 1) a prevedere il riesame dei procedimenti che hanno portato all'emanazione di provvedimenti di riacquisizione dei beni immobili, ponendo in essere, durante il tempo strettamente necessario a giungere alla decisione sul riesame, i necessari ed urgenti atti utili ad evitare pregiudizi gravi e irreparabili».

39 Si veda al proposito l'articolo "Immobili comunali mai più a esterni. L'intera regia torna al Campidoglio", 25 marzo 2017, *Corriere della Sera* (<http://bit.ly/2AHdiJx>).

radicata e ramificata la cultura e la pratica dell'autogestione. Si è determinata così una più forte divaricazione tra i riassettaggi della governance prodotti dalla globalizzazione neoliberista – il ruolo ‘politico’ diretto degli organi di indirizzo e controllo dello Stato centrale in armonia con interessi e logiche di mercato –, volti a forzare dall’alto, mediante nuovi vincoli e procedure, gli enti locali a dismettere il patrimonio pubblico per ripianare i debiti, e i ‘riassettaggi’ sociali che interpretano il valore degli immobili pubblici nell’ottica dei ‘beni comuni’. Al di là del caleidoscopio di interpretazioni dei *commons*, l’assunto da cui sembrano muovere questi riassettaggi è che essi vadano interpellati da un punto di vista soggettivo più che oggettivo. Non perciò come ‘spazi della condivisione’ (Bianchetti, 2015), isole urbane in cui l’uso collettivo del bene generi utilità interne alla dimensione comunitaria, o nel migliore dei casi ‘palliative’ rispetto alle carenze dello Stato o alle fratture economiche e sociali della ‘postmetropoli’. Bensì come ‘commons produttivi’, ossia nodi di una ‘trama di produzione collettiva della città’ (Festa, 2016: 576-58), capace di trasformare quegli spazi in ‘mezzi di produzione’, immaginando, formalizzando e praticando in rete nuovi modelli di relazione e produzione volti a contrastare strutturalmente i processi di esclusione e valorizzazione del neoliberismo. Queste riconfigurazioni di interessi e tensioni collettive, per quanto incoative, a Roma sono entrate in conflitto su un tema che potrebbe costituire l’ago della bilancia tra contrastanti modelli di sviluppo e governance.

In questa chiave diventa perciò decisivo il tema della rigenerazione dal basso incardinata al potenziale della città pubblica come leva di trasformazione ancora efficace per le politiche urbane. Dalla valorizzazione immobiliare sistematica e a rete dei beni, complementare a una loro valorizzazione sociale occasionale, residuale e pulviscolare, si dovrebbe trascorrere a una valorizzazione sociale sistematica a rete, che sia in grado di riclassificare il patrimonio a partire dai bisogni e dalla domanda territoriale, e soprattutto in funzione della creazione di ecosistemi di cooperazione e non di isole di sussidiarietà. L’indebolimento dello statuto dei beni pubblici deve indurre perciò a una ricodifica del loro valore a partire dai possibili usi sociali, rendendo le residuali dismissioni funzionali alla rigenerazione dal basso. L’emersione di una progettualità diffusa può però avvenire, più che attraverso la concorrenzialità garantita dalle procedure, in virtù di nuovi processi di interazione fondati su lunga durata e ampi margini di informalità, nell’ottica di una valorizzazione a rete che, favorita oggi dai *commons* digitali (le piattaforme di sharing e partecipazione), riduca il carattere rivale, e dunque ‘tragico’, dei *commons* materiali<sup>40</sup>.

40 Simoncini S., “Partecipazione e trasparenza per superare la burocrazia dei bandi”, *il Manifesto*, 22 gennaio 2017: «Invertendo il paradigma dominante, occorre dare priorità alle esigenze del territorio rispetto a quelle dei vincoli di finanza, perché il valore di questi beni, concepiti come un’infrastruttura unitaria, va molto al di là del loro puntuale valore immobiliare. Messi in rete attraverso un’infrastruttura digitale associata all’infrastruttura materiale, si garantirebbe una più ampia condivisione degli stessi, ma anche la condivisione delle progettualità e delle innovazioni che vi si generano, convertendo il patrimonio in un ecosistema di *commons*».

## Riferimenti bibliografici

- Adam F., Roncevic B. (2003), “Social Capital: Recent Debates and Research Trends”, in *Social Science Information*, vol. 42, n. 2, pp. 155-183.
- Amatucci F. (2008), *Valorizzare il patrimonio immobiliare nelle amministrazioni pubbliche. Strategie e strumenti di management*, Egea, Milano.
- Bianchetti C., Sampieri A. (2014), “Spazi della condivisione”, in *il Mulino*, vol. 274, n. 4, pp. 594-602.
- Bocchi G., Ceruti M. (a cura di, 1984), *La sfida della complessità*, Feltrinelli, Milano.
- Bollier D., Helfrich S. (eds., 2015), *Patterns of Commoning*, The Commons Strategies Group, Amherst, MA.
- Borch C., Kornberger M. (eds., 2015), *Urban Commons: Rethinking the City*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK, New York.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces, Urban Governance, and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Brenner N. (2009), “What is critical urban theory?”, in *City*, vol. 13, n. 2-3, pp. 198-207.
- Capalbi M. (2017), *Verso una ‘valutazione partecipata’*, testo inedito, s.d. (file elettronico).
- Caudo G. (2011), “L’abitare e la città al tempo della crisi”, in Bianchi D., Zanchini E. (a cura di), *Ambiente Italia 2011. Il consumo di suolo in Italia. Rapporto annuale di Legambiente*, Edizioni Ambiente, Milano, pp. 101-112.
- Caudo G. (2013), “Le città d’Italia e la dismissione del patrimonio pubblico”, in Leonori M., Testa P., *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Solaris, Roma, pp. 26-34.
- Cellamare C. (2008), *Fare città. Pratiche urbane e storie di luoghi*, Elèuthera, Milano.
- Cellamare C. (2016), *Fuori raccordo. Abitare l’altra Roma*, Donzelli, Roma.
- Ciccarelli S., Gemmiti R., Salvati L. (2012), “Global City or Ordinary City? Rome as a case study”, in *International Journal of Latest Trends in Finance & Economic Sciences*, vol. 2, n. 2, pp. 91-98.
- Crisci M. (2014), “Lo sprawl urbano nell’area romana: dinamiche ed effetti socio-demografici”, in Crisci M. et al., *Urban sprawl e shrinking cities in Italia. Trasformazione urbana e redistribuzione della popolazione nelle aree metropolitane*, Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali, Roma, pp. 63-94.
- d’Albergo E., Moini G. (a cura di, 2007), *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Aracne, Roma.
- d’Albergo E., Moini G. (2013), *Politics, power and the economy in Rome: continuity and change in an urban regime*, in *Métropoles*, n. 12, pp. 1-24.
- d’Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell’urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- d’Albergo E., Moini G., Pizzo B. (2016), “Cosa vuol dire ‘metropolitano’ a Roma? Ambiguità spaziali, economiche e politiche”, in Cellamare C. (2016), pp. 309-330.
- Dani A. (2014), “Il concetto giuridico di ‘beni comuni’ tra passato e presente”, in



- Historia et ius*, n. 6 (paper 7), pp. 1-48.
- De Bonis L. (2013), “Smart Cities as Environmental Cities”, in Murgante B. et al. (eds.), *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2013*, 13<sup>th</sup> International Conference, Proceedings, Part III, LNCS 7973, Springer, Heidelberg, pp. 340-350.
- Epas (2013), *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, Progetto Epas* (“Empowerment delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali nella gestione e nell’utilizzo di strumenti innovativi e di ingegneria finanziaria per lo sviluppo economico locale”). Consultabile a: <http://bit.ly/2zTDiDY>.
- Deleuze G., Guattari F. (1980), *Mille Plateaux*, Les éditions de minuit, Paris.
- Donolo C. (2005a), “Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici?”, in *Stato e mercato*, 73, pp. 32-65.
- Donolo C. (2005b), “Reti come beni comuni”, in *parole chiave*, n. 34, pp. 1-22.
- Festa D. (2015), “I confini della proprietà. Ripensare la relazione tra soggetti, Beni e risorse nel xxi secolo”, in *Rivista Geografica Italiana*, n. 122, pp. 601-610.
- Festa D. (2016), “Urban commons. L’invenzione del comune”, in Aa.Vv., *Commons/Comune*, in *Memorie geografiche* n. 14, pp. 53-62.
- Foster S.R., Iaione C. (2016), “The City as a Commons”, in *Yale Law & Policy Review*, vol. 34, n. 2, consultabile a: <http://bit.ly/2m3z1HF>.
- Gaeta L., Savoldi P. (a cura di, 2013), *Orientamenti per la gestione del patrimonio immobiliare pubblico*, Società Italiana degli Urbanisti, SIU, Milano 2013.
- Gastaldi F. (2013), “Dismissione e valorizzazione degli immobili pubblici in rapporto con il governo del territorio: riflessioni critiche”, in *Urbanistica per una diversa crescita*, Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU Società Italiana Urbanisti, Napoli, 9-10 maggio, Atelier 3, *Planum. The Journal of Urbanism*, n. 27, vol. 2. Consultabile a: <http://bit.ly/2ncD2Jv>.
- Jessop B. (2002a), *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge, MA.
- Jessop B. (2002b), “Liberalism Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective”, in *Antipode*, vol.34, pp.452-472.
- Hardin G., “The Tragedy of Commons”, *Science*, 13 dicembre 1968, vol. 162, pp. 1243-48.
- Latour B. (2005), *Reassembling the Social An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford University Press, New York.
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2016), “Roma, tra centro e periferie: come incidono le dinamiche urbanistiche sulle disuguaglianze socio-economiche”, in 28th Annual Congress of the Italian Society of Public Economics (SIEP 2016), Lecce.
- Lucciarini S. (2016), “Frammentazione urbana e esperienze associative: il caso di Roma”, in *Urban@it* (rivista online), n. 2, pp. 1-12.
- Lucciarini S., Violante A. (2007), “Trasformazioni socio-economiche e mutamento della città: il caso di Roma”, *Argomenti*, 19, pp. 95-126.
- Magnaghi A. (2006), “Dalla partecipazione all’autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale”, in *Democrazia e Diritto*, n. 3, 2006, pp. 134-150.

- Mangialardo A., Micelli E. (2016), "Social capital and public policies for commons: bottom up processes in public real estate property valorization", in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 223, pp. 175-180.
- Mangialardo A., Micelli E. (2017), "From sources of financial value to commons: Emerging policies for enhancing public real-estate assets in Italy", in *Papers in Regional Science*, doi: 10.1111/pirs.12310.
- Marinero I.C., Thomassen B. (eds., 2014), *Global Rome Changing Faces of the Eternal City*, Indiana University Press, Indianapolis.
- McFarlane C. (2011), "Assemblage and Critical Urbanism", in *City*, vol. 15, n. 2, pp. 204-24.
- Morin E. (1999), *Homeland Heart. A manifesto for the new millennium*, Hampton Press, Cresskill, NJ.
- Mudu P. (2014), "Where is Culture in Rome? Self-Managed Social Center and the Right to the Urban Space", in Marinero I.C., Thomassen B. (eds., 2014), pp. 246-264.
- Neuman, M., Nur, N. (2017), *Simplexity, complicity, and emergent collectivities*, in Haas T., Westlund H. (eds.), *In The Post-Urban World: Emergent Transformation of Cities and Regions in the Innovative Global Economy*, Routledge, Abingdon, Oxon, UK, New York, pp. 292-303.
- Olivi M. (2014), "Beni pubblici tra privatizzazioni e riscoperta dei beni comuni", in *Amministrazione in cammino*, n. 1, pp. 1-22, consultabile a: <http://bit.ly/2ncUf5Q>.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York.
- Pizzo B. (2013), "Property rights and property wrongs. Il patrimonio pubblico e collettivo tra privatizzazione e riappropriazione. Riflessioni intorno ad alcune ipotesi di trasformazione di aree pubbliche o collettive a Roma", in *Urbanistica per una diversa crescita*, Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU, Napoli, 9-10 maggio, in *Planum. The Journal of Urbanism*, 27, 2.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- Ranocchiaro S. (2017), *De l'autogestion d'un espace à l'auto-gouvernement de la ville : étude de la mobilisation Decide Roma (Italie), decide la città*, HAL, Géographie (Id: dumas-01498231), consultabile a <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01498231>.
- Smorto G. (2016), "The Sharing Economy as a Means to Urban Commoning", in *Comparative Law Review*, vol. 7, n. 1, pp. 1-22. Consultabile a: <http://bit.ly/2n2ecvE>.
- Swyngedouw E. (2000), "Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling", in *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 18, pp. 63-76.
- Swyngedouw E. (2006) "Circulations and metabolisms: (hybrid) natures and (cyborg) cities", in *Science as Culture*, 15 (2), pp. 105-121.
- Tomassi F. (2013), "Disuguaglianze, beni relazionali ed elezioni nelle periferie di Roma", in *Rivista di Politica Economica*, n. 1, pp. 403-450.
- Violante A. (2008), *La metropoli spezzata. Sviluppo urbano di una città mediterranea*, Milano, Franco Angeli.









## **BASI COGNITIVE DI POLITICHE E PROBLEMI PUBBLICI EMERGENTI**

CRISI ED EVOLUZIONE DEI MODELLI  
DI SVILUPPO E DI GOVERNO

CRISI E TRASFORMAZIONI  
DELLE POLITICHE, DELLE REGOLAZIONI E  
DEI BENI PUBBLICI FRA FALLIMENTI  
E REGIMI EMERGENZIALI

FIGURE TERRITORIALI METROPOLITANE  
FRA USI DEL SUOLO  
E PRATICHE SOCIALI DELLO SPAZIO

## **INTERDIPENDENZE, METABOLISMI, TRANSIZIONI E SOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA URBANO**

### **INTERDIPENDENZE POLITICHE TRANSCALARI**

PRATICHE INFORMALI FRA  
CAPITALE SOCIALE E CAPITALE SPAZIALE

### **PROMESSE E FALLIMENTI DELLE NUOVE GOVERNANCE FRA PARTENARIATI, PARTECIPAZIONE E COLLABORAZIONE**

QUESTIONE URBANA,  
CAMBIAMENTI DEMOGRAFICI  
E RAPPRESENTAZIONI  
DELLE DISEGUAGLIANZE SOCIO-SPAZIALI

### **RETORICA, REALTÀ ED APORIE DELLE STRATEGIE PUBBLICHE, DEGLI ATTORI E DEI LORO STRUMENTI**

RIARTICOLAZIONE E RISIGNIFICAZIONE  
DELLE FORME DI AZIONE COLLETTIVA  
NELLO SPAZIO URBANO





**TRANSIZIONI  
E NUOVI  
PROBLEMI  
PUBBLICI**







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

## **Introduzione: nuova governance urbana come governo a distanza**

La letteratura internazionale ha ampiamente discusso cause e forme dei processi di ristrutturazione cui sono state sottoposte la governance e l'azione pubbliche nel contesto della transizione da modelli di sviluppo keynesiani a modelli di sviluppo "neo-liberali". L'attenzione è stata rivolta ad aspetti fondamentali quali la contrazione della presenza dello stato nella fornitura dei servizi pubblici, la sempre maggiore presenza di attori privati nella formulazione e implementazione delle politiche pubbliche, la crescente rilevanza degli "strumenti" nell'attuazione di programmi e decisioni di particolare complessità (Lascoumes e Legales, 2007). In questo quadro, le forme emergenti di governance urbana hanno assunto una particolare rilevanza venendo queste a rappresentare uno dei fronti più avanzati dei più complessivi processi di ristrutturazione della statualità. Esito di processi di cosiddetto rescaling (Brenner, 2005) che hanno rafforzato la dimensione locale – e, in particolare, quella locale-urbana - quale scala rilevante per la strutturazione e mobilitazione di attori e azioni, tali forme hanno efficacemente rappresentato il passaggio di molte economie e società urbane in direzione di un nuovo modello di accumulazione fondato sulla prevalenza delle componenti culturali, cognitive e simboliche e su di un'accresciuta competizione territoriale per l'attrazione del capitale finanziario e umano (Harvey, 1989; Scott, 2008). Molti ambiti delle politiche pubbliche sono stati coinvolti da tali processi di rescaling che hanno visto i governi urbani evolvere nella direzione di soggetti strategici impegnati nella costruzione di visioni di medio-lungo periodo implicanti la mobilitazione ed il coordinamento di attori (Healey, 2006a, 2006b) nel conseguimento di obiettivi di crescita e competitività. Attraverso tali trasformazioni della governance pubblica, le città sono divenute il terreno per il diffondersi di nuovi modelli di "governo a distanza" (Rose, 1999) ovvero di forme di governamentalità neo-liberale che facendo leva su un ethos emergente di autonomizzazione, responsabilizzazione

e imprenditivizzazione degli attori sociali (Rose, 2004) hanno permesso una profonda ridefinizione della razionalità e della cultura organizzativa del settore pubblico. La progressiva riorganizzazione delle politiche urbane per strategie composte di una pluralità di azione devolute a una molteplicità di attori, disseminati sia all'interno della governance pubblica sia nei campi in espansione del mercato e della società civile, ha efficacemente rappresentato tale governamentalità “a distanza” (Magatti, 2005). Mobilitare e includere attori diversi da quelli tradizionali della governance pubblica, favorire la costruzione di relazioni, accordi e quadri operativi fra questi, ricondurre espressioni anche conflittuali della “società civile” a una medesima cultura dell’attivazione e dell’autorganizzazione: molte nuove politiche urbane, in Europa come altrove, sono state disegnate e attuate seguendo questi principi essenziali. Più in particolare, nell’ambito della diffusione e poi del superamento di forme organizzative proprie al cosiddetto “new public management” (Boltansky e Cappiello, 1999), la progressiva generalizzazione del dispositivo del “progetto” nell’azione pubblica – si è parlato a questo proposito, di “projectification” dell’azione pubblica (Jensen et al, 2017) – è stata elemento qualificante e decisivo di questo nuovo corso. L’organizzazione dell’azione pubblica per “progetti” ha mirato a inserire nel corpo delle tradizionali burocrazie specializzate e ispirate a modelli di “comando e controllo” nuove configurazioni portatrici di culture organizzative, strutture d’incentivazione e stili professionali di tipo nuovo. La *progettificazione* dell’amministrazione ha condotto all’emergere di una nuova forma di organizzazione pubblica, la “adhocrazia”, alternativa alla tradizionale burocrazia “macchinista e professionalizzata” ereditata dallo stato moderno. Se la seconda si basava essenzialmente su una forma di azione fortemente proceduralizzata organizzata attorno a insiemi più meno stabili di apparati regolativi, competenze specializzate omogenee e processi produttivi codificati e standardizzati, la seconda sarebbe invece caratterizzata da morfologie organizzative a scala più ridotta capaci di combinare competenze specialistiche multiple e di assicurare una maggiore flessibilità ed adattabilità a un contesto percepito come in costante, rapida evoluzione (Jensen et al, 2017). Tali configurazioni organizzative, rispondenti a tipologie anche molto diversificate, sono state di frequente responsabili del disegno e dell’implementazione di quei nuovi “strumenti” di politica pubblica (Lescoumes e Le Gales, 2007) che hanno incarnato le esperienze più avanzate di “governo a distanza” in ambito urbano. Tali configurazioni sono anche state spesso funzionali alla messa in visibilità e/o alla ridefinizione di determinati problemi dell’agenda pubblica che, per le loro caratteristiche di novità e di scarsa definizione, necessitavano forme straordinarie di trattamento destinate in caso di successo a produrre cambiamenti durevoli nelle politiche e nelle organizzazioni chiamate a implementarle. Più complessivamente, la diffusione del “progetto” avrebbe contribuito a trasformare la stessa apprensione delle organizzazioni da oggetti chiaramente insulari e delimitabili in oggetti viceversa costantemente in divenire e dai contorni non facilmente identificabili perché coinvolti in reti sempre più ampie e complesse di attori (Beyes e Steyaert, 2012; Jasanoff, 2004). Questo stato di continua ibridazione ha poi permesso, nell’ambito della ricerca sulle organizzazioni, uno spostamento dell’attenzione

nei confronti di oggetti quale le cosiddette “comunità di pratica” (Wegner, 1996) e le “boundary organization” (Guston, 2001) nel quadro, più complessivamente, di un’accresciuta riflessività delle organizzazioni su loro stesse, sui propri modi di operare e di produrre conoscenze ed azioni (Pallett e Chilvers, 2015).

## **2 | I rischi quale terreno dell’emergere di una nuova fase del “governo a distanza” e del “governo anticipatorio”**

In questo quadro, l’emergere di nuovi problemi pubblici intimamente legati alla più forte percezione della “complessità” sia delle società urbane sia dei fattori, esogeni ed endogeni, che presiedono alla loro trasformazione sta determinando un’accelerazione e un’intensificazione di questi processi di profonda ristrutturazione organizzativa dell’azione pubblica. La crescente interdipendenza planetaria associata all’avvento di una “società globale del rischio” (Beck, 2013) e la progressiva urbanizzazione del pianeta (Brenner e Schmidt, 2013) fanno di città e aree metropolitane i punti di massima esposizione e vulnerabilità a rischi di diversa natura e impatto (Graham, 2010) che implicano l’avvento di un nuovo modello di “governo anticipatorio e lungimirante” (Pellizzoni, 2011). Un modello che assumendo il disordine quale “condizione abilitante” per l’azione pubblica, e più complessivamente, per l’intera organizzazione sociale, promuove entro la governance e la relativa strumentazione i principi della capacità di adattamento e della flessibilità (Pellizzoni, 2011; Coppola, 2017) in vista di un’accresciuta performatività dei sistemi urbani nel quadro di contesti regionali e globali sempre più turbolenti e imprevedibili. In questa prospettiva, dall’anticipazione e la tematizzazione di rischi e fattori trasformativi alle più varie scale – dagli effetti locali e regionali dei cambiamenti nei mercati internazionali alle crisi migratorie determinate dai cambiamenti geo-politici fino agli impatti dei cambiamenti climatici - discenderebbe la struttura essenziale entro la quale una data comunità insediata è chiamata a compiere delle scelte strategiche e delle innovazioni strumentali atte a produrre, per l’appunto, una migliore capacità di adattamento e di risposta a tali fattori.

Contestualmente, concettualizzazioni delle città quali “sistemi di sistemi”, estesi assemblage (MacFarlan, 2011; Brenner et al Madden, 2011; Farias, 2011) di componenti sociali, ecologiche, tecnologiche caratterizzati da un’articolata spazialità multi-scalare e da rilevanti e, per molti versi ancora ignoti, profili d’interdipendenza hanno ulteriormente sottolineato la necessità di quelle che potremmo definire “politiche della complessità”, ovvero insiemi di azioni e attori che esplicitamente considerino i propri oggetti di intervento in tale prospettiva trans-scalare e transdisciplinare. Il successo del concetto di “metabolismo urbano” (Heynen et al, 2006; Dinares, 2014) – ovvero l’insieme dei sistemi e delle loro componenti ecologiche, sociali e tecnologiche che presiedono alla produzione, circolazione, consumo delle risorse quali l’acqua, il cibo, l’energia – ha posto con forza da una parte il carattere multi-scalare di questi sistemi ma anche la questione della *agency* delle loro componenti non umane quali gli elementi naturali e, in forma diversa, tecnologici. Egualmente, gli approcci socio-ecologici e socio-tecnici alla “resilienza urbana”, sottolineando la forte interdipendenza fra fattori

sociali, ecologici e tecnologici nella capacità di determinati sistemi complessi di “adattarsi” attraverso comportamenti non lineari tendenti a stati di equilibrio diversi e mutevoli (Meerow et al, 2016; Wilkinson, 2011) hanno ulteriormente confermato la necessità di approcci “complessi” al governo urbano.

Come dicevamo, tali sviluppi hanno contribuito a una nuova fase di ristrutturazione dello spazio della governance urbana per mezzo della costruzione di nuove configurazioni organizzative finalizzate ad attuare tali “politiche della complessità” realizzando al contempo la retorica delle città come avanguardie nella risoluzione di difficili problemi emergenti. Attraverso l’inserimento in circuiti sempre più densi e rapidi di mobilità globale delle politiche (McCann, 2011; McCann & Ward, 2011), che fanno leva sulla strutturazione di network internazionali capaci di federare e coordinare governi e altri attori urbani al di là dei confini dello stato nazionale (Coppola e Haupt, 2018), e la strutturazione di nuove arene e configurazioni organizzative per la produzione di politiche pubbliche caratterizzate da un forte ethos sperimentale e dalla co-produzione di conoscenze pubblica da parte di attori diversi e appartenenti a diverse sfere funzionali, le città sono diventate il territorio di elezione di questa nuova fase di accelerazione e intensificazione del “governo a distanza”.

### **3 | Co-produrre, sperimentare e connettere: il nuovo orizzonte organizzativo delle politiche urbane della complessità**

In questo quadro, le politiche urbane relative a rischi quali quelli legati al cambiamento climatici e più, complessivamente, a fattori di natura ecologica e ambientale rappresentano oggi un campo di sperimentazione particolarmente intensa. L’assunzione di dispositivi di contrattualizzazione delle politiche pubbliche, di soluzioni market-based e di strumenti di policy volontari finalizzati a promuovere la responsabilizzazione di attori privati e consumatori si è accompagnata a una maggiore penetrazione di meccanismi per il calcolo e la valutazione dei rischi (Pellizzoni, 2011). Nella prospettiva della cosiddetta “neoliberalizzazione della natura”, tali rischi diventano politicamente e tecnicamente gestibili proprio in virtù della diffusione di tali innovazioni strumentali che li rende anche opportunità per la generazione di benefici pubblici e/o privati (Pellizzoni, 2011).

Contestualmente a una crescente penetrazione di tali meccanismi, e sull’onda del precedente radicarsi di politiche e strumenti “strategici”, nelle città si è imposta la necessità di coinvolgere vaste platee di attori in processi intenzionali capaci di compiere “transizioni” dagli stati correnti degli *assemblage* di componenti ecologiche, sociali e tecnologiche a nuovi stati considerati più desiderabili in quanto maggiormente capaci di ridurre gli impatti di determinati rischi o di mitigarne le cause (Nevens et al, 2013). Tali processi hanno potuto fare leva sui consolidati processi di agglomerazione determinati dall’espansione dell’economie cultural-cognitive (Scott, 2008) che, concentrando nelle città un capitale umano di sempre maggiore qualificazione, si offrono quale fattore decisivo nella ristrutturazione dell’azione pubblica in senso cognitivo e “knowledge-intensive”. L’espansione dei saperi scientifici, il moltiplicarsi di problemi pubblici che

implicano la mobilitazione di quantità elevate di risorse cognitive e di conoscenze e la crescente rilevanza di università e istituzioni della ricerca (Evans et al., 2015) nei sistemi di governance urbana giocano un ruolo decisivo in questi processi.

In particolare, la pressione di tali sistemi sugli attori della produzione scientifica è andata aumentando in relazione, in particolare, a problemi emergenti e difficili da trattare perché d'incerta definizione, i cosiddetti “wicked problems” o “unstructured problems” (Wesselink et al, 2013). Di fronte a tali questioni, e in presenza di determinate condizioni, i governi urbani – come altri attori urbani rilevanti – hanno cercato di colmare lo “science-policy gap” (Spruijt et al., 2014) che sembra all’origine di questa difficile condizione di intrattabilità. Tuttavia, la crescente domanda di conoscenze si trova così ad alimentare il cosiddetto “paradosso dell’incertezza” che vede il moltiplicarsi dei problemi rispetto ai quali l’azione pubblica richiede evidenze scientifiche ultimative che tuttavia la comunità scientifica non appare ancora in grado di fornire (Pelizzoni, 2011). Contestualmente, tale accresciuta domanda pubblica di conoscenze aumenta anche l’interesse delle scienze sociali per i modi concreti con i quali si realizzano tali forme di scambio fra produzione scientifica e disegno delle politiche pubbliche contribuendo anche in questo caso a una maggiore “riflessività” dei sistemi urbani.

In questa prospettiva, approcci proposti da diversi filoni di ricerca – quali quelli relativi al “science-policy interface”, i “science and technology studies”, i “science-policies studies” e gli studi sulla cosiddetta “post-normal science” (Van de Hove, 2007) – hanno problematizzato la funzione dell’organizzazione sociale, dei saperi e delle concrete pratiche scientifiche in queste nuove arene pubbliche, sottolineando aspetti critici quali il ruolo di fattori istituzionali e contestuali nella produzione di questi scambi, l’inevitabile carattere di “costrutto sociale” di qualsiasi sapere scientifico - e in particolar modo di quelli che si trovano coinvolti in processo di policy design - ed il loro carattere potenzialmente conteso e quindi aperto a ed esito di approcci normativi anche alternativi.

Nel quadro di una più generale “politicizzazione della scienza” e “scientificizzazione della politica” (Spruijt et al, 2014), il superamento di un approccio cosiddetto “lineare” alla produzione scientifica ed al suo impiego nell’ambito dell’azione pubblica è andato così imponendosi attraverso la domanda di “saperi scientifici socialmente robusti” (Polk, 2014). La diffusione e soprattutto l’evoluzione di tecnologie partecipative atte all’inclusione dei portatori di competenze scientifiche nella definizione delle politiche pubbliche – processi d’ingaggio di stakeholder specializzati, comunità epistemiche, processi deliberativi (Pelizzoni, 2003) – ha inteso rispondere a questa domanda. In particolare, l’emergere di modelli di “co-creazione” e “co-produzione” dei saperi scientifici se non la vera e propria torsione “laboratoriale” e “sperimentale” di alcune politiche pubbliche hanno trovato ancora una volta nei sistemi di governance urbana un ambiente particolarmente ideale di messa a punto e diffusione. Lo sviluppo di pratiche di “co-produzione” (Polk & Kain, 20015) di saperi utili al disegno delle politiche si è tradotto in alcuni casi nella costituzione di nuovi attori che, con particolare riferimento ai contesti nord-europei, si sono aggiunti al quadro sempre più

articolato della governance urbana agendo quali “boundary organization” specializzate in tali esercizi di ibridazione fra governo *dei* problemi e ricerca *sui* problemi. L’attivazione di progetti di ricerca trans-disciplinari finalizzati a generare evidenze funzionali alla transizione verso la sostenibilità sulla base di domande di ricerca definite di concerto fra istituzioni scientifiche ed attori urbani e prodotti sia da *practitioner* – funzionari pubblici e privati - sia da ricercatori ha inteso fornire esempi concreti e praticabili di tale ibridazione. In linea con la tendenza alla “progettificazione” dell’azione pubblica, l’enfasi di tali progetti è per soluzioni collaborative che configurino forme di governance a “piattaforma” che federino diversi attori alla scala locale attraverso una loro piena mobilitazione e corresponsabilizzazione nel quadro di strategie partenariali di lungo periodo (Perry et al, 2018; Malbert et al., 2015).

L’emergere di tali esperienze in momenti di transizione determinati territori - cambiamenti nelle basi produttive locali, rotture nelle tradizionali forme corporatiste di gestione locale – ed il ruolo giocato dalle politiche nazionali illuminano il carattere fortemente situato e contestuale di queste forme avanzate di governo a distanza e di “governo anticipatorio” ad alta intensità di conoscenze che, è importante sottolinearlo, non riguardano solo problemi ambientali ma anche problemi sociali e di competitività economica spesso in un’ottica trasversale e integrata. Queste esperienze presentano diversi profili problematici quali il rischio di una progressiva perdita di autonomia delle scienze sociali per via del loro *embeddedness* nei sistemi locali di governance (e dei relativi interessi ed equilibri di potere) che la co-produzione sembra determinare, il, carattere controverso di scelte riguardanti l’inclusione o esclusione di determinati attori o saperi in questi processi e infine la divergenza se non conflittualità fra gli approcci e gli stili organizzativi propri agli attori della ricerca e quelli propri alle istituzioni di governo (Polk, 2015). Nonostante la loro persistente concentrazione nell’Europa del Nord – Scandinavia, Gran Bretagna, Olanda – questi configurazioni e processi di “co-produzione” vanno progressivamente diffondendosi anche in virtù del discorso europeo che attraverso i canali di finanziamento relativi ai cosiddetti “societal challenges” della strategia Horizon 2020 (Coppola et al., 2018), programmi quali JP Europe, Life e da ultimo Urban Innovative Actions paiono convergere verso un paradigma sperimentale e laboratoriale delle politiche urbane sollecitando forme temporanee e contrattuali di co-produzione di conoscenze fra istituzioni della ricerca, imprese, organizzazioni sociali e amministrazioni pubbliche. Non dissimili dal punto di vista della logica governamentale che li sottende, le esperienze sul campo di cosiddetti “urban living laboratories” (ULL) (Evans et al, 2015; Voitenko et al, 2015) includono anche un’ulteriore dimensione di sperimentazione intenzionale di dispositivi di intervento – anche in questo caso, i temi della mitigazione e della resilienza climatica hanno particolare centralità – e di monitoraggio e valutazione dei loro esiti da parte degli attori coinvolti. Elementi qualificanti di tali configurazioni sono la predisposizione di processi che vedono il coinvolgimento di un set discreto di attori e di strumenti di varia natura, la produzione controllata di cambiamenti spesso di natura fisica – la produzione e monitoraggio di “infrastrutture verdi” al servizio della resilienza climatica hanno

rappresentato, da questo punto di vista, un tema classico dei laboratori - e infine la misurazione di questi cambiamenti nella prospettiva di un trattamento più efficace di un determinato problema pubblico. Rispetto ai più generici processi di “co-produzione”, gli ULL implicano una chiara dimensione spaziale attraverso l'individuazione di un territorio di riferimento che, anche in virtù della sua scala ridotta, faciliti sia la produzione sia la misurazione dei cambiamenti che si intendono valutare in una prospettiva di politiche *evidence-based*. Anche il modello di ingaggio degli attori può rivelarsi più partecipativo, attraverso il coinvolgimento di sistemi di attori a cosiddetta “quadruple elica” - ovvero che prevedano la presenza delle istituzioni pubbliche, delle università, delle imprese e della società civile - e che quindi permettano anche una presenza attiva da parte di abitanti e utilizzatori finali. Tali configurazioni sottolineano con ancora maggior forza la crescente incertezza con la quale si confrontano le politiche pubbliche attraverso l'organizzazione di dispositivi che permettono la “regolazione e l'ordinamento strategico di condizioni di campo viceversa incontrollabili” in una società che sempre di più tende a trasformarsi in un “immenso laboratorio” (Karvonen e Van Heur, 2014). Egualmente, specie nei casi degli ULL che hanno come obiettivo la sperimentazione di azioni di adattamento ai cambiamenti climatici, altra dimensione qualificante è il rapporto diretto con il mondo materiale e con la sua agency. I progetti pilota che gli ULL intendono sperimentare e valutare sono infatti “oggetti totali” che, ben rappresentando la nuova aspirazione transdisciplinare delle politiche urbane, combinano innovazioni socio-tecniche, socio-ecologiche, organizzative e giuridiche nel quadro di approcci più o meno esplicitamente normativi, improntati al perseguimento di transizioni verso modelli di convivenza e di sviluppo orientati alla sostenibilità ed alla resilienza. Se i “laboratori urbani” si propongono quali ambienti controllati e contingenti entro i quali “verificare” teorie elaborate anche in una dimensione extra-locale adattandole localmente attraverso la loro sperimentazione in forma di “pratiche” e “progetti”, sono le “reti” a svolgere un ruolo precipuo nella loro circolazione alla scala globale. I cosiddetti “Transnational municipal network” (TMN (Bulkeley & Jordan, 2012) – fra amministrazioni urbane e, sempre di più, organizzazioni internazionali, imprese ed ONG - rappresentano quindi un'ulteriore, fondamentale, configurazione organizzativa di questa nuova fase di intensificazione delle forme di governo a distanza e di sviluppo della cosiddetta “networked governance” (Sorensen, 2014). Dai loro primi sviluppi nell'ambito delle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici negli anni novanta del secolo scorso, i TMN si sono oggi moltiplicati e allargati venendo progressivamente a trattare anche i temi relativi all'adattamento ed alla resilienza e modificando anche la propria morfologia organizzativa a favore di modelli meno “piatti” e maggiormente strutturati attorno a “nodi” pesanti e dotati di rilevanti risorse umane ed organizzative (Coppola e Haupt, 2018). Lo sviluppo di tali network si è accompagnato ed ha sostanziato il crescente protagonismo del ruolo delle città nella “diplomazia climatica” (Bulkeley, 2012; Bulkeley & Castlan Broto, 2013), che le ha viste divenire “attori chiave nella multi-level governance del clima” affiancando così, talvolta in chiave conflittuale, stati nazionali e

organizzazioni internazionali.

Proponendosi quali piattaforme per la condivisione di informazioni, offrendo supporto nell'elaborazione di strategie e politiche a livello locale, predisponendo occasioni di formazione e apprendimento anche fra pari, i TMN sono divenuti nel tempo le “boundary organization” di riferimento nella circolazione transnazionale di quadri analitici, pratiche, politiche e strumenti in campo climatico (Coppola e Haupt, 2018). Nel contesto europeo, in particolare, i network sono stati mobilitati nell'implementazione di determinate politiche europee (Hakelberg, 2014) – come nel caso di EuroCities per il “Covenant of Mayors”, il patto fra i sindaci della UE finalizzato al perseguimento degli obiettivi di transizione energetica e ambientale - mentre in quello globale, come nel caso di 100 Resilient Cities, nel disegno di strategie di “resilienza urbana” organizzate attorno alla creazione di mercati di prodotti e servizi innovativi che vedono la partecipazione di grandi imprese e organizzazioni della consulenza internazionale (Coppola, 2016). Essenziale nell'attività di alcuni TMN é la predisposizione e diffusione di sistemi di linee guida, di misurazione delle prestazioni e di “benchmarking” che orientano a distanza il comportamento dei sistemi locali di governance producendo di fatto forme di “policy emulation”, fondate sulla retorica delle “buone pratiche” (Bulkeley and Betsill, 2005), e l'emergere di “città vetrina” che si posizionano, anche in una prospettiva di marketing territoriale, quali città d'avanguardia sui temi del cambiamento climatico. Al di là delle strategie retoriche che di frequente sostengono l'immagine pubblica, l'evoluzione di tali network pone questioni di legittimità e trasparenza, di coerenza fra la logica piatta e reticolare che ne caratterizza il discorso ed il peso crescente – specie in alcuni casi concreti – di estesi apparati organizzativi e di tradizionali organizzazioni di impresa e di consulenza e infine di effettiva adeguatezza di determinate pratiche e politiche nei confronti dei contesti locali entro i quali si intende promuoverli e radicarli.

#### **4 | Roma, la domanda inevasa di politiche della complessità**

Se questo è il quadro di riferimento delle nuove configurazioni organizzative che i sistemi locali di governance mobilitano per produrre “politiche della complessità”, i casi oggetto dei contributi contenuti in questa sezione illuminano sia direttamente – attraverso analisi di casi di politiche pubbliche – sia indirettamente – attraverso la presentazione degli esiti di progetti di ricerca anche di tipo nuovo nei quali il ruolo dell'amministrazione pubblica appare molto limitato – la spiccata perifericità di Roma in tale paesaggio in evoluzione. Se l'innovazione delle politiche passa per la costruzione di quadri strategici multi-attore, per la co-produzione di conoscenze scientifiche al fine di una loro utilizzabilità nelle politiche pubbliche, per la predisposizione di esercizi sperimentali e laboratoriali di innovazione delle politiche e infine per l'inserimento effettivo dell'amministrazione comunale – ma anche di altri rilevanti attori urbani – in network internazionali – il sistema locale di governance di Roma appare oggi scarsamente “innovativo”. Come abbiamo visto altrove in questo volume, questa scarsa innovatività affonda le proprie radici in un debole, incerta e prevalentemente retorica penetrazione della strumentazione organizzativa propria agli approcci strategici alle politiche urbane.



Negli anni si sono succeduti piani che inscrivendosi quantomeno retoricamente in tale filone hanno trattato temi di “complessità”: dal piano di azione ambientale approvato dall’amministrazione Rutelli nel 1997, ma solo parzialmente attuato, allo stesso Piano Regolatore Generale del 2008 che, pur introducendo previsioni avanzate quali la Rete Ecologica, non si è tradotto nella formazione di programmi e strumenti efficaci di attuazione; dallo stesso Piano per l’Ambiente e l’Energia Sostenibile del 2013 che, come si vedrà nel contributo ad esso dedicato in questa sezione, è stato caratterizzato da circostanze peculiari nel suo disegno e in un sostanziale fallimento nella sua attuazione, fino alla Strategia di Resilienza Urbana la cui pubblicazione è stata annunciata per l’estate del 2018. A questo quadro si aggiunge la stessa crisi profonda dei sistemi socio-tecnici – l’organizzazione del ciclo dei rifiuti, il sistema di trasporto, la gestione del patrimonio ambientale – la cui transizione dovrebbe presiedere alla transizione del metabolismo urbano in direzione di modelli più sostenibili (si veda, per il ciclo dei rifiuti Citroni in D’Albergo e De Leo, 2018) indicano la difficoltà con la quale la città nel suo complesso sta affrontando il campo proprio alle “politiche della complessità”. Inoltre, nonostante l’amministrazione appaia sufficientemente mobilitata dal punto di vista del suo inserimento nei principali network internazionali, il portato concreto di tale mobilitazione appare ad oggi ancora limitato e meno evidente di quanto appaia nel caso di altre città non solo europee.

In tale quadro di difficoltà si inseriscono i contributi di questa sezione che dimostrano come alcune caratteristiche del contesto locale romano – la presenza di istituzioni scientifiche nazionali, grandi università, imprese avanzate e più complessivamente di un capitale umano ad elevata qualificazione – potrebbe condurre a forme di adattamento e reinvenzione locali delle configurazioni organizzative che abbiamo descritto e che abbiamo assunto come misura – meramente indicativa, e quindi ovviamente discutibile - dell’innovazione nel campo delle “politiche delle complessità”.

Il contributo di Ombuen e colleghi presenta i risultati di quello che potrebbe essere definito quale un processo di “co-produzione” di conoscenze e azioni riguardo gli impatti dei cambiamenti climatici in un’area della città, quella della borgata di Prima Porta, che ben rappresenta la complessità e la difficile trattabilità di alcuni dei profili di rischio ambientali – in questo caso parliamo del rischio alluvionale - stratificatisi nel tempo e nel contesto dell’urbanizzazione disorganizzata della città. Gli elevati livelli di esposizione al rischio di quest’area sono infatti l’esito del convergere fra l’eredità delle forme informali di crescita edilizia, delle successive regolazioni e ri-regolazioni che a queste sono state applicate, della forte frammentazione e articolazione dei diritti proprietari in un contesto di spiccato privatismo delle forme dell’abitare e infine della rapida transizione demografica che di frequente coinvolge questo tipo di territori. In particolare, determinati processi di “filtering” che coinvolgono le componenti più esposte e vulnerabili del patrimonio rischiano, nella debolezza delle politiche abitative pubbliche, di condurre ad una sovra-esposizione di alcuni gruppi sociali non solo all’esclusione e marginalità abitativa ma anche al rischio ambientale secondo tendenze alla differenziazione sociale degli impatti climatici largamente discussi

nella letteratura internazionale relativa alla giustizia ambientale (Walker, 2012). Tale situazione necessiterebbe di un livello di mobilitazione pubblica – prima di tutto di natura cognitiva – che non sembra attualmente nelle disponibilità del governo urbano e che gli autori hanno viceversa simulato individuando alcune possibili classi di intervento che riguardano soluzioni tecnologiche e spaziali che implicherebbero tra l'altro complesse e controverse operazioni di redistribuzione di diritti fondiari. In questo quadro, il contributo segnala anche – tema di tradizionale attenzione della ricerca urbana su Roma – l'opportunità ma anche la difficoltà del coinvolgimento di determinati attori territoriali – in particolare la vasta rete di comitati locali e di altre forme di rappresentanza di quartiere – in tali processi parallelamente a un forte rilancio della “terza missione” delle università e degli istituti di ricerca presenti.

Il contributo di La Vigna e colleghi restituisce un'esperienza recente di analisi e rappresentazione prodottasi entro l'amministrazione capitolina relativa a una delle componenti più peculiari del metabolismo urbano romano, ovvero il sistema delle acque sotterranee. La pratica di cancellazione del reticolo idrografico minore che, ancora una volta, ha caratterizzato le forme dell'urbanizzazione non solo informali nella fase della grande espansione ha alterato in profondità le forme ereditate della relazione fra comunità umana e ciclo delle acque. Contestualmente, fenomeni di contaminazione del sottosuolo – si pensi agli effetti del diffuso fenomeno dei cosiddetti “pozzi abusivi”, ancora una volta implicazione delle forme informali di espansione edilizia – si sono accompagnati a crescenti criticità geologiche e idro-geologiche dai costi sociali ed economici sempre maggiori. In questo quadro, il contributo degli autori non solo fornisce – nell'ambito di un'iniziativa auto-promossa da alcuni funzionari capitolini e non di una vera e propria, strutturata, politica pubblica – una nuova mappatura delle acque sotterranee ma indica anche alcune ipotesi di impiego attivo del ciclo delle acque sotterranee nella prospettiva di un metabolismo urbano più resiliente e sostenibile. Progetti quali le infrastrutture verdi per l'adattamento climatico o l'uso dell'energia geo-termica per la transizione energetica implicherebbero, non diversamente da diffusi casi europei, un investimento dell'attore pubblico in politiche attive capaci di combinare formazione e riqualificazione del personale, stretta collaborazione con le istituzioni scientifiche, innovazione delle procedure di pianificazione, progettazione e affidamento dei lavori pubblici e trasformazione degli strumenti di valutazione ambientale degli interventi infrastrutturali.

Il contributo di Rosato e colleghi presenta i risultati di un progetto che ben rappresenta temi e metodi propri a sperimentazioni nell'ambito delle politiche della complessità. Il concetto di “infrastrutture critiche” ha assunto salienza crescente nell'ambito delle teorie e delle politiche della resilienza urbana (Coaffee e Clarke, 2017) rimandando a quegli insiemi di infrastrutture, variabilmente definite, – ad esempio, le reti di distribuzione dell'energia e dell'acqua oppure i sistemi di trasporto e telecomunicazione – e la cui caduta in condizioni di crisi può determinarne un'ulteriore amplificazione degli impatti di determinate crisi. Il tema delle interdipendenze è al centro anche di queste letture della resilienza con il superamento di approcci lineari a favore di approcci che viceversa puntano

a valutare e prevedere i cosiddetti “effetti a cascata” determinati da cadute di funzionalità di singole componenti dei sistemi socio-tecnici. L’orizzonte operativo di tali progetti è quello della costruzione di nuovi sistemi di supporto alle decisioni che attraverso la predisposizione di scenari probabilistici orientano l’azione di attori pubblici e privati in situazioni di crisi. Per mezzo della generazione contestuale di flussi di informazioni, tali sistemi permetterebbero agli attori di formulare migliori scelte di investimento e di manutenzione capaci di mitigare gli effetti delle situazioni di crisi sulla funzionalità fondamentali di tali componenti, delle loro reciproche relazioni e quindi dell’intero “sistema”. Come messo in luce da Rosato e colleghi, tali esercizi – e le concrete applicazioni che dovrebbero risulterne – pongono evidenti questioni di governance, a partire da quella sempre più rilevante della proprietà e condivisione di basi dati che sono nelle disponibilità di diversi attori – sia attori appartenenti al “settore pubblico allargato” sia attori di mercato spesso in competizione fra loro – e della necessaria capacità di uno fra questi – in questo caso si suppone Roma Capitale, oppure l’amministrazione metropolitana - di integrare tali basi dati definendo così nuovi protocolli d’intervento più efficaci perchè più informati. Più complessivamente, questi progetti illuminano una delle dimensioni essenziali delle forme avanzate di “governo a distanza” e “anticipatorio” al servizio delle “politiche della complessità” ovvero la costruzione di una diffusa competenza di calcolo dei rischi – e dei relativi costi – da parte di individui, imprese ed altri attori urbani. Sistemi di supporto alle decisioni che, alimentati dall’espansione delle basi dati disponibili, fanno leva sulla costruzione di scenari probabilistici stanno divenendo tecnologie di governo sempre più diffuse, tecnologie che conducono tra l’altro anche alla costruzione di nuove rappresentazioni e geografie del territorio. Se tali geografie, in contesti caratterizzati da una forte espansione e penetrazione dei mercati assicurativi, hanno degli impatti diretti e leggibili sul funzionamento dei mercati immobiliari e delle scelte localizzative implicando potenzialmente anche processi di forte stigmatizzazione spaziale, nel contesto italiano rimangono ancora un sottofondo informativo appena percettibile e che come tale produce effetti probabilmente ancora limitati. Da questo punto di vista, anche a Roma, molte scelte pubbliche e private avvengono in condizione di relativa oscurità informativa riproducendo così elevati livelli di esposizione ai rischi e determinando di frequente consistenti impieghi di risorse pubbliche nella forma di interventi ex-post di indennizzo.

Il contributo di Munafò e Strollo riguarda un tema ormai consolidato dell’agenda pubblica ovvero il consumo di suolo che, come illustrato altrove nel volume, ha accompagnato in particolare il processo di dispersione della città oltre il GRA. La predisposizione di modelli di valutazione degli impatti che tali processi hanno su un’altra componente fondamentale del metabolismo urbano, ovvero la capacità dei suoli di generare servizi eco-sistemici, rappresenta una delle aree di interesse per una varietà di reti e progetti sviluppatasi in anni recenti sia in ambito nazionale sia in ambito europeo. Si tratta di reti partecipate generalmente da istituzioni scientifiche, attori della governance pubblica e imprese e che sono finalizzate alla sperimentazione di modalità di misurazione dei servizi eco-

sistemici, di previsione degli impatti dei processi di urbanizzazione sulla loro disponibilità ed infine di sperimentazione di modelli di valutazione che possano essere incorporati nei processi di pianificazione spaziale. Nel caso italiano, e romano in particolare, tale incorporazione è ancora di là da venire nel quadro più complessivo di una crescente insoddisfazione nei confronti delle modalità con le quali sono oggi realizzati i processi di valutazione ambientale strategica introdotti nel contesto italiano a partire dagli anni 2000 (Besio et al, 2013). Il modello di valutazione presentato dagli autori, esito di un programma promosso da un istituto nazionale di ricerca pubblica, indica una direzione possibile e testimonia ancora una volta di come nel contesto romano una serie di temi emergenti siano oggetto di un'adeguata attenzione scientifica che stenta tuttavia a giungere alla soglia dell'azione pubblica vera e propria.

Infine, il caso presentato da Helene Nessi è viceversa l'unico che riguarda una politica pubblica promossa dall'amministrazione comunale – il PAES, ovvero Piano per l'Ambiente e l'Energia Sostenibili - nel quadro della partecipazione a un protocollo internazionale, il già citato "Patto dei Sindaci". Non diversamente da altri episodi di pianificazione strategica della sindacatura di Gianni Alemanno, il Paes approvato nel 2013 pare costituire un episodio di policy finalizzato a determinare una forte esposizione mediatica anche internazionale della città e della sua guida politica più che alla effettiva formulazione e attuazione di una politica di transizione energetica della città. In questo caso le "strategie" divengono opportunità di costruzione dell'immagine con ingenti quantitativi di risorse impiegate direttamente a questo fine – nel caso in esame, quelle legate alle prestigiose consulenze coinvolte – e quasi nessuna risorsa impiegata sugli aspetti reali di una politica pubblica. Più che di "policy-mobilities" (McCann & Ward, 2012) si potrebbe in questo caso parlare di "branding-mobilities" con la circolazione di modelli legati a determinate aziende o personalità la cui risonanza mediatica è un incentivo all'azione sufficiente per leadership politiche locali alla ricerca costante di legittimazione e riconoscimento.

L'esito di tale orientamento è un processo che, argomenta l'autrice, si è inevitabilmente caratterizzato per il suo scarso radicamento nelle condizioni di contesto, per l'assenza di modalità di ingaggio di attori urbani che avrebbero potuto giocare un ruolo chiave sia nel disegno sia nell'attuazione delle azioni e infine per il suo impatto nullo nei termini della necessaria riconfigurazione organizzativa degli attori pubblici chiamati ad attuarlo e a monitorarne l'attuazione. Come dimostrato dalla sostanziale inattuazione di molte delle misure previste, il Paes romano non è riuscito in alcuna misura ad attivare quelle politiche "meso" che attraverso il coinvolgimento di imprese, attori pubblici, gestori immobiliari, condomini, abitanti – dovrebbero operare la "traduzione territoriale" dei quadri legislativi e di incentivazioni nazionali finalizzati a favorire la transizione energetica della città (Coppola, Manfredini e Zanfi, 2017).

## **Conclusioni: le politiche della complessità alla prova della governance disgiunta di Roma**

Facendo riferimento alla letteratura internazionale, abbiamo indicato nella partecipazione dei governi urbani a network globali di mobilità delle politiche, nella loro capacità di attivare processi locali di co-produzione di conoscenze scientifiche finalizzati a radicare forme “evidence-based” di disegno delle politiche pubbliche e nella costruzione di quadri strategici in grado di articolare - verso il basso e verso l'esterno - un campo sempre più diffuso di capacità di valutazione e di intervento *dei* e *sui* rischi da parte di un'ampia varietà di attori i fronti più avanzati delle trasformazioni della governance urbana in relazione, in particolare, a quelle che abbiamo definito quali “politiche della complessità”. Le configurazioni organizzative richiamate – transnational municipal network, boundary organization, processi di co-produzione, laboratori urbani - sono state assunte come possibile misura della collocazione del sistema locale di governance di Roma in tali evoluzioni e della sua capacità di partecipare a questa nuova fase di intensificazione del “governo a distanza” nella forma del “governo anticipatorio”. Tale scelta, come già volte richiamato, non implica né una sottovalutazione della rilevanza delle formulazioni critiche ad esse relative – da quelle che, ad esempio, sottolineano la scarsa legittimazione dei network internazionali a quelle che stigmatizzano il rischio di perdita di autonomia delle scienze sociali nel quadro dei processi di co-produzione fino al ruolo critico che imprese e società transnazionali di consulenza assumono in alcune di tali configurazioni – né una sottovalutazione del carattere fortemente situato del loro radicamento in determinati sistemi locali di governance e quindi del profilo problematico della loro pertinenza in quello concreto della città di Roma.

Obiettivo di questo esercizio era quello di mettere in tensione i contributi presentati nella sezione con un quadro più ampio di pratiche e teorizzazioni e di abbozzare, su questa base, una valutazione della loro penetrazione e del loro potenziale di sviluppo nel contesto romano. Quanto pare emergere fa questa discussione è una spiccata debolezza e frammentarietà dei processi di “science-policy interface” che a sua volta si riflette nello scarso sviluppo delle configurazioni organizzative che abbiamo descritto e, probabilmente, nel ritardo con il quale il sistema locale di governance di Roma tratta rischi e problemi propri al campo delle “politiche della complessità”. Se questa è solo una ipotesi, per dimostrarla occorrerebbe rispondere ad alcune potenziali e trasversali domande di ricerca che emergono da questa discussione e che, ad oggi, paiono scarsamente o per nulla considerate nell'ambito della ricerca urbana su Roma. La risposta a tali domande dipenderebbe dalla promozione di percorsi di ricerca empirica e di natura probabilmente trans-disciplinare su oggetti generalmente ignorati che, in alcuni casi, implicherebbero un elevato grado di auto-riflessività da parte delle istituzioni scientifiche e in misura minore di quelle di governo.

La prima domanda riguarda le forme entro le quali vanno strutturandosi obiettivi e modalità organizzative relative alla cosiddetta “terza missione” delle università romane che, ad oggi, non paiono inserite in alcun organico programma di collaborazione e co-produzione di conoscenze *per* e *con* il governo urbano. Come

abbiamo visto sia in questa sezione sia altrove nel volume, non mancano progetti e iniziative che anche attraverso l'ingaggio sul terreno di altri attori urbani – e in particolare associazioni, reti di attivisti, comitati locali – vedono università ed istituti di ricerca attivare percorsi anche propriamente laboratoriali di co-produzione di conoscenze urbane ma queste avvengono di frequente senza un adeguato coinvolgimento dell'amministrazione pubblica. In altre parole, a Roma la "co-produzione" sembra determinarsi, sebbene in forme molto embrionali, senza che l'attore pubblico la richieda espressamente e senza che i relativi risultati siano effettivamente inseriti in percorsi di disegno e attuazione di politiche pubbliche. Anzi, paradossalmente, si ha l'impressione che chi è coinvolto in tali percorsi richieda con difficoltà l'attenzione di un attore pubblico complessivamente distratto e che, quando accetta il terreno della collaborazione, lo fa ricorrendo prevalentemente a una strumentazione ancora molto elementare e poco esigente fatta di "protocolli di intesa" e incontri informali e non di programmi di medio periodo e di carattere strategico.

La seconda domanda riguarda le forme di soddisfazione concreta della domanda di conoscenza che, sebbene nelle modalità relativamente elementari che abbiamo descritto, caratterizzano inevitabilmente il governo urbano e più complessivamente gli attori della governance pubblica allargata anche a fronte dei rischi e degli oggetti relativi a quelle che abbiamo definito le "politiche della complessità". Qui diverse questioni si pongono: dal ruolo che alcune essenziali innovazioni organizzative, maturate negli anni novanta in una prospettiva di new public management (si veda Tocci, 2015 e Coppola in questo volume), giocano ancora oggi nella produzione di politiche pubbliche – si pensi ai casi delle società partecipate specializzate in attività di pianificazione quali Risorse per Roma e l'Agenzia per la Mobilità – fino a quello dei dipartimenti della stessa struttura comunale che, a causa delle misure di austerità e di rientro dal debito, sono stati oggetto di un forte depauperamento organizzativo e cognitivo che come noto ha messo in difficoltà non solo la loro funzionalità ordinaria ma anche, per l'appunto, quella di natura più strategica. Su quali basi informative e procedure di valutazione si fondino, in questo quadro di difficoltà, le scelte politiche ed amministrative è una domanda essenziale rispetto alla quale oggi disponiamo di risposte sostanzialmente aneddotiche: da una parte si è osservata una tendenza al reclutamento diretto, nella classe politica, di expertise provenienti dal mondo universitario – i due ultimi assessori all'urbanistica provengono, ad esempio, dall'università – dall'altro non appare evidente alcuna particolarmente intensa forma di ricorso a risorse esterne quali ad esempio società di consulenza che pure nel governo urbano giocano da tempo un ruolo molto ampio e oggetto di critica (Prince, 2012). L'inserimento in network internazionali, e quindi nei sistemi di risorse cognitive ed organizzative che questi propongono, appare prodursi pienamente ma con una non chiara implicazione in termini di cambiamenti reali dal punto di vista organizzativo e dell'attuazione di discontinuità nelle politiche pubbliche.

Infine, un'ulteriore domanda riguarda le forme di articolazione urbana e collettiva dei gruppi sociali ed ambienti professionali a più alta qualificazione che così

peculiarmente caratterizzano la struttura sociale romana senza che, per la verità, il sistema locale di governance ne sembri particolarmente arricchito. Anche in questo caso, e considerando solo uno dei molti aspetti che andrebbero considerati, ordini professionali ed associazioni di categoria paiono far parte della governance di fatto della città attraverso modalità limitate di coinvolgimento e spesso legate – è il caso ad esempio delle forme di intermediazioni legate alle procedure edilizie (Coppola, 2018) – a determinate politiche ordinarie che generano mercati professionali nei quali questi attori sono coinvolti senza implicazioni di ordine maggiore. Contestualmente, ulteriore aspetto, la strutturazione di percorsi anche ma non esclusivamente conflittuali di attivazione territoriale sembra intercettare parte del protagonismo di tale capitale umano ad alta qualificazione in una forma che, ancora una volta, sembra caratterizzare l'immagine di Roma come una città dalle energie dal basso senza sbocchi in termini di modernizzazione e adeguamento organizzativo ed istituzionale.

La soddisfazione di queste come di altre domande di ricerca contribuirebbe non solo alla comprensione dello stato di fatto ma anche, probabilmente, all'individuazione delle condizioni entro le quali potrebbe prodursi una più efficace risposta locale alle sfide poste dalle politiche della complessità. Una risposta che rappresenterebbe, contestualmente, un contributo peculiare e situato alla varietà di modi con cui le concrete situazioni locali rispondono a tale sfida ed un'opportunità per la ricerca su Roma di partecipare a pieno ai relativi dibattiti scientifici internazionali.

## Riferimenti bibliografici

- Boltanski L., Chiapello E. (1990), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- Beck U. (2013), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Besio M., Brunetta G., Magoni M. (2013), *Valutare i piani. Efficacia e metodi della valutazione ambientale strategica*, Bruno Mondadori, Milano.
- Brenner N., Schmid C., (2012) "Planetary urbanisation", in Gandy M., *Urban Constellations*, Jovis, Berlin.
- Brenner N. (2005), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Brenner N., Madden D. J., Wachsmuth D. (2011), "Assemblage urbanism and the challenges of critical urban theory", *Cities*, Vol. 15, no. 2.
- Bulkeley H., Jordan A. (2012), "Transnational environmental governance new findings and emerging research agendas", *Environment and Planning C Government and Policy*, 30(4), pp. 556-570.
- Bulkeley H., Castlan Broto V., (2013), "Government by experiment? Global cities and the governing of climate change", *Trans. Inst. Br. Geogr.* no. 38, pp. 361-375.
- Bulkeley H. (2012), *Cities and climate change*, Routledge, London.
- Bulkeley H., Betsill M. (2005), "Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of climate change", *Environmental Politics*, Vol.14, Issue 1.

- Coaffee J., Clarke J. (2017), *Critical infrastructure lifelines and the politics of anthropocentric resilience*. Resilience: International Policies, Practices and Discourses, 5 (3). pp. 161-181.
- Coppola A. (2016), “Mobilità delle politiche e inerzia del locale: il caso di Roma Resiliente”, *Working Papers UrbanIt*, no. 2.
- Coppola A., Haupt W. (2018), “Climate governance in transnational municipal networks: questioning existing typologies and advancing a potential agenda for analysis and classification”, Paper presentato alla Conferenza “*Fifty years of local governance. 1980-2030*”, Institute of Geography and Spatial Planning, University of Lisbon, 4 Settembre 2018.
- Coppola A., Baravikova A., Terenzi A. (2018), “Operationalizing urban resilience. Paradigms, frameworks and tools in the EU urban resilience discourse and networks”, Paper presentato alla conferenza EURA “*Reconciling urban and regional strengths of the past with developments in the future*”, Tillburg, 23 Giugno.
- Citroni G. (2018), “Una politica da buttare? AMA, il Comune e “gli altri” nella gestione dei rifiuti”, in d’Albergo E., De Leo D. (a cura di), *Politiche urbane per Roma. Le sfide di una Capitale debole*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- d’Albergo E., Moini, G. (2015), *Il regime dell’urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- d’Albergo, E., De Leo, D., *Politiche urbane per Roma: le sfide per una capitale debole*, Sapienza University Press, Roma.
- Dinares M. (2014), “Urban Metabolism: a review of recent literature on the subject”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, vol. 60/3.
- Evans J., Jones R., Karvonen A., Millard L., Wendler J. (2015), “Living labs and co-production: university campuses as platforms for sustainability science”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, no. 16, pp. 1–6.
- Feldman D. L. (2012), “The future of environmental networks: Governance and civil society in a global context”, *Futures*, Vol.4, Issue 9, pp. 787-796.
- Farias I., Bender T. (2010), *Urban Assemblages. How actor-network theory changes urban research*, Routledge, New York.
- Farias I. (2011), “The politics of urban assemblages”, *City*, Vol.15, Issue 3-4.
- Frantzeskaki N., Kabisch N. (2016), “Designing a knowledge co-production operating space for urban environmental governance—Lessons from Rotterdam, Netherlands and Berlin, Germany”, *Environmental Science & Policy*, no. 62, pp. 90-98.
- Graham S. (2010), *Disrupted Cities*, Routledge, New York.
- Guston D. H. (2001), “Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction”, *Science, Technology, & Human Values*, 26(4), pp. 399-408.
- Heynen N., Kaika M., Swyngedouw E. (a cura di), *In the nature of cities: urban political ecology and the politics of urban metabolism*, Routledge, New York.
- Hakelberg L. (2014), “Governance by Diffusion: Transnational Municipal Networks and the Spread of Local Climate Strategies in Europe”, *Global Environmental Politics* 14 (1), pp. 107-129.



- Harvey D. (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler B*, n.71, pp. 3-17.
- Healey P. (2006), *Urban Complexity and Spatial. Towards a relational planning for our times*, Routledge, London.
- Healey P. (2006), "Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space", *European Planning Studies*, Vol.14, no. 3.
- Hillgren P.A.(2013), "Participatory design for social and public innovation: living labs as spaces for agonistic experiments and friendly hacking", in Manzini E., Staszowski E. (a cura di), *Public and Collaborative: Exploring the Intersection of Design, Social Innovation and Public Policy*, DESIS Network, pp. 75-88
- Lascoume P., Le Galès P. (2007), "Introduction. Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation" in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions XX*, 1, pp. 1-21.
- McCann E. (2011), *Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda*, Vol.101, Issue 1.
- McCann E., Ward K. (eds., 2011), *Mobile urbanism: Cities & policy-making in the global age*, Minnesota University Press, Minneapolis.
- McFarlan C. (2011), "Assemblage and critical urbanism", *City*, 15 (2).
- Magatti B. (2005), *Il potere costituente della società civile*, Laterza, Roma-Bari.
- Nevens F., Frantzeskaki N., Gorissen L., Loorbach D. (2013), "Urban transition labs: co-creating transformative action for sustainable cities", *Journal of Cleaner Production*, no. 50, pp. 111-122.
- Kervonen A., Van Heur B. (2014), "Urban Laboratories: Experiments in Reworking Cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.38, Issue 2.
- Jensen C., Johansson S., Löfström M. (2017), "Policy implementation in the era of accelerating projectification: Synthesizing Matland's conflict-ambiguity model and research on temporary organizations", *Public Policy and Administration*, published online.
- Mitchell S. (2009), *Unsimple truths: science, complexity and policy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Meerow S., Newell J. P., Stults M. (2016), "Defining urban resilience: a review", *Landscape and Urban Planning*, no. 147.
- Walker G. (2012), *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*, Routledge, London.
- Wilkinson C. (2011), "Socio-ecological resilience: insights and issues for planning theory", *Planning Theory*, 11 (2).
- Wenger E. (1996), *Communities of practice: the social fabric of a learning organization*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wesselink A., Buchanan K.S., Georgiadou Y., Turnhout E. (2013), "Technical knowledge, discursive spaces and politics at the science-policy interface", *Environment and Policy*, no. 30, pp. 1-9.

- Pallett H., Chilvers J. (2015), "Organizations in the making: Learning and intervening at the science-policy interface", *Progress in Human Geography* 39(2), pp. 146-166.
- Pelizzoni L. (2011), "Governing through disorder: Neoliberal environmental governance and social theory", *Global Environmental Change*, no. 21, pp. 795-803.
- Pelizzoni L. (2003), "Uncertainty and participatory democracy", *Environmental Values*, 12 (2).
- Polk M. (2014), "Achieving the promise of transdisciplinarity: a critical exploration of the relationship between transdisciplinary research and societal problem solving", *Sustainability science*, 9, (4).
- Polk M., Kain J.H. (2015), "Co-producing Knowledge for Sustainable Cities in Polk M. (a cura di), *Co-producing knowledge for sustainable urban futures. Joining forces for change* Routledge, London.
- Prince R. (2012), "Policy transfer, consultants and the geographies of governance", *Progress in Human Geography*, Vol.36, no. 2.
- Spruijt P., Knol A.B., Vasileiadou E., Devilee J., Lebrecht E., Petersen A. C. (2014), "Roles of scientists as policy advisers on complex issues: A literature review", *Environmental Science and Policy*, vol. 40, pp. 16-25.
- Rose N. (1999), *Powers of freedom. Reframing political thought*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Scott A.J. (2008), *Social economy of the metropolis: Cognitive cultural capitalism and the global resurgence of cities*, Oxford University Press, Oxford.
- Jasanoff S. (2007), "Technologies of humility", *Nature*, Vol 450.
- Sørensen E. (2014), "Democratic theory and network governance." *Administrative Theory and Praxis* no. 24, pp. 693-720.
- Silver J., Marvin S., (2016), "Emerging styles of urban experimentation", in Evans J., Karvonen A., Raven R. (Eds.), *The Experimental City*, Routledge, London.
- Van den Hove S. (2007), "A rationale for science-policy interfaces", *Futures* no. 39, pp. 807-826.
- Trencher G., Masaru Y., Kes B., McCormick C., Doll N.H., Kraines S.B. (2014), "Beyond the third mission: Exploring the emerging university function of co-creation for sustainability", *Science and Public Policy* no. 41, pp. 151-179.
- Tocci W. (2015), *Non si piange su una città coloniale*, GoWare, Roma.
- Voytenko Y., McCormick K., Evans J., Schliwa G. (2016), "Urban living labs for sustainability and low carbon cities in Europe: towards a research agenda", *Journal of Cleaner Production* no. 123, pp. 45-54.



## Abstract

L'aumento di superfici urbanizzate nel Comune di Roma non si è fermato negli ultimi anni. La valutazione degli effetti del consumo di suolo sui servizi ecosistemici rappresenta uno strumento aggiuntivo di supporto alle decisioni da integrare nell'attuale modello di pianificazione urbanistica e utile per orientare le scelte verso una politica di riuso e riqualificazione del patrimonio edilizio e urbano esistente. Lo scopo dovrebbe essere quello di limitare progressivamente, fino all'arresto, la perdita di una risorsa che è difficilmente rinnovabile. In questo contributo si presenta l'evoluzione recente dei processi di consumo di suolo nell'area romana e si propone una metodologia di stima per alcuni servizi ecosistemici e la sua applicazione al territorio comunale. Sono inoltre eseguite due analisi sulle differenze di erogazione riscontrate tra il 2000 e il 2012, considerando esclusivamente l'impatto del consumo di suolo in un caso, e tutti i cambiamenti di copertura del suolo nell'altro.

Urban areas in the Municipality of Rome are still increasing during the last years. Assessment of ecosystem services could be an additional tool for the current land planning model and to raise awareness towards a reuse and redevelopment policy. The aim is to limit and finally stop the abuse of a resource that is hardly renewable. In this paper, we propose a method of estimation of some ecosystem services and its application at the Municipality territory. Two analysis are also performed to compute provision discrepancies between 2000 and 2012: considering only the impact of soil consumption in one case, and all the land cover changes in the other.

**Andrea Strollo**  
**Michele Munafò**



# L'impatto del consumo di suolo e la valutazione dei servizi ecosistemici: il caso romano

## 1 | Introduzione

Negli ultimi anni il territorio del Comune di Roma è stato caratterizzato, secondo l'ultimo rapporto ISPRA (2016) sul consumo di suolo, da un incremento delle aree artificiali dello 0,5% nel periodo compreso tra il 2012 e il 2015, superando la quota di 31.000 ettari occupati da edifici, aree industriali, infrastrutture e tutte quelle coperture artificiali che limitano le regolari funzioni del suolo. La perdita delle superfici agricole, naturali e semi-naturali dovuta all'espansione urbana e infrastrutturale genera degli impatti negativi sull'uomo e sull'ambiente, fra i quali il fenomeno dell'isola di calore urbana, molto evidente nella Capitale (Morabito et al., 2016), il peggioramento della qualità dell'aria (Manes et al., 2016), un incremento sostanziale del deflusso superficiale e della pericolosità idraulica (Pileri, 2015), la riduzione dello stock di carbonio nel suolo con un potenziale incremento delle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera (Sallustio et al., 2015), la perdita di funzioni produttive primarie e di biodiversità (Altobelli et al., 2015; Vizzarri et al., 2015). In particolare, tra le diverse conseguenze, in questo contributo si analizza l'impatto che l'espansione urbana ha avuto su alcuni servizi ecosistemici. Definiti come i benefici offerti direttamente o indirettamente dall'ambiente all'uomo, i servizi ecosistemici hanno un ruolo fondamentale per il benessere della specie umana e per la sostenibilità dello sviluppo a tutela delle generazioni future (MA, 2005; TEEB, 2010). L'interesse nei servizi ecosistemici è cresciuto rapidamente sia in ambito politico sia nell'ambito della ricerca scientifica (Costanza, 2014).

La metodologia proposta da ISPRA (2016), che da una carta di uso e copertura del suolo in formato "raster" ad alta risoluzione (20 metri) stima come l'erogazione di alcuni servizi ecosistemici si sia modificata negli ultimi anni sull'intero territorio nazionale, viene applicata sulla superficie comunale in un periodo di tempo più ampio (2000 – 2012) e con una cartografia di base differente.

I servizi ecosistemici considerati sono cinque:

- il sequestro e lo stoccaggio di carbonio nelle piante e nel suolo. Un servizio

di regolazione (TEEB, 2010) che negli ultimi anni (ISPRA, 2016) ha subito un decremento dovuto alle trasformazioni da agricolo o forestale a urbano con la perdita della capacità di immagazzinare carbonio organico da parte della vegetazione e del suolo, una volta isolato dall'atmosfera;

- la qualità degli habitat. Viene inserita nei servizi ecosistemici di supporto (TEEB, 2010) in quanto è alla base di tutti gli altri servizi. Gli habitat forniscono tutto quello di cui necessitano le diverse specie animali e vegetali per la sopravvivenza, garantendo le risorse per la nutrizione, la riproduzione e lo sviluppo. Anche se un ambiente antropizzato permette il proliferare di alcune specie, la netta differenza con la biodiversità presentata da un'area esclusivamente naturale, aggiunta all'amplificarsi delle minacce antropiche, rende il consumo di suolo la causa di una variazione negativa nei livelli di erogazione del servizio ecosistemico;
- l'impollinazione. Ricopre un ruolo fondamentale per la fecondazione delle piante e ha, quindi, un conseguente riscontro anche e soprattutto sulla produzione agricola. Senza il lavoro svolto dagli impollinatori selvatici molte specie di piante si estinguerebbero e per mantenere gli attuali livelli di produttività i costi per l'impollinazione artificiale lieviterebbero;
- la produzione agricola. È un servizio di approvvigionamento fondamentale per l'uomo. Mentre il consumo di suolo per molti servizi ecosistemici ha un effetto di riduzione sull'erogazione dei benefici, nel caso della produzione agricola elimina completamente qualsiasi capacità di generare cibo. Considerando che la risorsa suolo non è rinnovabile in tempi brevi, questo impatto resta costante anche nel lungo periodo (Frascarelli & Mariano, 2013; ISPRA, 2016);
- la produzione di legname. Anche in questo caso l'impermeabilizzazione del suolo annulla totalmente la possibilità di produrre legna da ardere e legname da trasformare. Questo servizio è erogato dalle superfici forestali e dagli impianti di arboricoltura da legno. Gestire l'intensità e la velocità di raccolta del legname è di fondamentale importanza per la preservazione di altri servizi ecosistemici quali habitat e biodiversità, sequestro e stoccaggio di carbonio e purificazione delle acque.

## 2 | Materiali e metodi

### 2.1 | Cartografia di copertura del suolo

Come base cartografica di copertura del suolo è stata scelta un'elaborazione ISPRA riferita al 2000, e disponibile anche per il 2012, che classifica il suolo consumato sull'intero territorio del Comune di Roma. La mappatura è stata sviluppata in formato "raster", con una risoluzione di 5 metri e presenta un codice binario 0 – 1 in cui lo zero indica un suolo naturale o semi-naturale mentre l'uno un suolo a copertura artificiale, rispettando la definizione data da ISPRA (2016) di suolo consumato.

Per ampliare la risoluzione tematica delle aree naturali e semi-naturali è stata usata la classificazione CORINE Land Cover (CLC) al quarto livello, che, pur avendo una risoluzione spaziale poco significativa a livello comunale, è l'unica

cartografia disponibile per entrambe le date ed è comunque rappresentativa per il Comune di Roma. La carta CLC è stata trasformata da formato vettoriale a formato “raster” con la stessa risoluzione e allineata alla carta del consumo di suolo precedentemente descritta. Tutti i pixel che indicavano ambienti non artificiali sono stati sostituiti con la classe CLC corrispondente. La differenza di risoluzione tra i due strati di partenza ha ovviamente generato dei pixel classificati come aree naturali dalla carta di consumo di suolo e come aree artificiali secondo i poligoni originali CLC, in questi casi è stata attribuita la classe “aree verdi urbane e altre aree aperte”.

L’elaborazione di una cartografia di copertura del suolo di riferimento per l’applicazione dei modelli sui servizi ecosistemici è stata compiuta per il 2000, per il 2012 e per il 2012 con l’utilizzo del CLC 2000. Questo al fine di avere un quadro completo della variazione dell’erogazione dei servizi ecosistemici confrontando gli impatti dovuti alle trasformazioni della copertura del suolo in generale o esclusivamente al consumo di suolo a scapito delle classi naturali e semi-naturali riferite al 2000.

Copertura del suolo	2000-2012 [%]	2000-2012 s.c. [%]	2000-2012 [ha]	2000-2012 s.c. [ha]
Superfici artificiali	+ 12,62	+ 12,62	+ 2.935	+ 2.935
Superfici agricole	- 5,47	- 2,49	- 4.148	- 1.886
Boschi	+ 3,43	- 0,05	+ 243	- 4
Altre aree naturali	+ 4,54	- 4,86	+ 973	- 1.043

Tabella I | Variazioni di superficie di copertura del suolo in percentuale e in termini assoluti, utilizzando la cartografia CLC del 2012 o senza considerare i cambiamenti oltre a quelli dovuti al consumo di suolo (s.c.).

Dalle elaborazioni effettuate (tabella I) risulta che nei dodici anni di riferimento è stato registrato un incremento di suolo consumato del 12,62 % nel territorio comunale, pari a quasi 3.000 ettari in più rispetto al 2000. Questo incremento è avvenuto prevalentemente a scapito delle superfici agricole, che sono diminuite di circa il 2,5 % e delle altre naturali urbane o limitrofe alle zone già costruite (-4,8 %). Se si considerano anche le trasformazioni di copertura del suolo derivate dalla cartografia CLC, la diminuzione delle aree agricole è ancora più evidente, arrivando a sfiorare il 5,5 % in meno, con una parziale compensazione dovuta all’aumento delle superfici boscate (+3,4 %, 243 ha) e al cambio di trend delle altre aree naturali (+4,5 %, pari a 973 ha), dovuti alla conversione (abbandono) di superfici precedentemente utilizzate a fini agricoli. È doveroso sottolineare come l’aumento delle aree verdi urbane in questo caso sia dovuto anche alle modalità di elaborazione delle mappe precedentemente descritte.

## 2.2 | I modelli per la valutazione dei servizi ecosistemici

Per valutare e mappare lo stoccaggio di carbonio, la qualità degli habitat e l’indice d’impollinazione è stato utilizzato un software *open source* contenente

oltre 15 modelli informatici specifici per altrettanti servizi ecosistemici. InVEST (Integrated Valuation of Environmental Services and Tradeoffs) ha lo scopo di valutare dal punto di vista biofisico ed economico i servizi forniti ed erogati in diverse porzioni del territorio (Sharp et al., 2016). È stato sviluppato all'interno del *Natural Capital Project*, un progetto cui partecipano, tra gli altri partner, anche il *World Wildlife Fund* e l'Università di Stanford, ed è stato applicato sia a scala globale che su diverse aree di interesse situate soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. L'aggiornamento e l'evoluzione del software è in costante sviluppo, ogni tre mesi viene pubblicata una nuova versione che implementa nuove funzioni o migliora quelle esistenti (Sharp et al., 2016).

I risultati dei modelli sono offerti in formato cartografico e la loro affidabilità è strettamente legata al dettaglio degli input che sono utilizzati per le stime. Per tutti i modelli è richiesta una carta di uso e copertura del suolo cui si riferiscono le elaborazioni di questo lavoro.

Per il sequestro di carbonio ad esempio sono fornite delle mappe in formato "raster" con la stessa risoluzione della cartografia di partenza in cui viene associato ad ogni pixel la quantità di carbonio immagazzinato in tonnellate per ettaro. Questa quantità è stimata partendo dai valori inseriti nel modello di carbonio presente nelle quattro principali riserve presenti in natura e riconosciute dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, 2003): biomassa epigea, biomassa ipogea, suolo e sostanza organica morta.

I dati di provvigione pubblicati dall'Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi Forestali di Carbonio (INFC), suddivisi per regione e relativi al 2005 - l'aggiornamento dei dati al 2015 è attualmente in via di completamento - sono stati elaborati secondo la metodologia riportata in Vitullo et al. (2007), aggiornata con Di Cosmo et al. (2016), per ottenere la tabella necessaria con i valori per i quattro pool e relativa alle categorie forestali, le più importanti per quanto riguarda questo servizio ecosistemico. I valori delle altre classi sono stati ricavati da Sallustio et al. (2015). Per quanto riguarda il carbonio contenuto nel suolo il riferimento è stato il progetto SIAS (Sviluppo Indicatori Ambientali sul Suolo) a cura dell'ISPRA.

Il modello sulla qualità degli habitat attribuisce alle classi di copertura del suolo due indici relativi all'area di studio che rappresentano la qualità dell'habitat e l'impatto che hanno le minacce su di esso. Vista la difficoltà nel rappresentare un habitat esclusivamente attraverso la copertura del suolo e la richiesta del modello di indici molto specifici e difficilmente reperibili in letteratura - quali la distanza di impatto delle minacce antropiche, l'indice di naturalità di un habitat, il peso che ogni minaccia ha su ogni habitat e il peso di ogni minaccia rispetto alle altre - la cartografia di riferimento è stata semplificata in 12 habitat e i valori di ingresso richiesti sono stati ottenuti tramite un questionario sottoposto a esperti nazionali di diversi settori scientifici (ISPRA, 2016). I dati ottenuti sono da considerare come una media a livello nazionale e in termini prettamente aspecifici.

Un'accurata ricerca bibliografica ha permesso di ottenere i dati necessari per il funzionamento del modello sull'impollinazione relativi a 50 specie di impollinatori selvatici distribuiti nel nostro Paese (ISPRA, 2016). Viste le



numerose informazioni in ingresso, in questo caso è stato necessario effettuare un ricampionamento a 20 metri della carta di copertura del suolo per assicurare minori tempi di elaborazione. Il risultato è dato da una mappa con un indice di impollinatori potenziali in grado di raggiungere le superfici agricole e quindi contribuire alla riproduzione delle piante.

La produzione agricola e quella legnosa sono state valutate attribuendo alle classi CORINE, opportunamente aggregate, il relativo Valore Agricolo Medio (VAM). I VAM sono pubblicati, in Euro su ettaro, dall'Agenzia delle Entrate e sono determinati ogni anno dalla Commissione Provinciale Espropri. I valori sono stati annullati del tutto nel caso di trasformazioni da superficie agricola o forestale a superficie artificiale, ma anche nel passaggio tra le varie tipologie di copertura del suolo. Ad esempio, nel cambiamento di un'area da agricola a forestale, viene azzerato il valore di produzione agricola anche se il suolo mantiene le sue proprietà naturali e il suo potenziale produttivo.

### 3 | La riduzione del potenziale di erogazione dei servizi ecosistemici nel Comune di Roma

Dal 2000 al 2012 è stata riscontrata una diminuzione nell'erogazione di tutti i servizi ecosistemici considerati (tabella II).

Servizi ecosistemici	2000	2012	2012 s.c.
Sequestro di carbonio [t]	6.531.703	6.203.975	6.378.896
Qualità degli habitat	0,2008	0,1989	0,1993
Impollinazione	0,1880	0,1763	0,1833
Produzione agricola [mln €]	3.554	3.292	3.460
Produzione legnosa [mln €]	1.946	1.052	1.909

*Tabella II | Tabella riassuntiva sulla valutazione dei servizi ecosistemici effettuata per il Comune di Roma nei tre casi esaminati: 2000, 2012 e 2012 senza considerare i cambiamenti oltre a quelli dovuti al consumo di suolo (s.c.).*

Secondo i risultati ottenuti, per il suolo compromesso a causa del consumo di suolo e per la vegetazione persa con i cambiamenti di copertura sono state emesse in atmosfera circa 330 mila tonnellate di carbonio, è stata persa quindi una capacità di stoccaggio del 5 % in dodici anni. Poco meno della metà della perdita è stata stimata nel secondo caso, quello effettuato senza inserire nella carta le variazioni del CLC, ed è quindi legata direttamente al consumo di suolo avvenuto nei dodici anni considerati. L'altra metà è da attribuire, per la maggior parte, alle classi forestali che, sebbene siano state interessate complessivamente da un aumento di superficie, presentano dei cambiamenti tra le sottoclassi nelle due date. Ad esempio, nella Riserva Naturale Statale del Litorale Romano diverse aree passano da “boschi a prevalenza di pini mediterranei e cipressi” a “boschi a prevalenza di querce caducifoglie”. L'aumento delle altre aree naturali non riesce comunque a compensare l'ingente perdita di carbonio generata dalla diminuzione di superfici agricole.

Nella figura 1, relativa ai dati del 2000, sono facilmente riconoscibili le superfici forestali: è evidente il contributo importante allo stoccaggio di carbonio nel Comune della Riserva Naturale Statale del Litorale Romano. I pochi poligoni più scuri sparsi al di fuori della riserva invece mostrano come il dettaglio cartografico delle aree naturali e semi naturali non individui aree che, seppur piccole, migliorerebbero l'accuratezza del risultato finale.

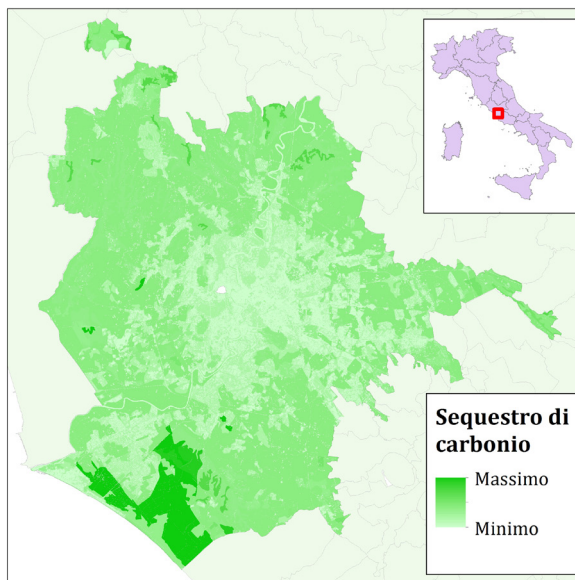


Figura 1 | Carbonio sequestrato nella vegetazione e nel suolo del Comune di Roma.  
Fonte: elaborazione degli autori sulla cartografia del 2000.

Gli output offerti dal modello sulla qualità degli habitat sono indici adimensionali attribuiti a ogni cella della carta, compresi tra 0 (massimo) e 1 (minimo). La media sul Comune di Roma è risultata bassa nel 2000, con un valore di 0,2008, e diminuita ancora nel 2012 in entrambi i casi studiati, raggiungendo un indice medio di 0,1989 considerando i cambiamenti e di 0,1993 senza le trasformazioni di copertura del suolo. L'unità minima mappabile di 25 ha della carta CLC di partenza ha, molto probabilmente, abbassato l'indice per una città altamente urbanizzata e dispersa come Roma, in quanto tante piccole superfici naturali sono state trascurate e accorpate alle sopraccitate "aree verdi urbane e altre aree aperte". Ma bisogna anche considerare che sono stati trascurati diversi fattori che invece avrebbero inciso negativamente sul risultato finale come ad esempio la frammentazione degli habitat generata dalle infrastrutture o l'inquinamento atmosferico causato dalle aree industriali, etc.

Nella figura 2 è mostrata la carta di output di questo servizio ecosistemico. A parte la grande riserva naturale a sud di Roma, si nota come l'indice sulla qualità degli habitat sia molto basso perché le superfici agricole e le aree artificiali sono due delle minacce più impattanti sulla biodiversità e occupano quasi l'80 % della superficie comunale (nella cartografia del 2000).

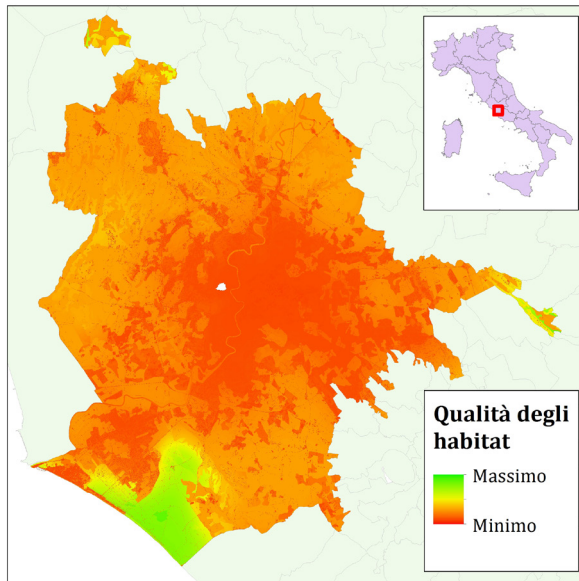


Figura 2 | Indice di qualità degli habitat nel Comune di Roma.  
Fonte: elaborazione degli autori sulla cartografia del 2000.

Come per la qualità degli habitat, anche per il modello sull'impollinazione si è proceduto analogamente con l'indice, adimensionale, di abbondanza di impollinatori in grado di raggiungere le zone agricole (anche in questo caso da 0 a 1). Il valore medio però è risultato più alto nel 2012 rispetto al 2000. Se nel 2000 si attesta intorno allo 0,1880, nel 2012 arriva a raggiungere lo 0,1904 e rimane più o meno inalterato nel caso in cui non si considerino i cambiamenti di copertura del suolo. Sebbene la media per unità di superficie cresca, è da considerare contestualmente la riduzione complessiva delle aree agricole. Il valore medio dell'indice sull'intero territorio, considerando la perdita totale di questo servizio nelle aree che nel 2000 erano agricole e non lo sono più nel 2012, si abbassa notevolmente e i risultati finali subiscono una diminuzione come gli altri servizi ecosistemici: l'indice infatti scende a 0,1833 senza i cambiamenti mentre raggiunge lo 0,1763 con i cambiamenti. Questi indici, anche se sono di difficile interpretazione, riescono a descrivere comunque l'andamento decrescente del fenomeno. Le considerazioni sui fattori trascurati della modellazione di questo servizio ecosistemico sono analoghe a quelle fatte nel caso degli habitat.

Nella figura 3 è mostrata la mappa dell'indice di impollinazione distribuito sulle aree agricole relativa al 2000. La cartografia del consumo di suolo di partenza descrive una superficie maggiore di quella del Comune di Roma, ma questo buffer (di circa 500 m) non è stato sufficiente a evitare un effetto di bordo che ha leggermente abbassato i valori sui confini comunali. I valori più elevati sono riscontrabili in prossimità delle superfici forestali ma anche entro le superfici agricole limitrofe alle aree urbane.

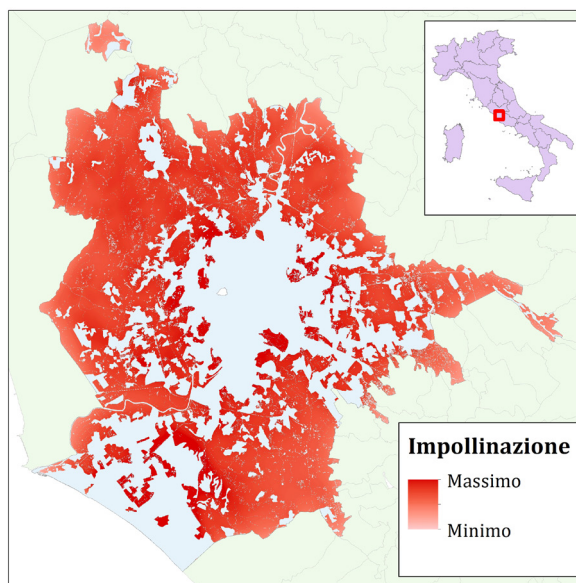


Figura 3 | Indice di impollinazione nel Comune di Roma.  
Fonte: elaborazione degli autori sulla cartografia del 2000.

Le valutazioni della produzione agricola e di quella legnosa hanno prodotto delle stime direttamente in termini economici. A causa dell'incremento del suolo consumato sulle superfici agricole sono stati persi all'incirca 94,5 milioni di Euro più 36,5 milioni dovuti all'impermeabilizzazione di aree forestali. Considerando anche le variazioni derivanti dalla cartografia CLC i valori aumentano fino a raggiungere rispettivamente oltre 260 milioni di Euro per la diminuzione di produzione agricola e 894 milioni di Euro persi secondo le stime sulla produzione legnosa. L'aumento eccessivo per la produzione legnosa è da attribuire anche alla classificazione diversa nelle due date per le classi forestali, come già detto nel paragrafo relativo al sequestro di carbonio.

#### 4 | Verso una pianificazione territoriale sostenibile

Dai risultati ottenuti si evince come, nel Comune di Roma, l'espansione urbana abbia profondamente compromesso molte superfici naturali e tutti i benefici derivati da esse.

La carta del suolo consumato di partenza, con la sua risoluzione di 5 metri, riesce a descrivere in modo molto accurato i limiti delle aree urbanizzate e l'evoluzione delle superfici artificiali. Una maggiore risoluzione tematica delle aree urbane, diversamente dalla mera distinzione tra consumato e non consumato, avrebbe permesso un migliore livello di dettaglio degli output. Al contrario, la cartografia CLC mantiene alcuni limiti per un'analisi di dettaglio su scala comunale, anche in presenza di una superficie di notevoli dimensioni come quella di Roma Capitale (circa 1.280 km<sup>2</sup>). La dimensione minima dei poligoni non riesce a descrivere in modo completo le aree naturali e semi-naturali e i fenomeni di cambiamento tra le diverse tipologie di paesaggio nel tempo.

La cartografia di copertura del suolo utilizzata nell'ultimo rapporto ISPRA (2016) sul consumo di suolo, pur avendo una risoluzione decisamente più elevata (20 m), non avrebbe potuto, in ogni caso, coprire una distanza temporale così ampia per mancanza di dati.

Una maggiore accuratezza spaziale e tematica, nonché temporale, è di fondamentale importanza per il monitoraggio dei servizi ecosistemici in un'ottica di pianificazione ambientale sostenibile. Il primo passo dovrebbe essere quindi un costante aggiornamento e monitoraggio della copertura del suolo comunale. Oltre alla cartografia, il secondo passo è il miglioramento dei dati di input. Se è preoccupante la situazione utilizzando dati stimati su scala regionale - ad esempio le tonnellate di carbonio immagazzinate nelle categorie forestali - o addirittura su scala nazionale - come per la qualità degli habitat o l'impollinazione - probabilmente la situazione peggiorerebbe con dati provenienti da indagini e campionamenti in situ o comunque più specifici per un'area a elevata urbanizzazione come il Comune di Roma. Oltre al livello di dettaglio, i modelli, e quindi i risultati ottenuti, migliorerebbero la loro accuratezza integrando altri dati di input. Informazioni sull'inquinamento atmosferico, sull'aumento di temperatura dovuto al fenomeno dell'isola di calore, sulle specie più diffuse nelle aree naturali comunali, sulla produzione e la richiesta di risorse per le aree agricole, sui lotti di arboricoltura da legno, etc., aiuterebbero a migliorare il quadro conoscitivo generale della situazione attuale.

Il terzo passo è quello del confronto tra i diversi servizi ecosistemici. Un'analisi della situazione in termini biofisici è indispensabile ma è necessario individuare una metodologia che permetta di mettere in relazione dei valori che hanno, come si può notare nella tabella 2, delle unità di misura completamente diverse e non paragonabili. Alcuni esempi si potrebbero realizzare attraverso la normalizzazione degli output o con l'attribuzione di un valore economico ai parametri biofisici ottenuti, come ad esempio in Costanza (1997).

La valutazione dei benefici forniti dal suolo e dall'ambiente potrebbe essere la chiave per limitare il fenomeno dell'aumento del consumo di suolo nel territorio del Comune di Roma, mettendola in relazione con la reale necessità di interventi di ulteriore espansione urbana. Lo studio dei servizi ecosistemici rende evidente l'opportunità di preferire interventi di riuso e di riqualificazione rispetto a nuove costruzioni su suolo libero, che andrebbero a intaccare irreversibilmente un capitale naturale in costante diminuzione e che risulta fondamentale per la sostenibilità, anche economica, della città nonché la sua resilienza e capacità di adattamento.

## Riferimenti bibliografici

- Altobelli F., Cimino O., Lupia F., Strollo A., Munafò M., Sallustio L., Marchetti M. (2015), “Consumo di suolo agricolo: una valutazione economica”, in *Urbanistica Informazioni* no. 261-262, pp. 109-111.
- Costanza R., d’Arge R., de Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O’Neill R.V., Paruelo J., Raskin R.G., Sutton P., van den Belt M. (1997), “The value of the world’s ecosystem services and natural capital”, in *Nature*, no. 387, pp. 253- 260.
- Costanza R., de Groot R., Sutton P., van der Ploeg S., Andreson S.J., Kubiszewski I., Farber S., Kerry Turner R. (2014), “Changes in the global value of ecosystem services”, in *Global Environmental Change*, no. 26, pp. 152–158.
- Di Cosmo L., Gasparini P., Tabacchi G. (2016), “A national-scale, stand-level model to predict total above-ground tree biomass from growing stock volume”, in *Forest Ecology and Management*, no. 361, pp. 269–276.
- Frascarelli A., Mariano E. (2013), “Il consumo di suolo agricolo in Italia: una valutazione delle politiche”, in *Agriregionieuropa*, no. 33.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2003), “Good practice guidance for land Use, land use change and forestry”.
- ISPRA (2016), “Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici”, Rapporto ISPRA 248, 2016.
- Manes F., Marando F., Capotorti G., Blasi C., Salvatori E., Fusaro L., Ciancarella L., Marchetti M., Chirici G., Munafò M. (2016), “Regulating Ecosystem Services of Forests in the ten Italian Metropolitan Cities: Air quality improvement by PM10 and O3 removal”, in *Ecological Indicators*, no. 67, pp. 425–440.
- Millennium Ecosystem Assessment (MEA) (2005), “Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis”, Island Press, Washington, DC.
- Morabito M., Crisci A., Messeri A., Orlandini S., Raschi A., Maracchi G., Munafò M. (2016), “The impact of built-up surfaces on land surface temperatures in Italian urban areas”, in *Science of The Total Environment*, no. 551–552, pp. 317-326.
- Pileri P. (2015), “Il valore sotto ai piedi”, in *Altreconomia*, no. 01/2015.
- Sallustio L., Quatrini V., Geneletti D., Corona P., Marchetti M. (2015), “Assessing land take by urban development and its impact on carbon storage: Findings from two case studies in Italy”, in *Environmental Impact Assessment Review*.
- Sharp R., Tallis H.T., Ricketts T., Guerry A.D., Wood S.A., Chaplin-Kramer R., ... Bierbower W. (2016), “InVEST 3.3.0 User’s Guide”. The Natural Capital Project, Stanford University, University of Minnesota, The Nature Conservancy, and World Wildlife Fund.
- The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) Synthesis (2010), “Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB”, Earthscan, London and Washington.
- Vitullo M., De Laurentis R., Federici S. (2007), “La contabilità del carbonio contenuto nelle foreste italiane”, in *Silvae*, no. 9, pp. 91-104.

Vizzarri M., Sallustio L., Tognetti R., Paganini E., Garfi V., La Mela Veca D.S., Munafò M., Santopuoli G., Marchetti M. (2015), “Adaptive forest governance to face land use change impacts in Italy: a review”, in *Italian Journal of Forest and Mountain Environments*, no. 70, pp. 237-256.

## Abstract

Il sottosuolo cittadino è un sistema complesso e in rapida evoluzione fatto di gallerie, utenze sepolte, parcheggi e altre infrastrutture interrato che interferiscono con la naturale struttura del terreno e alterano la sua porosità e la sua conducibilità idraulica o creano barriere. Di conseguenza, la gestione delle acque sotterranee urbane pone non solo sfide scientifiche, ma anche tecniche, socio-economiche, culturali ed etiche.

Il rapporto della città di Roma con l'acqua, sia superficiale sia sotterranea, ha origini millenarie, ma la saggezza che caratterizzava gli antichi abitanti dell'Urbe, che per via delle notevoli opere idrauliche realizzate le valse il titolo di 'Regina Aquarum', purtroppo sembra non aver caratterizzato gli sviluppi più recenti.


Il contributo presenta gli esiti di un recente progetto di mappatura delle acque sotterranee a Roma avanzando contestualmente possibili soluzioni attraverso cui la gestione delle risorse idriche sotterranee locali possa costituire un contributo importante per una maggiore resilienza urbana.

The urban subsoil is a complex and rapidly evolving system made of tunnels, buried utilities, car parks and other underground infrastructures that interact with the natural structure of the ground and modify its porosity and its hydraulic conductivity or create barriers. As a consequence, the management of urban groundwater poses not only scientific but also technical, socio-economic, cultural and ethical challenges.

The relationship between the city of Rome and the water, both superficial and underground, has ancient origins, but the wisdom that characterized the ancient inhabitants of the city, which due to the remarkable hydraulic works made the title of 'Regina Aquarum', unfortunately, it does not seem to have characterized the most recent development.

The paper presents the results of a recent groundwater mapping project in Rome, simultaneously advancing possible solutions through which the management of local groundwater resources can be an important contribution to greater urban resilience.

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





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

## Introduzione

Il ciclo dell'acqua è uno dei cicli vitali del sistema Terra, ovvero la successione dei fenomeni di flusso e circolazione dell'acqua all'interno dell'idrosfera con i suoi cambiamenti di stato fisico - liquida, aeriforme e solida - ovvero i continui scambi di massa idrica tra atmosfera e crosta terrestre attraverso le acque superficiali, le acque sotterranee e gli organismi. Oltre all'accumulo in varie zone del pianeta - quali ad esempio oceani, mari e laghi - i molteplici cicli che compie l'acqua terrestre includono i processi fisici di evaporazione, condensazione, precipitazione, infiltrazione, scorrimento e flusso sotterraneo (Figura 1). Ovviamente questa serie di fenomeni che normalmente si verifica in natura, risulta alterata in corrispondenza di un agglomerato urbano (Figura 2).

Fondamentalmente, l'effetto della presenza antropica e di un tessuto urbanizzato all'interno del ciclo idrologico determina impatti tramite:

- Prelievi di risorse dal sistema superficiale
- Prelievi di risorse dal sistema sotterraneo
- Alterazione delle naturali condizioni d'infiltrazione
- Alterazione del microclima locale e quindi delle precipitazioni
- Alterazione della qualità delle acque superficiali
- Alterazione della qualità delle acque sotterranee
- Interferenze tra reti idriche e sistemi fognari con le falde acquifere
- Interferenze locali sulla circolazione idrica e sulle proprietà drenanti del sottosuolo

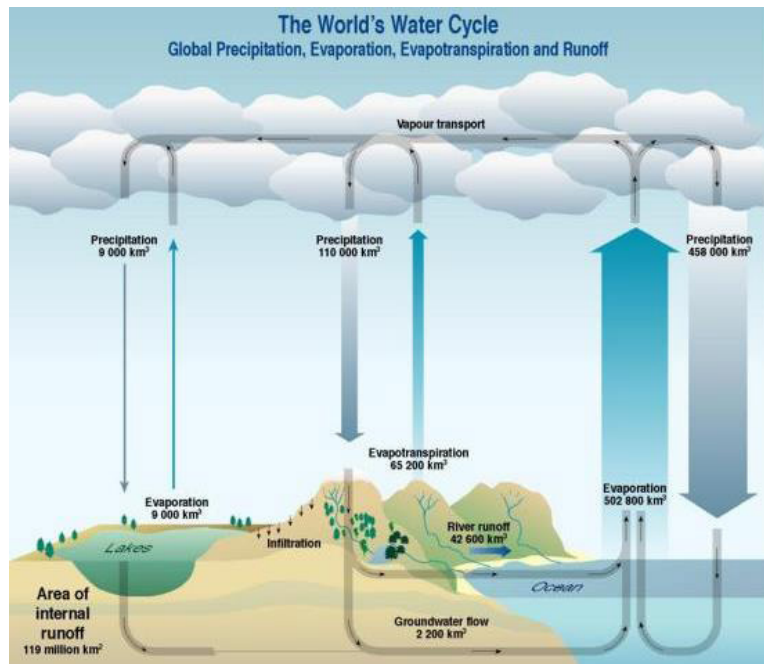


Figura 1 | Il Ciclo Idrologico. Fonte: Rekaewicz, 2008.

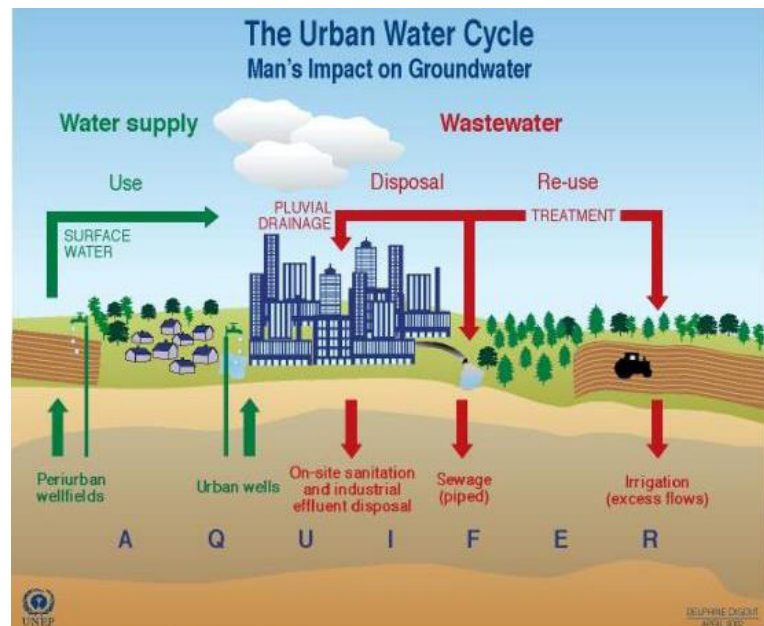


Figura 2 | Ciclo Idrologico Urbano e impatto dell'antropizzazione sulle acque sotterranee. Fonte: Morris, 2001.

L'insieme di queste alterazioni produce nella maggior parte dei casi profonde modifiche nel ciclo delle acque. Questo perché al generico prelievo di risorsa che avviene in presenza antropica, si somma un'aliquota di dispersione di sostanze inquinanti o acque reflue non correttamente gestite e una generica minore

infiltrazione efficace, dovuta all'impermeabilizzazione del suolo, che avrebbe una naturale funzione di diluizione nelle falde.

Il mondo prevalentemente invisibile delle acque sotterranee è coinvolto in molti aspetti della vita cittadina: i sistemi di approvvigionamento idrico, le opere di drenaggio, le caratteristiche delle acque superficiali, la salute delle piante e degli alberi, la probabilità di allagamento, gli eventi di siccità sono tutti fenomeni direttamente connessi alla presenza di acqua del sottosuolo (La Vigna et al., 2016a, 2016c). Il sottosuolo cittadino è una rete complessa e in rapida evoluzione di gallerie, utenze sepolte, parcheggi e altre infrastrutture interrato che disturbano la naturale struttura del terreno e alterano la sua porosità e la sua conducibilità idraulica (Garcia-Fresca, 2007), creando in alcuni casi vere e proprie barriere al naturale deflusso delle acque sotterranee. Di conseguenza, la gestione delle acque sotterranee cittadine pone non solo sfide scientifiche, ma anche tecniche, socio-economiche, culturali ed etiche (Freitas et al., 2015).

Il rapporto della Città di Roma con l'acqua, sia superficiale che sotterranea, ha origini millenarie, ma la saggezza che caratterizzava gli antichi abitanti dell'Urbe, e che per via delle magnifiche opere idrauliche realizzate le valse il titolo di *'Regina Aquarum'*, purtroppo sembra essersi persa nel tempo. Al di là del cattivo stato di qualità raggiunto dai fiumi Tevere e Aniene che nella prima metà del secolo scorso erano ancora balneabili, non si può non rimarcare il danno che l'espansione urbanistica ha determinato tramite profonde alterazioni sul reticolo idrografico minore dell'area cittadina trasformando, di fatto, tutti i corsi d'acqua perenni che scorrevano in quelli che sarebbero diventati i nuovi quartieri, in collettori fognari. Roma, che avrebbe potuto continuare ad essere la *'Regina Aquarum'* anche nell'età contemporanea, dotata di un fitto reticolo di corsi d'acqua, spesso sorgivi, con il relativo corridoio ecologico ripariale, che oggi gli urbanisti definirebbero *'blue and green infrastructures'* (infrastrutture verdi e blu) si ritrova ad essere invece molto più ricca di *'grey infrastructures'* (infrastrutture grigie – ovvero di cemento) (Bellini, 2011). La pratica di cancellazione del reticolo idrografico minore oltre a far perdere valore paesaggistico e pregio urbano, ha contribuito, non poco, a far perdere quella “cultura dell'acqua” che era stata alla base della civiltà romana e inoltre non ha considerato l'interruzione delle ovvie relazioni idrauliche di drenaggio tra corsi d'acqua e falde acquifere ad essi collegate (La Vigna et al., 2016a).

Rispetto alle acque sotterranee, l'esigenza di dotare tutta la città di acqua di ottima qualità ha fatto propendere nel tempo - come già accadeva in epoca classica - a ricercare gli approvvigionamenti idropotabili fuori dalla città, sugli Appennini. Questo ha fatto sì che le acque sotterranee locali rivestissero un'importanza secondaria nello sviluppo della città, soprattutto in tempi recenti, andando a costituire una risorsa per lo più irrigua, mentre nei contesti più periferici e rurali del territorio di Roma Capitale tutt'ora rivestono un ruolo di base. Tuttavia, negli ultimi anni, progressi importanti sono stati compiuti in questo ambito. La base di conoscenze a Roma oggi è più forte anche grazie alla realizzazione di una nuova cartografia idrogeologica (La Vigna & Mazza, 2015) e l'esistenza di moltissime tecnologie avanzate, non solo per la conservazione e protezione delle risorse, ma

anche per una corretta gestione, può contribuire sensibilmente a incrementare la resilienza urbana (Coppola, 2016). Recentemente, infatti la conoscenza relativa all'acqua sotterranea è stata riconosciuta come una pietra miliare nella resilienza delle città (Tanner et al., 2009).

L'assetto geologico della città di Roma è piuttosto complesso, sorgendo la città fra due edifici vulcanici, a ridosso della catena appenninica e nei pressi del Mar Tirreno. Sommando a questi agenti morfogenetici l'azione di due corsi d'acqua importanti quali il Tevere e l'Aniene e una serie di corsi d'acqua minori, ne deriva una morfologia articolata in valli e colline più o meno elevate, che culminano nel Monte Mario con i suoi circa 130 m s.l.m. L'idrogeologia, ovvero l'andamento delle acque sotterranee, è condizionata dall'assetto strutturale, dai rapporti di scambio idrico tra cinque diverse Unità Idrogeologiche e dalla presenza dei due importanti corsi d'acqua perenni. Le depressioni e le elevazioni strutturali, unitamente alle differenti permeabilità che caratterizzano alcuni principali complessi idrogeologici, determinano i limiti tra i grandi acquiferi e le linee di flusso delle acque sotterranee in essi presenti (Mazza et al., 2016).

I molteplici acquiferi presenti in queste idro-strutture hanno una circolazione complessa, spesso a falde sovrapposte, che tendono a raccordarsi con le quote dei livelli di base fondamentali, costituiti dai fiumi Tevere, Aniene e il mare. Le Unità Idrogeologiche sono limitate inferiormente dal substrato a bassa permeabilità costituito dal cosiddetto 'Complesso argilloso-sabbioso basale'.

L'area urbana di Roma corrisponde quindi a un settore, in cui le varie circolazioni idriche sotterranee convergono rendendo il sottosuolo della città ricco di acqua sotterranea. Come accennato in precedenza, il rapporto della Città di Roma con l'acqua, sia superficiale che sotterranea, ha origini millenarie. La leggendaria fondazione della stessa città avviene per volere di divinità fluviali e sulle sponde del fiume originariamente chiamato *Rimmon*, oggi Tevere, sulle cui rive la leggenda fa arenare la cesta che trasportava i gemelli fondatori, Romolo e Remo. Questo settore della valle del Tevere dove nacque la città risultava, e risulta ancora oggi particolarmente ricco di acqua, non solo per la presenza del fiume stesso e del suo tributario principale Aniene, ma anche per la presenza di numerosissimi corsi d'acqua minori e di moltissime sorgenti alcune delle quali tutt'oggi attive (Corazza & Lombardi, 2016). L'acqua era così abbondante che una delle più importanti opere idrauliche costruite dai Romani in città fu la *Cloaca Maxima*, la cui funzione primaria, contrariamente a quanto molti pensano, non era quella di collettore fognario, ma di drenaggio della falda acquifera che era caratterizzata da una bassissima soggiacenza e rendeva l'ambiente palustre e malsano. Con la crescita della città, l'approvvigionamento che in origine avveniva tramite le seppure abbondanti risorse locali, s'indirizzò tramite le imponenti e tuttora evidenti opere idrauliche che sono gli acquedotti, verso risorse idriche più remote che oltre a soddisfare la popolazione in aumento, garantiva una qualità che le risorse locali non erano più in grado di assicurare per via del 'primordiale' inquinamento. Si può quindi dire che Roma sperimentò già in età antica una prima forma di 'impatto' antropico sulle matrici ambientali (Valenza, 2016) e in particolare l'acqua e il suo ciclo naturale.

## L'importanza delle acque sotterranee per la città di Roma

Come già riportato, sebbene il mondo delle acque sotterranee sotto Roma sia dalla maggior parte degli abitanti per lo più sconosciuto, molti equilibri naturali e ambientali urbani possono dipendere dalla preservazione e dal controllo di questa dimensione, soggetta come accade in tutti i grandi agglomerati urbani a numerose pressioni dal sistema città.

Inoltre, sebbene Roma in gran parte dipenda per il suo approvvigionamento idrico potabile da sorgenti poste sugli Appennini e quindi localizzate fuori dai propri confini amministrativi, è da rilevare come una porzione di questo dipenda viceversa dalla Sorgente dell'Acqua Vergine, in località Salone, nel territorio del VI Municipio. Inoltre l'Urbe risulta uno dei comuni agricoli più grandi d'Europa, per cui nelle zone circostanti il territorio abitato, in molti attingono acque da pozzi per uso irriguo e talvolta anche idropotabile, dove non arriva la rete acquedottistica.

Per questi motivi l'Amministrazione di Roma Capitale ha deciso di approfondire le conoscenze e il controllo sul sistema idrogeologico romano avviando specifici progetti.

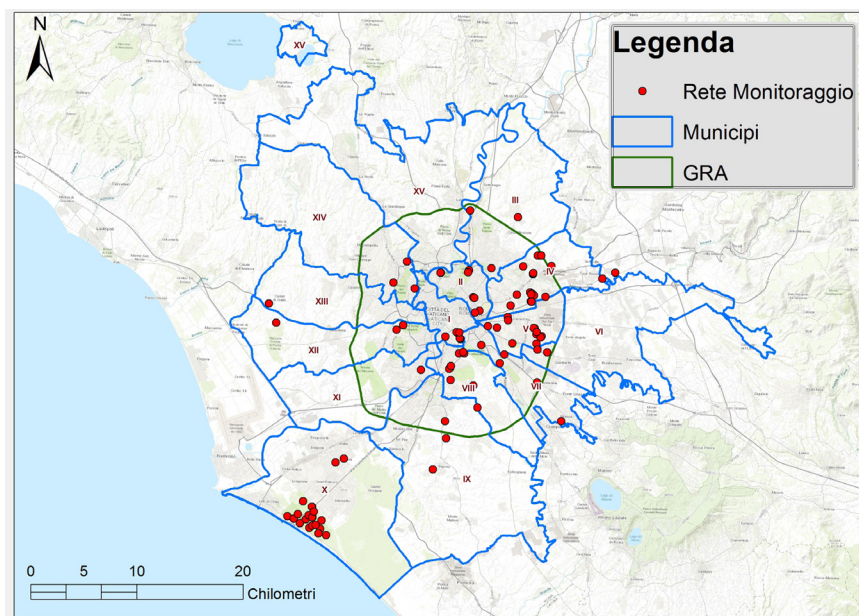


Figura 3 | Distribuzione delle stazioni della Rete di Monitoraggio delle Acque Sotterranee di Roma Capitale.

Il primo progetto, avviato nel 2014, ha previsto l'istituzione della 'Rete di Monitoraggio delle Acque Sotterranee di Roma Capitale'. La rete è stata realizzata a costo zero per l'Amministrazione, semplicemente censendo e rilevando tutti i pozzi presenti nei vari parchi e ville di Roma, notoriamente caratterizzata da grandi superfici di verde urbano, e inserendoli in un database e un sistema informativo territoriale. La rete ha attualmente circa 100 pozzi censiti e misurabili

distribuiti in modo più o meno uniforme nel settore urbanizzato. Detti pozzi, non essendo Roma Capitale l'ente competente in materia di monitoraggio delle acque, non sono attualmente parte della rete di monitoraggio 'ufficiale' che è di competenza regionale. La rete consente tuttavia un rapido accesso a delle stazioni di monitoraggio pubbliche, per misure sia quantitative sia qualitative della risorsa idrica sotterranea (Figura 3) laddove se ne dovesse presentare la necessità. In una prima fase, per motivi di economia e di ottimizzazione delle risorse si è fatto riferimento ai pozzi esistenti e direttamente disponibili dell'Amministrazione Capitolina. In una seconda fase si prevedrà l'infittimento della rete per coprire in modo più omogeneo il territorio, specialmente le aree poste al di fuori del nucleo urbano centrale. (Dip. Tutela Ambientale di Roma Capitale - Determinazione Dirigenziale n. 711 del 29/04/2014)

Il secondo progetto, anche questo avviato da Roma Capitale nel 2014, ha previsto, con il contributo sinergico di Enti di Ricerca e Università, la realizzazione della nuova Carta Idrogeologica di Roma in scala 1:50.000 (La Vigna & Mazza, 2015). La nuova cartografia ha consentito sia di fare il punto su tutte le conoscenze a quel momento disponibili, sia di rielaborare un modello di circolazione idrica sotterranea per Roma, più dettagliato rispetto a quelli realizzati in precedenza, identificando laddove possibile anche le differenti circolazioni idriche sovrapposte (acquifero multi strato). In questo modo sono state fornite per la prima volta preziose informazioni sugli acquiferi profondi che sono proprio quelli sfruttati per gli approvvigionamenti irrigui e idropotabili.

Questi due progetti hanno permesso un aggiornamento delle informazioni disponibili riguardo tre rilevanti profili di rischio: la contaminazione delle acque e le criticità geologiche.

Riguardo il primo profilo, i siti censiti nella città di Roma sono riconducibili, per tipologia di fonte, essenzialmente a due grandi categorie: la prima comprende siti inquinati da fonti localizzate e la seconda siti che presentano alterazioni diffuse di origine naturale o antropica, con l'eccezione di un certo numero di siti la cui fonte di contaminazione resta tuttora da chiarire da parte della Città Metropolitana di Roma capitale, ente preposto alle indagini.

Con riguardo alla prima categoria, la maggior parte degli episodi di contaminazione a Roma deriva da fonti localizzate: linee di distribuzione e serbatoi interrati o fuori terra di carburanti e combustibili liquidi, sversamenti accidentali, abbandoni di rifiuti, attività commerciali o industriali comunemente diffuse non in modo regolare su tutto il territorio urbanizzato. Predominano numericamente i casi di contaminazione da sostanze di origine idrocarburica derivanti da perdite della rete dei punti vendita carburanti. In secondo ordine, ma non per rilevanza dei fenomeni, sono presenti diversi casi di contaminazione della falda da composti clorurati soprattutto nel quadrante est della città. Dal 1999 Ad oggi i siti notificati sul territorio della città di Roma molti dei quali riguardanti episodi di potenziale contaminazione del solo suolo, e non delle acque di falda, sono oltre 300, solo in minima parte bonificati e certificati o autocertificati.

Riguardo il secondo profilo, è da rilevare come - in virtù del suo contesto territoriale - Roma presenti una vasta fenomenologia di criticità geologiche, alcune delle quali possono essere messe in relazione anche con l'idrogeologia<sup>1</sup>. La presenza in alcuni settori di falde acquifere poco soggiacenti comporta una maggiore suscettibilità di queste porzioni di territorio agli allagamenti. Questo problema è più sentito nei settori della Piana delimitata dal Tevere, dove in tempi storici, sia nella zona di Fiumicino (destra orografica) sia nell'area di Ostia (sinistra orografica) esistevano fino ai primi del '900 estese zone con paludi e laghi costieri poi sottoposte a opere di bonifica idraulica. Un esempio rilevante è quello del territorio del X Municipio, dove le aree corrispondenti all'antica 'Laguna di Levante' (Figura 4), oggi sede di numerosi insediamenti civili alcuni dei quali sviluppatasi abusivamente nei decenni scorsi, risentono maggiormente degli eventi di pioggia intensa sia perché i sistemi di drenaggio della bonifica spesso versano in non ottimali stati conservativi, sia perché può verificarsi il cosiddetto effetto noto come *'groundwater flooding'*, ovvero la risalita di acqua sotterranea per via della ricarica zenitale.



Figura 4 | Settore costiero di Roma nell'area del Municipio Roma 10. L'area inclusa nella spezzata bianca corrisponde all'antica Laguna costiera di Levante che era ancora presente alla fine dell'800, come è possibile vedere nello stralcio di carta storica riportata nella metà inferiore della figura (Tomassetti, 1884), e che fu oggetto di bonifica nei primi anni del secolo scorso assieme al resto dell'Agro Romano.

La risalita localizzata dell'acqua di falda, dovuta a variazioni nel pompaggio da pozzi o alla realizzazione di strutture e infrastrutture interrato profonde, può comportare sia problemi alla stabilità degli edifici sia fenomeni di allagamento di ambienti ipogei di cui Roma è molto ricca. Questi ambienti possono essere sia locali sotterranei di edifici storici, sia cavità scavate dall'uomo in tempi passati

per l'estrazione di materiale edile, come le pozzolane o i blocchetti di tufo. Nel primo caso la risalita della falda può comportare problemi di deterioramento delle condizioni statiche delle strutture oltre che danneggiare luoghi di interesse storico-culturale. Nell'ambito delle cavità sotterranee artificiali invece, la presenza e/o la risalita di acqua sotterranea non costituirebbe di per sé una criticità, se non fosse che spesso, dette cavità, versando nella maggior parte dei casi in stato di abbandono, possono diventare sede di attività illecite di abbandono di rifiuti solidi e liquidi. In questi casi l'allagamento delle cavità da parte delle acque sotterranee, che costituiscono un sistema dinamico, può comportare seri problemi di contaminazione delle falde. Altre criticità connesse alla circolazione idrica sotterranea sono relative alla presenza di gas naturale miscelato alle acque, sia di origine organica che di origine endogena. Sono infatti piuttosto frequenti nel settore Sud ed Ovest della città sia emissioni dal suolo, sia fenomeni di eruzione di gas e acqua durante le attività di perforazione, anche per profondità modeste. I gas emessi possono essere principalmente CO<sub>2</sub> (anidride carbonica) e H<sub>2</sub>S (acido solfidrico), entrambi particolarmente pericolosi per la salute umana e degli animali se presenti in particolari concentrazioni e condizioni ambientali come gli ambienti confinati, i locali interrati, o le reti di sottoservizi, etc.

### **Da base di conoscenze a possibile chiave di risoluzione di problemi emergenti**

La base di conoscenze avanzata dai due progetti descritti in precedenza potrà contribuire a una gestione più consapevole ed efficace della risorsa idrica a Roma. Questo potrebbe avvenire anche attraverso lo sviluppo di alcune linee di intervento in corso di valutazione e che potrebbero essere inserite in un piano di adattamento ai cambiamenti climatici. In questa sede presentiamo tre di queste linee, relative all'irrigazione del verde pubblico, al drenaggio naturale delle acque piovane e infine all'estrazione di energia geotermica a bassa entalpia.

Roma è una città che dispone di grandi superfici vegetate che di frequente in estate non sono irrigate a sufficienza, tendendo così a seccarsi e a far mancare l'importantissima funzione di termoregolazione ambientale assicurata dal verde urbano. L'aver individuato con maggiore dettaglio non solo i corpi idrici sotterranei, ma anche le opere di captazione (pozzi) che sono spesso in disuso, permetterà non solo di tornare ad irrigare aree verdi per mezzo degli impianti già esistenti, ma anche di pianificare nuovi impianti per irrigare ed incrementare le aree verdi in quei settori della città che sono più soggetti a surriscaldamento estivo.

La tendenza osservabile in molte città del mondo è quella di riprogettare il verde urbano in funzione di obiettivi di mitigazione del surriscaldamento estivo nel contesto del cambiamento climatico. Ovviamente la disponibilità di acqua e in alcuni casi di opere di captazione esistenti in sito, non potrà che favorire questo processo.

Inoltre, come precedentemente riportato, vi sono zone della città soggette ad allagamenti in occasione delle piogge molto intense, che si verificano sempre più di frequente per via del cambiamento climatico già in atto (Coppola &



Terenzi, 2016). Questo non accade solo nel X Municipio, dove gli allagamenti si verificano per via delle quote topografiche molto basse e della falda molto poco soggiacente, ma anche in molti altri settori della città dove gli allagamenti interessano interi settori di arterie stradali, sottopassaggi, piazze. Tra questi settori, quelli in cui la profondità della falda acquifera è abbastanza consistente, possono essere identificati come luoghi in cui sperimentare delle tecniche cui ampiamente si ricorre altrove in Europa e che possono anch'esse costituire misure di adattamento ai cambiamenti climatici. In particolare ci si riferisce a sistemi che favoriscono l'infiltrazione delle acque di scorrimento superficiale nel terreno, sottraendole così alle reti di drenaggio urbano che non sono capaci di sostenere picchi pluviometrici sempre maggiori. Le tecniche sono molto semplici e vanno dalle pavimentazioni drenanti alla realizzazione di veri e propri sistemi d'infiltrazione preferenziale tramite pozzi di iniezione. Queste tecniche sono normalmente considerate nella cosiddetta 'ricarica degli acquiferi in condizioni controllate' (*Managed Aquifer Recharge*, MAR), e permettono, oltre che smaltire una notevole quantità di acqua dalla superficie urbana, anche di ricaricare le falde acquifere con ovvie ripercussioni sia quantitative sia qualitative, specialmente in aree urbanizzate dove le falde più superficiali sono quelle maggiormente vulnerabili e contaminate e ottengono in questo modo anche un effetto di 'diluizione'. In assenza di un'azione di filtraggio naturale delle acque per mezzo del terreno, ovvero quando le stesse vengono immesse in falda direttamente, è necessario un pretrattamento onde evitare che i contaminanti dilavati dalle acque meteoriche urbane percolino in profondità. In tal senso, l'uscita del D.M. 100/2016 (Ministero dell'Ambiente, 2016) introduce importanti novità nell'uso di queste tecniche in Italia.

Infine, il terzo possibile campo di sperimentazione riguarda l'utilizzo dell'energia geotermica a bassa entalpia. Questa è la forma di energia dovuta al calore contenuto all'interno della crosta terrestre ed è una delle fonti rinnovabili di maggiore interesse per l'Italia con potenzialità di sviluppo notevoli. Per 'geotermia a bassa entalpia' si intende quella categoria di utilizzo delle risorse geotermiche caratterizzate da temperature dei fluidi reperiti che sono inferiori ai 90° C. Per il suo contesto geologico e geodinamico, Roma si colloca in un settore favorevole dal punto di vista della potenzialità geotermica. La presenza infatti di ben due complessi vulcanici, sebbene uno estinto e l'altro quiescente (Vulcano dei Colli Albani) rende nel sottosuolo il gradiente termico leggermente anomalo. Le acque di falda ovviamente risentono di questa anomalia termica e presentano un blando termalismo che rende l'utilizzo degli impianti geotermici a bassa entalpia, sia per gli impianti di climatizzazione degli edifici che per l'acqua sanitaria, particolarmente favorevole. Questi impianti possono funzionare sia per mezzo di cosiddette 'geosonde', ovvero dei tubi di materiale plastico conduttivo all'interno del quale scorre un liquido termo vettore, che scambiano calore o freddo con il sottosuolo e con la falda acquifera, sia per mezzo di pozzi di prelievo ed immissione che quindi utilizzano l'acqua prelevata come fluido termovettore. L'impiego di questi impianti, molto diffusi in tutto il mondo, permette forti risparmi energetici e un importante abbattimento delle emissioni

di CO<sub>2</sub> in atmosfera. La nuova cartografia idrogeologica di Roma (La Vigna & Mazza, 2015) presenta uno schema che riporta la distribuzione delle temperature medie misurate nell'acquifero regionale (Figura 5); queste vanno da un minimo di 15° C a un massimo di 21° C. Sulla base della distribuzione di queste temperature possono essere formulate delle valutazioni di massima per capire quali settori della città possano essere più idonei rispetto ad altri.

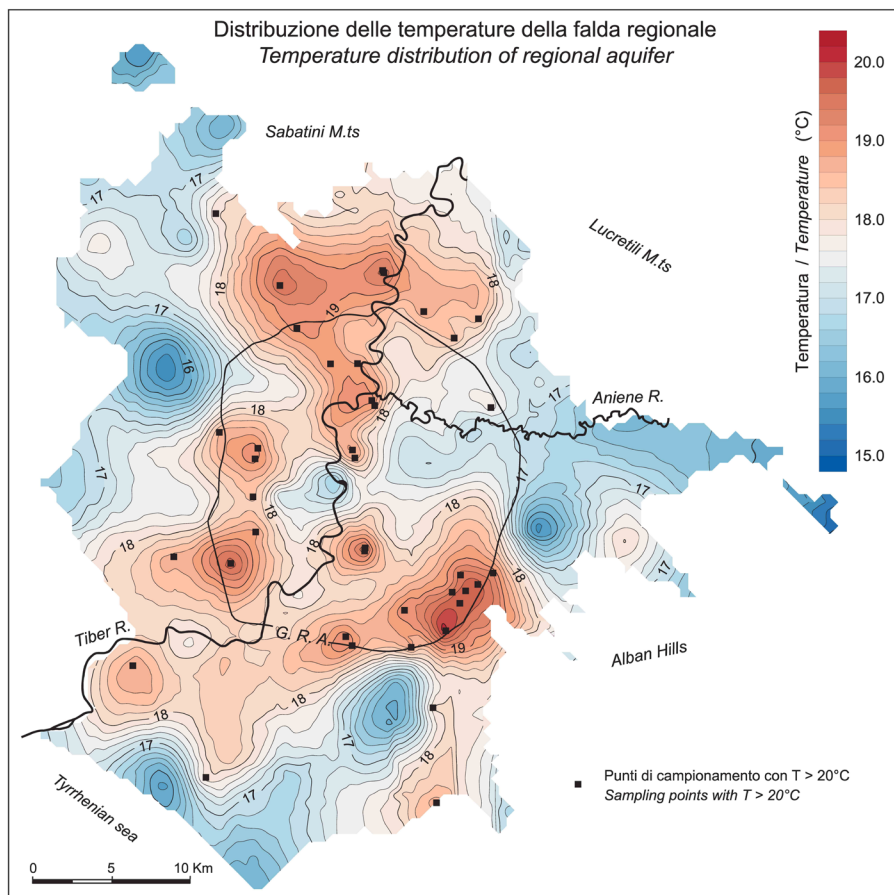


Figura 5 | Distribuzione delle temperature della falda acquifera regionale sotto Roma.  
Fonte: La Vigna & Mazza, 2015.

La normativa regionale (Regione Lazio, 2016) prevede queste 'piccole utilizzazioni geotermiche' ma nell'attesa di un regolamento attuativo della stessa, e anche in precedenza, sfruttando un periodo troppo lungo di non regolamentazione, alcuni privati hanno iniziato a realizzare questi impianti senza una pianificazione da parte degli enti di governo del territorio. Una prima azione che si dovrebbe prevedere sarebbe il censimento degli impianti esistenti e la definizione di eventuali zone non idonee perché limitrofe ad altri impianti. Questo eviterebbe la cosiddetta cortocircuitazione termica (Cultrera, 2012), per la quale l'equilibrio tra calore e freddo scambiato con il terreno e con la falda si può perdere per via dell'interferenza con impianti vicini, portando al blocco degli impianti e nel

peggiore dei casi al cosiddetto ‘congelamento del terreno’.

## **Conclusioni: incrementare le conoscenze per migliorare l'azione pubblica**

Come ricordato in precedenza (Tanner et al., 2009) la conoscenza relativa all'acqua sotterranea è stata riconosciuta come una pietra miliare nella resilienza delle città. Questo è ancora più valido se la città in questione è Roma. Si è infatti mostrato come alcuni problemi strettamente connessi alle acque sotterranee costituiscono sicuramente un oggetto di attenzione per gli amministratori ma anche una grande opportunità di sviluppo nell'ottica dell'adattamento ai cambiamenti climatici. La presenza di abbondante risorsa idrica sotterranea potrà indurre una nuova politica di rilancio e incentivazione delle aree verdi e degli impianti d'irrigazione esistenti, una gestione più oculata delle acque meteoriche potrà sia alleggerire le pressioni sui sistemi di drenaggio urbano, sia costituire una fonte di 'ricarica' per le falde acquifere, e inoltre le temperature favorevoli delle acque sotterranee potranno favorire le politiche volte ad incentivare lo sviluppo degli impianti geotermici a bassa entalpia per la climatizzazione degli edifici.

L'attenzione verso la risorsa idrica sotterranea di Roma che è stata promossa dai progetti illustrati potrà essere consolidata attraverso lo sviluppo di queste idee progettuali. La loro realizzazione comporterebbe infatti un ulteriore approfondimento della base informativa attraverso un ampliamento di fatto dell'attuale rete di monitoraggio, a beneficio del controllo dei problemi ambientali e di sicurezza pubblica quali l'inquinamento e le emissioni gassose.

Come in tutti i progetti tesi a incrementare la resilienza di una città, un ruolo chiave è svolto dalla consapevolezza degli abitanti riguardo i problemi trattati. In particolare, rispetto alla Rete di Monitoraggio delle Acque Sotterranee di Roma Capitale i cittadini hanno già la possibilità, scaricando un modulo disponibile sul sito istituzionale (<http://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/ModuloAdesioneRetePozzi.pdf>), di mettere a disposizione i propri pozzi privati per contribuire alle attività di verifica della qualità delle acque sotterranee da parte degli organi tecnici ufficiali. Questo diventa cruciale in quei settori della rete che sono poco coperti dalle stazioni di monitoraggio esistenti.

Parallelamente, in collaborazione con gli enti competenti in materia di tutela della risorsa idrica dell'Ambito Territoriale Omogeneo (ATO2), si sono avviati i lavori per la sottoscrizione di un protocollo d'intesa per promuovere delle attività inter-istituzionali volte alla crescita della consapevolezza della popolazione, degli amministratori e delle future generazioni rispetto alla tutela delle risorse idriche. Nel medesimo contesto inter-istituzionale è stato inoltre già avviato un tavolo tecnico per mettere in campo le forze dei vari enti competenti per venire a capo, con approccio olistico, delle problematiche sempre più frequenti e prevalentemente di natura ambientale, riguardanti l'approvvigionamento idrico della cittadinanza, mentre tra le attività del Progetto Roma Resiliente, nell'ambito del programma *100 Resilient Cities*, promosso dalla *Rockefeller Foundation*, si sono svolti sul tema 'acqua' sia seminari partecipativi con vari stakeholder pubblici e privati, sia scambi di buone pratiche con la città più virtuose, come Rotterdam e

New Orleans (100 RC, 2015).

I temi trattati e le ipotesi di idee progettuali, che sono frutto anche del confronto, appunto, con altre città del Mondo nell'ambito di scambi promossi dalle varie reti di città tra cui C40 (*Climate Leadership Group*) e 100 Resilient Cities saranno considerate nell'ambito del nuovo Piano di Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima la cui redazione è prevista dall'adesione di Roma al Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia, ma anche nella Strategia di Resilienza recentemente pubblicata (Giampaolletti et al. 2018).

## Riferimenti bibliografici

- Bellini O.E. (2013), "Grey to Green: il verde tecnologico come risposta ambientale per le infrastrutture urbane" *TECHNE*, 05/2013.
- Coppola A., Terenzi A. (a cura di, 2016), *Resilient Roma. Valutazione preliminare di resilienza*, Roma Capitale, Risorse per Roma spa.
- Corazza A., Lombardi L. (2016), "Le sorgenti storiche di Roma", *Acque Sotterranee-Italian Journal of Groundwater*, 4/142, pp. 71-73.
- Cultrera M. (2012), "Corto circuito termico nei sistemi di geoscambio a circuito aperto", *Acque Sotterranee-Italian Journal of Groundwater*, 1/3.
- Freitas L., Pereira A.J.S.C., Afonso M.J., Chaminè H.I. (2015), "Urban groundwater mapping techniques: importance on urban water cycle", *Congreso Internacional del Agua-Termalismo y Calidad de Vida*, Campus de Auga, Ourense, Spain.
- Garcia-Fresca B. (2007), "Urban-enhanced groundwater recharge: review and case study of Austin, Texas, USA", in Howard K.W.C. (ed), "*Urban Groundwater – meeting the challenge*", Taylor & Francis.
- Giampaolletti F., Simoni S., Hequet E., La Vigna F., Meola M. (2018), *Strategia di Resilienza. Roma Capitale - 100 Resilient Cities*.
- Lanciani R. (a cura di, 1897), *The ruins and excavations of ancient Rome*, Houghton, Mifflin and Company, Boston and New York.
- La Vigna F. (2016), "Idrogeologia e protezione civile, cosa dovrebbe voler dire 'rischio idrogeologico'", *Acque Sotterranee – Italian Journal of Groundwater*.
- La Vigna F., Mazza R. (a cura di, 2015), *Carta Idrogeologica di Roma, Hydrogeological Map of Rome - Scala 1:50.000 Scale*, Roma Capitale, Edizioni POLI.GRAF. Pomezia.
- La Vigna F., Bonfà I., Coppola A.G., Corazza A., Di Filippo C., Ferri G., Martelli S., Rosa C., Succhiarelli C. (2016), "La città di Roma e le sue falde acquifere: dalle criticità, alle opportunità di resilienza urbana", *Acque Sotterranee – Italian Journal of Groundwater*.
- La Vigna F., Martelli S., Bonfà I. (2016), "Stormwater harvesting and managed aquifer recharge (MAR) in the City of Rome: possible solution for a better management of stormwater and urban floods", in "*Resilience of art cities to flooding: Success and failure of the Italian experience*", Atti Dei Convegni Lincci, 305, Bardi Editore, Roma.

- La Vigna F., Mazza R., Amanti M., Di Salvo C., Petitta M., Pizzino L., Pietrosante A., Martarelli L., Bonfà I., Capelli G., Cinti D., Ciotoli F., Ciotoli G., Conte G., Del Bon A., Dimasi M., Falcetti S., Gafà R.M., Lacchini A., Mancini M., Martelli S., Mastrotrillo L., Monti G.M., Procesi M., Roma M., Sciarra A., Silvi A., Stigliano F., Succhiarelli C. (2016), “Groundwater of Rome”, *Journal of Maps*.
- Mazza R., La Vigna F., Capelli G., Dimasi M., Mancini M., Mastrotrillo L. (2016), “Idrogeologia del territorio di Roma”, *Acque Sotterranee-Italian Journal of Groundwater*, 4/142, pp. 19-30.
- Ministero dell’Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare (2016), “DECRETO 2 maggio 2016, n. 100. Regolamento recante criteri per il rilascio dell’autorizzazione al ravvenamento o all’accrescimento artificiale dei corpi idrici sotterranei al fine del raggiungimento dell’obiettivo di qualità, ai sensi dell’articolo 104, comma 4-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, no. 152. (16G00111)”. *GU Serie Generale* n.136 del 13-6-2016.
- Morris B. (2001), “The Urban Water Cycle. Man’s impact on Groundwater”, *Vital Water Graphics*, Delphine Digout, UNEP/GRID-Arendal.
- Rekacewicz P. (2008), “The water cycle”, *Vital Water Graphics 2*, UNEP/GRID-Arendal.
- Regione Lazio (2016), “Legge Regionale 21 aprile 2016, n. 3. Disciplina in materia di piccole utilizzazioni locali di calore geotermico”, *Bollettino Ufficiale della Regione Lazio*, no. 32, Suppl. no. 1.
- Tanner T., Mitchell T., Polack E., Guenther B. (2009), “Urban Governance for Adaptation: Assessing Climate Change Resilience in Ten Asian Cities”, *IDS Working Papers*.
- Tomassetti G. (1884), “Planimetria generale della plaga litoranea che comprende le contrade bonificabili d’Ostia, Isola Sacra, Porto, Camposalino, Maccarese e Pagliete”, in “*La campagna romana antica, medioevale e moderna*”, Tip. Eredi Botta, Roma.
- Valenza, G. (2016), “Una storia dei rifiuti: dalle origini alla civiltà romana”, *Studia Bioethica* 9/3, pp. 114-122.
- 100RC (2015), “Rotterdam Exchange: Water Management & Multi-Benefit Solutions. Lesson learned & tactical guidance”, 100RC Network Exchange Program, Rotterdam.

## Abstract

Le politiche di transizione energetica si basano di frequente su politiche e strumenti standardizzati spesso inclusi nei circuiti di mobilità globale delle politiche. In taluni casi, tali politiche sono accompagnate da un discorso volto alla realizzazione di un nuovo modello di rete decentrata di produzione e distribuzione dell'energia. A partire da un esercizio comparativo con un caso omologo relativo alla Regione francese del Nord-Pas-de-Calais, il contributo esamina il caso del cosiddetto "Masterplan" per la transizione energetica elaborato da Jeremy Rifkin per *Roma Capitale* ed il suo utilizzo per il disegno del Piano per l'Ambiente e l'Energia. Sulla base di quanto osservato sul campo, il contributo discute i fattori che hanno limitato l'attuazione del piano con particolare riferimento alle modalità di coinvolgimento degli attori locali ed al deficit di inquadramento territoriale che la hanno caratterizzata.

The energy transition policies are based on standardized political and tools which are often included in the mobility policy. In certain cases, such policies are coming together with a speech around the implementation of a new decentralized network model including production and distribution of energy. If we compare with an equivalent case set up in the French Region of Nord-Pas-de-Calais, the contribution examines the case of the so-called "Masterplan" for energy transition elaborated by J. Rifkin for *Roma Capitale* and its use during the design of the *Piano per l'Ambiente e l'Energia Sostenibile* (PAES). From what can be observed on the field, the contribution discusses the factors that have limited the implement of the above-mentioned plan with particular reference to the way local actors were involved and the deficit of territorial organization.

# Mobilità dei modelli e resistenze del locale: il caso del Masterplan di Jeremy Rifkin e il fallimento della transizione energetica a Roma

Posti di fronte agli obiettivi ambientali a livello mondiale ed europeo, gli enti pubblici sviluppano delle politiche di transizione energetica attraverso diversi strumenti tra cui la formazione di norme nazionali, l'adozione di incentivi finanziari e l'applicazione di piani di transizione energetica a livello regionale o metropolitano. Le politiche urbane e regionali si sviluppano principalmente attraverso soluzioni tecniche che non permettono tuttavia il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti fissati a livello europeo e nazionale, né di rispondere a sfide ambientali attuali quali il consumo di risorse non rinnovabili, la perdita di biodiversità, e il cambiamento climatico.

Roma, come altre città europee, si è posta degli obiettivi ambientali. Tali obiettivi si basano su una riflessione sulla transizione energetica. In tale ambito, è possibile identificare, nella letteratura scientifica, diversi obiettivi principali: (1) cambiare il modello centrato e convenzionale di gestione delle energie verso un modello di generazione distribuita di energia<sup>1</sup> (Coutard, Rutherford, 2009, 2013; De Pascali, Reginaldi, 2016); (2) integrare le politiche energetiche nella pianificazione urbana (De Pascali, Reginaldi, 2016); (3) favorire il coinvolgimento di enti e organismi locali e incoraggiare il partenariato pubblico-privato (Geels e Raven, 2006; Geels, 2011; Rifkin, 2011); (4) rafforzare l'inclusione sociale e accompagnare le iniziative autonome provenienti dal basso (Rifkin, 2014; Wiseman et al., 2013).

Obiettivo del presente contributo è l'analisi delle modalità di elaborazione di politiche volte verso la transizione energetica a livello metropolitano. Tenendo in considerazione la diversità dei territori, delle risorse energetiche, dei contesti urbani e degli attori, come vengono tradotte tali ambizioni di transizione nazionale o internazionale a livello locale? A questa domanda cercheremo di dare alcune

---

<sup>1</sup> Si intende la generazione di elettricità o di calore attraverso il recupero dell'energia di impianti produttivi locali dispersi sul territorio e allacciati a una rete comune di distribuzione. La generazione distribuita dell'energia si verifica in presenza di un libero sviluppo imprenditoriale privato nel settore delle fonti energetiche rinnovabili: biomasse, solare, eolico, cogenerazione. E' tuttavia compatibile anche con le fonti fossili.

risposte considerando l'implementazione del modello di transizione energetica proposto da Jeremy Rifkin per Roma. Tale modello, proposto da un consulente internazionale di grande fama, permette inoltre di sviluppare una riflessione sul caso romano alla luce dei processi di standardizzazione dei sistemi di governance urbana e in particolare, di quelle alla circolazione contemporanea di quello che ha chiamato McCann (2011) ha definito «*Urban policy mobilities*». In particolare, cercheremo di comprendere le condizioni di trasposizione e di adattamento di tale modello – e delle politiche e dei progetti di transizione energetica che comporta – all'arena politica e di policy locale.

Il contributo è organizzato come segue. In primo luogo presenteremo gli elementi comuni alle politiche energetiche proposte da Rifkin nei masterplan della città di Roma e della regione Nord-Pas-de-Calais e analizzeremo le modalità di adattamento di tale modello ai rispettivi contesti urbani. Questa analisi ci permetterà, in secondo luogo, di valutarne la capacità di 'fare territorio' e di proporre un nuovo modello decentrato a Roma. Infine, l'analisi delle forme di trasposizione del modello permetteranno di comprendere le sfide attuali della governance urbana in materia di politiche energetiche e di valutarne la capacità di federare attori economici, politici e della "società civile" nel caso concreto di Roma.

## **1 | Due masterplan fondati sullo stesso discorso e su identiche soluzioni tecnologiche**

I masterplans di Rifkin realizzati per il comune di Roma (2 868 000 abitanti) nel 2010 e per la regione Nord-Pas-de-Calais (4 058 000 abitanti) nel 2013 presentano numerose analogie. Entrambi i progetti di transizione energetica si fondano sul discorso della 'terza rivoluzione industriale' (TRI) (Rifkin, 2011). L'autore parte dall'analisi delle condizioni di sviluppo durante le grandi rivoluzioni economiche e osserva che il loro avvento è legato all'apparizione di nuove tecnologie di comunicazione e alla loro articolazione con nuove risorse energetiche. La 'terza rivoluzione industriale' sarà per Rifkin (2011) il risultato di una sinergia tra lo sviluppo di energie rinnovabili e le tecnologie di Internet e permetterà ai territori industriali della 'seconda rivoluzione industriale' di riprendersi dalla crisi economica e ambientale che li ha coinvolti negli ultimi decenni. Inoltre, il discorso che accompagna questo masterplan ha per ambizione una trasformazione della società in generale attraverso la partecipazione dei responsabili eletti a livello locale, degli attori economici e degli abitanti. Questa visione della transizione è conforme all'approccio promosso dalla Multilivel Perspective (MLP), che "la struttura analitica "combina concetti da economia evolutiva (traiettorie, regimi, nicchie, speciazioni, dipendenza di percorso, routine), scienza e studi (creazione di senso, reti sociali, innovazione come un processo sociale plasmato da contesti di società e più larghi) di tecnologia teoria di strutturazioni e teoria neo-istituzionale" (Geels, 2011), ma occulta l'importanza delle specificità dei contesti locali. Analizzeremo tale modello in relazione alla politiche di transizione locali facendo riferimento al caso concreto di Roma.



## 1.1 | Il modello della 'terza rivoluzione industriale'.

La 'terza rivoluzione industriale' *à la* Rifkin si basa su cinque pilastri complementari, presenti in entrambi i masterplan: (1) la produzione di energie rinnovabili, (2) la trasformazione del parco immobiliare attraverso la costruzione di edifici a energia positiva e il miglioramento della prestazione energetica (coibentazione, illuminazione pubblica, retrofit), (3) lo sviluppo di tecnologie di stoccaggio, l'uso d'idrogeno per gli edifici residenziali e per i trasporti, (4) un sistema intelligente di distribuzione decentrata dell'energia connesso a Internet e (5) lo sviluppo dell'automobile elettrica. L'obiettivo di queste differenti soluzioni tecniche è di aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili e sviluppare un sistema di generazione distribuita di energia. In tale sistema, il recupero di energia (negli impianti di produzione o negli edifici) e le reti intelligenti permettono agli utenti connessi di produrre e reintrodurre nella rete la propria energia prodotta. Pur nella diversità della rispettiva localizzazione geografica e della storia economica - un passato industriale per il Nord-Pas-de-Calais e un base economica dominata dal settore pubblico per Roma - ritroviamo quindi un discorso comune e soluzioni tecnologiche identiche, sulla base di obiettivi ambientali specifici: la diminuzione dell'inquinamento e la produzione di energie rinnovabili. La TRI nel Nord-Pas-de-Calais si è posta come obiettivo il raggiungimento di una produzione energetica al 100% rinnovabile per il 2050, affinché il consumo totale del territorio si basi esclusivamente su tali risorse. A Roma, il masterplan è realizzato attraverso il PAES<sup>2</sup> (piano d'azione per l'energia sostenibile, 2011). L'obiettivo del PAES è di ridurre le emissioni di GES nel 2020 del 27,6% rispetto ai livelli del 2003. Tale obiettivo si basa essenzialmente sul miglioramento dell'efficienza energetica<sup>3</sup> degli edifici (79,1% della riduzione di GES prevista), e un contributo minore dei trasporti (17%) e delle energie rinnovabili (3,9%).

## 1.2 | La necessità di un discorso che faccia eco alla traiettoria del territorio

In entrambi i territori non esistono strumenti di valutazione dell'impatto di tali politiche, come per esempio dati sulla quantità di energia rinnovabile prodotta o sull'evoluzione del consumo di energia e sulla diminuzione dei GES<sup>4</sup>. L'unica cosa che esiste a Roma è una rilevazione delle emissioni realizzata dal comune periodicamente nel quadro di C40. Abbiamo quindi cercato d'identificare i diversi tipi di progetto realizzati, i responsabili, l'origine dei finanziamenti e il loro effetti sul territorio. A Roma, il masterplan si realizza attraverso le azioni previste nel Piano di Azione Energia Sostenibile, ma i risultati sono limitati. Si tratta di progetti

---

2 Questo piano è approvato dalla Convenzione dei Sindaci per il Clima e l'Energia nel 2013 ed è dotato di una legittimità importante. Ogni PAES viene esaminato dal Centro Ricerca della Commissione Europea (tempo teorico: sei-nove mesi); c'è poi la possibilità di accedere a vari finanziamenti UE per concretizzarlo. Ma solo nel 2016 il PAES è adottato dalla Commissione Europea.

3 Miglioramento del rendimento termico degli edifici e ottimizzazione della domanda di energia.

4 L'unica cosa che esiste a Roma è una rilevazione delle emissioni realizzata dal comune periodicamente nel quadro di C40.

circoscritti, spesso già proposti in altri documenti tecnici e quindi antecedenti al masterplan, e poco articolati tra di loro. Ciò induce a pensare che l'ambizione di realizzare un nuovo sistema energetico sia relativamente ridotta. Inoltre, il PAES non è articolato né con il piano regolatore generale del 2008 né con il piano di gestione dei rifiuti, mentre tale coordinamento sembra centrale per pianificare un'effettiva transizione energetica.

Sono previsti interventi che dovrebbero far risparmiare tra le 22 000 000 e le 3 521 000 tonnellate di CO<sub>2</sub> all'anno, per un costo globale tra i 5 e i 9 miliardi di euro. Secondo gli autori del progetto, il PAES dovrebbe essere realizzato in nove anni (2011-2020) attraverso progetti di breve e medio termine. Tale piano descrive in modo dettagliato le azioni che saranno realizzate durante i primi cinque anni. Durante la prima fase le azioni sono essenzialmente focalizzate sulla trasformazione del patrimonio del comune ed è previsto un coinvolgimento minimo degli attori privati. Obiettivi specifici per il 2020 sono presenti rispetto a vari settori: energia, trasporti e mobilità, mercati pubblici e norme edilizie. Tali azioni e obiettivi mostrano che la transizione energetica coinvolge principalmente gli enti pubblici (il comune di Roma, la regione, l'ACEA e l'ATAC) e che gli attori privati sono assenti nel progetto di transizione energetica. La mancata partecipazione degli attori privati sembra parzialmente dipendere dal fatto che il discorso di Rifkin sulla TRI e sul lavoro collaborativo non tiene in considerazione la storia di Roma e il modello economico della metropoli (D'Albergo E., Moini G., 2015).

Nel Nord-Pas-de-Calais invece il discorso di Rifkin fa eco alla storia del territorio regionale caratterizzata dalla presenza di un bacino minerario, dall'eredità della prima rivoluzione industriale, dallo sviluppo di un'industria energetica, e dalla presenza dell'industria automobilistica e tessile. Inoltre, la presenza di 'segnali deboli' sul territorio per iniziare la TRI, come un'università zero carbonio, 2 GW di installazioni di eolico, la produzione di biometano per iniezione contribuiscono a promuovere la transizione energetica. Questi obiettivi energetici e ambientali sono diventati un'opportunità di profitto economico con la diminuzione della fattura energetica grazie all'aumento dell'efficienza energetica, di sviluppo con la specializzazione nella filiera industriale eolica, produzione e rinnovazione del parco immobiliare e infine di sviluppo del mercato del lavoro con l'aumento dell'impiego in un territorio con un alto tasso di disoccupazione. Inoltre, tali progetti hanno permesso di federare sin dall'inizio 120 partner durante l'elaborazione del masterplan con la partecipazione di diversi attori economici quali Bouygues, Alstom, Razzo Fratelli.

Abbiamo visto che i masterplan proposti in entrambi i territori sono fondati sullo stesso discorso e su soluzioni tecnologiche identiche. Ciononostante, gli effetti sono molto diversi. Il discorso di Rifkin ha trovato un terreno fertile nel caso del Nord-Pas-de-Calais, permettendo di unire un certo numero di attori pubblici e privati attorno a una tematizzazione di questa transizione più come un'opportunità economica che una vera trasformazione del sistema di produzione energetica. Tale articolazione non si è verificata a Roma, principalmente a causa di un discorso generale molto lontano dalla storia e dal contesto locale romano. Ne possiamo dedurre che nonostante certi paesi e certe regioni abbiano realizzato

delle politiche strutturali fondate sulla transizione ambientale, tali politiche incontrano varie difficoltà ad avviare una vera ristrutturazione del sistema di produzione e di consumo di energia.

## **2 | Roma, dall'innovazione tecnologica al progetto territoriale di energia distribuita**

L'obiettivo generale del masterplan, il conseguimento della transizione energetica, è perseguito attraverso la realizzazione di un progetto territoriale in cui l'organizzazione spaziale e quella sociale si sviluppano secondo una visione più trasversale e integrata rispetto ai modelli urbani precedenti. Lo sviluppo di nuove tecnologie è considerato un elemento centrale di tale trasformazione. Infatti, tale modello è basato sulle potenzialità energetiche del territorio e prevede una riorganizzazione importante del sistema energetico: da un sistema centralizzato a un sistema distribuito ovvero decentrato. La realizzazione di un sistema energetico distribuito e di una rete di trasporto pubblico a maglia densa sono considerati pre-requisiti fondamentali al conseguimento di un modello di urbanizzazione policentrico. Questa trasformazione del sistema energetico impone una visione territoriale a lungo termine necessaria allo sviluppo di un progetto di territorio decentrato in cui attori locali e abitanti sono coinvolti. In che modo i responsabili politici locali si confrontano al passaggio da un paradigma basato sulle infrastrutture centralizzate a una visione decentrata della generazione di energia in una città come Roma?

### **2.1 | Le difficoltà del decentramento nella produzione di energia a Roma**

Il funzionamento del nuovo sistema energetico dovrebbe basarsi sulla valorizzazione delle risorse locali, la complementarità delle funzioni urbane e la valorizzazione degli impianti di produzione di energia. La città di Roma presenta varie difficoltà nella trasformazione del paradigma energetico locale (De Pascali, Reginaldi, 2016). In primo luogo, la rapida urbanizzazione: nel periodo tra il 1871 e il 1971 la popolazione è aumentata di tredici volte e la superficie urbanizzata di cinquantadue. Inoltre, la natura abusiva di parte di tale urbanizzazione - 11.000 ettari del territorio romano per 800 000 abitanti (Nessi, 2010) – ha posto problemi rilevanti nell'organizzazione dei servizi tecnici urbani, soprattutto considerando i tre condoni edilizi effettuati nel 1985, 1994 e 2003. La legge sul condono prevede che i comuni forniscano tali servizi - trasporti, elettricità, acqua, depurazione, raccolta dei rifiuti (Nessi, 2010) – ma l'attuazione delle misure di riqualificazione delle zone abusive nell'ambito dei condoni edilizi si è rivelata molto lenta. Inoltre tali misure non sono sostenute dal gettito prodotto dagli stessi condoni costringendo così il comune a farsi carico della spesa per la riqualificazione e l'infrastrutturazione prevista dalla legge, spesa che pesa particolarmente sulle finanze del comune di Roma considerate la dimensione del territorio romano (120.000 ettari).

Lo sviluppo di una rete decentrata dipende anche delle scelte realizzate a livello nazionale. Lo stato italiano, azionario al 25 % di Enel (2016) ovvero il terzo

produttore di elettricità in Europa, promuove lo sviluppo di energia rinnovabile, ma contemporaneamente mantiene al massimo la quantità di nuclei familiari connessi alla rete centralizzata per ammortizzare i costi delle infrastrutture di produzione<sup>5</sup>. Tale logica economica è egualmente riprodotta nel settore della trasmissione ad alta tensione realizzata da TERNA (detenuta al 30% dalla Cassa Depositi e prestiti S.P.A, 2017). A livello comunale, il decentramento della rete fognaria è una soluzione nei bandi di toponimi<sup>6</sup> con l'obiettivo di diminuire il costo delle infrastrutture di risanamento in periferia (Nessi, 2010). Tuttavia, questo decentramento di generazione di energia non sembra agevole da realizzare. Il fotovoltaico non permette un'autonomia completa poiché la produzione di energia è intermittente. A Roma, l'ente di distribuzione dell'energia, l'ACEA è detenuto al 51% (2017) da Roma Capitale e i costi relativi alla rete di distribuzione sono direttamente finanziati dagli utenti. Pertanto il numero di aderenti è cruciale per l'equilibrio economico dell'ente. Solo un rallentamento della peri-urbanizzazione permetterebbe di diminuire i costi relativi alla distribuzione dell'energia. Un cambiamento di paradigma verso il decentramento dipende quindi dalle scelte in termini d'investimento nelle infrastrutture. Esiste quindi una tensione tra un approccio basato su importanti investimenti in infrastrutture tecniche, attraverso dei progetti circoscritti, e l'obiettivo generale di sviluppare una gestione decentrata dell'energia basata parzialmente su iniziative autonome.

## 2.2 | Il fallimento dell'attuazione di un sistema di generazione distribuito a Roma

In ciò che riguarda la trasformazione del sistema energetico, l'installazione di una rete decentrata di energia impone una visione a lungo termine e lo sviluppo parallelo di: 1) impianti di produzione di energie rinnovabili, 2) infrastrutture di recupero di energia negli impianti di produzione e 3) reti che connettano i diversi impianti di produzione di energia a una rete comune di distribuzione.

- Rispetto alle energie rinnovabili, i progetti del masterplan realizzati sono unicamente volti allo sviluppo di impianti fotovoltaici e sono finanziati dalla regione Lazio. Tra questi, citiamo i progetti del Commercium nel municipio XV nel 2011, il parco della Mistica realizzato nel 2012 e gli impianti fotovoltaici installati nelle scuole comunali<sup>7</sup>. Invece i progetti legati all'idrogeno proposti nel masterplan non sono stati inclusi nel PAES. Le aree d'installazione delle nuove infrastrutture sono molto distanti tra loro e il loro funzionamento non è stato pensato secondo una logica reticolare. Inoltre, questi progetti sembrano legati alla promulgazione della Legge

5 Intervista con E. Zanchini, vice-presidente nazionale di Legambiente.

6 I toponimi corrispondono alla generazione di piani di zona ex abusivi raggruppando le costruzioni abusive sviluppate dal 1985 al 1994. Questa procedura autorizza l'assistenza dei lavori di riqualificazione delle zone abusive via i proprietari degli beni. Invece di restituire gli onorari di costruzione al comune, i proprietari li versano nelle casse di un consorzio raggruppando i proprietari della zona urbanizzata. A questi proprietari ex-abusivi possono aggiungersi proprietari di terreni costruibili sullo stesso « consorzio ». Il consorzio gestisce i fondi a sua disposizione.

7 Progetti finanziati dalla regione Lazio.

Regionale Lazio n. 6/2008<sup>8</sup> e agli aiuti finanziari della regione. Dal 2016, si assiste a un rallentamento delle operazioni di installazione delle infrastrutture fotovoltaiche principalmente a causa di una riduzione dei finanziamenti regionali destinati a tale settore<sup>6</sup>. La mancanza di infrastrutture di produzione di energia rinnovabile e di investimenti in questo tipo di energia contribuisce in maniera rilevante all'inesistenza di un sistema di generazione distribuito.

- La rete decentrata impone anche lo sviluppo d'infrastrutture di recupero di energia negli impianti di produzione e la costruzione di un sistema di teleriscaldamento. Previsti nel PAES, queste due soluzioni si sono tradotte nel progetto di cogenerazione di energia realizzato dall'Università La Sapienza in partnership con imprese private che, tuttavia, è stato avviato prima del PAES e che risulta, ancora oggi, in fase di sperimentazione. Come avviene nel campo dei trasporti, la maggior parte dei futuri investimenti ha per obiettivo la riqualificazione delle infrastrutture esistenti che minacciano la sicurezza ambientale della città, come l'impianto di selezione e trattamento dei rifiuti della via Salaria o il termovalorizzatore di Mezzocamino. Questo servizio di teleriscaldamento produce energia per l'insieme del quartiere; tuttavia esso è attualmente soggetto a una dispersione considerevole di calore e necessita di essere riqualificato<sup>9</sup>.
- Una rete decentrata impone anche lo sviluppo di reti che connettano i diversi impianti di produzione di energia a una rete comune di distribuzione. Questo sistema decentrato doveva integrare l'organizzazione spaziale proposta nel PRG con le centralità urbane. L'idea del PAES è di costituire sul territorio comunale una serie di celle, chiamate 'sole energetiche', capaci di creare una connettività locale in grado di far funzionare tutte le nuove installazioni attraverso una rete intelligente. Le operazioni funzionali al decentramento dovevano essere già avviate nell'ambito dei programmi di riqualificazione degli ex-nuclei abusivi detti "toponimi" entro i quali, sulla base di un accordo con l'amministrazione, il consorzio di auto-recupero propone e attua interventi di infrastrutturazione primaria – rete e stazione di depurazione, illuminazione pubblica – e secondaria - scuole, asili, parchi (Nessi, 2010). Nonostante questi programmi partecipino teoricamente allo sviluppo di sistema di risanamento decentrato (Nessi, 2010), la dimensione energetica risulta sempre assente: nel recente caso del programma di riqualificazione del toponimo del Fosso di San Giuliano 2 (Roma Capitale, 2013; Regione Lazio, 2015) si può osservare, ad esempio, come la realizzazione di una rete "smart grid" per la distribuzione del calore e dell'energia prodotta da una centrale di cogenerazione alimentata parzialmente a biomassa – inizialmente prevista dal Paes – non sia prevista e che quindi il nucleo continuerà ad essere connesso alla rete principale.

La principale leva di azione a disposizione della città si basa quindi essenzialmente su normative edilizie nazionali che impongono l'installazione d'impianti fotovoltaici e la coibentazione nei nuovi edifici. A Roma, gli investimenti sono volti alla manutenzione delle infrastrutture esistenti più che al finanziamento di un sistema di generazione distribuito che parteciperebbe dello sviluppo del

modello policentrico proposto dal PRG di 2008.

I mezzi di generazione dell'energia, le infrastrutture e gli investimenti sono elementi che condizionano l'evoluzione dell'organizzazione spaziale del territorio e delle pratiche degli individui. Le trasformazioni del sistema proposte da Rifkin nel suo masterplan incontrano i limiti del carattere inerziale delle infrastrutture e della rete centralizzata esistente - tempo di concezione, di realizzazione e di vita delle centrali di produzione – associati alla difficoltà con la quale gli enti locali disinvestono nelle strutture esistenti.

### **3 | La governance al centro del progetto del territorio: coordinare e federare gli attori**

I 'transition studies' hanno evidenziato che le politiche della transizione energetica devono essere promossi dall'insieme degli attori locali -classe politica, attori economici, società civile – nel quadro di programmi in grado di coordinare azioni a lungo termine, ricerca di finanziamenti e trasformazioni profonde nelle pratiche sociali (Van den Bergh e al., 2011).

#### **3.1 | Il masterplan di Rifkin a Roma non ha federato gli attori**

A Roma, la realizzazione di progetti di transizione energetica evidenzia problemi di governance e di coordinamento delle competenze. Il discorso di Rifkin intorno alla TRI non ha federato gli attori privati lasciando l'amministrazione comunale sola nel portare avanti questa transizione. La sfida di mobilitare attori e risorse private entro un sistema di riferimento di azione collettiva è essenziale, soprattutto a fronte dell'incapacità strutturale del Comune di Roma di promuovere significativi investimenti in questo ambito. Gli stessi masterplan e il PAES sono stati introdotti in assenza di una valutazione delle risorse del bilancio comunale che potevano essere effettivamente mobilitate mentre poco è stato fatto per attivare canali di finanziamento europei.

Le interviste realizzate per questa ricerca rivelano anche una certa riluttanza dei dipendenti comunali nei confronti del PAES in quanto non è stato realizzato in collaborazione con gli uffici comunali, bensì da un centro di ricerca<sup>10</sup> dell'Università della Sapienza senza alcuna consultazione pubblica<sup>11</sup>. Se il masterplan e il PAES non hanno federato gli attori privati, non hanno neanche sensibilizzato i dipendenti del Dipartimento all'Ambiente: le dimensioni ridotte del personale coinvolto – tre unità - dimostra l'inadeguatezza delle risorse umane impiegate sia nella valutazione dell'attuazione del PAES rispetto alla dimensione del territorio<sup>12</sup>, sia nel monitoraggio dell'attuazione delle norme nazionali sull'edilizia per quanto riguarda il fotovoltaico e la coibentazione.

---

10 Intervista (07/2016) con L. Desantoli, professore ordinario del Dipartimento di Ingegneria Astronautica, Elettrica ed Energetica della Sapienza.

11 Questo spiega l'esistenza di un secondo PAES scritto all'interno del dipartimento, che però non è stato approvato e inviato alla Commissione europea.

12 La struttura scompare all'interno del dipartimento all'Ambiente, ma senza un capitale aggiuntivo.

Infine, i diversi assessori all'ambiente che si sono succeduti nel tempo hanno anche indicato l'inadeguatezza dell'organizzazione dei dipartimenti e la mancanza di competenza tecnica interna al livello comunale riguardo al settore energetico quali fattori di insuccesso. Le politiche energetiche toccano diversi ambiti - infrastrutture, mobilità, pianificazione, rifiuti e servizi pubblici, tra cui le scuole - la cui competenza è ripartita tra diversi dipartimenti del comune di Roma e che quindi implicherebbe un forte ruolo di coordinamento da parte del dipartimento dell'ambiente che, tuttavia, non è mai stato effettivamente implementato.

### 3.2 | Una relativa continuità di progetti sostenuti dall'Assessorato all'Ambiente

Sebbene la città di Roma non riesca a realizzare i suoi PAES, gli assessori all'ambiente che si sono succeduti sono unanimi nel dire che c'è una continuità nei progetti interni al dipartimento all'ambiente. Diversi progetti, che partecipano alla transizione, sopravvivono ai cambiamenti di giunta, pur senza essere inclusi nel PAES. Così, uno dei successi della Giunta Alemanno è la forte crescita della raccolta differenziata a Roma, anche se il PAES ignora completamente il problema dei rifiuti. Questo obiettivo è stato successivamente perseguito dalla Giunta Marino che ha redatto, nel 2014, un nuovo piano generale del traffico urbano, limitando l'uso dei mezzi più inquinanti nella zona centrale<sup>13</sup> e indetto un'altra gara relativa all'offerta di bus in periferia recentemente messi in servizio sotto la giunta Raggi<sup>14</sup>. Infine, la giunta Marino ha affrontato un aspetto centrale della transizione energetica, quello del coinvolgimento della società civile, del tutto assente nel PAES. Attraverso un processo partecipativo finalizzato alla redazione di una strategia per la resilienza, con la partecipazione di diversi attori urbani, un tentativo è stato fatto per sensibilizzare gli abitanti al cambiamento delle pratiche quotidiane e per il coinvolgimento di quest'ultimi nel processo<sup>13</sup> (Coppolla, 2016).

Il Piano Energetico Regionale prevede che la Regione identifichi i "potenziali energetici" del territorio. L'ente Regione ha però poca competenza rispetto all'implementazione di tale politica. Inoltre, la finalizzazione del nuovo Piano Energetico Regionale coinciderà con la fine del mandato di Nicola Zingaretti, presidente della Regione Lazio al momento della scrittura di questo contributo. Infine, la Regione è un ente che ha tradizionalmente un ruolo marginale nelle politiche ambientali e mostra una forte resistenza alla costruzione di una struttura amministrativa metropolitana pur essendo, tuttavia, un attore centrale della politica energetica poiché essendo il principale finanziatore dei progetti nel settore dell'energia.

### Conclusioni: modelli globali e resistenze del locale

Attraverso il confronto dei processi di trasposizione locale dei piani Rifkin nel

---

<sup>13</sup> Passando in 15 anni a una limitazione sempre più importante.

<sup>14</sup> Intervista con E. Marino, assessore all'ambiente (giunta Marino).

Nord-Pas-de-Calais e a Roma sembra emergere che la pianificazione energetica a Roma è attraversata da una tensione tra una normatività – volta alla riproduzione di progetti energetici e la circolazione di modelli tecnologici di “successo” (Wiseman et al., 2014) – e ricerca di progetti (energetici) “su misura” che s’iscrivano nel contesto urbano e sociale locale (Zeppini et al. 2015). La nostra analisi permette di sottolineare l’importanza, ai fini dell’avvio di un credibile percorso di transizione energetica, di un discorso coerente con la traiettoria del contesto territoriale che permetta tra l’altro la federazione degli attori locali. Viceversa, la trasposizione del discorso standardizzato di Rifkin a Roma rivela la sua incapacità di leggere sia le caratteristiche delle risorse energetiche del territorio sia quelle degli attori locali riducendo il progetto di transizione alla realizzazione di soluzioni tecniche senza alcuna ripercussione sulla forma urbana del territorio, sulle dinamiche economiche locali e sulle pratiche sociali e individuali. Quindi, rispetto al caso del Nord-Pas-de-Calais, due differenze fondamentali spiegano l’inefficacia delle politiche di transizione energetica a Roma: 1) la discrepanza tra il modello operativo globale e quello locale rispetto al coinvolgimento degli attori locali e 2) gli imperativi delle politiche discendenti e tecniche che non tengono conto delle specificità del contesto spaziale, soprattutto delle risorse energetiche effettivamente disponibili, degli attori locali economici e delle pratiche e stili di vita degli abitanti, delle loro aspirazioni e capacità. Sono le scelte e gli orientamenti consapevoli delle società locali che dovrebbero presiedere all’individuazione di opzioni tecnologiche, infrastrutturali e politiche, e non – come questo caso dimostra - il contrario.

## Riferimenti bibliografici

- Coutard O., Rutherford J. (2009), Les réseaux transformés par leurs marges : développement et ambivalence des techniques décentralisées, in *Flux*, no. 76, 77, pp. 6-13.
- Coutard O., Rutherford J. (2013), Vers l’essor de villes « post-réseaux » : infrastructures, innovation sociotechnique et transition urbaine en Europe, in Forest J., Hamdouch A. (a cura di), *L’innovation face aux défis environnementaux de la ville contemporaine*, Presses Polytechniques Universitaires Romandes.
- Coppola A. (2016), Roma Resiliente - Valutazione Preliminare di Resilienza, Comune di Roma.
- d’Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell’urbe. Politica, economia, potere a Roma*, Carocci, Roma.
- De Pascali P., Reginaldi M. (2016), *Coniugare localismo energetico e pianificazione a Roma: tentativi effettuati e prospettive*, Rapporto sulle città 2016, Le agende Urbane delle città italiane.
- Geels F. W. (2011), The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, no. 1(1), pp. 24-40.
- Geels F. W., Raven R. (2006), Non-linearity and expectations in niche-




- development trajectories: ups and downs in Dutch biogas development (1973-2003), in *Technology Analysis & Strategic Management*, no. 18(3-4), pp. 375-392.
- Mc Cann E., 2011, Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda, in *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 101, pp. 107-130.
- Nessi H. (2010), Action publique et étalement urbain à Rome: une lecture par les services en réseau, in *Flux*, no. 79/80, pp. 69-89.
- Rifkin J. (2011), *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World*, Macmillan, Palgrave.
- Rifkin J.,(2014), *The Zero Marginal Cost Society: The internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism*, Macmillan, Palgrave.
- Regione Lazio (2015), delibera del Consiglio Regionale G17195 del 29/12/2015.
- Roma Capitale (2013), delibera di Consiglio Comunale no. 29 del 09-10/04/2013.
- Van den Bergh J.C.J.M., Truffer B., Kallis G. (2011), Environmental innovation and societal transitions: Introduction and overview, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, no. 1, pp.1-23, Melbourne.
- Wiseman J., Edwardsa T., Luckins K., Post Carbon Pathways: A Meta analysis of 18 large scale post carbon economy strategies, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, no. 8, pp. 76-93, Melbourne.
- Zeppini P., Frenkena K., Kupers R. (2015), Thresholds models of technological transitions, in *Environmental Innovation and Societal Transitions*, no. 11, pp. 54-70, Melbourne.

## Abstract

Il contributo prende le mosse da un pluriennale lavoro di ricerca sulla vulnerabilità climatica urbana, condotto nel Dipartimento di Architettura di Roma Tre in collaborazione con l'Ente Nazionale Energia e Ambiente (ENEA) ed il Centro Euro-Mediterraneo per lo Studio dei Cambiamenti Climatici (CMCC). In particolare, oggetto di approfondimento sono gli esiti dell'approfondimento svolto a scala locale nel contesto della borgata di Labaro-Prima Porta, una borgata esposta a livelli elevati di vulnerabilità idro-geologica manifestatasi in anni recenti attraverso eventi puntuali di impatto anche notevole. Il gruppo di lavoro trans-disciplinare, utilizzando gli apparati tecnici e conoscitivi della pianificazione urbanistica e dell'ingegneria idraulica per l'ambiente e il territorio, ha operato diverse attività di ricerca sul campo che hanno contribuito alla costruzione di possibili scenari di intervento. I risultati del lavoro consentono in conclusione di delineare alcuni elementi d'innovazione e di discontinuità che i temi del cambiamento climatico possono introdurre nel framework cognitivo delle politiche urbane e nei loro futuri percorsi di sviluppo.

The contribution starts from a multi-year research work on urban climatic vulnerability, carried on in the Department of Architecture of Roma Tre in partnership with ENEA and CMCC, and reports the investigations carried out on a local scale in the reality of the township of Labaro-Prima Porta in Rome, using the technical and cognitive apparatus of urban planning and hydraulic engineering for the environment and the territory. The results of the technical inspections and the checks carried out in the history of local urban policies allow us to outline some elements of innovation and discontinuity that the themes of climate change can introduce into the logical framework of urban policies and its future development paths.

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



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

## 1 | Introduzione

L'unità di ricerca che ha prodotto questo testo studia da tempo le condizioni fisico-ambientali ed antropiche<sup>1</sup> che il sistema romano presenta nell'affrontare l'emergente sfida dei cambiamenti climatici in atto.

Dal punto di vista dello studio delle politiche pubbliche, i temi del rischio territoriale e climatico sono di rilevante interesse (Coppola, 2016) e presentano elevati livelli di complessità. Da qui la necessità di considerare le principali componenti dell'ambiente urbano (atmosfera, corpi idrici, suolo, vegetazione, sistema insediativo, infrastrutture, variabili socio-demografiche) secondo un approccio multidimensionale e multiscalare.

Lo studio dei possibili percorsi di adattamento e le modalità di definizione di azioni di incremento della resilienza rappresentano un campo d'indagine multidisciplinare, nel quale scienze dure, pianificazione e scienze sociali si trovano ad interagire attivamente e in superamento di tradizionali confini.

---

<sup>1</sup> Tra i prodotti di ricerca, la Carta della Vulnerabilità Climatica di Roma – costruita in convenzione di ricerca con ENEA-UTMEA e i cui risultati sono pubblicati in *Urbanistica Tre Quaderni #5* – ha individuato alcuni dei luoghi periferici di Roma (Prima Porta, Piana del Sole, Stagni, Infernetto) nei quali gli elementi di fragilità idraulica sono più evidenti, e in cui i danni risultano essere più gravi, per la concomitanza di eventi climatici estremi e di sensibilità delle popolazioni esposte. In particolare, lo studio ha evidenziato come il rischio di inondazioni da piene fluviali sia relativamente crescente, rispetto ai fenomeni di flash floods (generati da eventi pluviometrici particolarmente intensi e concentrati), anche per alcune specifiche componenti strutturali (come l'ampio fetch di mare nella direttrice dei venti di libeccio, che genera la formazione dei cosiddetti sky rivers, e a scala prettamente locale, con l'orientamento al verso dello scirocco delle valli afferenti in riva destra del Tevere, che generano effetti di intensificazione locale delle piogge). Rilevante, sebbene con un'evoluzione meno brusca dell'aggravamento dei fenomeni, appare il problema delle isole di calore urbane (cfr. agosto del 2003) col rischio di una modifica dei regimi di brezza di mare, la cui portata di ventilazione nell'entroterra è progressivamente ridotta a causa dell'incremento dell'impermeabilizzazione dei suoli nella valle del Tevere. I casi con maggiori effetti climalteranti si hanno, tuttavia, con le anomalie termiche invernali, che vedono un significativo aumento dei giorni di caldo invernale (temperature persino di 6÷8 °C superiori rispetto alla media stagionale).

Nel presente contributo si riportano alcune riflessioni (nate da una sperimentazione effettuata nel quartiere di Labaro-Prima Porta), per la definizione di metodi di caratterizzazione dei suoli urbanizzati, di misura e dimensionamento del rischio idraulico e di alcune possibili risposte progettuali per il risanamento e la messa in sicurezza degli insediamenti a rischio, soprattutto rispetto ai rischi idraulici (eventi meteorologici estremi e alluvioni).

Si approfondiscono poi alcune linee progettuali e d'intervento, oggetto di primi momenti d'interlocuzione con espressioni locali della società civile e con alcuni interpreti del rivendicazionismo di borgata, al fine di verificare la validità di alcuni metodi d'intervento (a basso impatto e ad elevata praticabilità) e di delineare un possibile set integrato di politiche e azioni concretamente operabili per avviare politiche resilienti di rigenerazione urbana per il recupero di Labaro-Prima Porta.

## **2 | Labaro-Prima Porta: questioni di contesto**

Prima Porta è una delle aree più critiche di Roma in termini di rischio idraulico e, per il succedersi nel tempo di programmi d'intervento di scarso successo, rappresenta un'area di particolare interesse.

Nata<sup>2</sup> nel secondo dopoguerra come borgata abusiva, posta nei pressi della S.S. Flaminia e di alcune stazioni della linea ferroviaria Roma-Civitacastellana-Viterbo<sup>3</sup>, si sviluppò su preesistenze di un antico insediamento e su terreni di proprietà del Comune di Roma. Nel 1941, la consacrazione del nuovo Cimitero di Roma portò all'insediamento<sup>4</sup> di attività ad esso complementari (marmisti, imprese edili, fiorai) e contribuì a consolidare il destino urbanizzativo della zona. Alla costruzione della diga<sup>5</sup> sul Tevere a Castel Giubileo (1948-1951), realizzata insieme agli argini in terra a seguito della grande inondazione del 1947, seguì una considerevole urbanizzazione: la popolazione da 5.300 nel 1951 raggiunse i 12.000 abitanti nel 1961, anche per l'apertura di uno stabilimento FIAT a Saxa Rubra (oggi deposito ATAC).



*Figura 1 | Via Frassineto dopo l'alluvione del 1965, prima che venissero realizzati gli argini: sulla destra la cortina di edifici che fu poi espropriata e demolita per far posto alla nuova strada.  
Fonte: l'Unità.*

Nel 1957, una prima esondazione allagò i piani terra di alcune case lungo Via Frassineto, ma fu l'alluvione del 01/09/1965<sup>6</sup> a evidenziare le condizioni di estrema fragilità idraulica della zona<sup>7</sup>.

Un primo progetto di risanamento, inserito entro il PRG (1959-1962), individuò la zona di Labaro-Prima Porta come ambito da assoggettare a interventi di risanamento e recupero urbanistico.

Un tentativo di risanamento generalizzato fu compiuto col PdZ n. 9 Labaro-Prima Porta: era previsto l'esproprio di tutti i suoli, la demolizione di gran parte del fatiscente patrimonio edilizio esistente, la costruzione di nuova edilizia multipiano, la bonifica dei suoli paludosi e la realizzazione di robuste opere di urbanizzazione (inclusa un'adeguata rete di raccolta e smaltimento delle acque meteoriche).

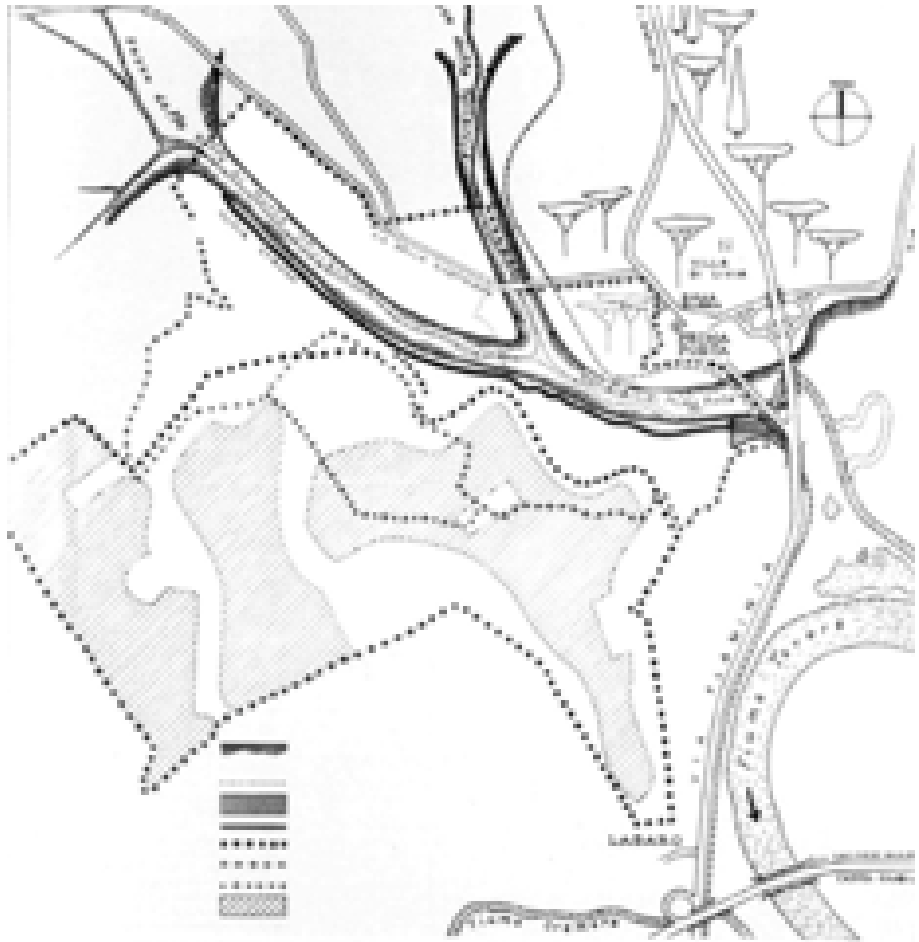


Figura 2 | Perimetrazione del PdZ ex l. 167/1962 previsto nel 1964; il perimetro punteggiato individua l'area destinata alla nuova edificazione, mentre il perimetro a crocette definisce l'ambito di recupero urbanistico, con la demolizione dell'edilizia fatiscente esistente e la realizzazione dei nuovi argini dei fossi. Fonte: Camaleone E. (1966).

Fatta salva una parte degli espropri, la demolizione delle cortine di edifici direttamente latitanti i fossi e la realizzazione degli argini in terra, le opere materialmente eseguite furono solo alcuni tratti del sistema di raccolta delle acque reflue, due fossi di guardia a cielo aperto e alcune urbanizzazioni primarie.

Il fallimento del recupero urbanistico dell'area con strumenti ordinari e il mancato completamento delle urbanizzazioni primarie pesò allora come nei successivi sviluppi.

Il Piano ACEA di risanamento delle borgate abusive portò un certo sollievo nei contesti più degradati, dove sin dal 1968 si stava sviluppando la grande ondata di abusivismo edilizio, il cui culmine fu nel 1985 (legge nazionale n. 47 di condono edilizio). Le opere realizzate a Prima Porta, prive di una visione sistemica, riguardarono la fornitura di acqua potabile e alcuni tratti di rete di raccolta delle acque reflue. I piani di recupero dei nuclei abusivi di Santa Cornelia, Sacrofanese

km 3 e km 5, perimetrati nel 1977<sup>8</sup> rimasero inattuati<sup>9</sup>.

Col Programma di Recupero Urbano di labaro-Prima Porta (art. 11 L. 493/1993) la situazione sembrò migliorare. Agli interventi privati (residenza e commercio) si affiancarono quelli pubblici (opere di adeguamento e di raccordo della viabilità, attrezzature pubbliche, interventi di verde pubblico e sistemazioni ambientali)<sup>10</sup>, ma l'attuazione, dopo una lunga e laboriosa fase di ridefinizione degli interventi, si bloccò durante le consiliazioni Marino e Raggi: vari cantieri giacciono oggi in penoso stato di abbandono, contribuendo al degrado fisico e percettivo della borgata.

Il vigente PRG, adottato nel 2003 e approvato definitivamente nel 2008, ha riclassificato gran parte degli ambiti insediativi delle borgate già ricompresi nelle zone F del PRG del 1962 e nelle zone 'O' di recupero urbanistico, come 'Tessuti della Città da ristrutturare'. In tali ambiti il recupero urbanistico è previsto avvenga tramite l'impiego di Programmi Integrati (artt. 14 e 53 delle NTA) e la trasformazione viene promossa essenzialmente ad opera dei proprietari fondiari e degli operatori del mercato immobiliare, tramite il riconoscimento del raddoppio della SUL edificabile a chi aderisca alle proposte del Comune.

Purtroppo a causa sia della sostanziale diffidenza all'azione pubblica da parte delle popolazioni delle periferie, sia di complessità procedurali, sia per la stagnante e regressiva situazione del mercato immobiliare periferico romano, i Pr.Int. non riescono a trovare attuazione, lasciando circa il 40% del sistema insediativo romano privo di credibili strumenti d'intervento urbanistico.

Nel corso del 2003, in sede di adozione del PRG, su spinta degli abitanti della borgata di Prima Porta e con un'apposita risoluzione del C.C., è stata approvata la variante al PdZ n. 9 che consente ai proprietari di immobili realizzati su suoli di proprietà comunale (derivanti dagli espropri compiuti per la realizzazione degli argini dei fossi) di accedere all'assegnazione dei suoli in diritto di superficie<sup>11</sup>. Tale decisione, se ha consentito la conclusione di molte pratiche di sanatoria, ha notevolmente ridotto le possibilità di fare leva sulle proprietà pubbliche dei suoli, così faticosamente acquisite negli anni '60, e con esse i margini di un'ampia ed efficace riprogettazione urbanistica del sistema insediativo complessivo.

Anche in sede di redazione dell'ultimo PRG, si è posta la questione della gestione urbanistica delle parti di sistema insediativo realizzate abusivamente (tra cui

---

8 Si tratta di un programma di individuazione e analisi dei tanti insediamenti abusivi, sorti a Roma a partire da vecchi nuclei edilizi autorizzati nel 1935 dal Governatorato di Roma, in deroga alle discipline del Piano del 1931 (Insolera, 1962: 155-160).

9 Come in molti altri casi, i Piani di recupero redatti ai sensi della L.R. n. 28 del 1980 restarono lettera morta, sia a causa di contenziosi per il reperimento delle aree a servizi, sia per il reperimento delle risorse necessarie alla realizzazione delle urbanizzazioni primarie e secondarie. Nel caso dei tre nuclei abusivi sopra citati, nel 2003 sono stati riassorbiti nei 'Tessuti della città da ristrutturare' del nuovo PRG, ricevendo un aumento dell'indice di edificabilità territoriale rispetto al dato storico.

10 Solo alcuni degli interventi sono attualmente in via di definizione e di realizzazione; non mancano voci critiche, secondo cui il programma è carente di provvedimenti per il contenimento del rischio idrogeologico e di misure atte a favorire l'accessibilità alle stazioni ferroviarie e la mobilità ciclabile.

11 Fino ad allora le pratiche di sanatoria edilizio-urbanistica non potevano avere esito, causa l'impossibilità di accatastare edifici di proprietà privata su suoli appartenenti al demanio comunale.

quelle condonate nel 2003 dal Governo Berlusconi). In zona vi sono alcuni nuclei (Santa Cornelia, Valle Muricana), per il cui recupero è necessaria la costituzione dei consorzi di autorecupero, autorizzati ad eseguire le urbanizzazioni primarie con gli oneri di urbanizzazione dovuti per il completamento delle procedure di sanatoria edilizia. A causa della ridotta dimensione di tali oneri (più bassi di quelli dovuti per l'edilizia legale), a fronte degli elevati costi di urbanizzazione di insediamenti sparsi e a bassa densità, l'operatività dei consorzi dipende dalle aspettative di densificazione edilizia che, aumentando il carico insediativo, aumenterebbero il volume d'affari e quindi anche le risorse disponibili per la realizzazione delle necessarie opere di urbanizzazione. Con tuttavia gravi rischi di aumentare le irrazionalità del sistema insediativo e di premiare le aspettative edificatorie di lottizzatori abusivi.

Di recente la possibilità di conferire ai consorzi anche oneri di urbanizzazione dovuti per interventi in altre zone della città ha dato ossigeno alle realizzazioni, ma ha anche privato il capitolo del bilancio comunale dedicato alle urbanizzazioni di fonti di alimentazione, riducendo così la già scarsa capacità di orientamento strategico del Comune sull'assetto del territorio. Nel frattempo altri eventi alluvionali si sono succeduti nell'area con cadenza sempre più ravvicinata<sup>12</sup>, esasperando la criticità già presenti.

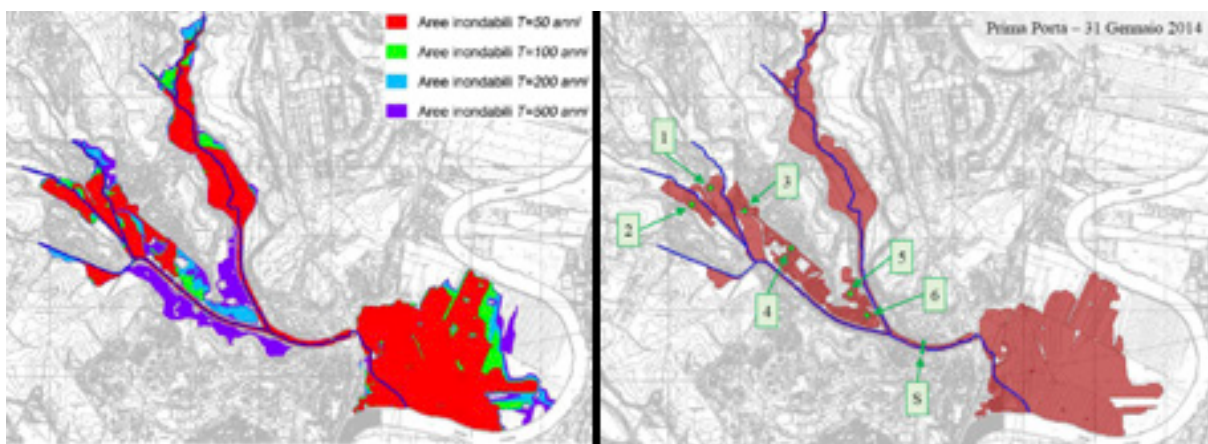


Figura 3 | Confronto fra gli areali con previsioni di tempo di ritorno degli eventi alluvionali nella pianificazione di bacino e le aree inondate in occasione dell'evento alluvionale del 31.01.2014. Pur essendo caduta pioggia per 170 mm in 24 ore, evento con tempo di ritorno cinquantennale, risultano allagate anche alcune delle aree classificate con tempo di ritorno cinquecentennale.

12 11/02/2008, 20/10/2011, 15/10/2012, 22/11/2013, 31/01/2014, 15/05/2016.

L'evento del 2014 (170 mm di pioggia in 24 ore, 2 morti), in particolare, ha portato al potenziamento dei sistemi di pompaggio di Via Frassineto (concluso) e Via Procaccini (in corso) e a parziali interventi di ripulitura dei fossi



## 2.1 | Resilient Prima Porta: un percorso sperimentale

All'interno dell'Ateneo di Roma Tre l'area di Labaro-Prima Porta è oggetto di studio sotto differenti profili.

Il Dipartimento di Ingegneria ha redatto il progetto<sup>13</sup> di razionalizzazione delle reti fognanti e degli impianti idrovori, ipotizzando un insieme di opere *grey* in grado di assicurare un livello di sicurezza più elevato rispetto al passato. Il Dipartimento di Architettura ha avviato gli studi qui presentati in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria, recependo la descrizione del sistema idraulico e la relativa micro-zonizzazione (in modalità vettoriale ed integrando all'interno di un sistema GIS sviluppato su piattaforma QGIS).



Figura 4 | Foto della alluvione del 31.01.2014 e schema di articolazione in sottobacini sviluppato su GIS per la pro.

Il sistema GIS è stato arricchito da una serie di caratterizzazioni, riguardanti: il patrimonio edilizio (superficie di sedime degli edifici, n. di piani, tipo di copertura, anno di costruzione, livello di degrado), l'uso del suolo (strade e piazze, edificato, impermeabilizzato, semi impermeabilizzato, prato, bosco, aree ripariali), la funzione (residenze, attività produttive, commercio/terziario, servizi pubblici), il regime urbanistico applicabile (PdZ 167, ambiti ricompresi nel PRU, tessuti del PRG del 2008, toponimi).

La particolare configurazione dell'insediamento – che interessa anche alcuni luoghi oggettivamente indifendibili dal rischio alluvionale – e l'elevata reattività sociale generata dagli eventi calamitosi, hanno suggerito la possibilità di ampliare il novero degli interventi di messa in sicurezza utilizzando sia esperienze *green* e

<sup>13</sup> La progettazione è stata condotta utilizzando un apposito software di modellazione idraulica, che ha prodotto una descrizione del sistema idraulico, articolata per catchment areas e subcatchment areas. Applicando nel SW ipotetici profili di eventi meteorici è possibile ricavare il comportamento idraulico del sistema recapitato alla rete di smaltimento delle acque, potendone così conoscere tempi di corrivazione, andamento delle onde di piena, fenomeni di sovraccarico o di traboccamento dei pozzetti, riparto della corrivazione delle acque tra sistema idraulico e falde naturali, ed altro ancora.

*soft* (sedimentate di recente nelle strategie di adattamento climatico di alcune città nordeuropee), sia modalità più tradizionali di intervento urbanistico.

Il Dipartimento di Architettura di Roma Tre, in tal senso, ha orientato su Prima Porta alcune sue attività di ricerca (e un laboratorio di laurea magistrale, *Resilient City, Resilient Society*) operando su due approcci progettuali complementari.

Il primo assume come ipotesi di base un complessivo (e complesso) riassetto del ciclo dell'acqua, ipotizzando la realizzazione diffusa di tetti verdi e di *rain barrels*, e la sostituzione di aree impermeabili (*sealed soils*) con materiali permeabili o semipermeabili, al fine di ridurre il carico del sistema drenante in caso di piogge intense. La possibilità di poter contare sia sul modello idraulico delle infrastrutture esistenti sia sulla minuta caratterizzazione del patrimonio edilizio e degli usi del suolo in essere hanno consentito di realizzare un vero e proprio bilancio idraulico, e di testare il modello 'sistema idraulico-insediamento', valutando la risposta idraulica di diversi gradi di interventi, nelle diverse modalità ipotizzate.

Dopo una lunga attività di affinamento del modello e delle interazioni fra i diversi software utilizzati è stato possibile giungere ad alcuni risultati.

Anzitutto i soli interventi sul patrimonio edificato (tetti verdi, cisterne, deimpermeabilizzazioni di una parte delle pertinenze degli edifici) se risultano di una qualche utilità per tagliare l'altezza dell'onda di piena nei primi 5-10 minuti di un evento pluviale intenso, non riescono a contribuire (se non per un modesto 5%) alla limitazione della corrivazione totale di un evento intenso protratto per ore.

Inoltre le caratteristiche degli impianti di smaltimento idraulico esistenti, dimensionate per la gestione di eventi ordinari, risultano del tutto inadeguate ad affrontare eventi di particolare importanza.

Un terzo elemento accertato è che, a causa della realizzazione degli argini, lo smaltimento delle piogge più intense non può avvenire naturalmente.

Si aprono in questa prospettiva quattro fondamentali possibilità:

- intervenire realizzando infrastrutture di sollevamento all'uopo dimensionate, grandi, costosissime e destinate a restare quasi sempre inutilizzate;
- liberare le aree interessate dai livelli più elevati di rischio idraulico dagli edifici e dalle attività esistenti, trasferendole in aree poste fuori dal rischio;
- ridurre le aree a rischio e di confluenza delle acque pluviali, attraverso uno spostamento degli argini e un deciso ampliamento delle aree golenali dei corsi d'acqua<sup>14</sup>;
- porre in essere una politica di piantumazione arborea di tutte le aree recuperabili<sup>15</sup>.

---

14 Ciò consente sia di aumentare le aree di laminazione e la resilienza del sistema idraulico naturale, che di ridurre la superficie di captazione delle acque pluviali, destinate ad essere smaltite tramite sistemi artificiali.

15 Così come per l'ampliamento delle pertinenze fluviali, si tratta di potenziare la capacità erogativa di servizi ecosistemici da parte delle infrastrutture blu e verdi. Per rimanere al tema idraulico, basti pensare che una superficie boscata è in grado di disperdere nelle falde, o restituire per evapotraspirazione, circa il 42% delle precipitazioni piovose che riceve, di rallentare in misura notevole il tempo di corrivazione delle acque che non riesce a trattenere, e di tagliare in misura

È evidente che tali possibilità d'intervento non sono alternative le une alle altre, ma che un credibile e realistico progetto di adeguamento idraulico e di recupero urbanistico va costruito utilizzando l'intera gamma delle possibilità e ottimizzando il mix di interventi in una prospettiva multidimensionale, in relazione sia col dimensionamento degli interventi che nella prospettiva di una più semplice e affidabile gestione dei casi critici.

Inoltre, un secondo importante livello di integrazione va cercato con azioni di mitigazione e di potenziamento della capacità delle *green and blue infrastructures* di erogare un livello e una qualità di servizi ecosistemici in grado di elevare le capacità di resilienza complessiva del contesto e di difendere adeguatamente la qualità di vita delle comunità e delle specie insediate.

Un ulteriore approccio riguarda alcune tecnicità urbanistiche che – attesa un'ampia presenza di aree di proprietà pubbliche e la genesi spontanea di alcune parti dell'insediamento maggiormente esposte al rischio alluvionale – rendono ragionevolmente proponibili forme di delocalizzazione sistematica e trasferimento insediativo<sup>16</sup>, con un contestuale rafforzamento della città pubblica, anche attraverso approcci integrati con azioni di mitigazione e attraverso azioni e metodi *nature-based*.

### 3 | Dal cambiamento climatico un nuovo governo del territorio

Dal punto di vista sociale il ripetersi degli eventi alluvionali, la condivisione dell'originaria condizione di abusivismo di gran parte dell'insediamento e le alterne vicende per il risanamento urbanistico della borgata hanno prodotto nel corso dei decenni la costituzione di un forte senso di identità locale e di appartenenza, con capacità di protagonismo politico e sociale, con la nascita sia di forti componenti delle tradizionali forze politiche che, più di recente, di un ricco tessuto di associazionismo civico.

Non a caso nella zona è possibile riscontrare la presenza di movimenti e iniziative improntate allo sviluppo di attività sociali in autogestione e di cura e riappropriazione di beni comuni (orti urbani, pediBus, alcuni *retake* come la pulitura della fontana di Labaro e le iniziative collettive di pulitura straordinaria dai rifiuti ingombranti abbandonati).

È con tali realtà che vanno commisurate le possibili ipotesi di intervento, per le quali il coinvolgimento attivo e partecipato delle popolazioni locali è componente essenziale per la costruzione della fattibilità degli interventi. Si tratta di costruire scenari tecnico-sociali, perché la concreta attuazione di una pianificazione per la resilienza, ricca di contenuti ambientali e climatici, presuppone un ruolo attivo (anche economico) delle popolazioni presenti (cittadini e imprese), non solo di quelle di fondovalle direttamente interessate dagli eventi alluvionali, ma anche

---

significativa il volume delle acque di prima pioggia, che rappresentano un particolare elemento di criticità.

<sup>16</sup> Per una prima interessante esperienza di *relocation* insediativa cfr. il caso di Eferdinger Becken, in Austria, reperibile sulla piattaforma web Climate-ADAPT dell'EEA.

dei residenti in aree più elevate che soffrono impatti più modesti (es. temporanee interruzioni dell'accessibilità).

Una specifica particolarità è costituita proprio dal necessario confronto fra l'elevata complessità dei problemi tecnico-idraulici e urbanistici e la notevole complessità sociale che caratterizzano il contesto, nonché dalla lunga storia di tentativi (per lo più fallimentari) delle diverse stagioni di politiche pubbliche che si sono succedute nel contesto dalla metà del '900 in poi.

Al di là dell'interesse tecnico-progettuale, le attività di studio e ricerca svolte dai due Dipartimenti di Roma Tre si sono sviluppate mantenendo un rapporto continuativo con cittadini, comitati e forze politiche che pongono al centro della propria azione la messa in sicurezza dell'insediamento.

In questo senso l'esperienza in corso consente di sviluppare alcune riflessioni sulle innovazioni nelle modalità di governo del territorio da assumere alle diverse scale – *in primis* locale – per affrontare i crescenti rischi indotti dagli effetti del cambiamento climatico sui territori e sulle popolazioni insediate.

Di certo quel che emerge dagli approfondimenti e dalle valutazioni di fattibilità degli interventi rinvia a dimensioni d'intervento di alcuni ordini di grandezza maggiori rispetto alle più ottimistiche interpretazioni della capacità di elaborazione collettiva delle comunità insediate presenti e delle *élites* politiche chiamate (o che si candidano) a guidare tali processi.

#### 4 | Conclusioni

La storia complessa del quartiere Labaro-Prima Porta è la plastica epitome di quanto avvenuto, sia pur in modi differenziati, nel complesso delle periferie ex-abusive di Roma nell'ultimo cinquantennio. I tanti insuccessi delle politiche pubbliche nel risanamento degli ambiti insediativi che il PRG del 2008 ha sinteticamente ridefinito come 'Città da ristrutturare', si sono avuti sia coi tradizionali strumenti di intervento urbanistico (PdZ, Zone 'O' di recupero), sia attraverso programmi complessi nazionali in variante di piano (art. 11 L. 493/1993), o con Programmi integrati in attuazione del PRG del 2008.

In ciascuna vicenda i ruoli delle istituzioni e dei soggetti politici e sociali, molti dei quali continuavano ad essere presenti, sono stati diversi e differenziati. Le diverse vicende hanno visto alternarsi tentativi dall'alto e forme di attivazione partecipate dal basso, interventi totalmente pubblici e interventi complessi a partecipazione pubblico-privata, approcci strettamente urbanistici con altri a forte caratterizzazione sociale.

Tracciando un bilancio, i risultati sono drammatici: non sono stati raggiunti gli obiettivi di dotazione di armatura urbana (servizi sociali, infrastrutture) e le periferie (in particolare quelle fuori del GRA) assistono al progressivo degrado del patrimonio edilizio e del capitale territoriale presente senza che alcuna offerta politica, a fronte del crollo degli investimenti pubblici, sia in grado di recuperare margini di credibilità.

Oggi la memoria collettiva è costretta a confrontare le ingombranti macerie dei tanti fallimenti riscontrati con la pochezza dei risultati raggiunti. Persino la traiettoria più privatistica, che si è avuta con la trasformazione via condono degli

abusivisti edilizi in proprietari immobiliari, risulta drammaticamente perdente. Nonostante la ripresa del numero degli scambi sul mercato<sup>17</sup> i prezzi immobiliari continuano a segnare una discesa, mai registrata dal dopoguerra (OMI, 2017; CRESME, 2017), con valori reali che sono tornati ai livelli dei primi anni del secolo, rendendo così problematici interventi basati su principi neo-liberali.

Su tale stato di cose si abbattono le nuove consapevolezze delle fragilità strutturali che le crescenti minacce economiche sociali e climatiche accendono.

A fronte della gravità delle nuove sfide, una popolazione invecchiata e impoverita, si ritrova priva di *leadership* credibili e affidabili intese in modo tradizionale, e incapace di produrre innovazione sociale e nuovi modi di autoidentificazione. A fronte del declino delle tradizionali forme di rivendicazionismo territoriale che segnarono le principali fasi ascendenti di espressione politica delle periferie romane, la dismisura tra le scarse energie disponibili, la rilevanza degli impegni attesi e il calo di credibilità del ceto politico presente produce effetti di desertificazione dello spazio politico, configurando rischi di regressione democratica e l'avvento di una 'psicologia di guerra'<sup>18</sup>.

Gran parte delle cose più semplici da fare si sono tentate (spesso con successi assai limitati o con veri e propri fallimenti), ma restano quelle difficili, proprio mentre i quadri di riferimento economico-sociali e climatici si aggravano.

Qualsiasi sia il modo in cui si intenda agire, l'idea *hardboiled* che il destino della città sia legato ad interventi che dovrebbero avvenire in luoghi oggi deserti e abbandonati, e con investimenti e attività totalmente provenienti da realtà esterne al contesto romano, rappresenta l'esatto contrario di un auspicabile modello di sviluppo basato sulla valorizzazione delle risorse endogene, attento alle condizioni di sostenibilità ambientale e sociale ed improntato a principi euristici.

Eppure il livello di solidarietà collettiva sviluppatosi in occasione dell'alluvione del 31 gennaio 2014 è stato elevatissimo, ricco di competenze sociali e di forme di rappresentazione collettiva nate da tale esperienza (cfr. Comitato 31 gennaio). La mobilitazione sociale prodottasi con l'alluvione ha trascinato ad una nuova attivazione alcune delle avanguardie politiche storiche della borgata, che hanno potuto far forza su storiche competenze nella gestione degli aspetti amministrativi e nell'accesso ad alcuni gangli decisionali di livello superiore.

Il dato di novità è che, con il sostanziale blocco dell'attività amministrativa prodottosi prima con l'inchiesta 'Mafia Capitale' e poi con lo stentato avvio della consiliatura Raggi, a fronte del rinnovato riconoscimento da parte della popolazione, le avanguardie locali sono rimaste orfane della sponda amministrativa sulla quale erano solite contare per lo sviluppo delle attività lobbystiche di intermediazione e di sollecitazione all'intervento.

17 In crescita dal secondo trimestre 2015, dopo una lunghissima fase di calo che durava dal 2006, grazie soprattutto all'ulteriore calo dei tassi, giunti ormai a valori medi del 2,3%.

18 L'aumento dei dati di astensionismo al voto e ancor più il drastico spostamento dell'espressione di voto verso una forza 'impolitica' come il M5S danno una chiara idea dei processi di frammentazione dei corpi intermedi e di caduta delle capacità di autoriconoscimento sociale che affliggono la borgata.

Si assiste così alla nascita di nuovi e interagenti fenomeni, come:

- l'emergere di nuove domande e bisogni, che si esprimono attorno ai temi del rischio territoriale e climatico;
- il declassamento delle zone più degradate, che vengono lasciate dagli abitanti storici e date in affitto alle fasce più deboli (pensionati al minimo, immigrati e extracomunitari), che da un lato consentono l'ulteriore sfruttamento del patrimonio edilizio ma dall'altro aggravano i processi di degrado, aggiungendovi componenti di segregazione e emarginazione sociale (Albanese, 2016);
- fenomeni di origine climatica che rimettono in discussione il valore cumulato del capitale territoriale esistente (lesioni infrastrutturali, crollo dei valori immobiliari) e il reticolo di base della struttura fondiaria e proprietaria (le acque non rispettano i confini catastali) su cui si sono cristallizzati i rapporti storici di valore fondiario e di appartenenza sociale;
- il crollo delle tradizionali relazioni fra avanguardie locali e politica, effetto locale della generale ripensamento che l'intero ciclo politico sta vivendo nella realtà romana e all'interno del più generale fenomeno di trasformazione della democrazia di scala globale (D'Albergo, 2015);
- la separazione nella narrazione mediatica fra un livello della politica sempre più distante, attratto da vicende e flussi di livello globale per i quali la modalità di partecipazione può raramente andare oltre un generico 'tifo' per l'una o l'altra delle varie parti, e vicende locali sempre più cronachistiche, alla scala della prossimità spaziale e relazionale, tanto accessibili quanto gravi e apparentemente irrisolvibili, disconnesse come sono da argomentabili relazioni con i livelli superiori di complessità.

L'introduzione della variabile climatica e delle sue necessitanti durezze strutturali nel crogiuolo delle periferie metropolitane romane, assoggettate a reiterati *shock* di natura economica e sociale, e afflitte da un livello di sotto rappresentazione politica mai riscontratosi negli ultimi cinquant'anni, può così costituire l'innescò per l'evidenziazione di effetti-soglia, con profondi cambi di paradigma, in grado di produrre importanti discontinuità anche nel campo d'azione del *policy design* più avvezzo all'innovazione sociale.

Può così accadere che le aspettative che la pianificazione per l'adattamento climatico si riempia di contenuti e operatività lungo un percorso *top-down* (Russo *et al.*, 2017) possa essere smentita da sommovimenti che partano dai territori, così come già accade a livello planetario per alcuni flussi migratori di fuga dalla desertificazione.

Il cambiamento climatico sta così mettendo sotto pressione la storica ripartizione del lavoro di direzione sociale su cui si è costruito il *welfare state* e all'interno del quale si sono sviluppate le discipline del *policy design*. Se il compito della politica era di interpretare e gestire la complessità sociale e quello dei saperi e delle ingegnerie di amministrare le complessità tecniche (il soddisfacimento amministrativo dei bisogni), i fenomeni in corso stanno falsificando la credibilità tecnico-scientifica della "macchina" così come la pretesa della democrazia rappresentativa di essere

in grado di governarla, e di meritare per ciò il consenso e la partecipazione civile. Avverrà così che, come sta già accadendo per le scienze della natura, anche le scienze sociali saranno portate dal cambiamento climatico a percorrere traiettorie nel campo dell'inesplorato.

## Attribuzioni

Sono da recapitare alla responsabilità di Simone Ombuen e Andrea Filpa il paragrafo 1, alla responsabilità di Simone Ombuen i paragrafi 4 e 5, ed alla elaborazione collettiva tutti gli altri testi.

## Riferimenti bibliografici

- Albanese F., Fioretti C. (2016), “Gli spazi dell’incontro nei territori dell’area metropolitana”, in *Urbanistica Tre Quaderni* #11, Roma.
- Beck U. (2013), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Benelli F., Camerata F. (2014), “Il caso di Labaro-Prima Porta. un approfondimento”, in *Urbanistica Tre Quaderni* #5, Roma.
- Bianchetti C. (2016), *Spazi che contano. Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli, Roma.
- Camaleone E. (1966), “Prima Porta ad Saxa Rubra”, in *Capitolium*, anno XLI n. 7-8, luglio-agosto, Roma, pp. 466-478.
- Comune di Roma, Università Roma Tre, Dipartimento di Ingegneria (2006), Piano speditivo finalizzato a ridurre le condizioni di rischio dei soggetti esposti a rischio di allagamento nel quartiere di Prima Porta, Roma.
- Coppola A. (2016a), *Cambiamento climatico, resilienza e politiche urbane*, reperibile su [Academia.Edu](http://Academia.Edu).
- Coppola A. (2016b), *Inganni e fallimenti della retorica del recupero. Interpretazioni critiche delle politiche dell’abusivismo a Roma*, reperibile su [Academia.Edu](http://Academia.Edu).
- d’Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell’urbe*, Carocci, Roma.
- Donolo C, a cura di (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Udine
- EEA reports (2012), *Urban adaptation to climate change in Europe*” and “*Climate change, impacts and vulnerability in Europe*
- European Climate Adaptation Platform (2017), *Relocation as adaptation to flooding in the Eferdinger Becken, Austria*, EEA Climate-ADAPT
- European Union (2009), White Paper, “*Adapting to the climate changes: toward an European common Action Framework.*”
- European Union (2013), Green Paper, “*Adaptation to the Global Climate Change in Europe*”
- Filpa A., Ombuen S., Benelli F., Camerata F., Barbieri L., Pellegrini V., Borfecchia F., Caiaffa M., Pollino M., De Cecco L., Martini S., La Porta L. (2014), *Climate Vulnerability Map of Rome*, DArc-University of Roma Tre, ENEA-UTMEA download
- Filpa A., Ombuen S. (ed.) (2014), “Comprendere i cambiamenti climatici, pianificare per l’adattamento”, in *Urbanistica Tre Quaderni* #5, Roma.

- Filpa A., Ombuen S. (2012), “L’adattamento climatico e il governo del territorio”, in *Urbanistica Informazioni*, vol. 241.
- Fisher E.M., Knutti R. (2015), “Antropogenic contribution to global occurrence of heavy-precipitation and high-temperature extremes”, in *Nature Climate Change* n. 5.
- Kennedy C.A. (2015), *Energy and material flows of megacities*, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America.
- Musco F., Zanchini E. (2014), *Il clima cambia le città. Strategie di adattamento e mitigazione nella pianificazione urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Ombuen S. (2016), “Clima ed energia nell’Agenda Urbana”, in Cremaschi M. (ed). *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, background papers, Urban@it, Il Mulino, Bologna.
- Ombuen S., Filpa A., Montuori L. (2015), “Changement climatique et Ilots de chaleur a Rome”, in Terrin J.J., *Ville et changement climatique*, Parenthèses, Paris.
- Ombuen S. (2013), “Strategie-nonstrategie. Un bilancio su Roma”, in *Urbanistica Tre Quaderni* #1, Roma
- Osservatorio sul Mercato Immobiliare - OMI (2017), *Andamento del mercato immobiliare nel IV trimestre 2016 e sintesi annua*, Agenzia delle Entrate, Roma.
- Russo M., Fabian L., Morello E., Musco F. (2017), “La resilienza al cambiamento climatico come paradigma dell’Agenda urbana”, in Pasqui G, Briata P., Fedeli V. (ed.), *Secondo Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Urban@it, Il Mulino, Bologna.

## Riconoscimenti

Per le informazioni sulla storia dei luoghi e degli interventi idraulici si ringraziano gli abitanti di Prima Porta, l’Associazione 31 gennaio e il locale circolo Legambiente, in particolare Alessandra Bonfanti e Paolo Conti.

Per le azioni di promozione del Contratto di fiume del Tevere e per la proposta di inserimento di Prima Porta fra i previsti laboratori territoriali di sperimentazione e partecipazione si ringrazia il Consigliere regionale On. Cristiana Avenali.

Per gli elementi di storia e di cronaca politico-amministrativa si ringraziano gli iscritti della locale sezione PD, in particolare Giovanni Carapella, Gina Chirizzi, Ilaria Mandolesi, Vincenzo Pira e Marco Tolli.

Per alcune informazioni in merito ai recenti interventi idraulici sulle pompe di sollevamento si ringraziano l’ing. Roberto Botta, direttore del Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana di Roma Capitale, e Daniele Torquati, Presidente del Municipio XV dal 2013 al 2016.





## Abstract

L'aumento della resilienza di un sistema urbano complesso passa e attraverso una efficace gestione dell'effetto delle perturbazioni, sia quelle antropiche sia quelle causate da eventi naturali, in grado di colpire il sistema delle infrastrutture che erogano servizi primari ai cittadini quali la fornitura di elettricità e acqua, la mobilità e le telecomunicazioni. Tali sistemi, sempre più interdipendenti, devono essere analizzati congiuntamente per gestire gli effetti a cascata indotti da tali perturbazioni. Il contributo restituisce gli esiti di diversi progetti di ricerca portati avanti dal Laboratorio per l'Analisi e la Protezione delle Infrastrutture Critiche di Enea a questo riguardo. Si fa riferimento in particolare allo sviluppo di un sistema di supporto alle decisioni - denominato CIPCast - in grado di consentire una previsione operativa continua del rischio sulle infrastrutture, mettendo in relazione l'intensità degli eventi naturali attesi ai danni che questi potrebbero produrre e ai conseguenti impatti sull'erogazione dei servizi, tenendo conto gli effetti 'domino'.

Enhancing the resilience of a complex urban areas requires the guarantee of a constant supply of primary services, such as electricity and water, mobility and telecommunications. To this end, a primary objective could be a more effective management of risks related to natural (or anthropic) events which may impact the system of Critical Infrastructures (CI) and affect their services. CI constitute nowadays "a system of mutually dependent systems", whose analysis and management should be performed at a systemic way in order to predict and prevent cascading effects propagating perturbations over space and different services. The present work describes the main technological results, achieved by the Laboratory for the Analysis and Protection of Critical Infrastructures of ENEA, consolidated into an advanced technological tool, a Decision Support System called CIPCast. This DSS, starting from data acquisition from multiple sources (weather forecast, risk data, field sensors etc.) is able to predict the potential impact of external perturbations on CI, by predicting the services reduction to be expected on the basis of predicted infrastructure damages. CIPCast also estimates the consequences on citizens and on the industrial sectors and is going to be proposed as an useful operational tool enabling a more efficient risk management of urban areas (to Municipalities and Local Civil Protections) and of CI (to network operators).

**Vittorio Rosato**  
**Antonio Di Pietro**  
**Luigi La Porta**  
**Luisa Lavallo**  
**Maurizio Pollino**  
**Alberto Tofani**



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

## 1 | Introduzione

Una città Resiliente è un sistema urbano che non si limiti ad adeguarsi ai cambiamenti climatici ma riesca a esprimere una capacità auto-adattiva cosiddetta “all hazards”, vale a dire in relazione alle molteplici sorgenti di perturbazione - ambientali, socio-culturali, infrastrutturali - che la sollecitano. La città resiliente si modifica quindi sotto le spinte perturbative costruendo risposte sociali, economiche e ambientali nuove che le permettano di resistere nel lungo periodo alle sollecitazioni dell'ambiente e della storia. In un contesto quale quello attuale dove le spinte sono molteplici e si avvicinano con continuità e rapidità, in concetto di resilienza è rapidamente assunto al ruolo di proprietà guida per la pianificazione e lo sviluppo delle città (Coppola, 2016).

In tale contesto, le Infrastrutture Critiche (CI) viste quali elementi essenziali dell'erogazione dei servizi primari ai cittadini rivestono un ruolo importante, così come la loro gestione “resiliente”. In questo senso, il monitoraggio e la gestione delle CI, con particolare riguardo agli aspetti legati alla valutazione del rischio, richiedono l'individuazione di soluzioni in grado di affrontare le molteplici esigenze di tipo tecnologico, ambientale, sociale, etc.. Le conseguenze drammatiche di eventi rari – quali, ad esempio, l'uragano Katrina che ha colpito nel 2005 la città di New Orleans - hanno largamente evidenziato il ruolo delle CI nella gestione delle emergenze. Tuttavia anche in situazioni non perturbate, l'auto-adattamento del sistema urbano a situazioni anche su scale di tempo molto piccole (maggiori consumi o nuove produzioni di energia da fonti rinnovabili, adattamento a situazioni d'improvvisa congestione urbana – manifestazioni, grandi eventi etc.) richiedono un notevole supporto da parte dei sistemi delle CI. In questo senso, è evidente come queste siano rilevanti per fornire comportamenti resilienti ai sistemi urbani. Per garantire dunque queste “prestazioni”, sia in tempi non perturbati sia in situazioni di crisi, i processi decisionali facenti capo a vari soggetti, quali operatori/gestori di CI, organi di Protezione Civile, devono essere in grado di

esaminare e gestire le situazioni di vulnerabilità e di rischio e, conseguentemente, definire operazioni/strategie da attuare per rispondere a determinate esigenze. In una complessa area metropolitana dove fondamentale è la tutela dei cittadini e dei beni, i processi decisionali in situazioni critiche dipendono dalla disponibilità e dall'analisi di un ampio set di informazioni, relative alla sicurezza del territorio, al funzionamento delle infrastrutture tecnologiche che forniscono servizi primari – quali i sistemi elettrici e di comunicazione - e di quelli di emergenza quali ad esempio la disponibilità e efficienza degli ospedali. In simili contesti, strategie di valutazione dei rischi e approcci alla mitigazione di impatti di situazioni di crisi non possono essere affrontate sulla base di un approccio 'linearizzato' entro il quale ogni singolo settore sia considerato e analizzato indipendentemente dagli altri: molte e diverse sono, infatti, le dipendenze e le interdipendenze tra i vari settori che fanno in modo che un guasto in un settore possa riverberarsi su molti altri, in alcuni casi ricevendo da questi ulteriori feedback perturbativi in grado di ulteriormente amplificare gli effetti.

Un approccio olistico mirato alla previsione e alla riduzione degli impatti di catene di eventi consente di rafforzare la resilienza di tutto il sistema ossia la capacità del sistema di ripristinare in modo rapido ed efficiente la propria situazione di equilibrio dopo una perturbazione, migliorando la previsione di eventi perturbativi - ad esempio, di origine naturale - e facendo leva su un ampio insieme d'informazioni provenienti dai diversi settori (società, infrastrutture, servizi primari, ambiente, ecc.).

Nello spirito di tale approccio, il Laboratorio 'Analisi e Protezione delle Infrastrutture Critiche' (APIC) dell'ENEA ha completato la realizzazione di un complesso Sistema di Supporto alle Decisioni (DSS), denominato CIPCast, che costituisce il primo esempio di un DSS finalizzato alla costante analisi del rischio delle CI in una grande area metropolitana al fine di coadiuvare gli Operatori delle CI e l'Autorità Pubblica, come la Protezione Civile, a fronteggiare situazioni di crisi sia nella fase precedente agli eventi, sia durante la crisi stessa .

Le funzionalità che CIPCast fornisce riguardano la previsione del rischio indotto da eventi naturali. L'aumento di resilienza dei sistemi tecnologici passa, infatti, attraverso un'adeguata predizione degli eventi ed una stima degli impatti complessivi indotti da guasti causati da tali eventi sulle CI.

Il problema della propagazione dei guasti nelle CI è particolarmente complesso, a causa del forte livello di dipendenza e interdipendenza che le caratterizza: un guasto su una CI, oltre ad avere un effetto sul suo funzionamento, ha in genere conseguenze anche importanti su altre CI alle quali essa sia funzionalmente legata. In questo senso, le stime degli impatti dei guasti hanno, in genere, una valenza molto maggiore di quelli stimabili da analisi sulle singole infrastrutture. La Piattaforma intende intanto dare una risposta al problema della gestione di CI governate da operatori diversi attraverso lo sviluppo di un sistema che consente la disponibilità di una 'Cabina di Regia' in grado di fornire informazioni trans-infrastruttura e un utile supporto agli operatori per la prevenzione e il management delle crisi.

Alla luce di tale quadro di riferimento, il DSS di CIPCast è stato progettato per

valutare la probabilità di attesa di danni a partire dagli effetti previsti di eventi naturali estremi quali precipitazioni intense, esondazioni e terremoti e, quindi, fornire una stima di quali potrebbero essere i danni strutturali alle CI tendendo presenti le specifiche vulnerabilità degli elementi oggetto di monitoraggio.

Tali ‘scenari di crisi’ possono essere rappresentati sia sotto forma di mappe degli elementi delle CI di cui si prevedono guasti o riduzioni del funzionamento in conseguenza degli eventi naturali, sia sotto forma di report: essi verranno comunicati ai gestori delle CI. Questi ultimi, quindi, attraverso le simulazioni delle loro CI, potranno valutare le conseguenze sulla loro infrastruttura di competenza (ad es., riduzioni previste dei carichi elettrici, etc.).

Nelle sezioni seguenti saranno descritte le principali componenti e funzionalità del sistema CIPCast e presentati una serie di risultati ottenuti nella applicazione del sistema all’area di Roma Capitale. Una città come Roma è sottoposta a potenziali shock e stress di varia natura, a partire da quelli legati ai cambiamenti climatici, alla sua struttura territoriale ed alla pressione di mobilità dalle periferie, alla sua situazione sociale e socio-economica, alla enorme concentrazione di asset e di patrimonio culturale (Roma Resiliente, 2015). Roma costituisce dunque un test case in grado di consentire una valutazione delle tecnologie e la loro applicazione a situazioni di tale complessità che ne consentano un successivo scale-up e trasporto in qualunque altro contesto urbano.

## 2 | Il sistema di supporto decisionale per l’analisi del rischio nelle aree metropolitane

### 2.1 | Organizzazione e struttura dei dati e delle informazioni

In questo contesto, gli approcci basati su tecnologie e metodologie GIS svolgono un ruolo fondamentale - sia nella valutazione della vulnerabilità, sia nel supportare i processi decisionali nel loro complesso - nell’ambito delle analisi relative a rischio, impatto e conseguenze. Negli ultimi anni, infatti, la comunità geo-scientifica si è focalizzata sui risvolti applicativi legati all’uso di tecnologie GIS-based per gli scopi suddetti: la necessità di standard e interfacce spaziali efficaci, strumenti di analisi spaziale, piattaforme hardware/software integrate (*Spatial Data Infrastructure*, SDI, o *Infrastruttura di Dati Territoriali*) ha rivestito pertanto un ruolo fondamentale nello sviluppo di siffatte attività (Figura 1).

Contestualmente all’individuazione dei dati e delle informazioni necessarie allo sviluppo applicativo del DSS, si è provveduto alla progettazione di un *repository* di dati, implementato mediante una Banca Dati Geospaziale (GeoDatabase), strutturato mediante una serie di strati informativi di base e di informazioni derivate, con particolare attenzione agli aspetti riferibili all’area di studio ed alle CI considerate.

Tutte le mappe e gli strati informativi utilizzati, compresi quelli prodotti nell’ambito delle elaborazioni (e.g., gli scenari), sono organizzati per essere visualizzati ed interrogati mediante tool geo-cartografici (e.g., WebGIS). Negli ultimi anni, la pubblicazione di dati geografici attraverso il web ha favorito lo sviluppo di strumenti per la messa a punto delle cosiddette applicazioni WebGIS. Utilizzando piattaforme fisiche e tecnologiche anche di tipo open source, è stato possibile

costruire un'architettura GIS/WebGIS che si è concretizzata nella realizzazione di uno strumento di tipo *web-oriented*, per la pubblicazione, consultazione, analisi, ecc. dei dati utili agli scopi progettuali e degli strati informativi prodotti.

Nella definizione iniziale del DSS è stata effettuata un'analisi dei dati necessari allo sviluppo delle applicazioni: la loro tipologia, la verifica della disponibilità e la modalità d'utilizzo degli stessi (acquisizione, realizzazione ad hoc, integrazione).

A tal fine, sono stati analizzati i seguenti aspetti relativi ai dati:

- dati geografici di base e informazioni territoriali di dettaglio (mappe di rischio, litologia, idrologia e geomorfologia, sismicità etc.);
- dati sulla dislocazione (posizionamento) degli elementi delle CI considerate e loro caratteristiche specifiche (vulnerabilità alle varie sorgenti perturbative);
- dati da sensori specifici (ad esempio, eventi simici, stazioni meteorologiche, etc.) per avere un quadro costantemente aggiornato delle condizioni esterne;
- Open Data relativi ad esempio ad informazioni statistiche sulla popolazione residente, sulla distribuzione dei Punti di Interesse etc.

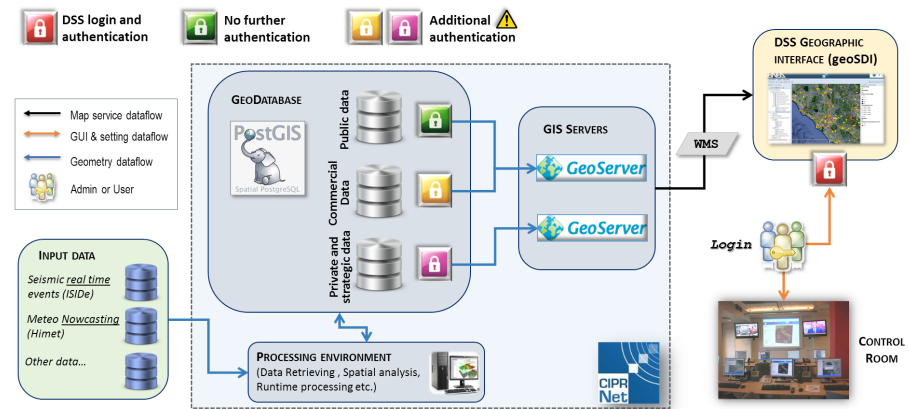


Figura 1 | Diagramma esemplificativo della SDI sviluppata in CIPCast.

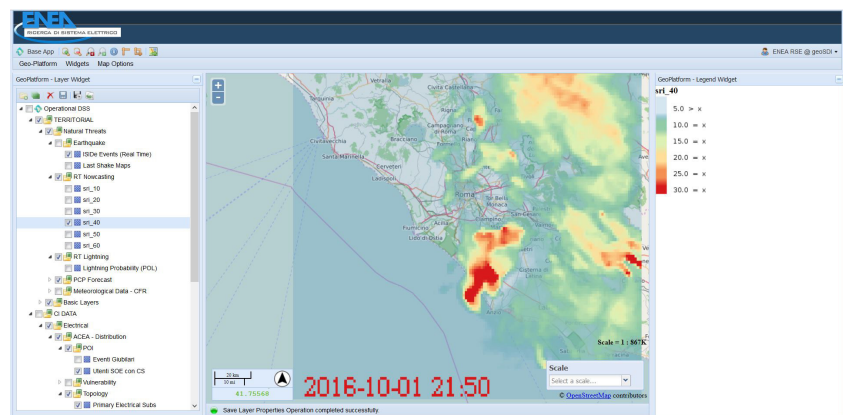


Figura 2 | Visualizzazione dei dati di nowcasting meteo (precipitazione piovosa) nell'interfaccia geografica di CIPCast. Fonte: HIMET, valori in mm h-1.

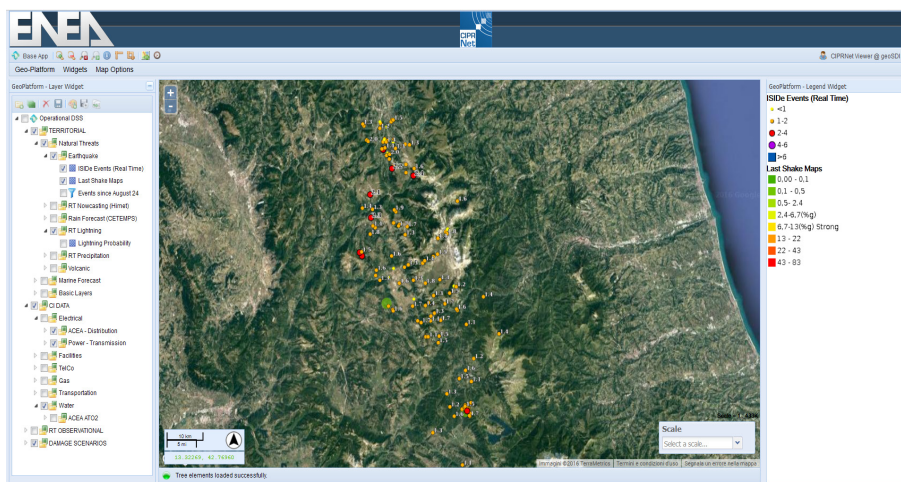


Figura 3 | Eventi sismici registrati dal Centro Nazionale Terremoti (CNT) dell'INGV ed acquisiti in CIPCast.

Quindi, per rispondere alle suddette esigenze, è stato adottato un “*data workflow*” articolato nelle seguenti fasi: 1) i dati ottenuti mediante elaborazioni GIS o provenienti da altre fonti (Open Data, sensori sul campo, repository terzi o distribuiti, etc.) vengono caricati e memorizzati nel GeoDatabase; 2) essi, quindi, vengono gestiti mediante lo strato server; 3) quindi, vengono condivisi e forniti mediante servizi OGC (ad esempio, WMS) al client ed integrati nell'applicazione WebGIS implementata come front-end geografico di CIPCast.

I dati possono risiedere in locale o in differenti server remoti, da cui vengono automaticamente attinti, come nel caso dei dati prodotti da sensori sismici o da elaborazioni meteo-climatiche. Questo, ad esempio, è il caso dei dati prodotti e gestiti da HIMET S.r.l. e dal CETEMPS ed acquisiti da CIPCast: si tratta di dati meteorologici relativi alle previsioni di precipitazione e probabilità di fulminazione. In particolare, vengono fornite le previsioni meteo a medio termine (‘forecast’ 1-24 ore da CETEMPS e a 6-48 da HIMET) e a breve termine (‘nowcasting’ 0-60 minuti da HIMET, Figura 2), unitamente a quelle della probabilità di fulminazione.

Altri dati acquisiti da CIPCast sono quelli meteorologici (temperatura e precipitazioni) e idrologici (idrometria fluviale) interessanti la Regione Lazio (rilevati e forniti dall'Ufficio Idrografico e Mareografico del Centro Funzionale Regionale della Regione Lazio). Per gli eventi sismici, vengono acquisiti i dati relativi ai terremoti che l'INGV fornisce in tempo reale attraverso il servizio del Centro Nazionale Terremoti (CNT). CIPCast interroga il repository web del CNT, che fornisce dopo pochi minuti dalla scossa tutte le informazioni relative ai terremoti registrati in Italia (localizzazione epicentro, magnitudo, profondità). Una volta che il CNT ha rilasciato i dati di un evento sismico, CIPCast li acquisisce automaticamente li archivia nel GeoDatabase e li rende disponibili alle varie funzionalità del DSS stesso per le eventuali analisi, nonché per la visualizzazione nell'interfaccia Web GIS (Figura 3).

## 2.2 | Il monitoraggio e la protezione delle CI

La valutazione del rischio e il miglioramento della resilienza delle CI costituiscono quindi fattori chiave in questo campo applicativo. Oltre ai rischi connessi al verificarsi di guasti per cause comuni - ciclo di vita dei componenti, vetustà, etc. - e quelli derivanti da cause umane, ci sono minacce derivanti da eventi naturali estremi ( precipitazioni intense, inondazioni, frane, ecc.), che possono essere difficilmente mitigati anche se potrebbero essere, in molti casi, almeno predetti con certo grado di affidabilità (e.g., gli eventi meteorologici).

Come descritto in precedenza, CIPCast è costantemente rifornito da dati di contesto dal campo; inoltre, facendo leva sul proprio GeoDatabase, consente di descrivere l'area di interesse sotto una molteplicità di punti di vista (geografico, socio-economico, infrastrutturale, etc.). L'obiettivo è quello di utilizzare il sistema per supportare il monitoraggio e la gestione dell'area, prevedendo scenari di crisi - dovuti principalmente a eventi naturali - fornendo la stima delle conseguenze attese e mettendo in evidenza le strategie di gestione dell'emergenza e di mitigazione del danno.

CIPCast può supportare operatori di CI per valutare gli impatti in termini di perdita o riduzione dei servizi (in questi casi si parla di *'Quality of Service'*, QoS). In seguito ad un danno fisico prodotto da una minaccia esterna su specifici elementi di una CI, gli effetti interesseranno sia la CI colpita, sia altre infrastrutture i cui servizi dipendono da quella danneggiata determinando presumibilmente una riduzione dei valori di QoS rispetto ai loro livelli operativi standard se non addirittura una loro perdita completa. Gli impatti, inoltre, possono essere valutati anche in termini di conseguenze sulla popolazione, sui servizi primari - ad esempio, la riduzione della funzionalità di ospedali, scuole, trasporti pubblici - sull'ambiente e sui settori industriali. Alla luce di queste considerazioni, il DSS di CIPCast è stato concepito e strutturato proprio con l'obiettivo di ridurre la vulnerabilità dei sistemi di CI e di aumentare la loro capacità di recupero della funzionalità dopo un evento dannoso.

## 2.3 | Il Workflow del DSS CIPCast

Alla base del workflow di CIPCast, vi è la necessità di stimare una serie di fattori di rischio e di potenziale danno, che il verificarsi di un dato evento potrebbe causare nei sistemi tecnologici. Quindi, effettuata una stima accurata del rischio, il sistema è chiamato a supportare gli operatori di CI ed i gestori dell'emergenza, fornendo informazioni specifiche sullo scenario atteso.

Nell'attuale fase di sviluppo, CIPCast consente di valutare lo stato di rischio degli elementi delle CI in una determinata zona - a tal fine, è stata selezionata come area test Roma Capitale - utilizzando vari strumenti e tecnologie in maniera integrata (banche dati, modelli di simulazione esistenti e sviluppati *ad-boc*, *nowcasting*, etc.).

CIPCast può sfruttare diverse tipologie di dati (sia nel GeoDatabase di progetto, sia da *repository* esterni): dati Territoriali e Ambientali (mappe di base, dati idrogeologici, morfologia, etc.), dati socio-economici (ad esempio, i dati censuari ISTAT), dati delle infrastrutture tecnologiche, dati e mappe su pericolosità/rischio (ad esempio, catalogo terremoti, inventario dei fenomeni franosi, rischio



di alluvioni, etc.).

Il workflow di CIPCast è strutturato in cinque moduli operativi, ciascuno dei quali contribuisce alla valutazione del rischio e all'elaborazione di scenari di danno/analisi delle conseguenze. Tale flusso di lavoro deve avvalersi della collaborazione degli operatori di CI, che sono chiamati a partecipare ad alcune azioni previste dal *workflow* stesso.

Nel primo modulo (B1) il sistema raccoglie le informazioni dal campo (attraverso sensori remoti, ad esempio il Database CRT dell'INGV) e dalle previsioni meteorologiche (medio-lungo termine e di breve termine da *nowcasting*). Sulla base di questi dati è possibile produrre mappe di precipitazioni oraria stimata, da utilizzare per valutare l'impatto potenziale sulle CI.

Nella seconda azione (B2), partendo dalla previsione dell'evento, il sistema analizza i dati di riferimento per stabilire la probabilità che un dato elemento infrastrutturale possa essere colpito dall'evento atteso e, conseguentemente, danneggiato. A tal fine, valuta le vulnerabilità intrinseche degli elementi dalle CI correlando la probabilità dell'evento con la sua magnitudo prevista, in modo da fornire una probabilità di danneggiamento. Questa informazione è utilizzata nella terza azione (B3) per produrre uno 'Scenario di Danno' ovvero l'insieme di tutti gli elementi CI eventualmente colpiti dall'evento.

Uno dei principali compiti di CIPCast è quello di mettere i dati geograficamente riferiti, le mappe tematiche e quelle dei probabili 'Scenari di Danno' a disposizione degli utenti finali specifici (ad esempio, l'operatore di CI o l'autorità di Protezione Civile). A tal fine, il sistema consente agli utenti di visualizzare dati geospaziali all'interno dell'interfaccia web di front-end, mediante l'utilizzo dell'applicazione WebGIS appositamente sviluppata. In questa fase, il workflow prevede la comunicazione degli scenari di danno atteso agli operatori delle CI coinvolte; questi saranno chiamati a valutare, con i propri strumenti di simulazione, l'impatto potenziale sulle loro reti (in termini di riduzione di funzionalità, QoS) se effettivamente si dovessero verificare le interruzioni previste sugli elementi riportati nello 'Scenario di Danno'.

Nella medesima azione del *workflow*, CIPCast potrà raccogliere informazioni da parte degli operatori delle CI e, utilizzando strumenti specifici che rappresentano dipendenze o interdipendenze funzionali del sistema, potrà valutare l'impatto complessivo del danno previsto su tutto il sistema attraverso la predizione di eventuali effetti a cascata.

Nella quarta azione (B4), lo scenario complessivo è valutato opportunamente, al fine di stimare le conseguenze che tali interruzioni complete o parziali dei servizi potrebbero produrre nei settori sopra citati. Per fare ciò, CIPCast deve tenere in considerazione i dati di dipendenza che collegano le differenti CI, in modo da riprodurre la propagazione guasti. Inoltre, a partire dallo stato di inoperatività o operatività parziale dei diversi servizi, il modulo B4 valuta anche le conseguenze che la perdita di servizi produce sui cittadini, i servizi pubblici, le attività industriali e l'ambiente. Le conseguenze su ogni settore della società sono stimate sulla base di metriche specifiche, al fine di descrivere la severità della possibile crisi sotto molti punti di vista. Ciascun elemento della società - cittadini,

attività produttive - può essere caratterizzato da un indice in grado di descrivere il proprio “benessere” (*wealth*) in relazione alla possibilità di accesso ai servizi erogati dalle principali IC.

Quindi, ad esempio, per una specifica classe di aziende, sarà possibile identificare quale sia la rilevanza del singolo servizio legato alle CI - elettricità, mobilità, telecomunicazioni, gas e acqua - per il raggiungimento del proprio *wealth* come, ad esempio, il raggiungimento del fatturato giornaliero nel caso di un'impresa. Per alcune aziende, infatti, questo passa prevalentemente dalla disponibilità di energia, per altre da quella delle telecomunicazioni, per altre dalla disponibilità di gas e acqua. In questo senso la mancanza o la riduzione di uno di questi servizi è in grado di ridurre il *wealth* di quella attività industriale. Di conseguenza, poter misurare la riduzione di servizi erogati nel corso di una giornata in relazione a un qualche evento perturbativo può consentire la stima della riduzione di *wealth* indotta al sistema delle imprese attraverso una metrica che ne consideri la risultante riduzione: minore tale riduzione, migliore la resilienza del sistema.

Infine, l'ultimo modulo (B5) si occupa di fornire adeguato supporto decisionale. Questo modulo contiene una serie di applicazioni che, tenuto conto dello scenario critico previsto - danni e impatti sui servizi, pesati sulla base delle conseguenze stimate - si propongono di supportare gli operatori di CI e i gestori dell'emergenza al fine di definire e validare opportune strategie di intervento, azioni di mitigazione, nonché procedure di ripristino dei servizi. Allo stato attuale, queste azioni di supporto si riferiscono prevalentemente all'ottimizzazione della sequenza di *recovery* dei sistemi che viene ottimizzata per minimizzare l'impatto della crisi sulla continuità di servizio, per come questa è definita da un *Key Performance Index* KPI che tiene conto del numero di utenti interessati dalla mancanza di servizi e alla durata di questi.

Seguendo l'approccio così definito e descritto in precedenza, il *workflow* del DSS – in modalità operativa – è in grado valutare su base 24/7 lo stato di rischio degli elementi delle CI in una determinata zona, per effetto di minacce legate ad eventi naturali estremi quali, ad esempio, inondazioni, forti precipitazioni, e terremoti.

## 2.4 | La fruizione di CIPCast: l'interfaccia applicativa

L'interfaccia avanzata WebGIS (front-end geografico) di CIPCast è stata progettata con l'obiettivo di consentire agli utenti finali del sistema di visualizzare elementi geolocalizzati, mappe di rischio, ecc., e sovrapporre queste informazioni con altri tipi di informazioni come, ad esempio, i risultati delle analisi di impatto – ovvero gli scenari - e delle relative conseguenze.

Il sistema informativo di CIPCast, pertanto, può essere condiviso attraverso una specifica applicazione WebGIS, utilizzabile per scopi decisionali e di monitoraggio, e in modo da gestire lo stato e la protezione delle CI oggetto di interesse. Quest'applicazione specifica di CIPCast è stata implementata e sviluppata ad hoc sulla base del framework open source GeoPlatform.

Il front-end geografico, a tal fine, può essere utilizzato non solo come elemento di consultazione delle informazioni potenziate dalla componente spaziale, ma anche come mezzo di ricerca attraverso *query* di selezione e, nell'ottica di un

utilizzo esperto ed avanzato, come strumento per l'esecuzione di analisi spaziali ed elaborazione di scenari. L'applicazione WebGIS, in questa visione, rappresenta un valore aggiunto per le presenti attività, in quanto permette non solo di condividere i dati di tipo spaziale, ma offre anche uno strumento di supporto ai processi decisionali e di monitoraggio. Grazie all'architettura ed al layout di visualizzazione/fruizione implementati, l'utente - non necessariamente dotato di specifiche competenze GIS – può visualizzare tramite un normale browser web, i dati geospaziali di base e le mappe di interesse (e.g., dati nowcasting meteo) e consultare gli eventuali scenari di rischio o di danneggiamento atteso (prodotti come risultati delle elaborazioni condotte in CIPCast, Figura 4).

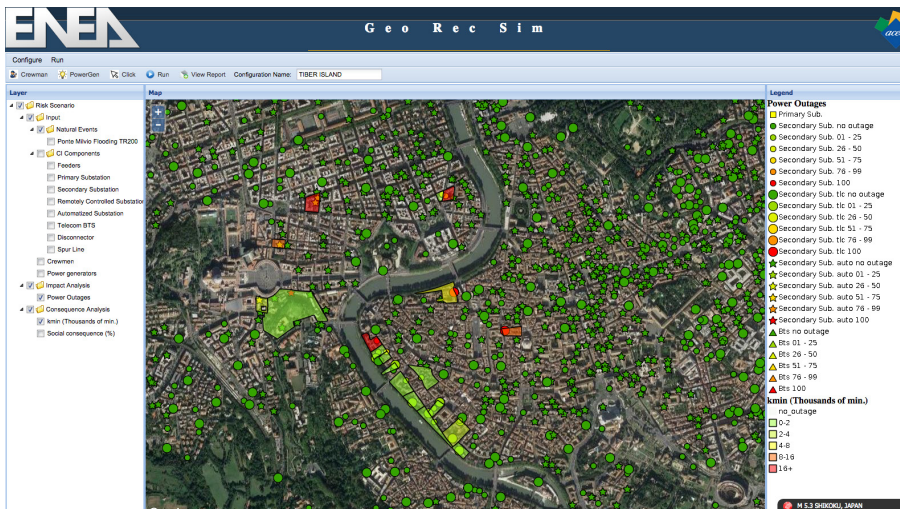


Figura 4 | Esempio di analisi di conseguenze (descritte in termini del descritto KPI, area colorate) indotto dal *failure* di alcuni elementi della rete elettrica di media tensione, sulla base di previsioni di guasti inducibili da precipitazioni intense sull'area. Il sistema CIPCast oltre che definire scenari in tempo reale (sulla base delle previsioni meteo), è in grado di produrre scenari “sintetici” allo scopo di pre-analizzare possibili scenari di danneggiamento. Le valutazioni delle conseguenze dell'indisponibilità dei servizi primari (elettricità, acqua, telecomunicazioni etc.) possono anche riguardare la stima dei danni economici prodotti sulle attività industriali.

### 3 | Conclusioni

Le attività descritte nel presente articolo riguardano la progettazione e l'implementazione di un Sistema di Supporto alle Decisioni (DSS), denominato CIPCast, specificatamente concepito come piattaforma per la sicurezza delle Infrastrutture Critiche (CI) di un'area metropolitana complessa quale Roma Capitale.

Il DSS CIPCast, di tipo GIS-based, permette la condivisione delle informazioni territoriali ed ambientali dell'area di interesse, il monitoraggio e la sicurezza delle CI, nonché la valutazione di scenari di rischio e la gestione delle emergenze. Esso è basato sulla disponibilità – ovvero acquisizione, integrazione ed elaborazione - di una serie di elementi: a) dati dal campo, dati geografici e informazioni territoriali, dati acquisiti da soggetti terzi, etc.; b) strumenti ed architetture per

l'analisi di tali dati sia in real-time sia in modalità asincrona e per l'archiviazione (GeoDatabase); c) sistemi di analisi per la modellazione e/o simulazione (*risk forecast/assessment*, scenari di danno, etc.); d) interfaccia geografica (WebGIS) quale strumento interattivo del DSS per il supporto decisionale.

Nel complesso, grazie alle funzionalità implementate nel sistema DSS di CIPCast, è possibile effettuare una valutazione degli impatti sul sistema complessivo delle CI – in virtù di strumenti in grado di valutare gli effetti di feedback introdotti dalle interdipendenze - e stimare le eventuali conseguenze sui cittadini e sull'ambiente, sia partendo da dati di contesto reali, sia attraverso la predisposizione di scenari simulati (il sistema CIPCast contiene, ad esempio, un avanzato modello per la simulazione dei terremoti per il calcolo del danneggiamento dell'edificato e delle CD).

CIPCast verrà ulteriormente arricchito da ulteriori funzionalità (in primo luogo l'utilizzo di dati di *remote sensing* per migliorare la valutazione delle proprietà del territorio, in particolare in considerazione del rischio di frane), l'integrazione di ulteriori dati per il monitoraggio ambientale, e come collettore di dati di *crowdsourcing* (ad esempio per il monitoraggio del traffico sulle strade), consentendo di offrire la possibilità ai cittadini di migliorare la *situational awareness* sulle aree metropolitane da parte della Autorità Pubblica. Di converso, la disponibilità di un'imponente mole di dati del sistema CIPCast, consentirà alla Pubblica Amministrazione di fornire ai cittadini una gran quantità di dati in tempo reale, allo scopo di migliorare anche le scelte e le decisioni dei cittadini nella gestione delle proprie attività.

È opportuno sottolineare, a questo punto come il miglioramento della resilienza di un sistema urbano passi necessariamente per la condivisione dei dati all'interno di un sistema molto frammentato e caratterizzato da operatori pubblici e privati. La totale inter-dipendenza di tutti i settori - energia, acqua e gas, trasporti, telecomunicazione - rende inevitabile un'analisi e un controllo globali: è evidente come un sistema di protezione "a singola infrastruttura" non abbia alcuna possibilità di successo in quanto i servizi di ciascuna CI sono legati all'erogazione del servizio delle altre. E' dunque necessario sostenere, nelle nuove città resilienti, l'apertura a operazioni di *governance* complessiva del sistema delle IC, che passi attraverso un intervento pubblico, in grado di garantire la necessaria terzietà in un sistema caratterizzato dalla presenza di molti operatori industriali, spesso in concorrenza sullo stesso mercato. La caratteristica di dipendenza locale tra le CI si unisce, inoltre, alla dipendenza non-locale tra di queste: un guasto su una linea di alta tensione in un'area del Paese, ad esempio, può avere forti ripercussioni anche altre aree del Paese anche molto distanti da quella perturbata. In questo senso, vi sarà la necessità di legare gradualmente tutti i vari territori del paese, a partire dalle città, in un sistema di analisi e di controllo in grado di abbracciare tutto il territorio nazionale. Questo è l'obiettivo di medio-lungo termine che si è data l'Associazione 2EISAC che ha lo scopo di perseguire la creazione di Centri Nazionali EISAC (*European Infrastructures Simulation and Analysis Centre*) nei vari paesi della EU, ciascuno dei quali con lo scopo primario di realizzare questi Centri di Analisi e Controllo delle IC, in grado di federarsi per creare un network

europeo per la gestione delle situazioni di crisi nazionali e di eventuali situazioni di crisi che avessero una escalation multi-nazionale.

## Riferimenti bibliografici

- Boin A., McConnell A. (2007), “Limits of Crisis Management and the Need for Resilience”, *Journal Of Contingencies and Crisis Management*, 15 (2007), pp. 50-59
- Coppola A. (2016), “Cambiamento climatico, resilienza e politiche urbane”, *Italiani-Europei*, n.4, 2016.
- Di Pietro A., Lavalle L., Pollino M., Rosato V., Tofani A. (2015), “Supporting decision makers in crisis management involving interdependent critical infrastructures”, The International Emergency Management Society (TIEMS) 2015 Annual Conference, Rome.
- Di Pietro A., Wang T., Tofani A., Marti A., Pollino M., Marti J.R. (2015), “Simulation of primary service degradations for crisis management operations”, The International Emergency Management Society (TIEMS) 2015 Annual Conference, Rome.
- Di Pietro A., Lavalle L., La Porta L., Pollino M., Tofani A., Rosato V. (2016), “Design of DSS for Supporting Preparedness to and Management of Anomalous Situations in Complex Scenarios”, *Managing the Complexity of Critical Infrastructures*, Springer International Publishing, pp. 195-232.
- O'Rourke T. D. (2007), “Critical infrastructure, interdependencies, and resilience”, *BRIDGE-WASHINGTON-NATIONAL ACADEMY OF ENGINEERING*, 37.1, p. 22.
- Pollino M., Fattoruso G., La Porta L., Della Rocca A.B., James V. (2012), “Collaborative Open Source Geospatial Tools and Maps Supporting the Response Planning to Disastrous Earthquake Events”, *Future Internet*, 4, pp. 451-468.
- Pollino M., Modica G. (2013), “Free Web Mapping Tools to Characterise Landscape Dynamics and to Favour e-Participation”, in Murgante B. et al. (ed.) *Computational Science and Its Applications*, ICCSA 2013, Part III, LNCS 7973, Springer Berlin Heidelberg, pp. 566–581.
- Pollino M., Caiaffa E., Carillo A., La Porta L., Sannino G. (2015), “Wave energy potential in the Mediterranean sea: Design and development of DSS-WebGIS ‘waves energy’”, *Lecture Notes in Computer Science (including subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics)*, pp. 495-510.
- Roma Resiliente, “Valutazione preliminare di resilienza”, Roma Capitale, 2016.
- Rosato V., Di Pietro, A., La Porta L., Pollino M., Tofani A., Marti J.R., Romani C (2016), “A Decision Support System for Emergency Management of Critical Infrastructures Subjected to Natural Hazards”, in Panayiotou G. C., Ellinas G., Kyriakides E. and Polycarpou M. M. (eds.), *Critical Information Infrastructures Security: 9th International Conference*, CRITIS 2014, Limassol, Cyprus, October 13-15, 2014, Springer International Publishing, pp. 362–367.

- Steiniger S., Hunter A. J. S. (2011), “Free and Open Source GIS Software for Building a Spatial Data Infrastructure”, in Bocher E. and Neteler M. (eds.), *Building*, Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg, pp. 1-13.
- Tofani A., Di Pietro A., Lavalle L., Pollino M., Rosato V. (2015), “CIPRNet Decision Support System: Modelling Electrical Distribution Grid Internal Dependencies”, 49th SReDA Seminar. Bruxelles, 29-30 Ottobre 2015.



7











# CONCLUSIONI





# Studiare Roma in Transizione. Temi, problemi e domande emergenti

Roma è un oggetto di studio non ordinario il cui non essere “né questo né quello” – essenzialmente né città “arretrata”, né città “avanzata” - ha costituito, fin dalle riflessioni di Franco Ferrarotti, una durevole fonte di fascinazione. L’eccezionalismo romano (Violante, 2013) ha ispirato le narrazioni politiche e sociali e, in buona misura, anche i giustificazionismi che ne hanno scambiato i supposti caratteri peculiari – l’estensione della sua superficie amministrativa, la sua frammentazione spaziale, il ruolo della storia, il “modernità arretrata” della sua struttura sociale e produttiva (Ferrarotti, 1970; Coppola, 2008) - per altrettante ragioni di una sua sostanziale, ma egualmente supposta, ingovernabilità. La riscoperta dell’interesse verso lo studio di città e territori *in quanto tali*, quali oggetti e allo stesso tempo “attori collettivi” (Le Galès, 2002) corresponsabili di determinate traiettorie di sviluppo se applicata a Roma – come, in tutta evidenza, si è inteso fare organizzando una conferenza il cui oggetto fosse, per l’appunto, “Roma” – rischia di riprodurre ancora una volta tale riflesso condizionato, ovvero l’idea che la città sia teorizzabile solo “per differenza” rispetto ai quadri teorici egemoni. A questo rischio si può sfuggire in diversi modi, il più credibile è forse quello di accumulare e combinare materiali empirici su diversi aspetti ritenuti rilevanti della vita della città ed utilizzare tali materiali al fine non di “spiegarla” teoricamente, bensì di produrre alcuni discorsi densi e articolati che, perimetrando temi e problemi, permettano di identificare eredità, ricorrenze e tendenze emergenti che possano essere oggetto di approfondimenti ulteriori. L’obiettivo dell’esercizio di *Roma in Transizione* è stato sostanzialmente questo, e in questo testo chi scrive intende condividere una lettura di alcuni di questi temi, problemi e domande emergenti per come sono emersi dalla discussione tenutasi in occasione della conferenza e dai contributi che compongono il volume. In questa lettura non tutti i contributi sono trattati nella stessa misura – le introduzioni alle diverse sezioni curate dei membri del comitato scientifico svolgono appieno la funzione di discussione di tutti i materiali lì presentati – e, di certo, non si considerano quelle avanzate le uniche questioni rilevanti per

lo studio di Roma, bensì quelle più significative emerse nel quadro di *Roma in Transizione*. Questioni che, come evidente, sono state anche trattate in ricerche e pubblicazioni precedenti, che sono qui richiamate e che hanno rappresentato uno strumento fondamentale per l'analisi di quanto emerso. Questa, infine, intende essere una lettura soprattutto "locale" nel senso che i temi, problemi e le domande che si avanzano qui sono "romani", nella misura in cui non sono identificati perché rilevanti ai fini della collocazione del "caso Roma" nel dibattito scientifico internazionale, bensì perché si suppone aiutino a mettere innanzitutto a fuoco i contorni del caso locale.

## **1 | Modelli e adattamenti**

Non sono poche le evidenze, anche fra quelle raccolte in questo volume, che segnalano come si debba prendere in seria considerazione l'ipotesi di una crisi "sistemica" di Roma. E che la domanda che in altri contesti si era posta all'apice della crisi urbana degli anni settanta dello scorso secolo – ovvero se le città fossero oggetti effettivamente "governabili" (Yates, 1978) – oggi possa essere posta anche per Roma. Sono tante le aree della società e del governo urbani oggi coinvolte in una turbolenta fase di crisi e ristrutturazione: quello della politica e dei suoi attori con il crollo della partecipazione politica ed elettorale (Marchianò, 2015) e dal generale indebolimento della classe politica locale nella sua capacità di mobilitare e rappresentare interessi e di elaborare visioni soddisfacenti del futuro della città (si veda Diletti, in questo volume); quello della finanza locale con la crisi fiscale ed i suoi rilevanti effetti sulla capacità dell'amministrazione sia di realizzare la normale manutenzione del capitale infrastrutturale ereditato sia di programmare investimenti materiali e immateriali per l'avvenire (si vedano Vicari e Violante nel volume e Trovati, 2018); quello dei servizi pubblici locali con la crisi profonda delle modalità di accesso ed erogazione ma anche dei dispositivi di formazione delle scelte di orientamento da parte della politica locale e di mediazione sindacale all'interno delle rispettive organizzazioni (Piomalli, 2017; Citroni, 2018; Galanti, 2018; Tocci, 2018); quella dei patrimoni pubblici, sia di quello residenziale sia di quello destinato a funzioni culturali e di servizio in regime sussidiario (si vedano Cellamare, Simoncini, Petroletti, Puccini in questo volume), con la crisi dei dispositivi che ne hanno regolato la gestione e l'uso per decenni; quello della percezione ed uso dello "spazio pubblico" la cui crisi, sebbene prevalentemente restituita per mezzo delle rappresentazioni mediatiche del "decoro" (Pitch, 2013), appare viceversa radicata in un più profondo processo di "sregolazione" (Donolo, 2001) e di declinante riconoscimento sociale del suo ruolo quale funzione essenziale della "vita in comune"; quella infine dalla stessa base produttiva della città segnata da un'incerta transizione da un modello egemonizzato dall'amministrazione pubblica e dai relativi mercati a una nuova economia urbana di cui per ora si osserva soprattutto la tendenza a posizionarsi su mercati di bassa qualità e innovazione ed a ridurre al contempo la propria capacità attrattiva nei confronti delle funzioni direttive (si vedano Sampaolo in questo volume e Benini e De Nardis, 2014).

Come evidente, e fortunatamente, nonostante la lista di crisi e fratture sia lunga

e articolata mancano diversi aspetti decisivi – primi fra tutti la contrazione demografica, magari associata a una significativa fuoriuscita di ceti medi e superiori e ad una situazione di stagnazione economica più severa di quella generale che riguarda il paese – per ricomprendere la *crisi* di Roma entro la concreta fenomenologia del vero e proprio “declino urbano”. Tuttavia, la pluralità delle crisi che abbiamo citato e la loro interdipendenza – sicuramente rilevante, ma in gran parte ancora da indagare - come la loro capacità di alimentare contestualmente sia un “clima sociale” *nella* città segnato dalla sfiducia sia una immagine *della* città caratterizzata dallo stigma indicano comunque l’affacciarsi di uno *stato nuovo* di Roma che, per essere analizzato, ha probabilmente bisogno della rivisitazione e dell’aggiornamento dei quadri interpretativi e delle strategie di ricerca.

Se la crisi è quindi “sistemica” – con i *caveat* che abbiamo indicato – il *da dove* la città proviene è con tutta evidenza un aspetto decisivo dell’analisi. Da questo punto di vista, se i contributi discutono in misura rilevante della prospettiva della crisi, di determinate continuità e discontinuità nella formazione di alcune politiche pubbliche e quindi della tematizzazione di una possibile “transizione” da uno stato equilibrio precedente a uno successivo, un essenziale termine di riferimento rimane ancora quello del cosiddetto “Modello Roma” (AA.VV., 2007). Il Modello Roma è un oggetto scientificamente e politicamente ingombrante che, sebbene definitivamente tramontato in qualità di “narrazione” politica, non cessa di essere evocato quale misura da una parte dell’ipotetica traiettoria trasformativa intrapresa dalla città a partire dagli anni novanta, e dall’altra (e viceversa) della natura sostanzialmente illusoria e largamente retorica di tale traiettoria (si vedano Violante e Vicari in questo volume). Se, a questo riguardo, la letteratura ha sottolineato un’evoluzione della struttura produttiva nello spazio dell’ultimo ventennio in direzione, in particolare, del rafforzamento dei servizi avanzati (Di Muro, Monni e Tridico, 2011), sicuramente più controversa è invece apparsa la capacità di tale evoluzione di configurare un vero e proprio cambiamento di modello. Cambiamento di modello che per essere tale avrebbe dovuto determinare una riduzione del peso economico della cosiddetta “rendita capitale” e della pervasività dell’ecosistema politico di mediazione e decisione che ne regolava la produzione e l’accesso (d’Albergo, Moini e Pizzo in questo volume e d’Albergo e Moini, 2015; Caudo, 2017). Viceversa, dopo la crisi, diversi studi hanno sottolineato come la struttura produttiva della città non solo abbia visto confermata la propria dipendenza dai settori del suo più tradizionale insediamento - il settore pubblico allargato, sebbene in via di contrazione – ma che abbia anche allargato la propria dipendenza da forme pulviscolari di risposta a bassa intensità di capitale e innovazione alla domanda proveniente da settori ancora in espansione quali il turismo (si veda Benini e De Nardis, 2014).

Come evidente, questa non è la sede – né chi scrive ne avrebbe le competenze – per sviluppare un ragionamento sulla base produttiva della città, ma tale quadro generale è utile a sviluppare viceversa alcuni ragionamenti sulle dimensioni sociale ed urbana di quella che è considerata essere la sua evoluzione attuale. Come suggerito da Sampaolo, la crescita del turismo, che rimane forse l’eredità più robusta e verificabile degli anni del “Modello Roma” (Bonamici e altri, 2011)

si riflette in una risposta diffusa in termini di espansione dell'offerta – ospitalità e ristorazione, principalmente, e altri servizi “poveri”- che non esita a fare leva su reti familiari e sui relativi capitali immobiliari, e che produce contestualmente esternalità crescenti nella forma in particolare di una forte pressione sullo spazio urbano. Questa tendenza sembra confermare la natura di Roma quale città mediterranea (Violante, 2008; Pfirsich e Semi, 2016) nella quale una serie di caratteri distintivi dell'organizzazione sociale e urbana – elevata disoccupazione giovanile, precarizzazione diffusa in particolare *in entrata* nel mercato del lavoro, ruolo centrale della famiglia nella riproduzione sociale, elevati livelli di residenza in proprietà – determinano una struttura di incentivi entro la quale il capitale immobiliare diviene un *asset* strategico per la produzione di reddito, e come tale un bene fondamentale per la riproduzione di classe di gruppi sociali che si trovano così spinti in direzione di un loro più attivo coinvolgimento nell'economia turistica. L'abbassamento della soglia di accesso al mercato garantito dalle piattaforme digitali (si veda Celata, 2018 sul fenomeno di Airbnb) pare contribuire in misura decisiva a tale processo, persuadendo vasti segmenti del corpo sociale urbano dell'esistenza di un generoso giacimento di risorse appropriabili in virtù del mero possesso, formale o informale (si pensi alle pratiche di subaffitto), del capitale immobiliare. Contestualmente, altro aspetto ulteriormente accentuato nel quadro del dopo-crisi, queste forme di “mobilitazione individualista” (Pizzorno, 1974) organizzate attorno all'accesso alla rendita urbana appaiono convivere con la sempre maggiore penetrazione di forme precarizzate di lavoro nell'ambito dei “servizi poveri” entro i quali il turismo gioca ancora una volta un ruolo di particolare rilievo (Benini e De Nardis, 2011). Ad emergere, e questo è l'aspetto che qui interessa, è l'immagine di una città nella quale molti nuclei familiari entro e ai margini del ceto medio (Bagnasco, 2016) si mettono al lavoro attraverso pratiche di bricolage che combinano opportunità precarie di lavoro, auto-impiego nei servizi poveri e nuove opportunità di accesso alla rendita urbana rappresentate dall'economia delle piattaforme.

Tuttavia, i benefici privati appropriabili attraverso l'economia delle piattaforme (si veda sempre Celata, 2018), come quelli appropriabili attraverso l'inserimento nei circuiti della ristorazione e del piccolo commercio (di cui parla Sampaolo in questo volume), sembrano riconfermare, con diffusioni e sconfinamenti assai limitati, la tradizionale geografia centripeta e polarizzata della domanda turistica. Una geografia che, in parte, richiama quella delle nuove attrezzature culturali disegnata dagli investimenti pubblici realizzati per il Giubileo del 2000 e di lì in seguito (Gemmiti, 2012). Tale geografia coinvolge così determinati gruppi sociali, ovvero quelli che con maggiore probabilità dispongono di capitale immobiliare nelle aree a maggiore domanda situate nella città storica o nei quartieri di più recente inserimento nei circuiti di valorizzazione turistica e culturale (in particolare, “quartieri popolari” ora rifunzionalizzati e resi così “desiderabili”, si vedano Eticity sul quartiere Ostiense in questo volume e Annunziata, 2008 ed Herzfeld, 2009). Tutte queste tendenze pongono domande importanti che riguardano questioni di grande rilievo. Come valutare e misurare gli impatti propriamente spaziali di tali usi intensivi del patrimonio non solo nell'ambito della ricettività



ma anche del commercio al dettaglio orientato alla domanda turistica? E quanto tali impatti sono sostenibili, dal punto di vista sociale e politico, nel medio-lungo periodo e come le regolazioni ad oggi in campo assicurano o non assicurano tale sostenibilità? In quali modi le trasformazioni della composizione sociale e delle condizioni di accesso al mercato del lavoro interagiscono con le forme concrete dello sviluppo di queste nuove economie a bassa intensità di capitale? E infine quanto tali economie concorrono a radicare nuove forme di polarizzazione socio-spaziale fra aree centrali in costante valorizzazione immobiliare, anche perché appropriabili nell'ambito di queste economie, ed aree invece poste ai margini e in ombra di questi sviluppi?

## 2 | Strategie, ruoli e poteri

Oltre a quella dell'adattamento *dal basso*, esiste poi la questione dell'adattamento *dall'alto* ovvero di come cambiano strategie, ruoli e poteri nella città. Il “modello Roma” era esito e narrazione di una determinata congiuntura e configurazione politica caratterizzata dall'egemonia della leadership politica del centro-sinistra dei Sindaci Rutelli e Veltroni (1998-2008). Il tramonto di questa leadership che, secondo la lettura di Moini e D'Albergo (2015) era stata capace di presidiare con grande efficacia i rapporti inter-scalari fra la capitale e lo stato centrale distribuendo benefici – anche per mezzo di alcuni grandi programmi, quelli della cosiddetta “rendita capitale” (Caudo, 2017) - a una serie di attori e interessi locali ha segnalato una più generale, profonda crisi di tali relazioni. L'interesse delle élite politiche nazionali nei confronti della capitale sembra oggi ai minimi storici (Coppola, 2017), mentre l'influenza che la leadership politica romana aveva esercitato su quelle nazionali del centro-sinistra (e non solo) sembra essersi convertita nel suo contrario, ovvero in una condizione di forte intrusività delle prime nel gioco politico del governo locale – si pensi sia alle modalità con le quali è terminata l'esperienza della Giunta Marino sia al turbolento avvio della Giunta Raggi – e ad un uso strumentale di questo sulla scena scarsamente ambiziosa dell'attuale politica dei partiti (si veda Diletti in questo volume e Coppola, 2017). In questo quadro, il tema della “capitale” – già storicamente debole e di limitata definizione (Caudo, 2017) – appare sostanzialmente scomparso dall'agenda pubblica, complice la citata caduta dell'immagine pubblica della città. Ma se l'amministrazione capitolina non sembra più capace di ingaggiare una relazione intensa e strutturata con il governo nazionale, ciò non significa che lo Stato, nella pluralità dei suoi attori, non conduca le proprie politiche *di fatto* nella e sulla città. Di queste politiche di fatto possiamo osservare molte tracce sul corpo della città, tracce prodotte entro quadri di riferimento che non sono quelli dell'azione dell'amministrazione locale bensì quelli afferenti a scale di governo sovra-locali, politiche settoriali nazionali, attori privati extra-locali. Un buon esempio dei costi e delle aporie di queste politiche di fatto, e potrebbero essercene degli altri, è senza dubbio quella che riguarda l'organizzazione spaziale della direzionalità pubblica, ovvero la manifestazione più rilevante dell'essere capitale, ed in particolare dei processi di dismissione che l'hanno coinvolta. Dismissione che continua a prodursi attraverso la logica molecolare e incrementale di una congerie talvolta

confliggente di razionalità deboli proprie a una statualità sempre più plurale e frammentata, e disinteressata a qualsiasi strategia spaziale unitaria. Dal 1993 ad oggi, gli attori della statualità hanno attuato anche sulla spinta delle politiche di austerità e dei relativi incentivi alla valorizzazione una serie disordinata e auto-prodotta di politiche volte a valorizzare i propri patrimoni immobiliari - dalle cartolarizzazioni del patrimonio del para-stato (Caudo, 2007; Corte dei Conti, 2011) fino alla dismissione del patrimonio militare (Artioli, 2016) - che hanno visto il governo urbano in una posizione negoziale strutturalmente debole (si veda Caudo, 2017), una posizione che è andata ulteriormente indebolendosi con la crisi debitoria di Roma Capitale e la sua soggezione a un quadro nazionale di norme e meccanismi di rientro da tale debito (si vedano Violante e Vicari in questo volume). In questo quadro, lo stato centrale appare del tutto privo di un interesse strategico per la capitale, che anzi diviene un terreno per la generazione di benefici finanziari in termini di valorizzazione degli *asset* in via di dismissione e di riduzione della spesa per mezzo delle procedure di controllo del debito locale. Se lo stato non ha una strategia per Roma – e offre sempre meno gli interventi puntuali ma sostanziali della cosiddetta “rendita capitale” – anche il governo locale pare fare esperienza da una parte del sostanziale fallimento delle strategie di cui si era dotato negli anni 2000, e dall’altra della sostanziale incapacità di adottarne di nuove. Considerati i loro esiti deludenti, diversi autori riflettono correttamente sul significato stesso delle “strategie” nel contesto romano, ed in particolare di quelle spaziali che dal Prg del 2008 (si vedano Baioni e Busti) alla strategia della mobilità (si vedano Del Pirou ed Altavilla e Pizzo) fino alla strategia di transizione energetica (si veda Nessi) hanno tutte registrato un’attuazione parziale se non un vero e proprio fallimento. A questi casi potrebbero esserne aggiunti altri di non attuazione oppure di non riadozione di piani e strategie quali quello del “Piano Regolatore Sociale” non più aggiornato dal 2009, del “Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale” (Roma Capitale, 2012) approvato nel 2012 e che non pare comunque aver lasciato rilevanti tracce di sé (si veda Iacovino, 2014) e lo schema di sviluppo della rete ecologica ovvero il cosiddetto “Arcipelago Verde”. Infine, e venendo a tempi più recenti, un ulteriore terreno di verifica del “tramonto strategico” di Roma è il Documento Unico di Programmazione (Roma Capitale, 2018) che restituisce distintamente la sua natura di mera formalizzazione delle politiche e delle situazioni organizzative ereditate dall’attuale leadership amministrativa e non, come previsto dallo strumento, di disegno di un quadro minimamente coerente di azioni e funzionamenti rivolti al conseguimento di obiettivi pubblici gerarchicamente organizzati.

Ma la mera assenza e non attuazione delle strategie è di per sé dato relativamente evidente nel contesto romano, di maggiore interesse è invece l’appurare precisamente cosa sia accaduto a queste strategie dopo la loro adozione. Non guardando necessariamente all’oggetto “strategia” quanto, più frequentemente, alle loro concrete condizioni di realizzazione attraverso l’impiego dei rispettivi “strumenti” (Lascoumes e Le Gales, 2007) diversi contributi si rivelano, da questo punto di vista, di particolare interesse. Dai casi trattati emerge come tali strumenti abbiano conosciuto vicende attuative che configurano veri e propri

processi di eterogenesi, che si sono prodotti perché determinati attori *forti*, essenzialmente quelli della proprietà fondiaria e della promozione immobiliare, li hanno sostanzialmente catturati. Più in particolare si direbbe che questi strumenti (si vedano Baioni sul dispositivo delle compensazioni urbanistiche e Busti sugli accordi di programma delle centralità previste dal Prg del 2008), muovendosi fra il *vacuum* organizzativo dell'amministrazione e una volontà politica poco discernibile, si siano facilmente autonomizzati al punto da non rispondere più in misura sufficiente agli obiettivi strategici per i quali erano stati progettati. L'esito reale di alcuni processi attuativi è un pressoché totale ribaltamento dei regimi giustificativi che avevano accompagnato le rispettive strategie. Il dispositivo delle "compensazioni" – nato per attuare la cosiddetta "variante delle certezze" finalizzata a sottrarre suolo all'edificabilità – si è convertito in uno strumento che, attraverso processi di rinegoziazione permanente, ha alimentato ulteriore dispersione insediativa e consumo di suolo. Mentre quello delle "centralità urbane e metropolitane" – nato per qualificare e strutturare le aree esterne ed equilibrare la distribuzione delle funzioni alla scala metropolitana – si è convertito in gran parte in uno strumento che, con poche eccezioni, ha confermato il prevalente mono-centrismo della struttura urbana attraverso la banalizzazione funzionale dei nuovi insediamenti.

Seguendo e ricostruendo la vicenda di questi strumenti, i contributi ci permettono così di tornare alla domanda fondamentale del che cosa fossero realmente le "strategie" da cui questi scaturivano. Meri dispositivi retorici che, opportunamente qualificati da elementi di conoscenza esperta e dalle relative visioni spaziali, erano finalizzati a riprodurre un determinato accordo fra attori e poteri che quella strategia, fin dalla sua prima formulazione, non consideravano affatto realistica? Oppure, ancora, manifesti "sinceri" di attori che tuttavia avevano una visione alterata del rapporto mezzi-fini e quindi un'incapacità sostanziale di valutare l'effettiva conseguibilità dei fini con i mezzi di cui disponevano, sia nell'ambito della società locale sia in quello delle relazioni inter-scalari con lo stato centrale? Quanto emerge sembra rafforzare l'ipotesi che - in particolare, nelle sue componenti spaziali – si sia trattato in larga misura di entrambe le cose. Da una parte, queste strategie offrivano una "narrazione" volta a legittimare e mobilitare degli attori ed a consolidarne il consenso attorno ad un determinato assetto ed equilibrio dei poteri. Dall'altra, producevano un assetto ed un equilibrio intrinsecamente più vantaggioso per la parte *forte* dell'accordo – ovvero, per quanto riguarda i casi discussi, la proprietà fondiaria e immobiliare - anche a causa della drammatica sottovalutazione da parte della leadership politica dei cambiamenti strutturali e organizzativi indispensabile alla realizzazione di quella strategia. Cambiamenti che riguardavano l'organizzazione sociale, quella economica ed infine anche quella dello stesso attore pubblico, cui si chiedeva di svolgere un ruolo molto diverso da quello da esso assolto fino ad allora.

Se questo è vero, guardando allora alle traiettorie di Roma e Milano dal 1993 ad oggi – e in particolare alle strategie spaziali promosse dalle rispettive amministrazioni – emerge come quel vantaggio simbolico della seconda sulla prima registrato nella prima parte del periodo si basasse in gran parte sulla capacità della sua

classe dirigente di dissimularne le debolezze strutturali (oppure, di converso, sull'incapacità di riconoscerle e valutarle) che ancora condizionavano l'evoluzione della città. In sintesi, se per "strategia" si intende un sistema organizzato e coerente di attori, quadri discorsivi, obiettivi e strumenti realistici per conseguirli (Healey, 2006), possiamo dire che se Milano non pareva avere "grandi" strategie negli anni novanta e duemila mentre Roma sembrava averne di grandissime, la realtà era molto diversa: la prima ne aveva e di realistiche, sebbene non particolarmente attraenti discorsivamente, mentre la seconda sostanzialmente non ne aveva. Non si tratta qui ovviamente di fare una valutazione sostantiva delle due traiettorie – riguardo i profili critici di quella milanese si vedano Bolocan Godlstein e Bonfantini (2007); Memo (2007); Bricocoli e Savoldi (2010); Pasqui (2018); Andreotti (2019) - quanto di ragionare attorno ai diversi livelli di realizzazione e realizzabilità delle strategie in campo e quindi del maggiore o minore realismo delle classi dirigenti. La domanda di ricerca essenziale che rimane aperta in questo campo riguarda quindi il futuro delle strategie, ed in particolare di quelle spaziali, nel contesto romano. Questa riguarda le modalità di gestione del lascito irrisolto, circostanza ricorrente della vicenda urbanistica romana, di quelle non pienamente oppure paradossalmente realizzate nel quadro dell'ultima grande stagione di pianificazione. Ma anche le condizioni entro le quali potrà ricomporsi un quadro strategico ed un nuovo assetto che possano essere più o meno caratterizzabili come un nuovo corso, diverso per tipi di attori, interessi in gioco ed elementi di valore da quello precedente. Una riflessione avviata nel volume dal contributo di D'Albergo, Moini e Pizzo che, a partire dal caso del progetto del nuovo stadio della A.S. Roma, riflettono sulla sua possibile leggibilità nei termini di una discontinuità dei modelli di accumulazione avanzati dagli attori privati e di quelli di regolazione avanzati da quello pubblico, in una prospettiva che nuovamente si presta ad essere utilmente comparata con letture simili riguardo delle grandi trasformazioni immobiliari realizzate a Milano nell'ultimo ventennio (si veda in particolare Anselmi, 2019).

### **3 | Degrado e dissesto organizzativo**

È in questo quadro che deve essere declinato un tema scarsamente frequentato nell'ambito degli studi urbani ovvero quello delle dinamiche organizzative proprie al governo urbano in anni, per l'appunto, di ri-orientamento strategico e progettuale delle loro concrete pratiche amministrative (su questo si veda Coppola in questo volume). Da questo punto di vista, il governo urbano di Roma si presenta oggi come un *patchwork* di diversi episodi di modernizzazione rispondenti a determinati filoni di innovazione organizzativa – essenzialmente il "new public management", con le relative implicazioni in termini di "internal marketization", privatizzazione, esternalizzazione e contrattualizzazione dei servizi (Pierre, 2011) – le cui logica, finalità e coerenza originarie appaiono oggi largamente trascese dai processi reali. Diversi fra questi episodi sono eredità dell'ultima stagione di modernizzazione e ristrutturazione del governo locale avviatasi e prodottasi, come abbiamo già richiamato, nel quadro del decisivo cambiamento istituzionale del 1993. Entro quel quadro, l'enfatizzazione e l'allargamento di sfere organizzative

fondate sui meccanismi fiduciari legati ai nuovi poteri dei Sindaci eletti direttamente (Cammelli, 2011) si è accompagnata alla nascita di nuove società pubbliche che, ispirate a modelli internazionali, avrebbero dovuto aggirare lo storico ritardo di efficienza ed efficacia dell'amministrazione capitolina attraverso la predisposizione di un "canale parallelo", caratterizzato dalla flessibilità, rapidità ed agilità richieste dalla nuova fase di competizione urbana *per progetti* (Tocci, 2015). In particolare, alcune di queste società erano responsabili del disegno e dell'attuazione delle componenti strategiche delle politiche urbane – *Risorse per Roma* della valorizzazione immobiliare e la trasformazione urbanistica, *Zetema* delle politiche di valorizzazione culturale, *l'Agenzia della Mobilità* della strategia della mobilità – e sebbene in un quadro complessivo modificato hanno svolto questo ruolo anche in tempi recenti (si pensi, ad esempio, al ruolo che *Risorse per Roma* ha svolto nella formazione delle successive, poi revocate, candidature olimpiche). Contestualmente, anche nel campo delle preesistenti società municipalizzate vi sono stati cambiamenti importanti – l'elemento più rilevante, la privatizzazione di Acea (Tocci, 2015; Iacovino, 2017) – che avrebbero causato una crescente confusione di ruoli fra azionista, regolatore e stakeholder foriera di "opportunisti politici", diffuse pratiche clientelari e di una sempre più scarsa leggibilità da parte dell'attribuzione delle responsabilità da parte dell'opinione pubblica (si vedano Galanti, 2018 e Macchi e Ricci, 2015), acuita dall'incapacità della leadership politica di predisporre le condizioni per la transizione industriale e tecnologica dei servizi coinvolti (Tocci, 2018). Riguardo invece le società scaturite dalla ristrutturazione dell'amministrazione capitolina vera e propria, queste paiono esser progressivamente degradate - nella perdita di pertinenza dei "quadri strategici" originari - a forme di esternalizzazione di funzioni amministrative in gran parte ordinarie regolate attraverso la periodica ridefinizione di "contratti di servizio" che hanno assunto modalità e contenuti sempre più routinari (si veda Venanzoni, 2018).

Considerate queste tendenze, la governance pubblica della città appare quindi in una condizione di sostanziale dissesto organizzativo, condizione che la rende incapace sia di assicurare un livello accettabile di azione ordinaria sia, e non sorprendentemente, di intraprendere percorsi credibili di innovazione delle politiche pubbliche. Guardando in particolare all'amministrazione comunale, diverse appaiono le dimensioni che, interagendo fra loro, determinano tale condizione di dissesto: la riduzione e dequalificazione del quadro dirigenziale e i confini poco chiari fra potestà politica ed amministrativa, l'invecchiamento del personale a causa degli effetti prolungati dell'austerità e i meccanismi distorti di progressione delle carriere, il sostanziale monopolio della cultura amministrativa da parte delle discipline giuridiche e tecniche e la scarsissima incidenza delle procedure aperte di appalto a favore invece di meccanismi discrezionali ed emergenziali (Anac, 2015), gli elevati livelli di coinvolgimento del personale – specie dirigente – in indagini e procedimenti penali e l'alto tasso di litigiosità fra amministrazione e parti terze (Venanzoni, 2018). Entro questa situazione, alcune crisi prodottesi in anni recenti – il conflitto sindacale esploso durante la consiliatura Marino, l'inchiesta di Mafia Capitale e la stasi amministrativa che ne è seguita anche

per via dell'implementazione di misure contro la corruzione – si sono rivelate dispositivi decisivi di messa in visibilità delle dimensioni – ancora sottovalutate - e in parte anche delle cause profonde di questo dissesto. In particolare, l'inchiesta Mafia capitale e le successive misure anticorruzione hanno svelato, mettendo in luce la pervasività non solo dei regimi di esternalizzazione dei servizi ma anche di assegnazione largamente discrezionale degli appalti di servizi quali la manutenzione del verde, la sostanziale incapacità dell'amministrazione di svolgere funzioni basilari quali l'indizione di gare pubbliche. Più complessivamente, molti degli aspetti della crisi del governo ordinario della città possono essere in questa prospettiva ricostruiti quali esiti finali di un processo complesso che combina esternalizzazione di servizi, *incapacitazione* dell'amministrazione e inserimento di forme perniciose di intermediazione fra la prima e gli attori privati: in altre parole se la crisi dei servizi urbani rivela l'incapacità dell'amministrazione, la corruzione rivela l'interesse di alcuni attori privati a coltivare tale *incapacitazione* e quello degli attori intermediari a sostenere una più ampia esternalizzazione dei servizi.

#### **4 | Neo-liberalizzazione à la romaine**

Se le strategie falliscono anche per l'inadeguatezza degli strumenti e per la loro progressiva autonomizzazione ed eterogenesi, molte politiche ordinarie – che delle strategie dovrebbero essere forme di attuazione - hanno poi assunto caratteri peculiari, che di tale condizioni di dissesto organizzativo sono stati contestualmente causa ed effetto. Negli anni è andata formandosi una determinata morfologia degli attori, dei processi e dei dispositivi delle politiche pubbliche che, nonostante non sia stata adeguatamente teorizzata, appare ormai abbastanza precisa nei suoi contorni. La conoscenza di questa morfologia si rivela decisiva perché può contribuire a capire meglio come il contesto romano abbia ibridato le spinte alla neo-liberalizzazione delle politiche provenienti dalle scale superiori. Diversi contributi relativi a casi concreti di politiche permettono di comprendere meglio quale sia stato il ruolo di determinati dispositivi – esternalizzazioni, partenariati, contrattualizzazioni – propri al repertorio delle politiche neoliberali nell'accompagnare l'evoluzione (e l'ibridazione) delle politiche pubbliche *entro il e con il* contesto locale. In altre parole, se può apparire discutibile sostenere che a Roma si sia prodotto un passaggio ad un modello compiuto di regolazione “neo-liberale” dell'economia e della società locali – un modello quindi qualitativamente diverso da quello precedente - meno discutibile appare invece il fatto che negli ultimi decenni siano andate configurandosi morfologie di sistemi, arene ed attori caratterizzati e condizionati dall'innesto di modelli “neo-liberali” di governance e amministrazione. Da una parte l'innesto di tali modelli pare essere servito a formalizzare meccanismi transattivi fra politica e attori privati che precedevano largamente l'avvento del “neoliberalismo” ma che, semplicemente, erano in qualche misura “taciti” (Iacovino, 2017). Si vedano ad esempio l'estesa contrattualizzazione e sussidiarizzazione delle politiche pubbliche che, a partire dalla diffusione degli istituti della “urbanistica contrattata” (Palermo, 2005) con i casi delle “compensazioni urbanistiche” (Baioni, in questo volume) e degli “accordi di programma” che hanno anticipato l'attuazione delle centralità urbane

e metropolitane (Busti, in questo volume), potrebbero essere considerati in questa prospettiva. Mentre dall'altra, guardando ad esempio all'aspetto chiave delle politiche di valorizzazione immobiliare degli attori del settore pubblico allargato (per le cartolarizzazioni si veda Caudo, 2007; Corte dei Conti, 2011 e per i processi di alienazione si veda Simoncini in questo volume), si potrebbe invece affermare che questi hanno rappresentato una reale soluzione di continuità nel ruolo e nella razionalità del settore pubblico, che si sarebbe così "messo sul mercato" attraverso fasi successive di privatizzazione degli *asset* e imprenditorializzazione degli schemi di azione.

Eguale, e in riferimento alla tematizzazione del neoliberalismo quale forma "governamentalità" e "governo a distanza" del corpo sociale (Rose, 1999), si potrebbe anche ipotizzare che – in alcuni casi - tali meccanismi abbiano risposto a entrambi questi modi assicurando a determinati poteri, in particolare alla leadership politica, una maggiore e più incisiva capacità di governo di una società urbana in via di trasformazione. In particolare, alcuni di questi meccanismi si sono dimostrati capaci di realizzare ecosistemi chiusi segnati da una reciproca dipendenza fra determinati attori politici e sociali, uniti dall'interesse comune a riprodurre la propria relazione ed a difenderla da ipotetiche "minacce" esterne. Fino a quando questi meccanismi sono riusciti a produrre esiti minimamente soddisfacenti – esiti di bassa qualità, ma che soddisfacevano le aspettative degli attori – e fino a quando vi sono state occasioni, sia in virtù della crescita degli anni duemila sia attraverso l'irresponsabilità fiscale, di pubblicizzarne i costi essi sono apparsi complessivamente sostenibili. Viceversa, quando le risorse da distribuire, sia quelle pubbliche sia quelle private generate dalla crescita, si sono contratte e la loro capacità di produrre esiti soddisfacenti per la domanda sociale si è ridotta, tali meccanismi hanno cessato di essere "sostenibili" entrando così in crisi.

Negli ultimi venticinque anni sono stati diversi i processi di esternalizzazione e contrattualizzazione delle politiche pubbliche che hanno condotto all'apertura di nuovi "mercati" ad attori sia nuovi sia preesistenti. Politiche quali l'affidamento ai consorzi di auto-recupero (ACRU) della pianificazione e realizzazione delle opere pubbliche nelle ex-borgate abusive, la costruzione di schemi partenariali e di *project-financing* per la realizzazione dei cosiddetti punti verdi qualità (Carte in Regola, 2018) e, in termini diversi, i piani di zona dell'edilizia economica e popolare (Carte in Regola, 2018) - non casualmente tutti oggetto di inchieste giornalistiche se non giudiziarie – si prestano a una lettura che li consideri quali esempi delle peculiarità di un ipotetico neo-liberalismo à la romaine. Tutti questi dispositivi erano accomunati dall'essere finalizzati a produrre beni considerati pubblici – le urbanizzazioni primarie nella città ex-abusiva, il verde pubblico attrezzato, l'edilizia pubblica e sociale – attraverso la decisiva partecipazione di attori e, ad eccezione del primo caso, anche di capitali privati. Tale partecipazione era rappresentata – in linea con i discorsi propri all'ethos neo-liberale – quale la condizione che avrebbe permesso alle politiche pubbliche da una parte di essere più socialmente legittime, perché radicate in un rapporto maggiormente articolato con le espressioni della "società civile" (si veda Allegretti nel volume) e ovviamente con le imprese che di questa fanno parte, e dall'altra più efficienti ed

efficaci perché fondate sul “far fare” ad altri attori di cui si presumeva (o forse si voleva presumere) una maggiore capacità, efficienza e trasparenza. Alcuni degli attori inseriti in questi schemi, si pensi ad esempio alle Acru, traevano peraltro la propria legittimità dal radicamento in precedenti stagioni di mobilitazione urbana (Coppola, 2008; 2017) che in qualche misura ne stemperava l’immagine di attori *privati* partecipi di processi di mera esternalizzazione o privatizzazione, presentandoli viceversa quali attori pubblici emergenti nell’ambito di processi di co-produzione partecipativa delle politiche pubbliche. Erano questi i dispositivi innovativi che dovevano assicurare l’attuazione delle strategie in termini di politiche ordinarie – dalla riqualificazione di parte della “città da ristrutturare” rilanciata dal Prg del 2008 alla realizzazione di attrezzature sportive e di servizio nel quadro della rete ecologica fino alla promozione dell’edilizia sociale – e che implicavano intense relazioni di costruzione politica del consenso e delle condizioni di operatività degli interventi. Gli esiti di tali esperienze sono tutti annoverabili fra il deludente ed il fallimentare – attuazioni limitate e minimaliste se non veri e propri “disastri” fatti di perdite di risorse pubbliche, degrado fisico e sociale, corruzione - e segnano, in modo inequivocabile, il fallimento del neoliberalismo à la romaine ed il disvelamento di una delle sue razionalità essenziali, ovvero la moltiplicazione di occasioni di mediazione ed intermediazione di poste finanziarie fatte sia di risorse pubbliche sia di risorse private generate da concessioni pubbliche.

Elementi quali il progressivo disinvestimento dell’amministrazione nel disegno e nella sorveglianza dei programmi causato anche dal citato stato di dissesto organizzativo (ma anche dalle stesse forme di esternalizzazione); la sovrapposizione opaca di ruoli e funzioni fra chi doveva valutare e chi produrre i programmi con la formazione di arene chiuse e controllate da meccanismi particolarmente perniciosi di intermediazione fra politica, amministrazione e attori privati; il disallineamento fra i titoli e le “retoriche” delle politiche (la riqualificazione, il verde attrezzato) e le razionalità degli attori coinvolti (la valorizzazione immobiliare, l’estrazione di rendite); la debolezza e arretratezza della domanda sociale sono tutti fattori comuni della degenerazione di queste politiche e dispositivi che, da tempo, paiono aver completato la propria fallimentare parabola non godendo più di sufficiente consenso fra gli attori sociali coinvolti (ad esempio fra le popolazioni delle periferie ex-abusive). Tali circostanze illuminano come alcuni requisiti essenziali di una visione “illuminista” della governance neoliberale a Roma non fossero presenti. E che l’introduzione di questi dispositivi, al di là della loro controversa desiderabilità intrinseca, abbia rappresentato un errore di valutazione delle reali capacità della società locale, alle condizioni date, di sostenerli.

La loro parabola appare comunque esemplare di tendenze più generali della politica e delle politiche locali. La stessa evoluzione della società civile in senso sussidiario con la creazione di microsfele di policy organizzate attorno alla transazione fra politica, associazionismo e cittadini (Lucciarini, 2016 e in questo volume) ed il declino organizzativo dei partiti svuotati dai processi di micro-personalizzazione propri al modello del “partito in franchising” (Marchianò, 2017; Barca, 2015) sembrano essersi accompagnati a tali processi avendone facilitato



al contempo la riproduzione. Il legame fra rappresentanza politica e “piccoli interessi” organizzati e la compiuta “trasversalità” di molti di questi interessi – indifferenti all’inserimento in un più ampio quadro di significati, organizzati ad esempio attorno alla tradizionale alternativa fra “destra” e “sinistra” – sembrano essere un ulteriore tratto distintivo della politica locale romana e della sua capacità di plasmare le arene di policy in modo coerentemente isomorfo (sul ruolo della trasversalità politica e delle “connessioni” in “Mafia Capitale” si vedano Mazzeo, 2015 e Pezzi, 2019).

Queste considerazioni paiono confermate guardando a un altro aspetto saliente della governance di Roma, ovvero il progressivo moltiplicarsi e stratificarsi di “regimi emergenziali”. Un cui rapido elenco può includere l'emergenza Rom (Clough Marinaro, 2015), l'emergenza abitativa (Puccini e Annunziata e in questo volume; Annunziata e Belotti, 2018), l'emergenza rifiuti, l'emergenza migranti, “l'emergenza buche”, “l'emergenza alberi caduti” e addirittura, in un acuto di felliniana surrealtà, l’ “emergenza guano” (Il Messaggero, 2016). Alcuni di questi oggetti sono definiti in questi termini dalla stessa amministrazione pubblica perché associati a dispositivi di *governance* predisposti dal decisore al fine di trattare fenomeni da subito definiti quali “emergenze”. Si tratta di arene di policy molto opache, caratterizzate da continui interventi ordinamentali, portatrici di benefici ultra-concentrati - talvolta in forma di vera e propria corruzione - e di svantaggi ampiamente distribuiti fra quelli che dovrebbero essere i destinatari finali di queste politiche e la società locale nel suo complesso (si vedano Puccini e Annunziata in questo volume; Bonadonna, 2009). Alcuni elementi ricorrenti – in particolare, la presenza di attori privati che tendono a maturare una rendita dipendente dalla natura emergenziale di tale politica, la centralità di un qualche dispositivo contrattuale legato all'esternalizzazione di servizi per determinati utenti sono decisivi per comprendere tali regimi dell'emergenza e per comprenderne la collocazione nella fenomenologia di quello che abbiamo definito il neo-liberismo à la romaine.

Nel caso delle emergenze dette “sociali”, questi dispositivi tendono poi a stigmatizzare le popolazioni coinvolte ed a riprodurre e cronicizzarne le condizioni di marginalità che divengono il pretesto per la continua riaffermazione della necessità degli stessi regimi d'emergenza. I benefici che questi comportano per determinati attori – nell'amministrazione, negli attori privati “sussidiari”, negli ambiti della mediazione e intermediazione fra questi – sono così assicurati nel tempo, restituendo un'immagine di irrisolvibilità di problemi che, anche dal punto di vista meramente quantitativo, non dovrebbero essere al di là della capacità d'intervento di un'amministrazione delle dimensioni di quella romana. Inoltre, l'economia politica di questi regimi dell'emergenza restituisce il carattere in parte finzionale della differenziazione dei ruoli all'interno delle rispettive arene di policy. Ruoli apparentemente opposti se non oppositivi – l'*advocacy* degli utenti da una parte, la fornitura del servizio emergenziale dall'altra – possono risultare in realtà di fatto interdipendenti nell'ambito di queste arene emergenziali, la cui riproduzione può risultare la condizione essenziale della sopravvivenza degli attori coinvolti. Non casualmente, questi regimi si prestano

pienamente a un loro utilizzo strumentale nell'ambito del discorso politico (caso esemplare l' "emergenza Rom", Clough Marinaro, 2015; Battistelli, Galantini e Ricotta, 2018) facilitando la costruzione di carriere politiche ed amministrative fondate sullo sfruttamento simbolico di problemi artatamente riprodotti e convertiti, per l'appunto, in emergenze permanenti (sul tema della "sicurezza" si vedano Battistelli e Ricotta, 2016). Egualmente rilevante appare il ruolo giocato dall'informalità, che non riguarda la mera consistenza di situazioni "al di fuori della legge" ma anche la continua produzione di regolazioni e ri-regolazioni che ovviamente risultano sempre "politicamente" mediate e che riguardano, si vedano le stesse politiche della "emergenza abitativa" (si veda Puccini, 2016), soggetti vulnerabili e in condizioni di forte asimmetria di potere. La traiettoria, passata e presente, di questo insieme di dispositivi e di modi di governo rappresenta altra rilevante area di ricerca per il futuro. Da questo punto di vista, nonostante la ripetuta rivendicazione di discontinuità nei confronti di queste eredità, le amministrazioni che si sono succedute in tempi recenti non paiono essere riuscite a formulare credibili progetti riformatori, che avrebbero bisogno di tempi e risorse non solo economiche assai rilevanti. Se l'insoddisfazione sociale nei confronti dei meccanismi e dispositivi del neo-liberalismo è la romaine pare essere ormai profonda e generalizzata, l'alternativa ad essi non appare comunque chiara. L'attore pubblico si orienterà verso una reinternalizzazione di servizi e prestazioni oppure cercherà di predisporre schemi partenariali che cerchino di limitare i rischi degenerativi più evidenti? Se la strada prescelta sarà la prima, quali saranno le risorse impiegate – economiche, organizzative ma anche politiche - e, soprattutto, dove potranno essere reperite considerata la situazione di bilancio ed il relativo disinteresse del governo nazionale? Egualmente, se la strada prescelta sarà invece la seconda, quali potranno essere gli attori, esterni all'amministrazione, capaci di partecipare a una nuova forma di gestione esternalizzata e/o partenariale di determinati servizi e prestazioni? L'innovazione delle politiche di *procurement* e più complessivamente di co-produzione delle politiche pubbliche rappresenta una delle aree di maggiore interesse per l'analisi dell'evoluzione delle politiche urbane in Europa dopo la grande crisi. A confrontarsi sono diverse ipotesi, dallo sviluppo di nuove economie sociali al servizio di disegni neo-municipalisti a modelli ancor più compiutamente liberisti fondati su privatizzazioni ed esternalizzazioni. Ad oggi appare complesso collocare il caso romano che probabilmente, anziché optare per una traiettoria inequivoca, continuerà ad essere caratterizzato da un'assenza completa di politiche in alcune aree e dal progressivo deperimento degli istituti ereditati in altre (oltre che dall'incapacità di risolvere i problemi la cui riproduzione alimenta la domanda di gestioni emergenziali).

## 5 | Capitali spaziali ed attivismi

Il come, entro questo complesso quadro della governance urbana, si collochino ed evolvano le forme di azione collettiva al di fuori della - sebbene in connessione *con la* - sfera istituzionale è un altro tema rilevante. Roma sembra essere caratterizzata dal peso di una "lunga durata" di alcune forme di azione collettiva radicate nelle questioni e nelle contraddizioni urbane: dai comitati di quartiere ai

“movimenti per la casa” passando per le forme di rappresentanza dei territori e delle popolazioni dell’abusivismo, la città sembra restituire un’immagine di sé segnata non solo dalla rilevanza ma anche dalla capacità di adattamento, si potrebbe dire dalla resilienza, delle tradizionali forme di azione collettiva urbana nel tempo (Coppola, 2008). Diversi contributi presenti nel volume da una parte riequilibrano tale rappresentazione dando spazio a nuove forme di azione collettiva – sia nella forma di evoluzioni recenti di attori storici (si vedano Alteri et al) sia nella forma di veri e propri nuovi attori (si vedano Celata et al) – dall’altra cercando di definirne meglio ruolo e funzione andando al di là delle stesse auto-narrazioni di questi soggetti (si veda Davoli). Contestualmente, anche il quadro dei registri d’azione di tali attori pare ampliarsi con un’emergente riarticolazione e ibridazione di stili conflittuali e rivendicativi, collaborativi e partecipativi, produttivi e mutualistici, che appare in linea con quanto si osserva in diverse città europee. Ad emergere è un campo di forze che se di frequente rivendicano l’esigibilità dei diritti e l’accessibilità dei servizi, altrettanto di frequente praticano risposte dirette e concrete a domande sociali inevase anche attraverso una diffusa pratica di *encroachment* di beni pubblici e privati sotto-utilizzati o del tutto abbandonati (Mudu e Aureli, 2016).

La lettura di queste pratiche pone diverse questioni, a partire da quella della rilevanza del “capitale spaziale” per quasi tutte le forme di azione collettiva esaminate. L’accesso a questo capitale appare essere sia l’obiettivo sia la leva irrinunciabile di diverse esperienze di attivismo urbano: in una città in cui capitali pubblici e privati (ad esempio quelli filantropici, decisivi nel campo della cosiddetta “innovazione sociale”, si vedano Vicari Haddock, 2018 e Moulaert, 2009) a sostegno di pratiche sociali urbane appaiono scarsamente disponibili e in cui la dotazione di servizi urbani appare ancora insoddisfacente, il capitale spaziale – la disponibilità concreta di uno spazio fisico - si rivela strategico per la realizzazione di “progetti sociali” di varia natura. In molte situazioni la disponibilità stessa di tale capitale, appropriato di frequente in forme informali e al di fuori del mercato, viene a configurarsi quale la condizione indispensabile oppure anche il “pretesto” del loro avvio e della loro sostenibilità nel tempo. La salienza politica dei conflitti attorno allo statuto ed alle forme di regolazione degli usi dei beni pubblici (si veda Simoncini in questo volume) dipende in larga parte da tale condizione che, nel contesto dell’austerità imposta dalla crisi debitoria del comune, è messa alla prova da una profonda ma caotica fase di ridefinizione dei relativi quadri normativi. In particolare, ad essere state messe in discussione dal 2014 in avanti sono state modalità radicate di regolazione dell’accesso *a* e dell’uso *di* questi beni che se da una parte hanno configurato situazioni collusive che, avvantaggiando attori portatori di “competenze strategiche” nel campo della mediazione con la politica (si veda Petroletti in questo volume), possono essere accostate a quelle sopra descritte del neo-liberalismo à la romaine, dall’altra hanno anche permesso la diffusione di modalità e pratiche di autogestione e rigenerazione urbana di qualità elevata e dai rilevanti effetti sociali (si veda ancora Simoncini) che l’amministrazione comunale, con ogni probabilità, non avrebbe potuto realizzare di sua iniziativa e per mezzo di procedure più ortodosse.

Peraltro, laddove procedure apparentemente ortodosse sono state invece praticate – come nel caso dei centri sportivi di proprietà comunale, oggetto di un recente intervento normativo di Roma Capitale – processi di privatizzazione informale dei beni si sono egualmente prodotti, con esiti largamente insoddisfacenti dal punto di vista della trasparenza della gestione e della loro effettiva accessibilità da parte dei residenti. Se questo è il quadro, si comprende bene perché la regolazione dell'accesso *a* e degli usi *dei* beni pubblici rappresenti una delle aree di maggiore tensione e conflitto nell'ambito delle politiche pubbliche locali, ma anche di soggettivizzazione dei gruppi sociali e degli attori organizzati che ne sono coinvolti attraverso la strutturazione di discorsi anche opposti che hanno evidenti implicazioni dal punto di vista della concettualizzazione della “cittadinanza urbana”. Da una parte si possono osservare concezioni orientate alla dismissione e valorizzazione – a mezzo di una loro sostanziale *commodification* – dei patrimoni pubblici, dall'altra concezioni che, sebbene in termini diversi, riconoscono contestualmente la dipendenza dei progetti sociali dalla disponibilità di capitale spaziale e la necessità di formulare nuove condizioni di equilibrio fra usi sociali pubblicamente valutabili e portato sperimentale e innovativo dell'informalità di molte delle pratiche attive nella città (si vedano Simoncini e Nur in questo volume). Tali approcci ragionano della ridefinizione di una sfera pubblica che ricomprensca anche queste pratiche di *commoning*, proponendo contestualmente forme di valutazione pubblica di come queste possano concretamente rispondere a una politica di riconoscimento attivo di diritti urbani esigibili da parte della generalità dei residenti (a questo riguardo si vedano i discorsi sui diritti d'uso *insorgenti* e i *beni comuni*, Cellamare in questo volume).

La crisi delle forme di regolazione dei beni pubblici si accompagna, e ne è probabilmente una causa, al relativo ritardo – rispetto a città quali Bologna, Milano e Napoli - con il quale Roma sta definendo la propria declinazione di uno dei campi emergenti delle politiche urbane, ovvero quello degli usi collaborativi di spazi, attrezzature e attività urbane. Un ritardo che, da un certo punto di vista, rappresenta una soluzione di continuità rispetto all'eredità del sistema “proto-partecipativo” (Allegretti in questo volume) che, sebbene nella forma di una “nicchia di policy” (D'Albergo e Moini, 2014), è stato approntato fra gli anni 90 e 2000 con un discreto vantaggio rispetto a molte città italiane (si veda Cellamare, in questo volume). Nel contesto dell'azione dell'amministrazione capitolina, quella della “collaborazione” appare poco più che una retorica accompagnata a limitati e poco efficaci episodi regolativi e non sorretta da una capacità dell'amministrazione comunale di stimolare e sostenere esperienze di attivazione e collaborazione (si vedano Petroletti e Iaione et al. in questo volume). A Roma, pratiche che altrove sarebbero caratterizzate quali parte di una politica di “innovazione sociale” rimangono così ai margini dell'azione pubblica – quando non sono espressamente osteggiate, oppure eliminate nel quadro dei conflitti attorno all'uso del patrimonio pubblico – anche per via della scarsa strutturazione degli attori che negli schemi di governance urbana neo-liberali presidiano tale area di policy, quali fondazioni e imprese di comunità e/o sociali. Politiche e pratiche di innovazione sociale “di fatto” si producono egualmente in aree dove si misurano

vecchie e nuove rotture della “cittadinanza sociale” – la crisi del ceto medio e in particolare le difficoltà di inserimento delle giovani generazioni ad elevato capitale culturale (si veda Nur in questo volume) – ma anche di quella politica – si pensi alla crescente invisibilizzazione di settori crescenti della popolazione migrante. Tali fratture divengono i terreni per la produzione di economia diverse (Gibson-Graham, 2009) spesso radicate in una socialità di prossimità che, ancora una volta, fanno frequentemente leva anche sull’*encroachment* di capitale spaziale (si vedano Davoli e Nur in questo volume e anche Grazioli e Caciagli, 2018). Pratiche che rispondono a quelle forme tipiche di ibridazione delle funzioni urbane tradizionali e di ridefinizione della loro stessa configurazione spaziale, e di radicamento in un più ampio sistema di relazioni collaborative con una varietà di attori e soggetti, che sono divenute aspetti centrali delle modalità di produzione e riproduzione sociale dei ceti ad elevata qualificazione e capitale umano all’interno delle città. Spesso queste pratiche avanzano (si veda Davoli in questo volume) agende complesse che combinano rivendicazioni nei confronti dell’attore pubblico, risposta immediata informale ad un bisogno inevaso ma anche la prefigurazione di modalità nuove di risposta a determinate domande sociali nell’ambito dell’abitare, della ricreazione, dell’alimentazione e della salute. Aspetto fondamentale è poi la capacità di tali pratiche di contribuire ad una più complessiva evoluzione e ristrutturazione dell’agenda pubblica urbana. In questa direzione paiono procedere sia alcune cosiddette “community-based initiative” – ovvero nuove forme organizzate, anche di impresa sociale, che generando prodotti e servizi perseguono più ampi obiettivi di “transizione” verso un nuovo modello di sviluppo (si vedano Celata in questo volume e Van Ham e altri, 2017) - sia nuove configurazioni coalizionali che sono approssimabili al campo del cosiddetto “community unionism”, ovvero forme di “sindacato di territorio” combinanti rivendicazioni urbane e rivendicazioni più tradizionalmente sindacali (Cirulli et al. in questo volume e si veda anche Coppola, 2015 e 2018). Per quanto riguarda le prime, ad essere promettente è la nascita di soggetti a rete multi-tematici che producono quelle necessarie integrazioni – fra oggetti diversi relativi agli equilibri socio-ecologici – che come abbiamo visto l’azione pubblica stenta a realizzare e così facendo generano un discorso nuovo sulla città. Integrazioni che in alcuni casi possono prodursi nella forma di veri e propri processi di territorializzazione - si pensi al caso dell’area della ex Snia Viscosa (Maggioli e Tabusi, 2016) o a quello dell’Eco Museo Casilino – capaci di mobilitare una vasta e sofisticata congerie di attori in quelle che paiono essere versioni informali e insorgenti dei percorsi di pianificazione partecipativa integrata formulati e sperimentati nel campo delle politiche urbane europee (si veda Coppola in questo volume). Per quanto riguarda le seconde, ad essere rilevante è invece la capacità di rinnovare l’agenda e le forme di azione collettiva che, nel solco di una lunga tradizione che dura dal secondo dopo-guerra, riguardano la produzione sociale dello spazio urbano e la sua capacità di sostenere – per mezzo di una concreta esigibilità di un “diritto alla città” – la riproduzione sociale di popolazioni e territori collocati in posizione di subordinazione e svantaggio. Complessivamente, nonostante l’interesse di tali pratiche, colpisce tuttavia il loro limitato impatto sui processi di strutturazione

degli attori politici urbani in riferimento in particolare ad altri casi sud-europei – si pensi a quello spagnolo (si veda Subirats, 2015) – dove processi di articolazione di attori e conflitti comparabili hanno invece dato avvio a importanti cambiamenti politici caratterizzati in senso “neo-municipalista”.

## 6 | Spazialità, scale e divari

Infine, ultima lettura è quella che riguarda la spazialità della città, i divari che ne alimentano le rappresentazioni sociali e le scale alle quali si producono, sebbene debolmente, delle possibili traiettorie di cambiamento. La spazialità di Roma è tradizionalmente uno dei temi più frequentati nelle letture scientifiche della città, con un ruolo inusualmente assertivo dell’urbanistica nel descrivere determinati fenomeni, ma anche nel trattarli attraverso la produzione di schemi spaziali chiamati a risolvere problemi e contraddizioni di ordine strutturale. In effetti, la spazialità irrisolta e plurale di Roma può essere assunta, da molti punti di vista, quale la rappresentazione più potente della sua peculiare traiettoria di sviluppo, l’esito di una struttura economica polarizzata e contraddittoria e di uno stato debole che non ha saputo plasmare la spazialità urbana della sua capitale assolvendo il ruolo proprio, in altri contesti, agli attori dell’economia industriale. In assenza di una qualità sufficiente di domande di organizzazione razionale dello spazio urbano da parte degli attori sociali ed economici, questo è venuto in larga parte a coincidere con l’economia stessa – e, da questo punto di vista, in anticipo rispetto a contesti più avanzati che hanno reso centrale il settore immobiliare in coincidenza con l’avvento di modelli neo-liberali di competitività urbana – permettendo così che questo fosse organizzato quasi esclusivamente sulla base della logica della redditività della proprietà fondiaria. La spazialità frammentata e plurale di Roma restituisce, nella citata rinuncia dello stato, la convivenza disorganizzata di una pluralità di sistemi di regolazione dello spazio – il ciclo speculativo riservato ai ceti medi, quello dell’abusivismo di massa, quello della produzione pubblica - che hanno rappresentato forme diverse di valorizzazione fondiaria e di costruzione sociale della città (Coppola, 2014; 2017).

Come noto, la cultura urbanistica ha risposto a tale condizione di arretratezza producendo diverse visioni spaziali - l’ “asse attrezzato” ed il riequilibrio ad Est degli anni sessanta, la “ricucitura” diffusa della città abusiva per mezzo dei quartieri pubblici degli ottanta, il disegno policentrico delle centralità urbane e metropolitane dei duemila – che sono risultate o del tutto inattuate (il caso dell’asse attrezzato), o inattuate nei loro elementi più qualificanti (molti dei servizi “strutturanti” dei quartieri di edilizia pubblica sono rimasti, come noto, sulla carta) oppure sono state sottoposte tra l’altro a quella eterogenesi degli strumenti che abbiamo richiamato sopra (il caso delle centralità urbane e metropolitane, si veda Busti in questo volume). In questo quadro, e guardando all’ultimo ventennio, a risultare sufficientemente attuate – se si eccettua il caso della Linea C della metropolitana, i cui effetti potenziali sono da questo punto di vista assai significativi – sono state esclusivamente le idee spaziali meno ambiziose, e soprattutto meno redistributive dal punto di vista di una più ampia prospettiva di giustizia socio-spaziale (Soja, 2013). Progetti quali il completamento del distretto

culturale nell'area del Flaminio e quello – dagli esiti decisamente più parziali - del distretto universitario e del divertimento all'Ostiense (si veda Eticity in questo volume) e di quello congressuale all'Eur (Gemmiti, 2011) rappresentano bene questa tendenza. Questi interventi, legati a cicli di investimenti in grandi attrezzature, si sono accompagnati agli episodi di pianificazione dei grandi eventi, di frequente richiamati come opportunità di risoluzione di dilemmi spaziali e fattore influente nella vicenda urbanistica romana (Piccinato, 2006). Il fatto che questi si siano manifestati in anni più recenti esclusivamente nella forma di completi fallimenti, si veda ad esempio l'abbandono del cantiere degli impianti previsti dai mondiali di nuoto nella zona est della città (Bozzato, 2012), oppure di diversi tentativi incompiuti di candidatura olimpica ha rappresentato una significativa soluzione di continuità nella vicenda urbanistica della città le cui implicazioni non sono state ancora oggetto di adeguata riflessione.

Complessivamente, l'esito dell'ultimo ventennio di politiche pare quello di una prevalente drammatizzazione degli squilibri socio-spaziali. La divaricazione fra la Roma ad alta valorizzazione turistica e terziaria e quella che di converso è caratterizzata da una concentrazione di profili che indicano condizioni di subalternità e marginalità - quali la presenza di NEET e di non occupati (Tomassi, Monni, Lelo, 2018; si vedano anche Amadio e De Leo in questo volume) – richiama da vicino quella fra la Roma che attraverso la crisi è riuscita a preservare il valore del patrimonio immobiliare e quindi dei propri investimenti e quella che, viceversa, l'ha visto fortemente ridursi (Scenari Immobiliari, 2018). Quindi, i gruppi sociali che nel tempo sono stati spinti fuori dalla città e dalla periferia storiche sono oggi non solo più esposti ai rischi sociali – direttamente in quanto individui e indirettamente in quanto inseriti in contesti socio-spaziali caratterizzati da tali rischi - ma anche agli effetti della contrazione dei valori immobiliari. Tornando al tema delle risposte adattive dei ceti medi all'espansione della domanda turistica nella crisi ed alla disintermediazione permessa dall'economia delle piattaforme, è evidente come un nuovo fattore di disegualianza socio-spaziale da considerare sia la distribuzione delle opportunità di accesso a tale “nuova” rendita urbana che – nonostante l'effetto ottico generato dall'abbassarsi della soglia di entrata nel mercato – si rivela, come abbiamo detto, nettamente polarizzata fra l'area centrale e quella della periferia anulare (si veda Celata, 2018). Sebbene sarebbe un errore dare un peso eccessivo all'incidenza di questo mercato sull'insieme dell'economia urbana, egualmente non si possono non trattare tali evidenze come un segnale di come determinati processi contribuiscano a ridisegnare o approfondire disegualianze spaziali e ad articolare i destini di determinati gruppi sociali. Da una parte sta la città che ha visto aumentare più di Londra e New York il valore degli immobili di lusso (Scenari Immobiliari, 2018) e che è sempre più connessa ai flussi nazionali e globali di persone (si veda Sampaolo nel volume). Mentre dall'altra sta quella che ha investito, indebitandosi, nella nuova espansione immobiliare dell'extra-Gra rimanendo, non solo in possesso di un patrimonio svalutato e in un contesto dalla qualità urbana molto limitata (si veda Tomassi in questo volume), ma trovandosi anche esclusa dalle crescenti opportunità di valorizzazione determinate dall'avanzare dei flussi turistici e dell'economia delle

piattaforme.

Andando oltre il Gra, i contributi offrono prospettive interessanti che hanno il merito di proporre uno sguardo sui processi di metropolizzazione che non riguarda tanto le condizioni politiche di operabilità di quella scala (su questo si vedano d'Albergo, Moini e Pizzo, 2017), bensì alcune traiettorie reali dei gruppi sociali e degli usi dello spazio nel territorio metropolitano (come già fatto da Cellamare, 2017). Nel quadro di un territorio che si caratterizza per la pluralità delle forme e degli stili possibili dell'abitare – la città forse più “americana” d'Europa, se si guarda ad esempio alla periferia anulare ed al suo paesaggio fatto di grande distribuzione, abitazioni a bassa densità e mobilità privata di massa – diversi contributi si concentrano sull'avanzare di figure territoriali emergenti, segnali spaziali “deboli” che potrebbero essere oggetto di consapevoli strategie spaziali da parte dell'attore pubblico: la formazione di nuovi poligoni metropolitani dell'abitare nell'area Nord che suggeriscono un relativo allentamento del tradizionale mono-centrismo di Roma (si veda Vazzoler in questo volume); l'emergere di processi di specializzazione e ibridazione morfologica e produttiva dei paesaggi agricoli alla scala metropolitana (si vedano Cavallo e Di Donato in questo volume); le traiettorie di ri-centralizzazione residenziale delle fasce demografiche in età riproduttive che, facilitate dalla crisi, potrebbero rappresentare una opportunità decisiva per arrestare i processi di dispersione residenziale che si sono intensificati negli ultimi vent'anni (si vedano Crisci, Tomassi, Strollo e Munafò in questo volume). A questi segnali ne andrebbero aggiunti poi degli altri, fra loro largamente inter-dipendenti, messi in luce dalla letteratura recente: gli episodi di coalescenza territoriale fra alcune aree del comune centrale ed alcuni comuni metropolitani (si veda Calafati, 2013), i processi di specializzazione funzionale di alcune direttrici metropolitane anche in corrispondenza del ruolo della grande distribuzione e della logistica (Cellamare, 2017a) e la risalita dei bacini di attrazione di queste funzioni ad una scala macro regionale che coinvolge l'intera Italia centrale (Caudo, 2011). Tutte queste tendenze restituiscono l'immagine potente di una spazialità esplosa che rimane un rilevante oggetto trans-disciplinare di indagine, da organizzare attorno alla relazione fra processi di *rescaling* della governance territoriale, politiche urbanistiche e infrastrutturali, invarianti ecologiche ed il cambiamento demografico e degli stili di vita. Anche su questo terreno l'impressione è quella di una sostanziale impotenza dell'attore pubblico, che rinuncia a pensare a un più adeguato modello di governance (fra un governo metropolitano ancora del tutto apparente e un rafforzamento dei poteri municipali sempre dichiarato e mai praticato), che non propone alcuna visione spaziale se non la riproposizione inerziale di quella ereditata (e largamente inattuata e forse inattuabile) e infine che lascia processi rilevanti – l'invecchiamento, l'immigrazione, la crisi del metabolismo urbano – senza alcuna risposta di carattere spaziale. Complessivamente, i modi di produzione della spazialità di Roma si confermano quelli disgiunti e frammentati che chi studia Roma considera quasi un tratto ineliminabile della sua traiettoria. Ad essere mutata forse è la scala e la complessità di questa condizione e quindi anche la sua stessa trattabilità dal punto di vista pubblico.



## Conclusioni

Queste note hanno preso le mosse dal riconoscimento della fascinazione che Roma esercita sulla ricerca urbana e dalla segnalazione del rischio di una sua riconduzione a visioni eccezionalistiche. I temi, problemi e domande di ricerca che emergono da *Roma in Transizione*, e che solo in parte sono stati restituiti in questo testo, rappresentano in modo efficace la straordinaria viscosità con la quale il suo contesto locale abbia tradotto e mediato processi che la *grande* teoria ha proposto come generali ed universali. Tale riconoscimento non equivale ad affermare che Roma sia per l'appunto un caso *eccezionale*, bensì che essa rappresenti un caso di eccezionale interesse se si intende osservare da vicino il continuo contrappunto fra tendenze generali e adattamenti locali che caratterizza le dinamiche di cambiamento urbano. Ad emergere da questo lavoro collettivo sono quindi alcune dimensioni *meso* della ricerca, che rappresentano altrettanti spazi di transazione fra le prime ed i secondi e che sono il frutto di una profonda conoscenza locale che si è accumulata e stratificata negli anni attraverso il lavoro collettivo di istituzioni, reti informali, singole ricercatrici e ricercatori. Queste dimensioni includono materiali empirici costruiti nella lunga durata, declinazioni peculiari di teorie generali impiegate nel tempo per spiegare tali materiali, percorsi di ricerca-azione profondamente radicati, esplicitazioni di conoscenze tacite date “per scontate” su eredità e modi locali di organizzazione sociale e possono rappresentare un’agenda per la costruzione di ulteriori ricerche fondate su ipotesi più mature ed avanzate. L’idea di riunire una comunità di fatto di ricercatrici e ricercatori – senza in alcun modo pensare che questa fosse per nulla esaustiva - che da anni hanno a che fare con l’oggetto *Roma* muoveva anche da questa convinzione, ed in particolare dall’idea che robusti percorsi di costruzione sociale della ricerca a livello locale permettano di confrontarsi più consapevolmente con la comparazione con altri casi e con le teorie che questi casi dovrebbero spiegare. Un assai amato Sindaco di Roma disse che “per governare Roma, bisogna amarla davvero”. Probabilmente anche per conoscerla e per raccontarla occorre amarla *davvero*. Ed il lavoro di chi ha contribuito a questo volume, in fondo, è forse soprattutto un atto d’amore (consapevole) nei confronti della città.

## Riferimenti bibliografici

- Amato F., Bolocan Goldstein M., Cremaschi M. Governata F., Pasqui G. (2011), “Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, policies (1993-2010)” in De Matteis G. (a cura di) *Le grandi città italiane. Società e Territori da ricomporre*, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, Marsilio, Roma.
- Aa.Vv. (2007), *Modello Roma. L’ambigua modernità*, Odradek, Roma.
- Andreotti A. (2019), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Il Mulino, Bologna.
- Anselmi G. (2019), “Milano: frammentazione e ricomposizione nell’area Garibaldi-Porta Nuova”, in Andreotti, A. (2019), *Governare Milano nel nuovo Millennio*, Il Mulino, Bologna.

- Annunziata S., Violante A. (2011), “Rome-Model: rising and fall of an hybrid neo-liberal paradigm”, Conferenza RC 21, Amsterdam, 7-9 Luglio.
- Annunziata S. (2009), “Urbanità e desiderio”, in Cremaschi M., *Tracce di Quartiere. Il legame sociale nella città che cambia*, FrancoAngeli, Milano.
- Annunziata S., Belotti E. (2018), “Governare l’abitare informale. Considerazioni a partire dai casi di Milano e Roma”. In UrbanIt. Centro nazionale di studi per le politiche urbane, *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città. Terzo Rapporto sulle città*, Il Mulino, Bologna.
- Artioli F. (2016), “Restructurations du centre et conflits des périphéries. L’échec des projets urbains face au retrait des armées en Italie “, *Revue française de science politique* n.2, vol. 66, pp. 229-250.
- Bagnasco A. (2016), *La questione del ceto medio. Un racconto del cambiamento sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Barca F. (2015, a cura di), *Mappa il PD di Roma. Relazione finale, rapporto di Luoghi Idea(li) per il PD di Roma*, Roma.
- Battistelli F., Ricotta G. (2016), “Le politiche della sicurezza a Roma”, *Rivista On Line di Urban It*, n.2.
- Battistelli F., Galantini M. G., Ricotta G. (2018), “La sicurezza urbana e la questione Rom”, in d’Albergo E., De Leo D. (a cura di), *Politiche urbane per Roma. Le sfide di una Capitale debole*, Sapienza Università Editrice, Roma.
- Bonamici S., Ciccarelli S., Gemmiti R., Paragano D. (2011), “Roma turistica e competitiva”, *Working Paper*, n.77, Dipartimento di Metodi e Modelli per l’Economia, il Territorio e la Finanza, Università La Sapienza, Roma.
- Bonadonna F. (2009), *Occasioni mancate. Antropologia delle marginalità estreme e politiche sociali per gente degli interstizi*, L’orecchio di van Gogh, Roma.
- Benini R., De Nardis P. (2013), *Capitale senza capitale. Roma e il declino d’Italia*, Donzelli, Roma.
- Bozzato S. (2012), “Mondiali di Nuoto 2009 - Olimpiadi 2020: La periferia meridionale di Roma tra mancate trasformazioni urbane e grandi eventi”, *Documenti geografici*, 11-23.
- Calafati A. (2013), “Città e aree metropolitane in Italia”, *Gssi Urban Studies Working Papers*, n.1, L’Aquila.
- Carte in Regola (2018), “Piani di Zona Cronologia dei materiali”, <http://www.carteinregola.it/index.php/pianidizona/piani-di-zona-materiali/>
- Carte in Regola (2018), “Punti Verdi qualità Cronologia dei materiali”, <http://www.carteinregola.it/index.php/ambiente/patrimonioverde/pvq-punti-verdi-qualita/punti-verdi-qualita-cronologia-materiali/>
- Cammelli M. (2011), “Governare delle città: profili istituzionali”, in De Matteis, G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, Marsilio, Roma.
- Caudo G. (2007) “Case di carta. La nuova questione abitativa”, in *Urbanistica*, n.134.
- Caudo G. (2011, a cura di), *Roma nel centro Italia. Mappe e sentieri del rapporto tra Roma e il territorio*, Crel, Università di Roma Tre, Mimeo, Roma.
- Caudo G. (2017), “Roma e il suo governo”, in *Territorio*, n.82.

- Caudo G. (2018), “Roma, le ragioni nuove dell’essere capitale” in Caudo G. (a cura di), *Roma altrimenti. Le ragioni nuove dell’essere Capitale*, Roma.
- Celata F. (2017), “La “Airbnbificazione” delle città: gli effetti a Roma tra centro e periferia”, *Working papers*, Dipartimento di Metodi e Modelli per l’Economia, il Territorio e la Finanza, Università La Sapienza, Roma.
- Cellamare C. (2013), “Politiche e processi dell’abitare nella città abusiva/informale italiana”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XCVII-XCVIII, pp.145-67.
- Cellamare C. (2017a), “Trasformazioni dell’urbano a Roma. Abitare i territori metropolitani” in Cellamare C. (a cura di), *Fuori Raccordo. Abitare l’altra Roma*, Donzelli, Roma.
- Cellamare C. (2017b), “Abitare le periferie romane”, in Cellamare C. (a cura di), *Fuori Raccordo. Abitare l’altra Roma*, Donzelli, Roma.
- Citroni G. (2018), “Una politica da buttare? AMA, il Comune e “gli altri” nella gestione dei rifiuti”, in D’Albergo E., De Leo D. (2018), *Politiche urbane per Roma. Le sfide di una Capitale debole*, Sapienza University Press, Roma.
- Clough Marinaro I. (2015), “The Rise of Italy’s Neo-Ghettos”, *Journal of Urban History*, 1-20.
- Comune di Roma (2008), “Nuovo Piano Regolatore Generale”, Comune di Roma.
- Coppola A. (2009), “Esclusione sociale, movimenti urbani e poteri locali. 1945-89. Il caso delle borgate romane” in Cremaschi M. (a cura di), *Tracce di Quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Milano, 2008.
- Coppola A. (2014), “Evolutions and Permanences in the politics and policy of informality: notes on the Roman Case”, *Urbanisticatre*, n.2.
- Coppola A. (2017), “Roma la metropolizzazione parassitaria e i suoi modi informali” in Cellamare C. (a cura di), *Oltre il raccordo. Abitare l’Altra Roma*, Donzelli, Roma.
- Coppola A. (2017), “Inganni e fallimenti della retorica del recupero. Interpretazioni critiche delle politiche dell’abusivismo a Roma”, in Carta M., La Greca P., *Cambiamenti dell’Urbanistica. Responsabilità e strumenti al servizio del paese*, Donzelli, Roma.
- Coppola A. (2017), “Roma non più capitale, ma sovrana”, in Caudo G. (a cura di), *Roma altrimenti. Le ragioni nuove dell’essere Capitale*, Roma.
- Corte dei Conti (2009), Relazione sulle operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, Roma.
- Donolo C. (2001), *Disordine. L’economia criminale e la strategia della sfiducia*, Donzelli, Roma.
- d’Albergo E., Moini, G. (2015), *Il regime dell’urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- d’Albergo, E., Moini G., Pizzo B. (2017), “Cosa vuol dire metropolitano a Roma? Ambiguità spaziale, economiche e politiche” in Cellamare C. (a cura di), *Fuori Raccordo. Abitare l’altra Roma*, Donzelli, Roma.
- Di Muro P., Monni S., Tridico P. (2011), “Knowledge-Based Economy and Social Exclusion: Shadow and Light in the Roman Socio-Economic Model”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 35.6 1212–38.

- Ferrarotti F. (1970), *Roma da capitale a periferia*, Laterza, Roma.
- Galanti M.T. (2018), “Così Roma fa valere il suo 51%”: acqua e politica degli interessi nell’era Raggi”, in D’Albergo E., De Leo D. (a cura di), *Politiche urbane per Roma Le sfide di una Capitale debole*, Sapienza University Press, Roma.
- Gemmiti R. (2012), Urban Competitiveness, Culture and Tourism, Critical aspects in Rome planning experience, *Working Paper* n. 9, Dipartimento di Metodi e Modelli per l’Economia, il Territorio e la Finanza, Università La Sapienza, Roma.
- Gibson Graham J.K. (2006), *A post-capitalist politics*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Grazioli M., Caciagli C. (2018), “Resisting to the Neoliberal Urban Fabric: Housing Rights Movements and the Re-appropriation of the ‘Right to the City’ in Rome”, Italy, *Voluntas*, Springer.
- Iacovino R. (2014), “Processi di neoliberalizzazione e strategie neoliberaliste in ambito urbano: le relazioni tra politica e mercato a Roma”, Tesi di Dottorato, Università La Sapienza di Roma, accessibile a: <http://padis.uniroma1.it/handle/10805/2574>.
- Iacovino, R. (2016), “Restructuring public action in Rome. Neoliberalization and the relationships between public and private actors”, *Partecipazione e Conflitto*, 9(2), pp. 596-61.
- Il Messaggero (2016), “Roma, emergenza guano sul Lungotevere”, 2 Gennaio, [https://www.ilmessaggero.it/video/roma/roma\\_emergenza\\_guano\\_sul\\_lungotevere-1457959.html](https://www.ilmessaggero.it/video/roma/roma_emergenza_guano_sul_lungotevere-1457959.html).
- Herzfeld M. (2009), *Evicted from Eternity*, University of Chicago Press, Chicago.
- Healey P. (2006), *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*, Routledge, London.
- Lascoume P., Le Galès P. (2007), “Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, n. 1, pp. 1–21.
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2018), “Roma, tra centro e periferie: come incidono le dinamiche urbanistiche sulle disuguaglianze socio-economiche”, *Roma moderna e contemporanea*, Anno XXXV, fasc. 1-2.
- Le Galès P. (2002), “European cities. Social conflicts and governance”, Oxford University Press, Oxford.
- Lucciarini S. (2016), “Frammentazione urbana ed esperienze associative: il caso di Roma”, *Rivista Online di Urban It*, n.2.
- Macchi S., Ricci L. (2015), “Ambiente e Città metropolitana: intorno all’acqua di Roma”, *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n.1.
- Maggioli M., Tabusi M. (2016), “Energie sociali e lotta per i luoghi: il “lago naturale” nell’ex Cisa/Snia Viscosa a Roma”, *Rivista Geografica Italiana*, n. 124, pp. 365-382.
- Marchianò F. (2015), “La competizione elettorale intra partitica nelle comunali a Roma. Voto di preferenza e micro personalizzazione”, XXIX Convegno SISP Università della Calabria, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Arcavacata

di Rende, 10 - 12 settembre .

- Mazzeo M. (2015), “Mafia Capitale. Anatomia dei protagonisti”, *Cross*, vol.1, n.2.
- Moulaert F. (2009), “Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re)Produced” in McCallum D., Moulaert F.; Hillier J., Vicari Haddock S. (edited by), *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate, Surrey.
- Mudu P., Aureli A. (2016), “Il Cammino Tortuoso per “Mettere in Comune”. Le Occupazioni Come una Pratica di Definizione dei Diritti’, MEMOTEF, Annali del Dipartimento di Metodi e Modelli per l’Economia, Il Territorio e la Finanza (Special Issue “Commons/Comune”), pp. 81–94.
- Palermo P. (2005), *Trasformazioni e governo del Territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Pasqui G. (2018), *Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari*, FrancoAngeli, Milano.
- Pezzi M. G. (in corso di stampa 2019). “‘Mafia Capitale’: judicial and symbolic constructions of the new Italian corruption”, *Journal of Modern Italian Studies*.
- Pietrolucci M. (2012), *La città del Grande Raccordo Anulare*, Gangemi, Roma.
- Piccinato G. (2006), “Rome: Where Great Events Not Regular Planning Bring Development”, in Gordon D. (a cura di), *Planning Twentieth Century Capitals*, Routledge, London.
- Piromalli S. (2016), “Agende elettorali e salienza delle policy issue. Dinamiche comunicative e programmatiche nella campagna per Roma 2016”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2017/3, pp. 389-416.
- Pizzorno A. (1974), *I ceti medi nel meccanismo del consenso*, in Cavazza F. L., Graubard S. R. (a cura di), *Il caso italiano*, Garzanti, Milano.
- Pfirsich T., Semi G. (2016), “Introduction to the Special Issue “Segregation in the cities of the European Mediterranean”, *Mediterrané*, n.127.
- Pierre J. (2011), *The politics of urban governance*, Palgrave, London
- Puccini E. (2016), *Verso una politica della casa. Dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale*, Ediesse, Roma.
- Pitch T. (2013), *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Roma-Bari.
- Roma Capitale (2012), *Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale*, Roma Capitale.
- Roma Capitale (2018), *Documento Unico di Programmazione 2018-2020*, Roma Capitale
- Rose N. (1999), *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Scenari Immobiliari (2018), *Rapporto sul mercato immobiliare del Lazio e Focus su Roma*, Scenari Immobiliari.
- Soja, E. (2013), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Subirats J. (2015), “Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad” in Subirats J. Bernados A. M. (a cura di), *Innovacion Social y Politicas Urbanas en Espana. Experiencias significativas en las grandes ciudades*, Icaria., Barcelona.
- Tocci W. (2015), *Non si piange sopra una città coloniale Walter Tocci Note sulla politica romana*, GoWare.

- Tocci W. (2018), *La crisi dell'ATAC, le scelte sbagliate e le soluzioni possibili*, Etica Pa, consultabile all'indirizzo: <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2018/04/La-crisi-dellATAC.pdf>
- Trovati G. (2018), *Investimenti. Milano batte Roma 11 a 1*, Il Sole 24 Ore, 15 Aprile <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-04-14/sugli-investimenti-milano-batte-roma-11-1-205116.shtml?uuid=AE1NRcYE>
- Van Ham M., Reuschke D., Kleinhans R., Mason C., Syrett S. (ett, S. (Eds.) (2017), *Entrepreneurial Neighbourhoods: Towards an Understanding of the Economies of Neighbourhoods and Communities*, Series: Entrepreneurship, Edward Elgar, Cheltenham.
- Vicari Haddock S. (2018), "Innovazione sociale: potenzialità, rischi e limiti. In Mind the gap. Il distacco tra politiche e città", *UrbanIt. Terzo Rapporto sulle città*, Il Mulino. Bologna .
- Violante A. (2008), *La metropoli spezzata. Sviluppo urbano di una città mediterranea*, FrancoAngeli, Milano.
- Violante A. (2013), Lo sguardo progressista su Roma, (*ibidem*) *Le letture di Planum*, n.1, *Planum. The Journal of Urbanism* no. 27, vol. II/2013.
- Venanzoni A. (2018), "Gli anelli di Saturno: analisi e proposte su governance e management di Roma Capitale", *Rivista Italiana di Public management*, vol.2.
- Yates D. (1979), *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge University Press, Cambridge.







# Roma in transizioni: concetti, temi e tendenze

## **1 | Temi emergenti nello spazio multidimensionale dei testi presentati**

Come il lettore avrà avuto modo di capire, seppure collocato in posizione conclusiva, questo ultimo intervento non ha l'ambizione di tirare le fila di un dibattito per nulla definitivo. L'aspirazione è piuttosto quella di "scavare" tra gli interventi presentati cercandone le interconnessioni, gli elementi comuni, le argomentazioni sostenute, gli spazi di riflessione, e, per contro, anche i vuoti d'attenzione e le questioni aperte. Si tratta di portare alla luce quelle dimensioni latenti di significato che si innestano tra le riflessioni condotte su diversi oggetti, su diverse scale e su diversi attori della realtà romana. Questo per rimarcare ancora una volta il carattere aperto del dibattito che si è presentato e la necessità di continuare a riflettere su una città "eterna" eppure costantemente mutevole.

Per poter rispondere a questo specifico obiettivo, più che proporre una riflessione teorica, si è scelto di lavorare empiricamente sui testi dei saggi qui raccolti applicando su questi una specifica tecnica di analisi del contenuto (Amaturo 1989-1993; Rositi 1988; Losito 2003; Amaturo e Punziano 2013; Tipaldo 2014) di stampo esplorativo e di natura prettamente quantitativa: l'analisi delle corrispondenze lessicali (d'ora in avanti ACL). Una tecnica di analisi fattoriale multidimensionale – tipica della scuola statistica francese di analisi dei dati (Benzécri 1973; Amaturo 1989; Losito 1996) – fondata su una procedura analitica atta a restituire un risultato grafico capace di cogliere le sfumature, le ambiguità e il senso dei concetti indagati, poiché fa leva su l'analisi dei significati, manifesti o latenti, tramite la quale sono rintracciabili i temi emergenti per centralità, importanza e rilevanza. La scelta di adottare un approccio di analisi del contenuto va inquadrata nelle potenzialità connesse al suo utilizzo che permettono di analizzare quegli aspetti latenti generalmente presenti nei testi e non immediatamente distinguibili attraverso la sola lettura. Facendo ricorso alla statistica testuale, è infatti possibile studiare la relazione tra unità minime

di significato (singole parole o forme grafiche) rispetto ad altre unità presenti nei testi e rispetto ad ogni singolo testo incluso nell'analisi. Questo processo consente di comprendere non solo i concetti emergenti, ma anche in che modo questi concetti sono utilizzati nei testi prodotti, sono connessi tra loro, e lascino intravedere differenze o similitudini sulle tematiche ritenute rilevanti, su quelle poco sviscerate e su quelle lasciate inesplorate.

Tecnicamente, i testi raccolti sono stati classificati tenendo conto degli autori e della sezione entro la quale questi sono stati inseriti. Attraverso l'ACL è stata prodotta una rappresentazione grafica delle associazioni tra parole presenti nei testi e i testi stesi entro i quali le parole sono inserite. Semplificando, questo meccanismo aiuta a comprendere come le parole sono associate ai diversi testi e come delle combinazioni di parole compaiono e formano spazi coerenti di significato tra i diversi testi. La rappresentazione grafica che ne deriva consiste in un piano definito da due assi fattoriali che rappresentano una sintesi delle informazioni contenute nei testi. Questo permette di considerare la vicinanza sul piano in termini di associazione. La procedura lavora su una struttura di opposizioni: parole che sono distribuiti tra i testi in modo molto diverso tra loro e, allo stesso tempo, testi che includono parole molto diverse, tenderanno ad essere situate su lati opposti degli assi. Così il risultato è un quadro sintetico della struttura semantica generale che mette in evidenza le principali differenze tra i testi in esame, così come le principali similitudini. I principali risultati che è possibile ottenere con questa tecnica sono: una sintesi delle informazioni contenute nei testi analizzati; la visualizzazione di associazioni multiple tra le parole (rappresentazione grafica della rete di associazioni tra le parole e tra le parole e i testi); il collegamento tra i dati testuali e i dati di contesto. Resta da segnalare un limite di questa tecnica, cioè la sua connotazione esplorativa e descrittiva, che la rende funzionale ad un esame preliminare e non definitivo delle informazioni contenute nei testi. Ma vediamo cosa accade concretamente applicando questa tecnica ai saggi presenti in questo volume.

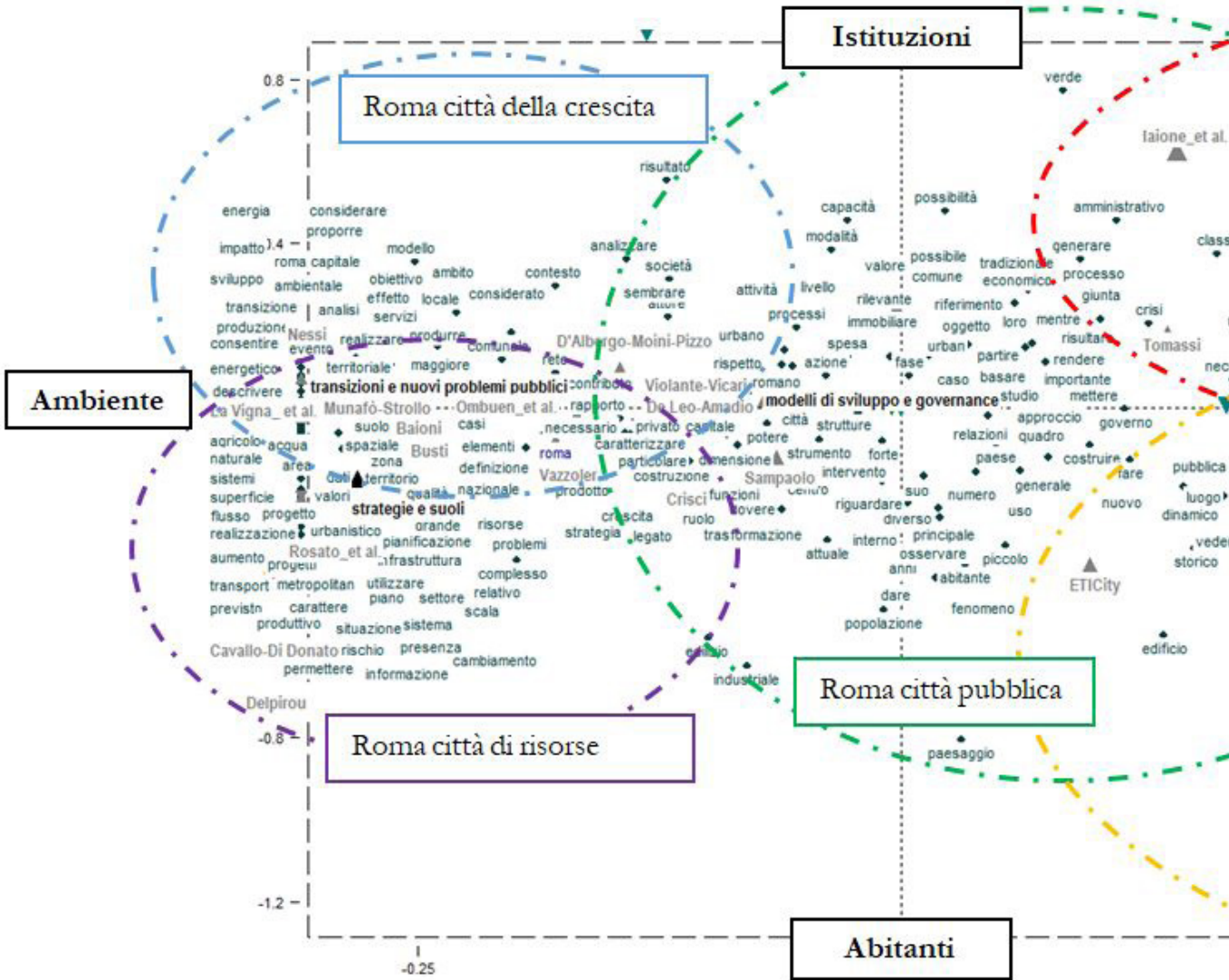
Guardando all'insieme dei testi trattati attraverso la procedura di ACL ritroviamo in figura 1 il piano fattoriale costruito sulle differenze emergenti rispetto alle sezioni sulle quali è articolato il volume e agli autori presenti entro le differenti sezioni. Questo piano propone l'incrocio dei due fattori principali di sintesi dei testi analizzati (per n totale di inerzia estratta del 63,5%). In particolare, il primo fattore si costruisce sull'opposizione tra testi che sviluppano la loro argomentazione attorno al contesto inteso in senso di *società* più ampia - connotando lo spazio della città come spazio di vita - e contributi che si sviluppano attorno al concetto di contesto inteso, questa volta, nei termini di *ambiente* - connotando lo spazio della città attraverso la sua fisicità e le sue risorse. Sul secondo fattore l'opposizione si ritrova tra gli attori ritenuti centrali nella discussione riportata: sulla parte alta del piano ritroviamo i contributi che si incentrano maggiormente su *istituzioni e attori istituzionali in generale*, sulla parte bassa ritroviamo contributi centrati su *cittadini e attori informali*.

Il piano rende abbastanza evidente che due sezioni risultano essere molto vicine tra di loro in termini di contenuti, argomentazioni e linguaggio, e sono le sezioni

*transizioni e nuovi problemi pubblici e suoli e strategie spaziali* (sul grafico strategie e suoli), presenti sul lato sinistro del grafico; mentre più diverse da queste e con una natura estremamente eterogenea di contenuti, temi e modi di trattazione sono le sezioni *beni comuni, conflittualità e informalità urbane* (sul grafico conflittualità, beni comuni e informalità urbane) e *crisi, pratiche e politiche dell'abitare* (sul grafico politiche e differenze socio-spaziali). Al centro del grafico si posiziona come area semantica comune a tutte le altre aree e formata proprio come *core* della discussione, la sezione *governance e modelli di sviluppo urbani* (sul grafico modelli di sviluppo e governance). Si può intravedere in questa particolare disposizione un *continuum* che attraversa le diverse sezioni. Difatti, il tipo di analisi che si presenta, fino a qui, non ha l'intento di andare molto oltre l'essere un utile strumento di lettura che aiuta a sistematizzare testi e autori, ed a muoversi compitamente tra le sezioni, le loro sovrapposizioni – e quindi i loro spazi comuni – e le loro continuità. Una spiegazione plausibile di questa disposizione grafica (a sinistra sezioni *transizioni e nuovi problemi pubblici e suoli e strategie spaziali*, al centro *governance e modelli di sviluppo urbani*, a destra *beni comuni, conflittualità e informalità urbane e crisi, pratiche e politiche dell'abitare*), a differenza di quella che è la struttura del testo presentato (ovvero le sezioni presentate a partire da *suoli e strategie spaziali; governance e modelli di sviluppo urbani; crisi, pratiche e politiche dell'abitare; beni comuni, conflittualità e informalità urbane; transizioni e nuovi problemi pubblici*), risiede profondamente nella modalità di trattazione di determinati argomenti, e negli stessi argomenti trattati. Il che equivale a dire che rispecchia le influenze della provenienza disciplinare e professionale degli autori: se nel testo uno degli obiettivi è stato proprio quello di mantenere alta la contaminazione tra le discipline anche attraverso una disposizione dei saggi che spingesse il lettore a passare dalle visioni emergenti tra un campo e l'altro, nel grafico le sezioni che hanno più urbanisti, planner e autori provenienti da istituzioni non prettamente accademiche, si posizionano sulla parte sinistra del grafico, al centro gli autori che hanno mantenuto una forte interdisciplinarietà tra registri e temi, a sinistra quelli che si sono spostati da una parte su un discorso anche normativo (parte alta del grafico), dall'altra mantenendo un appiglio molto più centrato su questioni sociali (parte bassa del grafico).

Tuttavia, muovendo un passo oltre, è possibile scendere nel dettaglio delle parole che ricadono in ciascun gruppo per capire quali sono le tematiche e le argomentazioni emergenti, cosa che di fatto può essere utile per rinominare i gruppi, più che in base alle sezioni dalle quali derivano, in base alle visioni di Roma che restituiscono, portando a mescolare anche gli autori delle diverse sezioni.

Partendo dal quadrante in alto a destra, che incrocia una discussione rivolta prioritariamente alla *società* discutendo degli *attori istituzionali* ed ufficiali, prima che di quelli informali, ricalcando marcatamente *questioni normative*: sono presenti parole caratterizzanti come *governance, commons, comunità, beni comuni, iniziative, istituzione, partecipazione, pubblici, spazio, politico, economia, gestione, conflitti*.



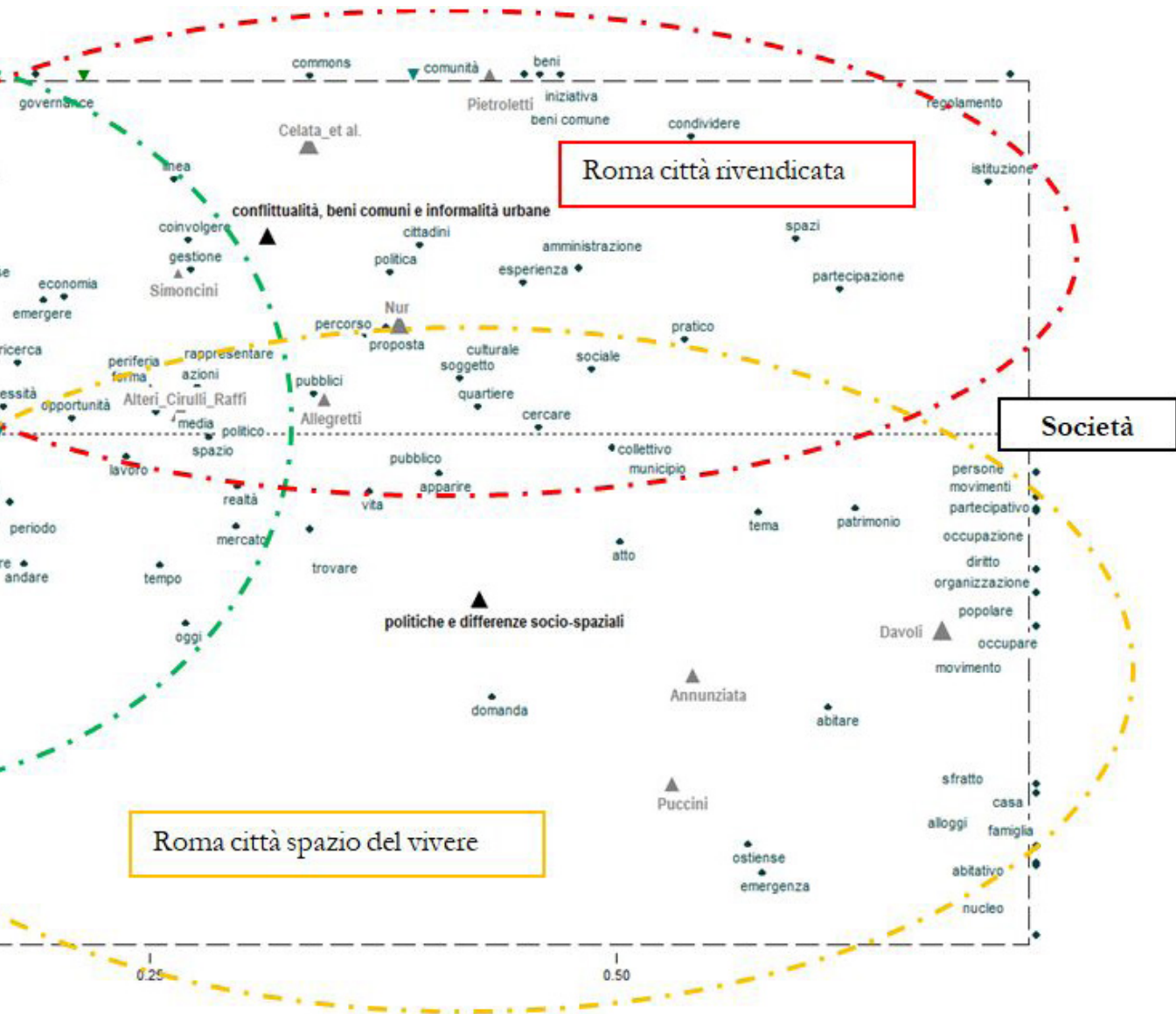


Fig. 1: Piano fattoriale derivante da Analisi delle corrispondenze lessicali applicata ai testi dei saggi presentati.

Grafico fattoriale che sintetizza i risultati dell'ACL su un vocabolario iniziale di circa 115.000 parole e 10.000 forme grafiche distinte. Vocabolario finale di 250 forme grafiche con un taglio di frequenza a 40 e il 63,5% di inerzia estratta dai primi due fattori. Dall'applicazione di una classificazione non gerarchica sono emerse 5 classi che sintetizzano rispettivamente il 32% (cerchio verde), il 21% (cerchio viola), il 18% (cerchio blu), 13% (cerchio arancione) e il 16% (cerchio rosso) della varianza, con un totale di inerzia estratto del 58%.

Qui si concentrano i contributi di Pietroletti, Allegretti, Nur, Simoncini, e più liminalmente di Iaione *et al*, Celata *et al*, Alteri *et al*, Tomassi. Lo spazio di significati che viene configurandosi restituisce quella che può essere definita una visione di *Roma città rivendicata*.

Subito in basso, sempre sul lato destro del piano, ritroviamo un gruppo che nasce nell'incrocio tra la discussione rivolta alla *società* in senso più ampio ed un richiamo, stavolta, più diretto agli *attori non istituzionali* e in particolare ai *cittadini*. Si tratta dei contributi di Davoli, Puccini, Annunziata, Elicity, e più marginalmente di Alteri *et al* e Allegretti, che disegnano una *Roma città intesa come spazio del vivere*: le parole più significative, infatti, risultano essere *collettivo, persone, movimenti, popolare, occupare, partecipativo, casa, famiglia, abitativo, emergenza, domanda, luogo, dinamico, nuovo, tempo*.

Bilanciando l'attenzione sia rispetto al coinvolgimento nella discussione di attori istituzionali e non istituzionali e contemporaneamente facendo riferimento sia allo spazio della città inteso nella sua componente sociale sia nella sua componente ambientale, si può distinguere al centro del grafico il gruppo che restituisce l'immagine di *Roma come città pubblica*. I contributi di Sampaolo, ed ancora quello di Tomassi, Iaione *et al*, Alteri *et al*, D'Albergo *et al*, Violante e Vicari, De Leo e Amodio, e Crisci, si concentrano su parole rilevanti quali *verde, amministrativo, tradizionale, economico, capacità, attività, processi, società, potere, strutture, trasformazione, abitante, popolazione, edilizio, industriale, ambientale, storico, governo, pubblico, paese*.

Sempre mantenendo un focus sugli *attori non istituzionali* e in particolare ai *cittadini* e spostandosi su un discorso più incentrato sulle questioni ambientali, ritroviamo i contributi di Delpirou, Cavallo e Di Donato, Rosato *et al*, Baioni, Busti, e in maniera trasversale anche Vazzoler, Crisci, La Vigna *et al*, Munafò e Strollo, Ombuen *et al*. Facendo leva su parole quali *cambiamento, informazione, sistema, produttivo, piano, complesso, metropolitano, trasporti, progetti, infrastruttura, flusso, sistemi, naturale, agricolo, acqua, territorio, spaziale, zona, elementi*, si disegna, questa volta, la figura di *Roma città di risorse*.

L'ultima visione di città si posiziona nell'incrocio tra discorsi centrati su *attori istituzionali* e questioni più di richiamo *ambientale*. Sviluppata nei contributi di Nessi, D'albergo *et al*, e più a margine di Violante e Vicari, De Leo e Amodio, La Vigna *et al*, Munafò e Strollo, Ombuen *et al*, Baioni e Busti, si incentra su parole quali *energia, impatto, sviluppo, produzioni, transizione, effetto, locale, contesto, risultato, comunale, territoriale, servizi*, e restituisce l'immagine di *Roma città della crescita*.

Sottostante le cinque visioni di città, sicuramente passa trasversale la scala su cui i contributi provano a discutere le questioni relative all'ambito romano passando dalla scala metropolitana della visione di *città pubblica* e *città di risorse* a quella locale della *città rivendicata, spazio del vivere e della crescita*.

Queste e molte altre osservazioni si potrebbero trarre già solo ragionando ulteriormente su queste particolari commistioni di significati, immagini, temi, argomentazioni, scale e ambiti disciplinari che si intersecano. Ma è proprio il carattere dinamico e non definitivo delle interpretazioni proposte che porta alla luce il risultato reale di tutta l'esperienza che si è presentata. E questo risultato è riassumibile nello spazio aperto del dibattito, nella capacità di integrare in esso contributi a diversa scala, da diversi ambiti, con ottiche disciplinari diverse, con

metodologie diverse, ma soprattutto nella capacità di attrarre reazioni ai contributi presentati già nelle letture trasversali, così come di stimolare nuovi interrogativi, di riaprire vecchie questioni, di richiamare l'urgenza su vuoti di dibattito e su ambiti che richiedono attenzione proprio per la rilevanza che assumono in una città catalizzatore di attenzione locale quanto nazionale. È per questo che nell'impossibilità di discutere risultati definitivi – viste anche le conclusioni aperte e rivolte verso la costruzione di una agenda di discussione futura, cui arriva ciascun saggio presentato in questa collezione – anche questo pezzo conclusivo si chiude *senza una chiusura*, senza porre dei limiti all'intero lavoro, ma invitando chi legge a sentirsi chiamato direttamente in causa nel contribuire al dibattito e nel fare propri gli interrogativi lasciati aperti e quell'agenda di discussione futura che ci auspichiamo possa essere sempre più informata, ricca e diversificata. È in funzione di questa ricchezza e diversificazione che, prima di concludere il testo, si vuole fornire comunque al lettore – ripercorrendo sessione per sessione, contributo per contributo – una carrellata velocissima dei temi trattati e delle questioni rimaste aperte.

La prima sezione *suoli e strategie spaziali* si compone di sei contributi.

- *Di Donato e Cavallo* articolano il loro lavoro sulla questione agricola come fatto territoriale esplorando i mutamenti dei rapporti tra settore primario e fenomeno urbano, tra città e suo intorno, senza tralasciare strutture sociali e produttive intese quali condizioni caratterizzate da esiti spaziali e relazionali. Nel rilevare la polarizzazione di alcuni processi e i racconti diversificati di funzioni e trame dei diversi paesaggi romani nonostante il carattere accentratore della città. Il carattere omogeneo dei suoi territori, ha seguito direttrici di sviluppo profondamente eterogenee che hanno determinato scenari insediativi e infrastrutturali che hanno concorso alla costruzione di paesaggi molteplici. È così che, ragionando sul rapporto tra sistemi insediativi e agricoltura, le autrici guardano alle forme dell'abitare riconoscendo l'importanza delle dinamiche di trasformazione e la necessità di un'azione pubblica capace di governare questa dialettica, azione sulla quale lasciano aperto uno spazio di riflessione futura.
- *Vazzoler* mette in discussione il concetto di metropoli contemporanea calato su Roma, mostrando come, attraverso incremento demografico e trasformazioni insediative, le pratiche che attraversano il territorio romano – pratiche di flussi e pendolarismo – possano restituire la lettura di una città possibile, un territorio abitativo e dinamico, non pura sede residenziale ma centro di traiettorie, pratiche e ridefinizioni. Analizzando i flussi e le traiettorie del pendolarismo, la città non risulta più catalizzatore unico, ma non riuscendo a definire perfettamente origini e destinazioni, aperto resto lo spazio per inquadrare queste nuove forme di città emergenti, gli usi che le connotano e le pratiche che ne conseguono.
- *Crisi* analizza il fenomeno dello *sprawl* urbano e la retrocessione di questo in occasione della recente crisi economica che ha portato al crollo dei valori immobiliari, all'arresto della crescita della città compatta e della sua dinamica diffusiva, a ringiovanimento abitativo ed a una stabile ripresa della

crescita demografica nel *core* cittadino. In particolare, riprendendo il policentrismo romano, tale fenomeno potrebbe rappresentare l'occasione per favorire mixtè sociale e funzionale nelle aree da riqualificare, collegate e rese accessibili su trasporto pubblico, e sostenendo la concentrazione di funzioni residenziali, commerciali e direzionali nell'ambito delle aree urbane alternative al centro storico; ma questo è un punto su cui sarà necessario incentrare la riflessione per capirne più nitidamente le implicazioni in termini di coesione sociale e ricadute sulla qualità della vita.

- *Delpiron* ci espone il ruolo del trasporto pubblico nel processo di riconfigurazione delle istituzioni locali di governo della città metropolitana. Comparando Roma, Parigi e Lione, mette in luce punti di forza e di debolezza, chiarendo dove approcci *supply-based* o *service-based* possono fare la differenza nel governo locale. Il ragionamento si apre poi alle sfide future del ripensare l'azione pubblica a Roma in particolare per quanto concerne due ambiti precisi: l'organizzazione e la regolamentazione delle relazioni tra i diversi livelli di azione pubblica (nazionale, regionale, locale e metropolitana), ma anche il ripensamento dell'articolazione tra trasporto pubblico e urbanizzazione della Capitale.
- *Busti* riprende il progetto strategico denominato 'modello Roma' e spiega, attraverso gli interventi spaziali conseguiti al Piano Regolatore, le direzioni di sviluppo romane in termine di policentrismo e di strategie costruite sulle centralità urbane e metropolitane. Nell'evidenziare l'azione strategica del governo locale come un processo fatto di continui e marginali pratiche di cambiamento, spiega la trasformazione fisica del territorio romano facendo luce sulla necessità di continuare a indagare gli strumenti reali di pianificazione, i modelli per il governo della città e le strategie che ne conseguono.
- *Baioni*, dal canto suo, parla del meccanismo delle compensazioni urbanistiche che hanno talmente messo in luce le debolezze dell'urbanistica capitolina da generare non solo pesanti ipoteche sulle scelte future, ma anche da far chiaramente luce sul fatto che tutti risultino perdenti, cittadini e imprese, così come amministratori e tecnici. L'immobilismo è quello che risulta da questo meccanismo mai compiuto e fallimentare che amplia i divari tra interessi economici e domanda sociale allontanando la pianificazione urbanistica da idee differenti di sviluppo locale più centrate su una visione civica. Queste considerazioni aprono il dibattito su quali siano le intenzioni e gli strumenti della pianificazione che possono assumere un ruolo centrale nella pianificazione romana.

La seconda, *governance e modelli di sviluppo urbani*, contiene cinque interventi.

- *Sampaolo* passando in rassegna le principali vicende che hanno afflitto la città romana. Disegnando un quadro preoccupante sul fronte economico, edilizio/immobiliare, occupazionale e politico, prova a fare chiarezza su una serie di processi adattivi e reattivi silenziosi e spesso poco auto-evidenti su cui è necessario riflettere per parlare di sviluppo locale a tutto punto. Primi tra tutti i fattori legati alla connettività e ai flussi, in particolare per l'alta velocità e i collegamenti arei internazionali, ma anche fenomeni di offerta ricettiva



diffusa, spesso non regolamentata, l'imprenditorialità straniera, il boom del *food* o l'esplosione di start up e imprese innovative. Quello che sembra necessario, in questo contributo, non è solo sviluppare il dibattito su le grandi scelte di sviluppo, ma anche su quali spazi e percorsi possano essere battuti per superare la logica della rendita stimolando l'autoimprenditorialità, la messa a reddito del patrimonio edilizio in chiave turistica, l'incentivazione dell'innovazione economica e sociale.

- *Violante e Vicari*, adottando una prospettiva di sociologia fiscale, provano a spiegare come, nonostante i fenomeni corruttivi abbiano palesemente mostrato un declino della città inquadrandola nel modello classico di crisi fiscale, possano essere rintracciati degli elementi di continuità nello sviluppo della città tuttavia non ancora pienamente distaccabili da volontà politiche e scenari futuri di soluzione per evitare il dissesto; punti, questi ultimi, sui quali una riflessione si fa urgente.
- *D'Albergo, Moini e Pizzò* discutono il processo di policy relativo alla realizzazione dello stadio della A:S: Roma, iniziativa privata che ha richiamato intense relazioni con gli attori pubblici, mostrando attraverso questo caso continuità e discontinuità nel regime dell'Urbe. Maggiore politicizzazione, maggiore visibilità nella sfera pubblica dei processi decisivi, maggiore forza nel legame tra economia, politica e spazio, maggiore commistione pubblico-privata tanto locale quanto nazionale e sovranazionale, sono solo alcuni dei processi attivati e che lasciano aperto il campo a nuove e più articolate riflessioni.
- *Amadio e De Leo* trattano le sfide aperte dall'aumento delle disuguaglianze e della povertà alla scala urbana proponendo uno strumento analitico-interpretativo e strategie di intervento non basate su approcci caritatevoli e rimedi. Attraverso il modello della deprivazione per piccole aree di origine anglosassone, le autrici propongono una mappa delle marginalità multiple per selezionare aree prioritarie su cui incentrare l'attenzione della pianificazione locale. Il deficit di conoscenza nell'azione pubblica e di strumenti adatti a produrla in maniera adeguata sono il punto di partenza su cui sviluppare un'agenda consapevole per la città romana.
- *Tomassi* riprende la dialettica centro e periferie per spiegare le disuguaglianze emergenti nel contesto romano e prova a spiegarne gli esiti attraverso le scelte politiche evidenziando una netta polarizzazione elettorale che accompagna la nuova geografia socio-economica dell'area metropolitana romana. Le segmentazioni delle preferenze politiche seguono le segmentazioni del territorio attraversato da differenti livelli di qualità urbana. Pertanto, è attraverso la capacità dell'azione pubblica di incidere su queste segmentazioni che traiettorie di sviluppo possono essere immaginate.

La sezione dedicata a *crisi, pratiche e politiche dell'abitare* è caratterizzata da cinque contributi.

- L'associazione *ETICity* tratta di Ostiense come esempio della breve storia industriale di fine secolo scorso nella Capitale. Attraverso la conflittualità che caratterizza il suo processo attuale di riconversione e trasformazione,

centra il suo contributo sulla necessità di recuperare lo spazio non solo nella sua connotazione fisica, ma anche nella sua memoria collettiva evitando quella forma di amnesia territoriale che si fa minaccia costante. I concetti di territorio in sospeso, spazi dell'abbandono, brandizzazione e comportamenti predatori si sostituiscono ai concetti di riqualificazione, riuso, rifunzionalizzazione. Viene descritto un territorio in attesa delle condizioni di convenienza più che volto a rilanciare la tutela dell'interesse collettivo e contrastare il rischio di speculazione. In questo gli oggetti futuri di riflessione restano la necessità di mettere a sistema una visione comune per la cittadinanza e non per l'interesse di profitto di pochi.

- *Puccini* discute della possibilità di definire un nuovo modello nazionale per le politiche abitative a partire all'emergenza romana che ha portato all'attenzione con tutta la sua forza la crisi del ceto medio attuale e la necessità di creare ancora per non lasciare che i costi sociali delle nuove disuguaglianze gravino solo su questo e non sugli attori pubblici che dovrebbero governarne il processo. Predisporre un'efficace risoluzione dell'emergenza abitativa evitando la logica del ghetto e della concentrazione del disagio sociale è un elemento di criticità che è difficile da scardinare e ripensare saldamente, pertanto è su questo che la riflessione deve puntare i suoi sforzi.
- *Annunziata* chiarisce il fenomeno dello sfratto dal punto di vista dell'espulsione urbana e della narrazione degli attori asserendo la necessità di articolare la discussione attorno a queste questioni in quanto meccanismi di riproduzione della povertà tra i meno studiati dalle scienze sociali. Le forme di solidarietà tra diversi gruppi sociali, le conflittualità aperte, gli spazi di negoziazione, la giustizia spaziale e quella sociale, le finestre di opportunità che riorganizzano le politiche di prevenzione allo sgombero, sono gli oggetti richiamati in campo e che richiedono attenzione e ulteriore indagine.
- *Davoli* espone la questione abitativa e le nuove forme dell'abitare come alternativa al processo di impoverimento della popolazione ponendo al centro le occupazioni a scopo abitativo di natura collettiva che hanno trovato ostacolo nell'attore pubblico e nelle forme poste in essere di solidarietà e mutuo-aiuto. Andando oltre la retorica della legalità e ponendo al centro le organizzazioni di movimento per il diritto all'abitare, indaga la gestione del territorio urbano, i conflitti, le dinamiche, l'organizzazione e le finalità politiche dei soggetti coinvolti nelle dinamiche descritte. Stigmatizzazione e criminalizzazione del fenomeno sono tra gli elementi da combattere e per farlo concretamente una conoscenza più profonda diventa necessaria.
- *Allegretti* parla di un sistema partecipativo incompleto sviluppando un'analisi particolareggiata delle dinamiche politiche attualmente pervadenti la città e della necessità di recuperare la memoria storica della partecipazione cittadina oltre che alimentare l'attuale spinta della giunta penta-stellata, dichiarando la necessità di ragionare lucidamente su passato, presente e futuro delle dinamiche amministrative e di governance romane.

La quarta sezione si compone di ulteriori sei interventi e mette al centro *beni comuni, conflittualità e informalità urbane*.

- Il gruppo *Celata, Coletti, Hendrickson e Sanna* si muove verso il campo delle iniziative community-based sottolineando i risultati da queste ottenuti a Roma in merito a capitale sociale, inclusione e partecipazione politica sottolineando il valore che tali iniziative possono avere sull'auto-organizzazione e il governo dal basso della città, nonché su potenzialità, criticità e rapporto conflittuale di tali iniziative con le istituzioni pubbliche. Una forma di cittadinanza attiva oggetto di grande attenzione nella letteratura, tralasciando tuttavia alcune intenzionalità che travalicano gli effetti che in genere si attribuiscono a queste. Anche il ruolo che tali iniziative possono assumere nei processi di innovazione e governo locale o il loro rapporto con le politiche pubbliche sono temi toccati e lasciati aperti alla discussione futura che possa portare realmente al centro della città chi questa la vive e la sperimenta.
- *Nur* analizza la crisi strutturale e multiforme della città di Roma relazionando crisi economica e politica alle forme di resilienza che fanno proprie le pratiche un tempo appartenenti all'antagonismo e oggi appannaggio del ceto medio. Autogoverno e mutualismo vengono a contrastare le carenze della politica e della partecipazione e diventano argine allo spettro della mobilità discendente che sempre più pervasivamente minaccia il ceto medio ora 'disagiato'. Ancora da definire, però, restano le possibilità aperte da queste nuove forme di resilienza tra il figurarsi come sinonimi di una rinascita democratica oppure come dirette emanazioni dell'ordine post-politico.
- *Alteri, Cirulli e Raffini* espongono attraverso uno studio di caso la trasformazione pervasiva degli attori dei movimenti urbani romani collegati al diritto alla città all'indomani dell'esplosione del caso 'Mafia Capitale' e della vittoria del Movimento 5 Stelle alle amministrative del giugno 2016. Crisi di rappresentanza e dilagare delle moltitudini pongono all'evidenza gli effetti più diretti della crisi delle tradizionali organizzazioni collettive dietro i quali è necessario continuare a riflettere e articolare la nuova governance urbana.
- *Pietroletti* mette al centro della sua discussione le policy sui beni comuni, la co-governance urbana e la ridefinizione degli ambiti di democrazia rappresentativa. La questione aperta resta per tutto il contributo legata alla capacità delle amministrazioni, dei soggetti politici tradizionali e della società civile più generale, di partecipare attivamente ad una riforma della governance. Questo perché nelle pratiche e nei discorsi i beni comuni così come l'amministrazione condivisa restano retorica più che fondamento dell'azione pubblica, ed è per scardinare tale dinamica che molti spazi di riflessione restano aperti.
- *Iaione, De Nictolis e De Angelis* espongono la governance policentrica e collaborativa dei beni comuni a Roma. Descrivendo la sperimentazione di un processo di co-governance nella città e mettendo in luce la centralità del fattore culturale come collante dell'esperienza, gli autori lasciano aperto il dibattito su cosa sia realmente interesse locale e come possano essere realmente gestite l'aggregazione di comunità e l'innovazione civica.
- *Simoncini* ripercorre la storia del Patrimonio immobiliare romano, in particolare di quello indisponibile in concessione, oggi oggetto di pratiche di

informalità che dal basso hanno generato usi collettivi fondati su condivisione, inclusione e cooperazione. Minacciati di cancellazione su impulso di un'imminente regolamentazione statale con conseguente messa a reddito, la riflessione lascia spazi di apertura sui criteri e le finalità di questa operazione e sugli effetti nei termini della teoria dei beni comuni (privatizzazione, centralizzazione auto-organizzazione, per citarne alcuni).

L'ultima sezione è dedicata a *transizioni e nuovi problemi pubblici* e raccoglie cinque contributi.

- *Strollo e Munafò* sviscerano la problematica del consumo del suolo, dei processi di urbanizzazione, rispetto ai servizi ecosistemici risultando elemento imprescindibile per l'attuale pianificazione urbanistica utile a riorientare le scelte in termini di riuso, riqualificazione e rigenerazione del patrimonio edilizio e urbano esistente. In questi termini, la riflessione accurata e meticolosa sul territorio comunale porta all'evidenza le principali criticità romane, imponendo la necessità di riflettere sugli impatti futuri di tale situazione in termini di sostenibilità, resilienza e capacità di adattamento.
- Il gruppo *La Vigna, Bonfà, Martelli e Ticconi*, invece, pone al centro del dibattito l'uso del sottosuolo cittadino e della gestione delle acque sotterranee come sfida scientifica, socio-economica, culturale ed etica a nuove forme di resilienza urbana. Gli autori sottolineano il ruolo della conoscenza per il miglioramento dell'azione pubblica, della resilienza cittadina e della consapevolezza di chi la città la vive; e proprio in funzione di una conoscenza sempre più articolata che vanno mossi futuri sforzi di ricerca anche in questo ambito.
- *Nessi* si interessa alle politiche di transizione energetica che, basandosi su strumenti standardizzati, hanno per effetto l'omogeneizzazione dello spazio urbano finalizzata alla realizzazione di un modello di rete urbana particolarmente decentrato. Proponendo l'analisi del Masterplan di Rifkin, l'autrice sottolinea la discrepanza tra modello operativo globale e locale per effetto di forme di resilienza, nonché l'importanza degli attori locali nella realizzazione del modello stesso e nell'individuazione delle opzioni tecnologiche, infrastrutturali e politiche. Questi restano tuttavia temi di dibattito che allo stato attuale ancora non hanno trovato sviluppo in soluzioni definitive.
- Il gruppo *Ombuen, Filpa, Barbieri, Benelli, Camerata, De Ioris, Pandolfi e Reggio*, si interessa al cambiamento climatico e alle conseguenze in termini di politiche di vulnerabilità climatica urbana. Gli autori evidenziano elementi di innovazione e discontinuità che i temi del cambiamento climatico possono introdurre sulle politiche urbane e sui futuri percorsi di sviluppo della città. I percorsi di adattamento e le modalità di definizione di azioni di incremento della resilienza sono spunti sviscerati nei loro effetti sulle politiche di rigenerazione urbana in contesti locali esposti al rischio idraulico, ma sono e restano elementi da continuare a dibattere per portare anche le scienze sociali sul terreno delle sfide aperte già alle scienze della natura proprio dal cambiamento climatico.
- Il gruppo *Rosato, Di Pietro, La porta, Lavalle, Pollino e Tofani*, incentrano il

loro contributo sugli strumenti di supporto alle decisioni nell'analisi del rischio a Roma, sistema urbano che vede l'aumento della resilienza anche dei sistemi infrastrutturali quali quelli delle forniture di elettricità e acqua, mobilità o telecomunicazioni. Sistemi previsionali operativi del rischio sui sistemi infrastrutturali per effetto di eventi naturali o inattesi sono sempre più necessari per garantire una maggiore resilienza dei sistemi urbani. Il loro perfezionamento e la messa a regime sono gli oggetti centrali che lasciano spazi di discussione aperti nel dibattito futuro.

Ricchezza e diversificazione di punti di vista, discipline, temi, argomentazioni e modalità di trattazioni restano del tutto evidenti, lasciando al lettore lo spazio di visualizzazione della potenziale articolazione del dibattito su Roma, un dibattito che se messo a sistema può costituire la base conoscitiva ad oggi ancora scarna di cui il governo della città e la società civile sente espressa necessità.

### Riferimenti bibliografici

- Amaturo E. (1989), *L'analisi delle corrispondenze lessicali*, In Id. 1989, *Analyse des données e analisi dei dati nelle scienze sociali*, Centro Scientifico Editore, Torino, pp. 55-75.
- Amaturo E., Punziano G. (2013), *Content analysis. Tra comunicazione e politica*, Ledizioni, Milano.
- Amaturo E., Punziano G. (2016) *IMixed Methods nella ricerca sociale*, Carocci, Roma.
- Benzécri J. P. (1973), *L'analyse des données*, Vol. 2., Dunod, Paris.
- Losito G. (1996), *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Vol. 1, FrancoAngeli, Milano.
- Punziano G. (2018), Salute, mobilità, istruzione: strategie per le aree interne, *Scienze Regionali. Italian Journal of Regional Science*.
- Rositi F. (1988), *Analisi del contenuto*, in Livolsi M., Rositi F. (a cura di), *La ricerca sull'industria culturale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Tipaldo G. (2014), *L'analisi del contenuto e i mass media*, Il Mulino, Bologna.





LA MAPPA  
DI ROMA IN  
TRANSIZIONE



# ESPERIENZE DI MAPPATURA

**#mapparoma**  
<http://mapparoma.blogspot.com>

"L'esperimento che abbiamo voluto chiamare #mapparoma rispecchia la nostra volontà di condividere una finestra sulle reali differenze esistenti nella città, sulle caratteristiche e le dinamiche di un territorio grande e complesso. Proprio per questo, non ci limiteremo a guardare alle diversità tra i Municipi, che è l'analisi più abituale, ma andremo al maggior dettaglio possibile, cercando di utilizzare dati sia a livello dei singoli quartieri sia puntuali e georeferenziati."

**CO-Roma**  
<http://co-roma.it>

CO-Roma è un progetto di LabGov - LABoratorio per la GOVernance della città come un bene comune, in collaborazione con studenti universitari, associazioni locali, istituzioni e professionisti/imprenditori, la pubblica amministrazione e imprese. Lo scopo ultimo è quello di elaborare, disegnare e sperimentare una strategia di governance dei beni comuni urbani idonea a configurare "la città e il territorio di Roma come beni comuni".

**ReTer - Reti e Territorio**  
<https://www.reter.info>

Progetto di cartografia critica e collaborativa. Obiettivo è far incontrare in un ambiente condiviso, indipendente e non profit le azioni isolate di mappatura attive in rete e sul territorio.

**Roma é tutta Roma**  
<http://bit.do/eJGw>

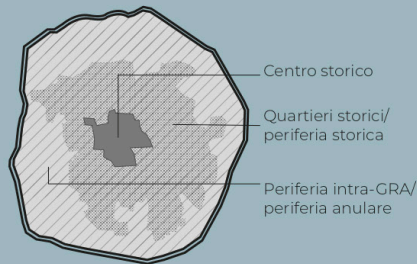
Crowdsourced mapping.

**Zappata Romana**  
<http://www.zappataromana.net>

Dal 2010 il sito Zappata Romana censisce le esperienze di community garden romane - ad oggi risultano mappati 102 giardini condivisi e 31 giardini spot.

**Carta della Città Pubblica**  
<http://www.urbanistica.comune.roma.it/carta-citta-pubblica.html>

## LEGENDA



- Aree di concentrazione alloggi
- Centra
- Comple parten
- "Aree o
- Servizi region
- Metropol

UPA 0.2.1

UPA 0.3.1

Roma

FR3

UPA 0.1.1

GRA

SCOMBERO, via Curtatone  
 cfr. MAPPA DELLE OCCUPAZIONI ABITATIVE  
 Teatro Valle  
 Cinema Palazzo  
 Cinema America

FR5

FR1

Fiume Tevere  
 Piana delizia del Tevere

UPA 0.4

Eur Castello

Ostiens

Stadio A.S. Roma

Ostia Nord

Acilia

Corviale

Trullo

Prima Verde

Borghese di

Labaro - Prima Porta

Roma-Via



#CarovanadellePeriferie  
#trasportopubblico  
#CartadellaVulnerabilitàClimatica  
#Atlantedelleperiferie  
#retedimonitoraggiodelleacquesotterranee  
#patrimonioimmobiliarepubblico  
#cartaidrogeologica  
#compensazioni  
#centro/periferia

# Città Metropolitana di Roma

#governance  
#areeverdi

#sgomberi

#benicomuni

#gestionesostenibile

#PaesaggiStoriciUrbani

#serviziecosistemici

#occupazioniabitative

#politicheurbane

#analisi del rischio

#faldaacquifera

#consumodisuolo

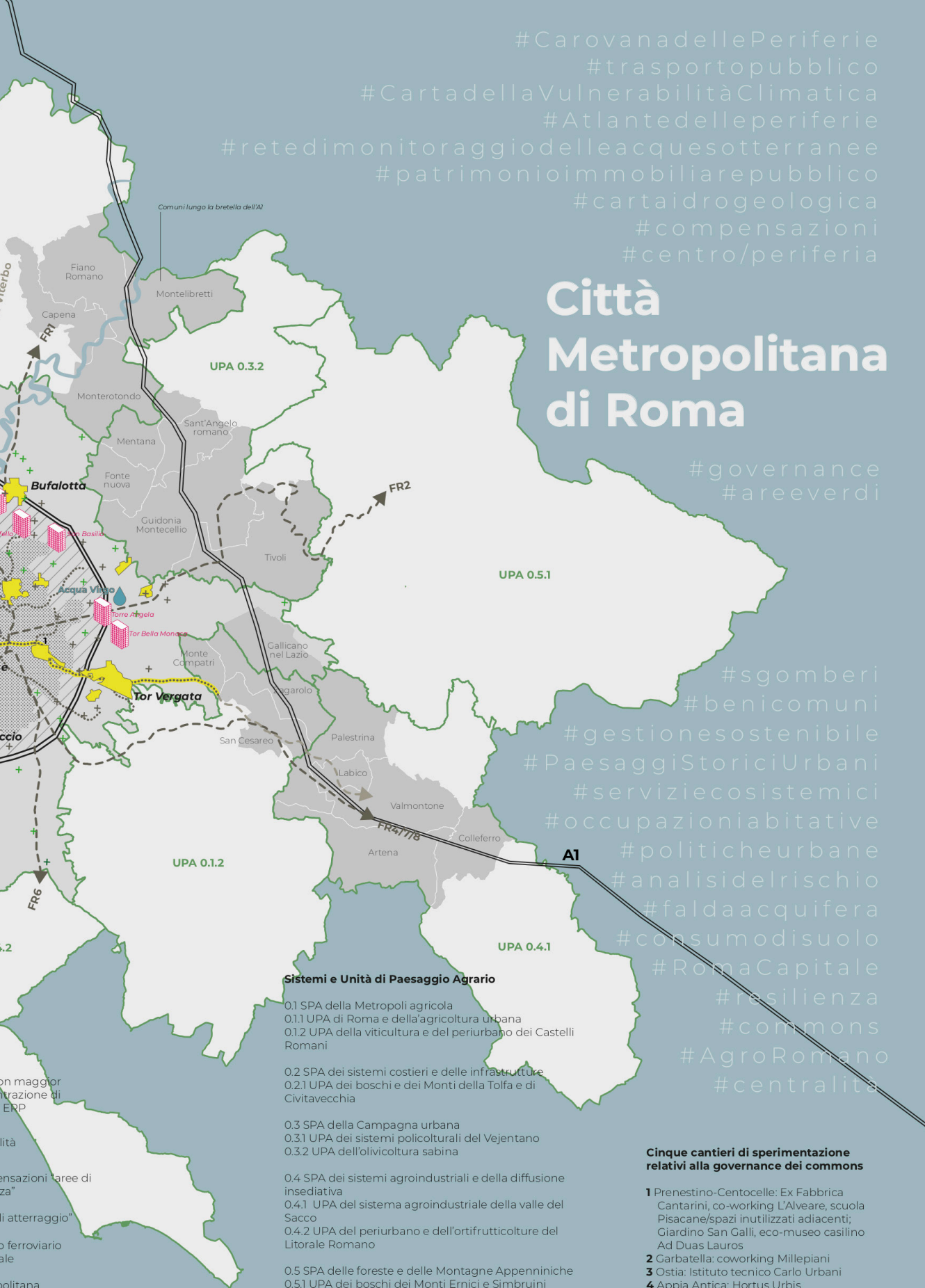
#RomaCapitale

#resilienza

#commons

#AgroRomano

#centralità



## Sistemi e Unità di Paesaggio Agrario

0.1 SPA della Metropoli agricola  
0.1.1 UPA di Roma e della agricoltura urbana  
0.1.2 UPA della viticoltura e del periurbano dei Castelli Romani

0.2 SPA dei sistemi costieri e delle infrastrutture  
0.2.1 UPA dei boschi e dei Monti della Tolfa e di Civitavecchia

0.3 SPA della Campagna urbana  
0.3.1 UPA dei sistemi policolture del Vejentano  
0.3.2 UPA dell'olivicoltura sabina

0.4 SPA dei sistemi agroindustriali e della diffusione insediativa

0.4.1 UPA del sistema agroindustriale della valle del Sacco  
0.4.2 UPA del periurbano e dell'ortofrutticoltura del Litorale Romano

0.5 SPA delle foreste e delle Montagne Appenniniche  
0.5.1 UPA dei boschi dei Monti Ernici e Simbruini

## Cinque cantieri di sperimentazione relativi alla governance dei commons

- 1 Prenestino-Centocelle: Ex Fabbrica Cantarini, co-working L'Alveare, scuola Pisacane/spazi inutilizzati adiacenti; Giardino San Galli, eco-museo casilino Ad Duas Lauros
- 2 Garbatella: coworking Millepiani
- 3 Ostia: Istituto tecnico Carlo Urbani
- 4 Appia Antica: Hortus Urbis





**AUTORI**



### **Alessandro Coppola**

GSSI – Gran Sasso Science Institute

### **Gabriella Punziano**

Università degli Studi di Napoli Federico II

Dipartimento di Scienze Sociali

### **Giovanni Allegretti**

Università di Coimbra

Centro de Estudos Sociais (CES)

### **Edoardo Altavilla**

GSSI – Gran Sasso Science Institute

### **Luca Alteri**

Sapienza Università di Roma

Istituto di Studi Politici “S. Pio V”

### **Irene Amadio**

Sapienza Università di Roma

PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura

### **Sandra Annunziata (1979 - 2019)**

Università degli Studi Roma Tre

Dipartimento di Architettura

### **Mauro Baioni**

Università degli Studi Roma Tre

### **Lorenzo Barbieri**

Università degli Studi Roma Tre

Dipartimento di Architettura

### **Federica Benelli**

Università degli Studi Roma Tre

Dipartimento di Architettura

### **Isidoro Bonfà**

Roma Capitale

Dipartimento Tutela Ambientale – Ufficio Programmazione Bonifica  
siti inquinati e Geologia Ambientale

### **Martina Busti**

GSSI – Gran Sasso Science Institute

### **Flavio Camerata**

Università degli Studi Roma Tre

Dipartimento di Architettura

### **Giovanni Caudo**

Università degli Studi Roma Tre

### **Aurora Cavallo**

Universitas Mercatorum

### **Filippo Celata**

Sapienza Università di Roma

Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza

### **Carlo Cellamare**

Sapienza Università di Roma

DICEA – Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale

### **Adriano Cirulli**

Università Telematica Internazionale Uninettuno

Istituto di Studi Politici “S. Pio V”

### **Raffaella Coletti**

Sapienza Università di Roma

Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza

### **Mara Cossu**

ETICity - Exploring Territories, Imagining the City

### **Massimiliano Crisci**

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)  
Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS)

### **Ernesto d'Albergo**

Sapienza – Università degli Studi di Roma  
DISSE - Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

### **Chiara Davoli**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

### **Chiara De Angelis**

LabGov

### **Daniela De Ioris**

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Architettura

### **Daniela De Leo**

Sapienza Università di Roma  
PDTA - Dipartimento di Pianificazione, Design e Tecnologia dell'Architettura

### **Aurélien Delpirou**

Ecole d'urbanisme de Paris (université Paris-Est)  
Lab'Urba  
Ecole française de Rome

### **Elena De Nictolis**

Luiss  
Department of Political Science

### **Benedetta Di Donato**

Sapienza Università di Roma  
DiAP - Dipartimento di Architettura e Progetto

### **Antonio Di Pietro**

ENEA

Laboratorio per l'Analisi e la Protezione delle Infrastrutture Critiche,  
Centro Ricerche Casaccia

### **Andrea Filpa**

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Architettura

### **Cary Y. Hendrickson**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza

### **Christian Iaione**

UniMarconi & Luiss  
Department of Political Science

### **Luigi La Porta**

ENEA

Laboratorio per l'Analisi e la Protezione delle Infrastrutture Critiche

### **Luisa Lavallo**

ENEA

Laboratorio per l'Analisi e la Protezione delle Infrastrutture Critiche

### **Francesco La Vigna**

Roma Capitale

Dipartimento Tutela Ambientale – Ufficio Geologia e Idrogeologia  
Ambientale

### **Silvia Lucciarini**

Sapienza Università di Roma

Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

### **Simona Martelli**

Roma Capitale

Dipartimento Tutela Ambientale – Ufficio Bonifica Siti Inquinati

### **Giulio Moini**

Sapienza Università di Roma  
DISSE - Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

### **Viola Mordenti**

ETICity - Exploring Territories, Imagining the City

### **Michele Munafò**

ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

### **Hélène Nessi**

Université Paris Ouest Nanterre  
LAVUE – Laboratoire Ville Urbanisme Environnement, Équipe  
Mosaïque

### **Nadia Nur**

Istat

### **Simone Ombuen**

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Architettura

### **Giulia Pandolfi**

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Architettura

### **Giulia Pietroletti**

Sapienza Università di Roma  
Dipartimento di Scienze Politiche

### **Barbara Pizzo**

Sapienza Università di Roma  
PDTa – Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia  
dell'architettura

### **Maurizio Pollino**

ENEA  
Laboratorio per l'Analisi e la Protezione delle Infrastrutture Critiche,  
Centro Ricerche Casaccia



## **Chiara Prevete**

LabGov

Luiss

## **Enrico Puccini**

Sapienza Università di Roma

DAAC - Dipartimento di Architettura e analisi delle città

## **Luca Raffini**

Università degli Studi di Genova

Istituto di Studi Politici "S. Pio V"

## **Paola Reggio**

Università degli Studi Roma Tre

Dipartimento di Architettura

## **Vittorio Rosato**

ENEA

Laboratorio per l'Analisi e la Protezione delle Infrastrutture Critiche,

Centro Ricerche Casaccia

## **Stefano Sampaolo**

Fondazione Censis

## **Venere Stefania Sanna**

Sapienza Università di Roma

Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza

## **Stefano Simoncini**

Unimol

Dipartimento di Bioscienze e territorio

## **Andrea Strollo**

Sapienza Università di Roma

DiAP - Dipartimento di Architettura e Progetto

**Lucilla Ticconi**

Roma Capitale

Dipartimento Tutela Ambientale – Ufficio Inquinamento diffuso e fondo geochimico

**Alberto Tofani**

ENEA

Laboratorio per l'Analisi e la Protezione delle Infrastrutture Critiche,  
Centro Ricerche Casaccia

**Federico Tomassi**

Agenzia per la Coesione Territoriale

**Nicola Vazzoler**

Università degli Studi Roma Tre

Dipartimento di Architettura

**Pietro Vicari**

Università di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo Scienze Territoriali

**Alberto Violante**

Istat



# Crediti

## **ROMA IN TRANSIZIONE**

### **Government, strategies, metabolisms and life frames of a capital city**

3-4 aprile 2017

GRAN SASSO SCIENCE INSTITUTE

Social Sciences Research Unit

viale Francesco Crispi 7, L'Aquila

romaintransizione@gssi.it

#### Organizzatori

Alessandro Coppola (GSSI e Politecnico di Milano)

Edoardo Altavilla (GSSI)

Martina Busti (GSSI)

Crazia Di Giovanni (GSSI)

Gabriella Punziano (GSSI)

#### Comitato Scientifico

Alessandro Coppola (GSSI e Politecnico di Milano)

Ernesto d'Albergo (Sapienza Università di Roma)

Mattia Diletti (Sapienza Università di Roma)

Giovanni Caudo (Università di Roma Tre)

Carlo Cellamare (Sapienza Università di Roma)

Silvia Lucciarini (Sapienza Università di Roma)

## Ringraziamenti

Questo volume é il frutto di un lavoro autenticamente collettivo e quindi come tale ha portato i due curatori a contrarre molti debiti.

Un primo affettuoso ringraziamento va ai membri del comitato scientifico - Giovanni Caudo, Carlo Cellamare, Ernesto D'Albergo, Mattia Diletti, Silvia Lucciarini - la cui generosa partecipazione alla concezione del progetto, alla sua organizzazione e infine al lungo processo di produzione del volume é stata decisiva.

Un ringraziamento altrettanto affettuoso va anche a tutti gli autori, che hanno partecipato con serietà e disponibilità sia al seminario sia alla produzione e revisione dei testi ed a chi - Grazia Di Giovanni, Martina Busti, Edoardo Altavilla - ha partecipato alla sua preparazione ed organizzazione. Infine grazie a Serena Vicari, Giorgio Piccinato e Francesco Chiodelli, che hanno preso parte alle discussioni contribuendo alla riuscita scientifica del progetto.

Infine, grazie al Gran Sasso Science Institute che ha sostenuto ed assicurato il successo organizzativo dell'intero progetto e a Cecilia Saibene ed ai suoi colleghi di Planum che hanno lavorato con qualità e costanza a un testo lungo e complesso.







# VOLUME 2

**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](http://www.planum.net)