

ROMA IN TRANSIZIONE

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

a cura di
Alessandro Coppola
Gabriella Punziano



ROMA IN TRANSIZIONE

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

a cura di
Alessandro Coppola
Gabriella Punziano



Crediti

Roma in Transizione.

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

A cura di Alessandro Coppola e Gabriella Punziano

Prima edizione pubblicata in Novembre 2018

Pubblicazione disponibile su www.planum.net, Planum Publisher

ISBN 9788899237134

© Copyright 2018

Planum publisher 
www.planum.net
Roma - Milano

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

Foto di copertina: © Francesca Cozzi

Con il supporto di:



Indice

VOLUME 1

Alessandro Coppola e Gabriella Punziano

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

1 | Suoli e strategie spaziali

Giovanni Caudo

31 | Roma in transizione, più facile distruggerla che comprenderla

Aurora Cavallo, Benedetta Di Donato

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

Nicola Vazzoler

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

Massimiliano Crisci

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

Aurélien Delpirou

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

Martina Busti

101 | Le centralità di Roma: strategia e prassi

Mauro Baioni

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

Indice

2 | Governance e modelli di sviluppo urbani

Mattia Diletti

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

Stefano Sampaolo

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

Pietro Vicari, Alberto Violante

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

Ernesto d'Albergo, Giulio Moini, Barbara Pizzo

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

Irene Amadio, Daniela De Leo

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

Federico Tomassi

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

Edoardo Altavilla, Barbara Pizzo

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

3 | Crisi, pratiche e politiche dell'abitare

Silvia Lucciarini

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

Indice

ETICity

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

Enrico Puccini

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

Sandra Annunziata

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

Chiara Davoli

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

Giovanni Allegretti

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

VOLUME 2

4 | Beni comuni, conflittualità e informalità urbane

Carlo Cellamare

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

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

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

Nadia Nur

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

Indice

Luca Alteri, Adriano Cirulli, Luca Raffini

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

Giulia Petroletti

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

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

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

Stefano Simoncini

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

5 | Transizioni e nuovi problemi pubblici

Alessandro Coppola

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

Andrea Strollo e Michele Munafò

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

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

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

Indice

Hélène Nessi

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

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

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

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

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

Alessandro Coppola

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

Gabriella Punziano

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

586 | Autori

Abstract

Negli ultimi 20 anni, la trasformazione di Roma è stata accompagnata da percorsi partecipativi, che hanno avuto nel tempo carattere discontinuo, riflettendo le peculiarità dei diversi governi locali che li hanno promossi. Il saggio, che ha come fuoco centrale le sperimentazioni della gestione Veltroni (quando Roma ha rappresentato una delle espressioni più significative di un periodo cruciale per la partecipazione in Italia) recupera la memoria di alcuni importanti percorsi, e cerca di enucleare elementi di continuità, di novità e di contiguità che possano interagire con le nuove proposte di strumenti di partecipazione che vedono il Movimento 5 Stelle come nuovo propulsore. Il testo mostra come l'attenzione ai temi della rigenerazione urbana e della partecipazione alle politiche di governo del territorio ha teso gradualmente ad essere sostituita da un'idea di partecipazione intesa come garanzia di trasparenza e accesso all'informazione, in cui l'enfasi è centrata sulle forme di democrazia diretta e di controllo sociale dell'amministrazione, piuttosto che sulla co-progettazione.

In the last 20 years, several participatory processes accompanied the transformation of Rome. Their nature, discontinuous over time, well reflects the peculiarities of the different local governments that promoted them. This essay, which mainly focuses on the experiments carried on during Veltroni's mandate (when Rome represented one of the most significant expressions of a crucial period for participation in Italy) recovers the memory of some important processes, and seeks to identify elements of continuity, novelty and contiguity that can interact with the new proposals of participation tools which the 5 Star Movement has been driving in recent years. The text shows how attention to the themes of urban regeneration and participation in local government's policies gradually tended to be replaced by an idea of participation as a guarantee of transparency and access to information, whose emphasis is mostly centred on the forms of direct democracy and social oversight of institutions by citizens, rather than on co-planning and co-design.

Cercando radici di futuro? Memorie di un “sistema partecipativo” incompleto

1 | Introduzione

Il 4 aprile 2017, in una conferenza stampa alla presenza della sindaca Virginia Raggi, l'Assessora alla 'Roma Semplice' Flavia Marzano e il parlamentare del Movimento Cinque Stelle Riccardo Fraccaro hanno presentato una proposta di deliberazione per modificare lo Statuto Comunale indirizzata ad aumentare, riformare e coordinare gli strumenti di democrazia diretta e partecipativa a servizio del cittadino¹. La proposta, con il lemma “Passeremo dalla città di ‘Mafia Capitale’ a ‘Roma Capitale della democrazia diretta e della trasparenza’”², ha suscitato virulenti attacchi sulla stampa locale e nazionale. Essa ipotizza l'introduzione nello Statuto di strumenti regolamentati di democrazia diretta quali il referendum propositivo, abrogativo e consultivo senza o le petizioni popolari elettroniche, e prevede di disciplinare politiche di dialogo sociale di solito poco formalizzate in atti politico-amministrativi di inquadramento, come il bilancio partecipativo. Si tratta, quindi, di una proposta ‘di sistema’, che correttamente sceglie uno strumento fondativo e valoriale come lo Statuto³ per provocare un dibattito sulla necessità di rivedere e aggiornare i modi in cui si possono esercitare l'iniziativa e il controllo popolare a partire dai diritti e dalle regole stabilite nella “Carta Costituzionale” dell'istituzione locale⁴.

La principale ragione esplicitata per avanzare con tale modifica risiede non tanto nel lungo periodo di ridotta intensità partecipativa determinatosi tra il governo Alemanno (giugno 2008/maggio 2013) e l'amministrazione non eletta del

1 Firmata dal presidente della commissione Roma Capitale Sturni e da altri 16 membri del Gruppo consiliare M5S, è visibile in: <https://aspettarestanca.files.wordpress.com/2017/06/proposta-delibera-modifica-statuto-roma-capitale.pdf>.

2 http://www.beppegrillo.it/2017/04/qui_roma5stelle_da_mafia_capitale_alla_democrazia_diretta.html.

3 Il cui ultimo aggiornamento risale alla deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013.

4 https://www.comune.roma.it/pcr/it/seg_gen_dir_gin_cap_in_po.page.

commissario Tronca (novembre 2015/giugno 2016), ma soprattutto nel fatto che l'ultimo significativo aggiornamento degli Istituti di Partecipazione e di Iniziativa Popolare previsti dallo statuto riguarda un Regolamento attuativo del 1994⁵. Ossia un atto legato a un'epoca lontana anni luce dalle esigenze dell'attuale periodo storico, strettamente connessa agli albori del "governo dei sindaci" inaugurato dalla nuova legge elettorale municipale sull'elezione diretta del 1993⁶.

Come prevedibile, la dimensione digitale della partecipazione (in parte ispirandosi all'esempio del Governo e del Parlamento britannico e dell'Amministrazione statunitense) risulta dominante nella proposta del 2017, sia per la dichiarata necessità di ottimizzare un nuovo quadro di strumenti offerti dalla rivoluzione tecnologico-comunicativa rappresentata - a partire dal 2006 - dal paradigma del Web 2.0, sia perché pare ben corrispondere a uno specifico tratto dell'identità (per lo meno in termini di retorica auto-rappresentativa) della forza che guida l'amministrazione capitolina dal giugno 2016.

La proposta costituisce anche uno sviluppo - atteso e non rinviabile - di vari punti del programma di mandato della Sindaca Raggi, in cui le 27 menzioni del termine "partecipazione" hanno contribuito a creare aspettative sull'apertura dell'amministrazione al coinvolgimento dei cittadini nella strutturazione delle politiche urbane⁷, nel quadro di una "gestione onesta, trasparente, partecipata, ispirata a principi di legalità, vera economicità ed efficienza delle opere pubbliche" e di un aumento degli "standard qualitativi e di gestione dello spazio verde"⁸.

Nelle presentazioni scritte e orali dell'iniziativa di riforma immaginata dalla nuova maggioranza capitolina colpisce il fatto di non essere presenti riferimenti all'attivismo partecipativo che ha preceduto il periodo sopra menzionato, in particolare ai mandati dei sindaci Rutelli (dicembre 1993/gennaio 2001) e Veltroni (giugno 2001/febbraio 2008). Si tratta di un esibito 'vuoto di memoria', ossia di un'assenza programmatica di riferimenti alle esperienze passate testate - con i loro pregi e difetti - sul territorio della capitale e in altre città del paese.

In tale quadro, il presente saggio punta a recuperare la memoria di alcune sperimentazioni di un periodo cruciale per la partecipazione in Italia, che ha trovato nel Comune di Roma una delle espressioni più significative nel contesto

5 Il Regolamento del 2006 sul coinvolgimento nei cittadini nelle trasformazioni urbanistiche non incide sulla revisione statutaria.

6 Legge 25 marzo 1993, n. 81 e successive modificazioni (per esempio, L. n.415/1993 e L. n.490/1993).

7 Tra gli impegni del Programma di mandato, si cita una maggiore partecipazione dei cittadini attraverso l'uso di internet, l'analisi delle piattaforme e dei metodi di partecipazione e votazione conosciuti ed utilizzati in altre amministrazioni ed enti italiani e stranieri, la riforma degli strumenti di partecipazione previsti per Roma Capitale con riforma integrale del regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare e modifica dello Statuto di Roma Capitale approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 101 del 14 giugno 1994.

8 Nel Programma di mandato si entra a volte in dettagli, come la promozione dei gruppi di acquisto solidale, l'istituzione di un Tavolo Partecipato per l'individuazione di una nuova spiaggia per cani o la creazione di forum di discussione fra i giovani e l'Amministrazione per favorire la loro partecipazione alle scelte politiche. Si parla anche confusamente di bilancio partecipato, a volte sovrappoendolo all'idea di specifiche forme di tutela alla povertà come il 'Reddito di cittadinanza comunale'.

nazionale (Allegretti e Frascaroli, 2006), e cerca di farla interagire con il discorso sotteso dalla nuova ondata di ipotesi di percorsi e strumenti di partecipazione che vede il Movimento 5 Stelle come nuovo motore propulsore nell'area capitolina⁹. Ancorché il testo non proponga una vera e propria comparazione (impossibile perché dovrebbe mettere a confronto strumenti ancora sulla carta con altri che hanno prodotto effetti consolidati in oltre un decennio), esso cerca di enucleare elementi di continuità, di novità e di eventuale contiguità che potrebbero tradursi – attraverso un'azione di recupero e approfondimento di quanto sperimentato nel passato – in una proposta più completa e 'sistemica' di coinvolgimento degli abitanti del territorio romano nella concezione e gestione delle politiche pubbliche e degli strumenti pianificatori destinati all'amministrazione della capitale.

L'articolo mette a fuoco, soprattutto, il periodo che va dall'elezione del Sindaco Walter Veltroni al 'grande tradimento' consumato nel 2008 con le sue dimissioni (rassegnate per concorrere da candidato a primo ministro alle elezioni parlamentari nazionali), che possono essere viste come una violazione del 'patto' con la cittadinanza sotteso dalla nuova disciplina elettorale (Caciagli e Di Virgilio, 2005; Barbera, 1994). Il filo rosso che lega le diverse riflessioni passa per il riconoscimento del fatto che, nell'ultimo ventennio, la sfera delle politiche di promozione istituzionale della partecipazione civica ha risentito dell'instabilità e dei solidi mutamenti di direzione politico-ideologica delle amministrazioni capitoline succedutesi in questo periodo, vivendo gli stessi alti e bassi sperimentati a livello nazionale. Infatti, dopo l'epoca rutelliano/veltroniana, che ha coinciso con gli anni d'oro del movimento altermondialista e neomunicipalista e si è caratterizzata come quella segnata dalla maggiore diffusione di nuove pratiche partecipative, si è passati al periodo di totale black-out dell'amministrazione di centro-destra guidata da Alemanno, per poi rianimare (gradualmente e lentamente) alcuni focolai di attenzione con l'avvento dell'amministrazione Marino (2013-2015) e imprimere un nuovo mutamento di direzione, oggi, con il governo pentastellato. Forme e approcci partecipativi sono inevitabilmente cambiati nel tempo, e - in parte - rispecchiano ciò che è avvenuto nel quadro più ampio della trasformazione socio-istituzionale del Paese. Ossia, le pratiche partecipative messe in campo dall'amministrazione capitolina (che potremmo definire 'per invito', in opposizione alle intense pratiche partecipative autorganizzate 'per irruzione', secondo la definizione proposta da Ibarra e Blas, 2006) hanno teso a passare dall'attenzione ai temi della rigenerazione urbana e della partecipazione alle politiche di governo del territorio, a una partecipazione intesa come garanzia di trasparenza e accesso all'informazione, con un'attenzione più rivolta alle forme di democrazia diretta e a quelle di controllo sociale dell'amministrazione, rispetto alla co-progettazione e alle forme di democrazia partecipativa del passato.

⁹ Va ricordato che, sulla base della legge 7 aprile 2014, n. 56, dal 2015 la Giunta di Roma guida anche l'omonima area metropolitana, la più popolosa tra le 14 del Paese (oltre 4.3 milioni di abitanti).

2 | Quale logica partecipativa nel periodo d'oro della partecipazione per invito?

Quando, nel giugno 2001, il neosindaco Valter Veltroni inizia il suo mandato alla guida di una composita maggioranza di forze di centro-sinistra, il quadro evolutivo del decentramento italiano è in un momento importante del suo sviluppo. La Legge Costituzionale n. 3 che riforma il Titolo V della Costituzione è stata appena approvata¹⁰, e Roma si dota di un nuovo Statuto comunale¹¹ e di una riordino delle 19 circoscrizioni, riarticolate territorialmente, parzialmente consolidate nelle competenze e ridefinite simbolicamente come “Municipi”¹². Il clima politico-culturale risulta proficuo ad un ripensamento delle funzioni della capitale e del rafforzamento di uno spontaneo policentrismo, in un quadro dominato dal nascere di importanti reti neomunicipaliste e di teorie di ‘federalismo solidale dal basso’ (Magnaghi, 2000). Si è parlato di quel periodo come degli ‘anni di Porto Alegre’: un’epoca di fermenti legati al protagonismo dei movimenti sociali e di una nuova classe di giovani politici progressisti. Anni in cui si costituisce la Rete del Nuovo Municipio¹³, la rivista “Carta” apre un’edizione specifica su Roma per leggere con un taglio altermondialista le trasformazioni della capitale, e vari amministratori italiani si recano alle diverse edizioni del Forum Sociale Mondiale e del parallelo Forum delle Autorità Locali per l’Inclusione Sociale, a cui lo stesso sindaco Veltroni (2002) e molti rappresentanti dei municipi capitolini (in particolare degli ex Municipi X e XI, Cinecittà e Garbatella) prendono parte, almeno fino al 2007.

L’equilibrata composizione delle deleghe tra le diverse anime della maggioranza politica capitolina prevede da subito, in capo al Partito della Rifondazione Comunista, un assessorato anomalo (con compiti a metà tra ambito territoriale e tematico) che unisce competenze su Politiche per le Periferie, Sviluppo Locale e Lavoro. In virtù di tali responsabilità, legate alla necessità di un dialogo costante con il forte tessuto di sindacati, associazionismo locale e comitati di quartiere esistente a Roma, l’Assessore delegato Luigi Nieri inizia – con particolare forza a partire dal 2002 – vari programmi e progetti che lo accreditano come Assessore alla Partecipazione della capitale, ancorché la delega non fosse definita in questa forma.

Nelle negoziazioni con i rappresentanti di Rifondazione Comunista, il Sindaco Veltroni si impegna a dare centralità ad azioni di promozione della partecipazione, a scale differenti del territorio urbano. Viene così pattuito un *twin approach*, un programma di intervento che agisce su due binari:

10 Sarà poi promulgata dal Presidente della Repubblica il 18 ottobre 2001, entrando in vigore l’8 novembre 2001.

11 Approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 122 del 17 luglio 2000.

12 Con Delibera del Consiglio Comunale n. 22 (19/01/2001), sulla base della riforma del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL, Dlgs n. 267/2000). Con delibera n.11 dell’11 marzo 2013, l’Assemblea Capitolina porterà i Municipi da 19 a 15, in virtù di alcuni accorpamenti, in linea con il nuovo statuto approvato con deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013.

13 <http://www.nuovomunicipio.net>.

1. Da un lato, il tempo ‘medio-lungo’ della istituzionalizzazione di alcune pratiche di dialogo sociale (negoziata con il sistema dei partiti e della società organizzata), perché possano agire gradualmente sugli strumenti strutturanti di programmazione e gestione della città;
2. Dall’altro, il ‘tempo ravvicinato’ degli eventi culturali e delle trasformazioni dei tessuti urbani di vicinato, che richiedono sia un impegno partecipativo ‘a piè d’opera’ che elementi di programmazione a scala minore. Tali atti risultano più attrattivi per i cittadini perché intervengono in modo diretto e visibile sul miglioramento della qualità della vita quotidiana, richiedendo talora anche la costruzione di ‘strutture permanenti’ (case della città, case dei municipi, laboratori di quartiere, etc.) intorno a cui articolare nel tempo le azioni partecipative perché siano percepite come occasioni di ricostruzione identitaria delle diverse parti della città, e non solo come interventi istituzionali di gestione del territorio.

Nel loro insieme, le due strategie – che differiscono sia per un fattore di ‘scala’ che per il ‘respiro temporale’ della loro possibilità di concreta attuazione – costituiscono un nuovo ‘approccio culturale’ alla relazione centro-periferia, collocandosi in un periodo che (anche a scala nazionale e regionale) risulta ricco di fermenti e di offerte di nuovi strumenti sperimentali per trattare la riqualificazione territoriale e la pianificazione complessa, come i Contratti di Quartiere, i Programmi Comunitari URBAN etc. Entrambe le linee di sviluppo finiscono per entrare in campi dell’azione comunale di spettanza di altri assessorati e forze politiche (urbanistica e sviluppo territoriale, cultura, mobilità), con il rischio di generare conflitti di competenze tra membri dell’esecutivo, tanto più in un periodo in cui la capitale si sta organizzando per redigere un nuovo Piano Regolatore Generale atteso da oltre 40 anni. La forza del sindaco, e il suo impegno a dare forme nuove alla partecipazione civica, si rivelano centrali per non neutralizzare le innovazioni a causa di conflitti tra i suoi diversi collaboratori.

2.1 | Partecipazione e atti d’indirizzo

Come immaginabile, il primo asse d’intervento (segnato da un approccio ‘istituzionalizzante’ al coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche) produrrà solo lentamente i suoi risultati. Il principale sarà il *Regolamento di partecipazione dei cittadini alla trasformazione urbana*, approvato con delibera n° 57 del 2/3/2006 e tuttora vigente¹⁴. La stesura, avviata nel 2003 in seno all’assessorato alle Politiche per le Periferie, si mantiene sottotraccia, per timore che renderlo pubblico possa coalizzare contro le sue previsioni una serie di potentati cittadini, e in particolare alcuni apparati dirigenziali interni alla macchina municipale. Paradossalmente per un documento che si occupa di partecipazione civica, l’approccio ‘realista’ scelto dall’amministrazione per ridurre gli ostacoli all’approvazione lo ha reso un documento poco partecipato nella stesura, essendo i contributi provenienti soprattutto dal “Tavolo Verde” attivato presso l’Assessorato alle Periferie (fatto

¹⁴ https://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/DelibCC_n57_06_regolamento_della_partecipazione.pdf.

da associazioni ambientaliste e legate alle nuove economie) e dal lavoro di funzionari e consulenti dei dipartimenti XIV e XV del Comune. Questo percorso spiega come mai la proposta n. 254 della Giunta¹⁵ viene presentata solo due anni dopo l'inizio della stesura¹⁶, dopo aver passato in silenzio il vaglio dell'Ufficio Legale e di molte strutture interne dei vari assessorati toccati dai temi centrali del Regolamento. Seppur diluito rispetto al taglio iniziale impresso dall'Assessore Nieri per favorire un elevato coinvolgimento dei cittadini su ampi spettri di atti pubblici, il Regolamento mantiene l'impianto originale, che si 'abbeverava' a molte sperimentazioni del secondo asse di politiche attuate dalla giunta capitolina tra il 2001 e il 2008. La sua approvazione non è un prodotto isolato - procedendo, peraltro, in parallelo a quella del nuovo Piano Regolatore Generale¹⁷ -, ma si connette a pratiche convergenti di ambito municipale ed è approvata quasi all'unanimità dal Consiglio Comunale il 6 febbraio 2006¹⁸, in un teso clima pre-elettorale. Inoltre, il Regolamento ha un carattere 'generatore', nella misura in cui la sua articolazione - tesa a favorire livelli differenziati di arene di dialogo sociale - prevede la creazione di spazi e processi che saranno poi gradualmente forgiati e 'riempiti di senso' in termini partecipativi (soprattutto dopo la parentesi del governo Alemanno 2008-2013) come la Casa della Città (art. 5), il sistema informativo territoriale (art. 6), e varie procedure strutturate intorno ai principi della massima informazione, della necessaria consultazione, della progettazione partecipata e dell'indispensabilità del monitoraggio e della verifica del rispetto delle previsioni dello stesso Regolamento (artt. 7-11).

L'insieme degli atti 'd'indirizzo' che compongono il primo asse di intervento della giunta Veltroni sul tema della partecipazione civica riguarda la manutenzione e il rafforzamento di un approccio (già chiaro negli articoli 6-9 dello Statuto cittadino) che vede gli spazi di partecipazione come un diritto che deve essere garantito non solo ai residenti formali del comune di Roma, ma a molti di coloro che interagiscono con il territorio con intensità e su base quotidiana (immigrati residenti, lavoratori pendolari, studenti etc.). In tal senso, i documenti strategici dell'amministrazione capitolina tendono a collocarsi in una visione che guarda alla partecipazione civica come elemento centrale di un processo di conquista del "diritto alla città" (Harvey, 2012) che, in parallelo, si va consolidando nel paese come approccio alternativo al *mainstream* sviluppatista di molti governi locali, regionali e nazionali attraverso il lavoro della Rete del Nuovo Municipio (e successivamente della Società dei Territorialisti), i siti web di 'Planum' e di 'Eddyburg'¹⁹ (che si vanno affermando in quegli anni come riferimento centrale

15 Intitolata (in forma un po' involuta e timida) 'Regolamento per l'attivazione del processo di partecipazione dei cittadini alle scelte di trasformazione urbana'.

16 Dec. G.C. del 13 ottobre 2005 n. 205.

17 Seppur non si possa parlare di un piano redatto partecipativamente, esso è risultato molto più dialogico di altri piani italiani, e ha contato su oltre 100 presentazioni pubbliche in varie fasi della stesura (2003-2006), di un parallelo Piano Regolatore dei Bambini e delle Bambine, e di un periodo per le osservazioni (oltre 7000, delle quali 25% accolte) maggiore di quello stipulato inizialmente.

18 Delibera 37/2006.

19 Cfr. www.planum.net e www.eddyburg.it.

per pratiche del territorio progressiste) e una serie di movimenti sociali radicali come le Tute Bianche, la branca italiana dell'Alleanza Internazionale degli Abitanti e gruppi forti sul territorio della capitale come *Action-Diritti in Movimento* o il Coordinamento cittadino di Lotta per la Casa di Roma²⁰.

2.2 | L'ampio spettro di pratiche partecipative legate al 'farsi' e 'rifarsi' della città

L'inclusione di un approccio partecipativo in documenti d'indirizzo e regolamenti che governano alcune procedure amministrative non avviene *ex nihilo*, partendo da una riflessione teorica o da un compromesso politico, ma s'innesta su 'sperimentazioni concrete' e sui limiti e le opportunità osservate durante un quinquennio di politiche e progetti incentrati non solo sulla ricerca di soluzioni consensuali ad alcuni problemi urbani, ma anche sulla costruzione del 'senso della cittadinanza' inteso come condizione 'sostanziale' per la realizzazione di politiche di sostenibilità (nelle sue dimensioni al contempo sociali, economiche e ambientali). Tale approccio alle politiche partecipative, che valorizza il loro potenziale pedagogico, prende spunto – nelle strategie dell'Assessorato alle Periferie del periodo 2001-2006 – dalla constatazione (ben espressa in un documento CRESME) che «Roma è una città multipla e complessa, ei suoi cittadini hanno un 'uso accorciato' degli spazi urbani (che) riguarda pochi luoghi» e fa sì che la città «sia percepita per 'punti', 'micro aree' e percorsi di accesso» e «la conoscenza di un luogo, la familiarità che ne deriva e la probabilità di riconoscere e di essere riconosciuti diventano valori urbani, indipendentemente dalla qualità del luogo», determinando un peculiare principio di 'acuta' identità residenziale che vale «tanto per i distretti centrali quanto per quelli in periferia, per le zone ricche di funzioni come per quelle più povere[...]» (CRESME, 2003: 198)²¹.

Quest'ottica sviluppa e perfeziona un nucleo di idee che avevano iniziato a farsi strada nel secondo mandato del primo sindaco di Roma eletto direttamente, Francesco Rutelli. Costui, con l'obiettivo di raggiungere un pubblico più vasto di cittadini e far dialogare maggiormente saperi esperti e saperi d'uso del territorio, aveva aperto nuovi spazi di ascolto e decisione, iniziando a cofinanziare i primi interventi-pilota di programmi europei (come l'Urban) tesi a diffondere metodologie d'intervento integrato per la riqualificazione - allo stesso tempo fisica, sociale ed economica – di alcune periferie cittadine. In tali casi, gli approcci partecipativi tendevano a limitarsi a fasi avanzate della trasformazione del territorio, svolgendosi a piè d'opera e in fase di cantierizzazione, senza influire sufficiente sulle fasi di pianificazione e monitoraggio dei risultati.

Durante la seconda amministrazione di Rutelli (1997-2001) e nella prima di Veltroni (2001-2005), il dialogo sociale si è lentamente spostato a fasi anteriori della decisione, specie nel momento in cui non ha riguardato più solo eventi e

20 Cfr. <http://ita.habitants.org>, <https://www.facebook.com/Action-Diritti-in-Movimento-157381365951>, <https://www.coordinamento.info>.

21 Come scrive Cellamare (2006: 3), «da dicotomia centro-periferia e il suo significato vengono incisivamente messi in discussione [...] anche se la struttura che irradia dal centro e la genesi storica non sembra rifiutare questo concetto».

finanziamenti straordinari, ma una pratica quotidiana della gestione ordinaria del territorio. Il passaggio semantico dal dialogo limitato ad associazioni formalmente riconosciute e gruppi informali altamente organizzati alla ricerca di un contatto anche 'individuale' con gli abitanti del territorio (anche nella loro veste di utenti dei servizi pubblici) ha teso a generare nuovi supporti per dialogare con le istituzioni, affiancando ai tradizionali strumenti informatici, agli incontri su appuntamento con personale tecnico e/o politico, e alle fasi di osservazione degli strumenti pianificatori utilizzati, nuovi spazi e procedimenti in cui, in occasione del contatto con le istituzioni, è possibile anche rafforzare orizzontalmente lo scambio di opinioni e la costruzione di relazioni con altri cittadini e organismi sociali organizzati.

In un tale quadro, inizia a prender forma l'idea che la partecipazione degli abitanti alle scelte debba incidere anche sulla formazione delle "politiche" (e non più solo su progetti singoli), anche e soprattutto per non disperdere in conflitti sterili le energie di forze sociali i cui approcci di base hanno una matrice prevalente 'antagonista' o 'disobbediente' (Allegretti, 2006: 22). Questo obiettivo, soprattutto a partire dal 2001, ha visto intervenire come importante protagonista la mediazione delle strutture municipali, che in molti casi sono andate rivelandosi come spazi fondamentali per promuovere un maggior grado di collaborazione con i territori locali, favorendo rapporti costruttivi di fiducia reciproca tra rappresentanti di istituzioni e cittadini non organizzati, ma anche centri sociali autogestiti o gruppi e associazioni che definivano il proprio approccio particolare nell'intersezione tra elementi di «ribellione, rivolta sociale e partecipazione (...) strumentale alla costruzione di nuove società attraverso lo sviluppo di pratiche conflittuali» (Smeriglio 2006, p. 99)²².

La creazione – durante il secondo mandato Rutelli - dell'Ufficio Speciale per la Partecipazione e i Laboratori (USPEL) attivò una rete di sperimentazioni partecipative centrata su 17 Laboratori di vicinato²³ e in corsi di formazione-azione sulle tecniche di pianificazione partecipata per i tecnici comunali. L'ambizioso programma "Periferia Partecipata" di Veltroni si struttura da subito in processi di pianificazione tematica legati a luoghi specifici della città e offre diversi strumenti di dialogo sociale, anche in relazione a strumenti di pianificazione 'complessa', legati a finanziamenti europei, statali e regionali.

Durante i mandati politici di Veltroni, il progetto 'Periferia Partecipata' ricorre all'uso di alcune principali famiglie di strumenti per la riabilitazione condivisa della periferia. Tra queste:

(a) I 'Contratti di Quartiere', programmi innovativi di recupero urbano tesi a favorire l'intervento coordinato di diverse amministrazioni (Stato, Comune,

22 Non a caso, la citazione è tratta da un libro del Presidente del Municipio XI che maggiormente ha contribuito a questa mediazione, per esempio attraverso la costruzione di pratiche di mutuo apprendimento sui temi della crisi abitativa tra movimenti sociali radicali e funzionari pubblici del Municipio preposti alle politiche sociali.

23 Formalizzati da un atto del Consiglio Comunale dell'aprile 1996 e da una convenzione-quadro tra il Comune di Roma e l'Università di Roma Tre, per rafforzare la ricerca nel settore della comunicazione e della pianificazione interattiva con i cittadini.

Regione, agenzie proprietarie di alloggi popolari come ATER, enti privati) per migliorare la qualità della vita e degli spazi, favorendo lo sviluppo locale.

(b) I ‘Laboratori territoriali’, strutture decentrate di carattere “permanente” che perfezionano i precedenti Laboratori di Quartiere (da Rutelli tra il 1996 e il 2001 con poche risorse e personale non sempre esperto e motivato)²⁴. Essi propongono l’apertura di un dialogo con le comunità locali sui temi della pianificazione partecipata, sull’organizzazione e la gestione del territorio e sulle campagne che promuovono nuova consapevolezza in campo ambientale, ponendosi come punti di riferimento stabili, spazi di mediazione di interessi e conflitti, e vettori di “outreach” (attraverso sondaggi di opinione, inchieste, feste, eventi culturali) per allargare l’interesse pubblico al di là degli attori sociali più organizzati e motivati.

(c) Piani di recupero e completamento di “Zone O”. Intervengono in 70 aree auto-costruite delle periferie romane, per completarne i tessuti urbani (servizi, reti ed infrastrutture primarie e secondarie) dietro accordi per la cessione gratuita al Comune di aree libere e la creazione di consorzi per la gestione e il reinvestimento *in loco* dei fondi versati dai privati per ottenere la regolarizzazione fondiaria.

(d) I cosiddetti ‘Lavori deducibili’. Puntano a garantire che i cittadini di aree periferiche incomplete possano curare l’urbanizzazione del proprio quartiere in forma diretta, deducendo la spesa da oneri e imposte dovute al comune. Al 2008, oltre 40.000 famiglie si sono costituite in 140 consorzi locali per costruire parchi, fognature, impianti di depurazione e fitodepurazione, sistemi idrici, ecc .

(e) La linea d’intervento ‘Piazze e spazi urbani’, nel dare continuità alla precedente sperimentazione chiamata ‘Centopiazze’, mette in moto 65 interventi (tra il 2002 e il 2008) includendo, nel dialogo ‘a piè d’opera’ con gli abitanti dei dintorni, criteri di compatibilità eco-ambientale e un articolato processo di informazione, sostenuto da sequenze fotografiche dell’evoluzione del cantiere sul sito web del Comune, per dare fiducia e avvio a partenariati per la gestione e la manutenzione condivisa degli spazi su base locale.

(f) Il programma di ‘auto-recupero a scopi residenziali’, creato per riqualificare edifici pubblici in disuso a fini residenziali con tecnologie e materiali ecocompatibili. Al 2008, oltre 10 interventi (163 unità abitative) hanno contato su processi di dialogo sociale con cooperative di costruzione per adattare vecchi edifici, valorizzando le competenze di movimenti organizzati di occupazione con i quali in passato le istituzioni pubbliche avevano difficoltà a negoziare.

(g) Il ‘Pierrebi’ (Piano Regolatore per le Bambine e i Bambini). Pur coordinato dall’Assessorato alla pianificazione guidato da Roberto Morassut, ha interagito con ‘Periferia Partecipata’ tra il 1997 e il 2003, lavorando con scuole e circoscrizioni per conoscere problemi e aspettative dei cittadini più giovani sulla trasformazione della città²⁵.

(h) ‘Paesaggi e identità delle periferie’ ha puntato alla valorizzazione delle risorse storiche e paesaggistiche fuori dal centro storico per recuperare un rapporto

²⁴ La «chiusura» dei vecchi Laboratori è stata raramente contestata dagli abitanti, a causa della marginalità che non li aveva resi veri “centri di decisione” delle politiche territoriali (Allegretti, 2006).

²⁵ <http://www.ecodallecitta.it/notizie/770/pierrebi-i-bambini-hanno-un-piano-1997-2003/>.

corretto tra cittadini e identità dei luoghi dell'abitare. In tale ottica ha lavorato su spazi 'metonimici' di alto valore simbolico come la 'Collina della Pace' (un 'ecomostro' confiscato a un leggendario gruppo della criminalità organizzata), la Città dell'Altraeconomia (negli ex-macelli di Testaccio), Prato Fiorito (un tratto della rete ecologica a est di Roma, ripianificato con l'ausilio del Dipartimento di Biologia Vegetale de 'La Sapienza'), il Parco Alessandrino (per ricostruire il tessuto che unisce gli insediamenti lungo l'Acquedotto omonimo e migliorare un importante snodo del sistema archeologico), il Boulevard Laurentino (con la distruzione simbolica di alcuni "ponti" inutilizzati) o la riorganizzazione di spazi comuni nel 'serpentone residenziale' di Corviale.

Merita sottolineare che gli investimenti in comunicazione ed eventi legati alla valorizzazione dei luoghi periferici di Roma (che negli anni in cui Nieri era assessore arrivano a rappresentare quasi un terzo del budget del Dipartimento XIX) hanno messo in moto stretti legami tra il processo di riqualificazione urbana e i campi della cultura, dell'arte e della creatività, al fine di scoprire risorse inaspettate per rafforzare i processi di costruzione dell'identità locale. Entrano in questa categoria progetti culturali strutturati nel tempo, come "Cinema di Raccordo", "Di scena la periferia", "Docfest" o "Fuoricentro Festival" (tesi a occupare piazze, parchi e spazi della periferia di Roma per coinvolgere i cittadini nei luoghi di vita), i manuali di pianificazione partecipata "La città intelligente", le "Guide Tematiche Itinerari di Periferia", la Guida "Fa la cosa giusta" (per analizzare annualmente il panorama in rapida crescita delle pratiche di economia solidale) e "L'Atlante delle Periferie" (nella sua doppia versione stampata e web-based) – un Sistema Informativo Geografico mirato a socializzare informazioni sul territorio della periferia romana.

3 | Dal silenzio alla lenta resurrezione

Le azioni evidenziate nel paragrafo precedente restano in gran parte circoscritte ai due mandati del sindaco Veltroni, per una convergenza di ragioni che ha come epicentro – dopo le dimissioni dello stesso per concorrere alle elezioni parlamentari – l'elezione di Gianni Alemanno, legato a una coalizione di partiti del centro-destra che governerà fino a giugno 2011. Non solo il tema della partecipazione non ha rilievo nel programma di mandato del nuovo sindaco (e nella distribuzione delle deleghe assessorili), ma vari percorsi intrapresi in precedenza tendono a esaurirsi in forma naturale con la chiusura della stagione dei finanziamenti per interventi complessi di riqualificazione urbana (Contratti di Quartiere, iniziativa URBAN), mentre il mutare delle regole europee sulle gare d'appalto per opere pubbliche rende quasi impossibile proseguire l'opera dei consorzi delle Zone O sugli stessi binari di partecipazione/partenariato sperimentati durante il programma "Periferia Partecipata". Durante l'amministrazione Alemanno, ciò che resta (e, parzialmente, si potenzia) dei percorsi partecipativi degli anni 2002-2006 sono le sperimentazioni municipali, e in particolare quelle di alcuni municipi governati da una variegata coalizione di partiti progressisti (il III, il IV, il IX, il X e l'XI, soprattutto). Infatti, per breve tempo, il pluralismo politico che regna al livello più basso della scala istituzionale trova nuovi percorsi di

valorizzazione della sussidiarietà nell'appoggio della Provincia e della Regione Lazio, ancora governate da coalizioni progressiste (Angeloni *et al.*, 2013). In particolare, in regione, l'Assessore con delega al Bilancio e alla Partecipazione (fino al 27 ottobre 2009, giorno della chiusura anticipata della legislatura a causa di uno scandalo che colpisce il governatore Marrazzo) è lo stesso Luigi Nieri – ideatore del programma 'Periferia Partecipata' nella capitale – che apre un ufficio di supporto a percorsi partecipativi (e, specialmente, a bilanci partecipativi) nei comuni laziali e nei municipi romani, con un investimento annuo stimabile in circa 16 milioni di € all'anno (cfr. Allegretti, 2011). Tale appoggio esterno viene meno con la sconfitta del centrosinistra alle elezioni regionali del 2010, quando la nuova Presidente Polverini - che governerà con una coalizione di centrodestra fino al marzo 2013 - sospende tutte le politiche partecipative portate avanti dall'apposito assessorato (pur permanendo formalmente in vigore alcune normative del 2005, tra cui quella sull'Altraeconomia, e quella che obbliga a percorsi partecipativi nell'approvazione del DPEF e dei bilanci annuali della Regione). La nuova compagine di centrosinistra eletta alle elezioni anticipate del 2013 non riprenderà nessuna delle iniziative dell'esecutivo Marrazzo, nonostante la presenza in giunta di nomi significativi della stagione partecipativa romana degli anni 2002-2008, come il vicepresidente Massimiliano Smeriglio.

A Roma, in un clima politico-culturale molto cambiato, gli unici tenui fili di continuità tra il periodo veltroniano e la gestione successiva riguardano gli obblighi posti dalla delibera n. 57 del 2006 (il Regolamento sulla partecipazione alle trasformazioni urbanistiche), mentre molte delle conquiste (dai Laboratori di Quartiere alla Città dell'Altra Economia) vengono svuotate di contenuti partecipativi fino a spegnersi. Ciò che sopravvive (non certo grazie alla sensibilità di Alemanno) mostra una certa lungimiranza della giunta Veltroni nell'aver puntato a sviluppare anche un asse 'istituente' della partecipazione che non ha prodotto risultati visibili durante il breve periodo di gestione del centrosinistra, ma si è resa vincolante (per esempio obbligando a forme di dialogo civico prima di approvare varianti al PRG) nel garantire un diritto alla consultazione dei cittadini proprio nel periodo più 'buio' della storia delle politiche partecipative.

Naturalmente, l'uso dei meccanismi consultivi – non retroilluminato da una volontà politica di dialogare con la società - genera forme partecipative formalistiche e di ridotta intensità, in guisa di 'ascolto selettivo'; ma i nuovi iter di consultazione obbligatoria almeno rallentano scelte e appetiti speculativi, obbligando i nuovi amministratori ad assumersi responsabilità davanti agli abitanti in diversi contesti locali.

Neppure l'elezione di Ignazio Marino a sindaco nel giugno 2013, alla guida di una coalizione ampliata di centrosinistra (e con vicesindaco l'ex assessore alle Periferie Luigi Nieri, che a metà mandato ritornerà ad avere la stessa delega del periodo veltroniano) riesce a riprendere la continuità interrotta. Nella nuova amministrazione capitolina (che, seppur non da subito, rimetterà in piedi una delega assessorile alla partecipazione) pare mancare sia una forte volontà di mettersi in gioco con processi partecipativi, sia le condizioni materiali per l'esercizio di un dialogo sereno e strutturato tra i cittadini e il comune. Quest'ultimo è stretto tra

problemi di bilancio, conflitti con il personale amministrativo, la destrutturazione e i debiti di molte delle agenzie partecipate ereditati dall'amministrazione precedente, e un soffocamento politico ad opera di alcuni degli stessi partiti che avrebbero dovuto sostenere il neo-sindaco, spinto a dimettersi il 31 ottobre del 2015.

Vale la pena rimarcare che – a suo modo – l'amministrazione Marino, avendo la necessità di 'concentrarsi' su un minor numero di azioni, si dà tre linee di azione prioritarie per riattivare un dialogo diretto con gli abitanti, ancorché in forma meno capillare e - rispetto al periodo Veltroni - più 'concertativa', ossia più legata al coinvolgimento di stakeholder/portatori e d'interessi già organizzati che non a cittadini che si impegnano a titolo individuale:

1. la prima riguarda la strutturazione della Casa della Città (all'interno della nuova zona di Uffici definita come Campidoglio 2, in zona Ostiense);
2. la seconda alcune delle azioni legate alla 'Strategia di Resilienza di Roma'²⁶, partita – sotto il coordinamento dell'Assessorato alla Trasformazione Urbana e l'appoggio della agenzia Risorse per Roma - con un lavoro di diagnosi del territorio per coglierne i punti di forza e di debolezza sistemici, e poi formalmente strutturata a gennaio 2015, pochi mesi prima della caduta anticipata del governo capitolino.
3. Il terzo asse partecipativo strutturato riguarda "le conferenze urbanistiche municipali" che molto devono all'impegno di singoli assessori (Caudo, 2017).

Il sindaco pare sempre il "grande assente" di tutte queste linee di azione. La partecipazione non appare per lui un oggetto di transazione con le forze della sua stessa coalizione, e la sua assenza indebolisce ognuna delle arene partecipative, perché rivela un sostanziale disinteresse strategico per questo campo, per di più proprio nel momento in cui si accentua (sia a livello nazionale che locale) un senso di estraneità della popolazione rispetto ai propri governanti. L'assenza di un city manager capace di coordinare tecnicamente le iniziative partecipative dei vari assessorati si fa ugualmente sentire.

Vale la pena rilevare che nella parentesi Marino è possibile rintracciare varie azioni interessanti collegate a percorsi decisionali partecipativi, anche tematicamente legate tra loro (specie in virtù dell'affiatamento mutuo di singoli assessori). Ad esempio, il Programma di Orti Condivisi e Spazi Verdi attivato dall'Assessora Marino (che conta con un Tavolo di guida e monitoraggio e con la scrittura del relativo Regolamento di Gestione), o l'inizio della stesura di un Regolamento per l'Amministrazione Condivisa dei Beni Comuni, coordinata dall'Assessore Paolo Masini. Lo stesso Luigi Nieri cerca di semplificare e dare interattività all'esperienza dell'Atlante delle Periferie con il progetto di *crowdsourced mapping* chiamato "Roma è tutta Roma"²⁷, basato sulla individuazione di spazi da valorizzare sentiti come beni comuni, anche al di fuori dei tradizionali circuiti storico-turistici

26 Il lavoro si è strutturato anche intorno alla Rete delle Città Resilienti e con il contributo dato a tal fine dalla Fondazione Rockefeller. cfr. <http://www.urbanistica.comune.roma.it/roma-resiliente.html>.

27 https://www.google.com/mymaps/viewer?mid=1fz925B9zaz--3TrVPoPYQ08ui14&hl=en_US.

centrali. Si tratta, spesso, di iniziative “centrifughe”, realizzate con soluzioni di “bricolage”, che paiono mancare di una regia comune e vivono di risorse scarse e di una cronica mancanza di investimento strategico del sindaco e dell’insieme della giunta, anche quando hanno alta visibilità internazionale come nel caso di *Roma Resiliente* (Coppola, 2016; Roma Resiliente, 2016).

Le “Conferenze urbanistiche municipali” rappresentano – in continuità con l’approccio centrato sulla mappatura di risorse locali – un’eccezione in termini di investimento strategico, e un interessante esempio di costruzione della sussidiarietà capace di valorizzare le energie innovative delle circoscrizioni, che durante il periodo Marino – in assenza di un Piano Sociale - rappresentano un avamposto di innovazione sociale e di maggiore sensibilità partecipativa e volontà riformatrice. Realizzate praticamente a costo zero, le Conferenze – seppur risentendo della qualità delle risorse interne messe in campo – mostrano la capacità di declinare una quindicina di temi urbani centrali nell’ambito dei municipi, ma anche valorizzare l’Agenzia *Risorse per Roma* e il team di *Roma Resiliente*, creando momenti di continuità anche con i redattori di progetti incompiuti precedenti come la Città dei Bambini. Ad esse si affiancano altri percorsi voluti dallo stesso assessore Giovanni Caudo, per rendere più condivise scelte strategiche come quelle del Master Plan sull’assetto spaziale-funzionale da dare alla trasformazione della vecchia Fiera o di alcune caserme periferiche restituite all’uso civile (AAVV, 2014). Nei tre anni della gestione Marino, complice anche un’attenzione civica crescente alle potenzialità vincolanti del Regolamento del 2006, il settore dell’urbanistica si impone, senza dubbio, come lo spazio migliore per la costruzione di “community vision”, proprio mentre le forze più a sinistra della coalizione di governo perdono smalto e capacità di proporre agli altri partiti continuità con gli anni tra il 1993 e il 2008, fino ad uscire dalla stessa maggioranza prima del crollo definitivo del governo capitolino.

Di questo periodo resta oggi molto poco. Il principale lascito è la Casa della Città, prevista dalla Delibera n. 57 del 2006 e immaginata come uno spazio polifonico e ben infrastrutturato con sale convegni, wifi gratuito e aule didattiche, ossia “un punto di incontro, di scambio e di informazione a disposizione dei cittadini per conoscere l’operato di Roma Capitale e acquisire informazioni sui più importanti progetti che interessano il territorio urbano”²⁸. Ufficialmente, si è venuta configurando come “luogo di ascolto, sperimentazione e promozione di un ampio dibattito incentrato sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione e sulla valorizzazione del patrimonio pubblico inteso come bene comune”, ossia una “casa di vetro” aperta a tutti dove “poter approfondire dal vivo i progetti di spicco dell’Amministrazione in maniera continuativa”(id.). Non un vero motore di percorsi partecipativi, quindi, ma un’infrastruttura utile ad azioni di ‘coinvolgimento’ soprattutto di associazioni, comitati, imprenditori, enti e istituzioni già organizzate “su programmi e progetti che nascono dalle effettive esigenze della città, a partire dai temi della valorizzazione del patrimonio pubblico, della rigenerazione urbana, della trasparenza e della partecipazione”.

²⁸ <http://www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW672193>.

Gradualmente, però, ha teso ad assumere il carattere di laboratorio urbano, servendo ad aggregare dibattiti sul nuovo Stadio, sulle piste ciclabili e le carte dei servizi, e diventando spazio privilegiato di eventi per la strutturazione del programma Roma Resiliente. Con la fine prematura del governo Marino (divenendo deposito di archivi dell'Ufficio Patrimonio), l'attività prevista è rimasta inconclusa, senza poter attivare quei percorsi partecipativi che la Giunta aveva immaginato su progetti legati alla riqualificazione del patrimonio esistente come l'ex Mattatoio, i Mercati Generali, la Caserma Guido Reni, l'ex fabbrica Mira Lanza, il Cinema Airone e altri ancora.

Molte le azioni rimaste incompiute, seppur deliberate e avviate da una giunta "che credeva di poter seminare avendo 5 anni davanti, ma è crollata prima di aver potuto iniziare a mietere"²⁹. Tra esse l'auto-recupero di 10 scuole in disuso con l'appoggio di 50 milioni di fondi regionali, e l'inizio della stesura del Regolamento sulla Cura e la Rigenerazione dei Beni Comuni, avviato in forma partecipativa con l'appoggio di LABSUS³⁰.

Si ha oggi l'impressione che il periodo di commissariamento di Roma – poco responsabilizzato davanti alla cittadinanza anche per via della natura stessa dell'incarico – abbia costituito un 'buco nero' di ampie proporzioni per la partecipazione, e persino per la concertazione, non riuscendo neppure a valorizzare il concetto di 'esperienza' legato al nome del Commissario, e a tradurlo in efficienza ed efficacia delle politiche.

In tale prospettiva, osservato dal prisma dell'approccio partecipativo alle politiche, il quinquennio apertosi con l'elezione della Sindaca Virginia Raggi e l'avvento della nuova forza politica del Movimento 5 Stelle è carico di aspettative, fin dalla distribuzione delle deleghe che ha riattivato quella alla Partecipazione Democratica, in carico all'assessora alla 'Roma Semplice', Flavia Marzano. La conferenza stampa di presentazione della proposta di revisione dello Statuto capitolino (citata nell'introduzione) è la prima e più formale uscita della nuova amministrazione sui temi partecipativi, ma va letta alla luce di una serie di operazioni 'sottotraccia' e di sperimentazioni più 'puntuali' condotte con cautela nel primo anno di governo della capitale. Le prime sono rappresentate soprattutto dalla costituzione di 4 gruppi di lavoro interni all'amministrazione (incluso uno sull'Open Government di diretta responsabilità dell'Assessora Marzano) per la costruzione di nuove regole per i vari percorsi partecipativi e la riattivazione del Forum per l'Innovazione previsto dal Regolamento degli Istituti di Partecipazione del '94³¹, in corso di rilancio su temi che vanno dall'ambiente al sociale. Tra le esperienze puntuali, vanno segnalate alcune con prevalenza di strumenti on-line (l'apertura del processo di costruzione del PUMS – Piano Urbano della Mobilità Sostenibile in cooperazione con la Regione, le consultazioni sulla riqualificazione di Viale Marconi da parte dell'Assessorato alla Città in Movimento, che servono

29 Dall'intervista dell'autore a L. Nieri (10/10/2017).

30 Bozza dell'ottobre 2015 in <http://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

31 Delibera 101, art. 17.

da test a uno strumento per consultazioni e sondaggi online che dovrebbe servire per tutto il comune e i municipi). Il portale *'Io Segnalo'* (un servizio per il decoro e il buon funzionamento urbano, con un taglio di denuncia dei malfunzionamenti³²) risulta riprendere idee avviate dalla Giunta Marino, così come la scelta di svolgere alcune Commissioni Consiliari con carattere più aperto e pubblico nella Casa della Città. Si sono aggiunti una serie di dibattiti legati alla strategia culturale (in particolare a quella nelle periferie) realizzati con il coordinamento del vicesindaco e assessore alla Crescita Culturale, Luca Bergamo, e la collaborazione di Risorse per Roma e di Zètema, l'azienda strumentale capitolina partecipata al 100% dal comune, che opera nel settore Cultura.

Questi fermenti sul lato di quella che Ibarra e Blas (2006) chiamano la 'partecipazione per invito', mostrano che esiste nella nuova amministrazione la coscienza che l'asse più formalizzato e 'istituente' dell'approccio partecipativo portato dalla nuova giunta (quello legato alla modifica dello Statuto e ai Regolamenti che dovranno stabilire regole e funzionamento dei vari istituti nuovi di democrazia diretta e partecipativa) richiederà lunghe mediazioni con il Consiglio Comunale e tempi lenti. Pertanto, è necessario agire contemporaneamente sulla creazione di altri spazi, possibilmente 'ibridi', ossia capaci di far dialogare arene on-line e momenti off-line. A questa riflessione si aggiunge la consapevolezza della necessità di articolare maggiormente le azioni partecipative puntuali e frammentate tentate finora, che rappresentano fermenti politici 'a briglia sciolta' e talora 'casuali', 'scoordinati' e 'in ordine sparso', sia a livello centrale che – ancora di più – nelle relazioni con i Municipi, quasi tutti (eccetto due) politicamente allineati con la maggioranza capitolina ma finora dimostratisi poco proattivi e con capitale socio-istituzionale non particolarmente creativo³³, soprattutto per ciò che concerne la costruzione di nuove relazioni di dialogo con la cittadinanza.

Il momento attuale non rappresenta solo una fase di 'attivazione' importante di un approccio partecipativo che va al di là degli strumenti normativi più regolati e dell'*online*, ma anche la costruzione di un dialogo con alcune esperienze di 'partecipazione per irruzione', dove alcuni elementi della nuova giunta (specialmente nei settori dell'*open government* e della cultura) cercano di favorire la messa a rete di esperienze di autorganizzazione. In particolare, le cosiddette azioni di "*retake*", il civismo che si organizza per adottare e gestire spazi in disuso o in cattiva manutenzione (come il Cinema Aquila³⁴, l'occupazione della ex-Snia Viscosa³⁵, o il MAAM³⁶ - Museo dell'Altro e dell'Altrove di Metropoliz, nell'ex-

32 https://www.comune.roma.it/pcr/it/el_sev_on_io_segn.page.

33 "Non ci sono notizie dai municipi" riassume Mauro Riccardi, nell'intervista fatta il 10/10/2017 dall'autore.

34 Vedi i 'tavoli partecipati' autogestiti - <https://riapriamoilcinemaquila.wordpress.co>.

35 <http://www.exsnia.org>.

36 <http://www.artribune.com/attualita/2015/04/la-storia-del-maam-larte-prende-vita-in-uno-strano-museo-a-roma-1/>.

salumificio Fiorucci sulla Prenestina), ma anche gruppi di blogger antidegrado³⁷ che organizzano *question-time* in streaming con cittadini e membri delle istituzioni. Interessante anche l'Osservatorio sugli Urban Center dell'Università la Sapienza³⁸, che ben risponde – pur in termini di autonomia sociale - alle previsioni dell'art. 16 della Delibera 101/1994 sugli istituti partecipativi comunali.

Se alcuni di questi 'fermenti' possono di certo condurre in direzioni interessanti (in una città ricca di focolai di autorganizzazione sociale apparsi più rassegnati e meno vitali nell'ultimo decennio), non vanno sottostimati i rischi di cooptazione, e un movimento di 'depotenziamento simbolico' di varie azioni e progetti importanti svolti in passato. È il caso della Notte Bianca, delle manifestazioni dell'Estate di Periferia, della Casa della Città, del progetto dei Mercati Generali, della Collina della Pace (passata a una gestione bibliotecaria invece che divenire – come previsto – uno spazio d'incontro di controculture), il Casale Podere Rosa (minacciato dall'amministrazione del Municipio III), il Centro di Cultura Ecologica di Aguzzano o l'Urban Center nel XIV Municipio (passato per forti tensioni sulla politicizzazione del comitato di gestione).

4 | Una conclusione aperta

Negli ultimi dieci anni a Roma sono state depositate presso l'amministrazione capitolina meno di 30 proposte di iniziativa popolare, 15 quesiti referendari, 36 interrogazioni e 2 interpellanze al Sindaco non provenienti da rappresentanti politici. Si tratta di numeri ridotti per una città dal capitale sociale tradizionalmente elevato e combattivo.

In tale quadro, Roma è un buon esempio di quella che Boaventura de Sousa Santos chiama "la doppia patologia delle democrazie liberali" (2009: 20), ossia del fatto che - molte volte - il malfunzionamento delle istituzioni 'deprime' lo spirito partecipativo di una città ricca di fermenti, convincendo gli stessi abitanti dell'inutilità di prendere parte ad arene di dialogo sociale che non garantiscono risultati concreti all'impegno della popolazione. A Roma, ciò è avvenuto soprattutto in relazione ai percorsi attivati 'ad invito' dalle istituzioni, mentre un certo livello di combattività sociale ha resistito anche alle peggiori 'glaciazioni' che hanno annichilito lo spirito partecipativo della città (come l'amministrazione Alemanno e il periodo del Commissario Tronca), rivelandosi come una potente risorsa da sfruttare nei momenti in cui era richiesto un ancoraggio a cui legare nuove sperimentazioni partecipative.

Il momento attuale è una di queste fasi di possibile 'risalita', che cerca di ripensare nuove forme e istituti partecipativi, a partire da una dichiarata volontà politica di farlo, attingendo a fermenti sociali autorganizzatori, ma senza lasciare da parte la necessità di costruire regole condivise e istituti formalizzati che possano durare oltre la vita degli attuali rappresentanti politici. Senza dubbio, si nota ancora un disorientamento dell'amministrazione capitolina (e dei suoi istituti di

37 <http://www.romafaschifo.com>; <https://twitter.com/romapulita>; <http://romapulita2013.blogspot.com.br>.

38 <http://www.urban-center.org/losservatorio>.

decentramento, in passato attori centrali di molte delle migliori sperimentazioni partecipative romane) in relazione a come condurre percorsi partecipativi efficaci e attrattivi, in grado di autolegittimarsi per la qualità del loro dibattito e delle loro proposte, come per la quantità e la demodiversità degli attori partecipanti.

La sfida dei prossimi anni non è solo superare la frammentazione delle attuali proposte partecipative per far dialogare la nuova frontiera della partecipazione *on-line* con percorsi partecipativi marcati dalla presenza e dall'incontro tra le persone in arene strategiche o 'a piè d'opera' e nei luoghi dell'abitare quotidiano (spesso più attrattive perché legate ai luoghi di vita degli individui). Vi è anche una sfida culturale allo stile politico della stessa forza maggioritaria che governa Roma: apprendere a non diffidare di tutto ciò che il passato politico racconta, come se fosse 'marcio' a priori. Oggi l'Amministrazione capitolina parla di vari percorsi di dialogo sociale futuribili (come il bilancio partecipativo), ma essi paiono 'senza fissa dimora' nella strategia politica generale, al contrario di quello che accade in capitali come Parigi, Reikiavik, Madrid o Barcellona, che investono svariate decine di milioni in percorsi partecipativi che danno ai cittadini un ruolo codecisorio sulla gestione di una parte dei fondi pubblici, immaginando tali azioni come elementi centrali di una strategia di ricostruzione della fiducia dei cittadini nelle istituzioni. A Roma, inoltre, tali azioni vengono presentate come totali novità, nonostante per molti anni in alcune zone della città siano già avvenute sperimentazioni importanti e riconosciute internazionalmente (almeno 4 i municipi sperimentatori, nel caso del bilancio partecipativo³⁹).

Nel nuovo quadro politico, che (a parole) sembra condividere il lemma dell'ex-assessore Nieri che "una città complessa come Roma non si può gestire se non attraverso un dialogo costante con i suoi abitanti"⁴⁰, la partecipazione pare ancora Cenerentola. Essa è una delle voci dell'Open Government, inteso – ben oltre i limiti della trasparenza e dei dati aperti - come "metodo di governo" e preconditione "per mettere a sistema la partecipazione" (come scritto nelle linee programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma) ma resta marginale in tema di trasformazioni condivise del corpo urbano, risultando incapace – specie nei municipi – di superare lo spontaneismo, e di trovare linee-guida comuni per i diversi assessorati che spesso operano in forma sparsa. Per far questo, anche se la stagione dei grandi progetti di sviluppo urbano integrato è passata, potrebbe essere utile guardare indietro alle amministrazioni d'inizio del millennio che (seppur più per rispetto della disciplina di coalizione che per forte convinzione) sono riuscite a dar forma a un 'proto-sistema partecipativo' capace di connettere canali e strumenti di partecipazione differenziati nel pubblico e negli obiettivi, e di farli convergere in un approccio relativamente coerente, per esempio attraverso le politiche di 'autopromozione sociale'⁴¹, che hanno permesso un dialogo strutturato ed effettivo anche con gruppi di impronta più radicale e 'disobbediente'.

39 Cfr. Angeloni, 2013; Allegretti e Sintomer, 2009; Smeriglio *et al.*, 2004; Smeriglio *et al.*, 2004.

40 Intervista del 10/10/2017.

41 www.promozionesociale.it.

In molte città europee (da Lisbona a Cascais, da Madrid a Milano), la costruzione di eco-sistemi partecipativi integrati di diversi strumenti partecipativi per pubblici diversi e complementari, oggi non è tanto una virtù creativa, quanto una necessità e un imperativo della ricerca dell'efficacia. Roma – dopo tanti anni di ottime pratiche, spesso indebolite dalla loro incapacità di coordinarsi ed entrare “in risonanza” mutua – ha bisogno impellente di un tale approccio. È da sperare che la ripresa in mano del Regolamento sulla Cura e la Rigenerazione dei Beni Comuni (che nella parentesi del sindaco Marino aveva esteso il suo dialogo proprio al gruppo consiliare 5 stelle, autore di una proposta alternativa) sia un'opportunità per sviluppare il capitale di impegno civico proattivo che viene dalla messa a rete delle tante esperienze di 'retake' e di cura autogestita di molti territori cittadini.

Riferimenti bibliografici

- AAVV (2014), *Programma Integrato di Intervento denominato Piano di Recupero ex Stabilimento Militare Materiali Elettrici e di Precisione sito in Via Guido Reni. Documento della partecipazione*, <http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/partecipazione/cittascienza-progrec/doc-part-piano-rec-guidoreni.pdf>.
- Allegretti G., Frascaroli M.E. (2006), *Percorsi condivisi*, Alinea, Firenze.
- Allegretti G. (2006), *Under a peculiar sky: recent trends of public policies in the territory of Rome*, CES Working Paper, http://ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_08%20Allegretti-TNI-ultimo%20100107.pdf.
- Allegretti G. (2011), 'Le processus «d'économie participative» de la région Lazio. Quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique', in Y. Sintomer e J. Talpin (a cura di), *La démocratie participative au-delà de la proximité*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp 145-159.
- Allegretti G., Sintomer Y. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma.
- Angeloni L., Festa D., Goni Mazzitelli A., Giangrande A., Troisi R. (2013), *Democrazia emergente. La stagione dei Bilanci Partecipativi a Roma e nel Lazio*, Gangemi, Napoli.
- Barbera A. (1994, a cura di), *Elezione diretta del sindaco*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Caciagli M., Di Virgilio A. (2005), *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, UTET Università, Torino.
- Caudo G. (2017), "Roma e il suo governo!", *Territorio*, no. 82, pp. 53-62.
- Cellamare C. (2006), intervento alla presentazione del libro AAVV. "RomaCentro. Dal laboratorio alla "Casa della Città", Roma, Palombi (Roma, 27 Aprile 2006).
- CENSIS (2005), *Rapporto annuale 2005*, Censis, scaricabile da http://www.ontit.it/opencms/export/sites/default/ont/it/documenti/archivio/files/ONT_2005-12-02_00025.pdf.
- Coppola, A. (2016), "Mobilità delle politiche e inerzia del locale. Il caso di Roma Resiliente", *Working Papers. Rivista online di Urban@it*, no. 2/2016, pp. 2-12.
- D'Albergo E., Moini G. (2005), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al piano regolatore e il bilancio partecipativo*, Comune di Roma/Dip. XV, Dipartimento Innovazione e Società Università La Sapienza, Roma.
- Harvey D. (2012), *Il capitalismo contro il diritto alla città. Neoliberalismo, urbanizzazione, resistenze*, Ombre Corte, Milano.
- Ibarra P., Blas A. (2006), "La Participación: estado de la cuestión. Cuadernos de Trabajo de Hegoa" Número 39/2006. Bilbao: http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/15289/original/Cuaderno_de_trabajo_39.pdf.

- Magnaghi A. (2000), *Il Progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, riedizione ampliata nel 2010.
- Roma Resiliente (2016), *Valutazione preliminare di resilienza*, <http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/roma-resiliente/pra-gennaio2016.pdf>.
- Santos B. (2009), “Os Desafios da Democracia Participativa”, in *Actas de Lisboa – III Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo - 19 e 20 de Junho 2009*. Orçamento Participativo Portugal/SIG, São Bras de Alportel/Camarate:pp. 19-26, http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/8938264a-a3da-4f0d-bccf-4e18d1a9bddb/files/Actas_de_Lisboa.pdf.
- Smeriglio M. (2006), *Città comune. Autogoverno e partecipazione nell'era globale*, Deriveapprodi, Roma.
- Smeriglio M., Peciola G., Ummarino L. (2004, a cura di), *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di democrazia partecipativa nel municipio Roma XI*. Carta/Intramoenia, Napoli.
- Tocci W. (2015), *Non si piange su una città coloniale*, Goware, Roma.

Riconoscimenti

Un sentito ringraziamento all'Assessora Flavia Marzano, all'ex vicesindaco Luigi Nieri, ai loro collaboratori Stefano Rollo e Mauro Riccardi, ad Alessandro Coppola e a Stefano Stortone, per le conversazioni amichevoli con cui mi hanno aiutato a completare i miei dati e a chiarire alcuni passaggi delle politiche capitoline di partecipazione degli ultimi anni.