



# Roma Ricerca Roma

## UN MANIFESTO PER ROMA

**Governo.  
Spazi di democrazia e  
trasformazioni istituzionali**



## **A cura dell'Associazione Roma Ricerca Roma**

www.ricercaroma.it

### **Autori**

G. Allegri

P. Cannavò

A. Coppola

E. d'Albergo (coordinatore)

A. Declich

F. Di Lascio

F. Giglioni (coordinatore)

A. Masala

G. Moini

S. Simoncini

Il Rapporto è pubblicato su [www.ricercaroma.it](http://www.ricercaroma.it) ed è rilasciato con la licenza Creative Commons 4.0 International con condizioni di utilizzo BY (Attribuzione) e SA (Condividi allo stesso modo). Si prega di utilizzare come fonte: Roma Ricerca Roma (2021) *Un manifesto per Roma. Governo: spazi di democrazia e trasformazioni istituzionali*.



# Indice

Introduzione: il fabbisogno di governo e di politiche .....	4
1. Indirizzare lo sviluppo a finalità sociali: la governance dell'economia, delle trasformazioni urbane e del centro storico .....	7
2. Democratizzare l'azione pubblica. Arene e strumenti per l'inclusione partecipativa....	12
3. Riformare le istituzioni pubbliche .....	17

## Introduzione: il fabbisogno di governo e di politiche

Roma è governata e governabile? Se da una recente generazione di studi e ricerche emergevano i deficit delle funzioni istituzionali e amministrative di governo, la crisi del Coronavirus le ha messe ulteriormente alla prova, come viene in luce negli altri testi di *Roma ricerca Roma* pubblicati su questo sito. Questo riguarda non solo le criticità nelle relazioni fra istituzioni pubbliche e nel funzionamento delle amministrazioni e dei servizi, ma anche la debole capacità della politica locale di raccordare domande, iniziative sociali e formulazione di idee per lo sviluppo e le trasformazioni di cui la città ha bisogno con efficaci pratiche di governo. Infatti, l'importante dinamismo delle iniziative sociali, comunitarie e di partecipazione può e deve alimentare l'azione per risolvere problemi collettivi, ma non sostituire il ruolo della politica e delle politiche pubbliche, né alleviare la gravità della mancanza di un quadro generale di riferimento<sup>1</sup>, dato dal vuoto di visioni e progetti legittimati per via democratica. Questo vuoto politico ha fatto seguito a lunghe fasi in cui visioni e strategie politiche su Roma erano state ispirate prima a prevenire uno sviluppo non industriale della città capitale poi a favorire uno sviluppo non attento all'equità della distribuzione sociale e spaziale dei vantaggi.

Ne sono un esempio le visioni che avevano legittimato gli obiettivi della politica pluriennale per Roma capitale (1990-2011, 2.078 milioni di Euro, 407 progetti), che ha finanziato le principali trasformazioni e infrastrutture urbane e fornito risorse fondamentali al patto fra politica ed economia su cui si è basata la crescita economica e la governabilità di Roma in quel periodo, insieme ad altri lavori pubblici ed eventi, come i Mondiali di Italia '90, il Giubileo del 2000, i mondiali di nuoto del 2009). Effettivamente, la città si è "mossa" negli ultimi decenni quasi solo in occasione di eventi eccezionali, il segno di un vuoto politico colmato da sorta di "agenda implicita". I progetti dei grandi eventi, per quanto importanti, non erano sostenuti da una visione nuova e diversa della città e del suo modello di sviluppo. Al contrario, hanno contribuito a mantenere il modello di crescita basato sulla preminenza del settore immobiliare e della rendita fondiaria, rialimentando la presa del blocco egemonico fondato su quel modello anche attraverso le condizioni di straordinarietà con cui si poteva accedere alle risorse. A dispetto della ricchezza e diversificazione della vita economica, culturale, sociale espressa da Roma, questi progetti ne hanno perpetuato una visione basata sul "mattoncino" e, sempre più, sul turismo<sup>2</sup>. Una visione cui si sono accompagnati assetti e forme di governo inadatte a consentire un'agenda alternativa, anche a causa di un'inclusione selettiva degli interessi in campo nei processi decisionali. Per questo è importante che quello che oggi appare come il possibile nuovo ingresso di eventi nell'agenda di Roma (Expo 2030, politica straordinaria statale per il Giubileo 2025, prefigurata dalla legge di bilancio per il 2021) sia accompagnato da forme nuove e ampie di discussione pubblica.

Anche nel corso della crisi pandemica sono emersi i limiti dell'azione pubblica a Roma, che riguardano la promozione del consenso intorno a visioni condivise, il deficit di coordinamento, il monitoraggio e altri ingredienti per l'efficacia dell'azione di cui parleremo in questo testo. Ovvviare a questi limiti sarà indispensabile se si renderà possibile il necessario rilancio degli investimenti pubblici per Roma. Proprio la crisi di oggi, sommandosi e aggravando gli effetti economici e sociali di quella precedente, impone che ogni finestra di opportunità sia sfruttata per imporre una visione diversa dal passato di come possa funzionare la vita economica, sociale e culturale di Roma. Per individuare delle vere e proprie "grandi missioni" che corrispondano a tale visione e concretizzarle in azioni, progetti e opere sono ovviamente necessari l'agglomerarsi di attori e di consenso nell'immediato. Il loro successo nel

<sup>1</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Spazio pubblico ed accessibilità. Una città per tutti

<sup>2</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Il diritto a una città giusta. Percorsi per uscire dalla crisi del valore.

lungo periodo però dipenderà da quanto esse contribuiranno al superamento del modello economico di sfruttamento e allocazione delle risorse precedente, di per sé in crisi e non riproponibile, che ha soffocato la ricchezza pur esistente di Roma. E dipenderà, quindi, anche dal superamento del vuoto e della debolezza della politica.

Ma un vuoto di politica, di governo e di politiche raramente rimane tale: se attori e istituzioni democratiche del governo locale non sono in grado di orientare verso finalità collettive gli investimenti, lo sviluppo e lo sfruttamento economico, sociale e spaziale delle risorse urbane, sono altri interessi, parziali e privati, ad esercitare questo potere e difficilmente indirizzandoli verso obiettivi di sviluppo, equità e redistribuzione. Come dimostrano recenti studi sulle città italiane, Roma non è l'unico contesto urbano in cui il governo politico delle dinamiche economiche, sociali e spaziali è strutturalmente debole e rimane tale nonostante l'avvicinarsi di sindaci e maggioranze. Debolezze confermate anche nell'esercizio di analisi e prospezione del futuro commissionato nel 2019 dalla Camera di Commercio (De Masi 2019)<sup>3</sup>.

Intensità e caratteristiche specifiche di questo deficit di governo, di politica e di funzionamento delle amministrazioni emergono chiaramente dalle analisi di *Roma ricerca Roma* per quanto riguarda le azioni necessarie per contrastare disuguaglianze e polarizzazioni nel reddito, nell'accessibilità allo spazio pubblico, alle infrastrutture e ai servizi, per affrontare la questione abitativa, attraverso il rilancio e l'innovazione dell'edilizia residenziale sociale e della programmazione nel comparto dell'edilizia, capovolgendo il monopolio del mercato e del privato sullo sviluppo, per riconoscere il patrimonio pubblico come fonte di ricchezza e come risorsa non da sfruttare, ma da utilizzare per il bene di tutti e in una prospettiva di manutenzione e di incremento beni patrimoniali, per controllare il mercato e non esserne soggetti passivi<sup>4</sup>, sia realizzando e mantenendo spazi e strutture pubblici, per indirizzare i comportamenti economici, sia nelle aree di business tradizionali per Roma, interessate da crisi e trasformazioni, per rilanciare l'azione strategica per i servizi pubblici, sia del welfare territoriale, sia nei campi dei trasporti, acqua, energia e ambiente.

Quali capacità di riorientamento delle politiche per Roma possiamo aspettarci che una politica locale rinnovata, nella leadership e nell'organizzazione istituzionale, sappia e possa esercitare, specialmente se sarà possibile gestire nuovi flussi di spesa? Con quale autonomia e con quali interdipendenze o "corresponsabilità" nei confronti di interessi privati da un lato e, dall'altro, di mobilitazioni e pratiche sociali (collettive, comunitarie, partecipative, collaborative...) nate spontaneamente, in alcuni casi proprio per surrogare un intervento pubblico carente? Per valorizzare queste pratiche, sarebbero necessari da un lato una visione strategica di carattere politico, come è emerso in tanti dei nostri approfondimenti<sup>5</sup>, anche per evitarne il confinamento in nicchie prive di influenza sulle dinamiche di allocazione di risorse più rilevanti. Dall'altro, dispositivi istituzionali e disciplinari innovativi. Ad esempio, "centri civici", "poli di servizi ed attività a servizio dei quartieri" gestiti in forma collaborativa tra istituzioni/amministrazioni locali anche attraverso l'adozione di un nuovo strumento regolativo dei beni comuni urbani, sia pure adattato alla realtà romana<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> In questo Delphi (De Masi D., 2019, *Roma 2030. Il destino della capitale nel prossimo futuro*, Einaudi) le prospettive della governabilità di Roma sono esaminate con riferimento a: la necessaria, ma difficile costruzione di una scala metropolitana del governo, oltretutto a rischio di produrre ulteriori dualismi; l'auspicata, ma improbabile, centralità di politiche per Roma nell'agenda statale; la difficoltà di migliorare le relazioni fra amministrazione locale, regionale, statale; le aspettative generiche sui miglioramenti delle prestazioni amministrative associati allo sviluppo tecnologico, possibili, ma anche potenzialmente frenati da non nuovi fattori di path dependency.

<sup>4</sup> Cfr. *Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Patrimonio: il nostro, di tutti*

<sup>5</sup> Cfr. *Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma: Spazio pubblico ed accessibilità. Una città per tutti; Welfare, sanità e politiche sociali a Roma. Rilanciare gli investimenti e liberare il potenziale di innovazione delle reti sociali; Abitare di qualità a Roma. Per un rilancio dell'azione "pubblica"; Patrimonio: il nostro, di tutti.*

<sup>6</sup> Cfr. F. Gigliani (2021), *La rigenerazione e la cura dei beni comuni a Roma, Urban@it*, in corso di pubblicazione.

Affinché la politica romana – non solo i rappresentanti eletti nelle istituzioni, ma anche le soggettività economiche, sociali e culturali disposte a svolgere un ruolo politico a vantaggio della collettività urbana – possa ideare e condividere strategie, mettendole in opera attraverso azioni sia proprie, sia concertate con interessi economici e soggetti sociali, non basta la volontà, servono capacità e risorse. Fra queste, alcune hanno caratteristiche relazionali, organizzative e istituzionali. Le potremo individuare più facilmente provando a rispondere a queste domande: come governare l'economia, il centro storico e le grandi trasformazioni urbane<sup>7</sup>? Come democratizzare l'azione pubblica e valorizzare gli spazi di partecipazione?<sup>8</sup> Come riformare le istituzioni del governo locale, le relazioni interistituzionali e l'organizzazione delle amministrazioni<sup>9</sup>?

---

<sup>7</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Spazio pubblico ed accessibilità. Una città per tutti.

<sup>8</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Roma plurale. Popolazione, storia, accoglienza

<sup>9</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Welfare, sanità e politiche sociali a Roma.

# 1. Indirizzare lo sviluppo a finalità sociali: la governance dell'economia, delle trasformazioni urbane e del centro storico

Per dare un nuovo indirizzo allo sviluppo della città, capovolgendo le tendenze alla concentrazione di ricchezza e opportunità esasperate dalla stessa crisi attuale, sono necessari non solo obiettivi chiari e la volontà di perseguirli, ma anche forme di azione e organizzazione adeguate. Se le relazioni con il Governo saranno tali da rendere disponibili stanziamenti cospicui nell'ambito del PNRR, questa necessità sarà ancora più stringente e ineludibile. L'economia urbana, le grandi e piccole trasformazioni degli spazi, la risorsa fondamentale del centro storico sono aspetti emergenti di dinamiche sociali e territoriali più ampie e sono accomunate dalla necessità di cambiamenti profondi per assicurare forme di regia pubblica e democratica.

## 1.1 Governare i processi economici

Interpretare la crisi e le opportunità di risposta come momento per riorientare l'economia verso obiettivi redistributivi richiede, infatti<sup>10</sup>, un ruolo nuovo per l'azione pubblica e l'azione collettiva, per le amministrazioni pubbliche, le politiche attive e di finanziamento pubblico, i servizi pubblici. Per andare in questa direzione, gli investimenti nei servizi e nelle infrastrutture richiedono visione condivisa, impegno comune e coordinamento. Difficile, se non cambiano le modalità di relazione fra attori e interessi pubblici e privati e non si afferma concretamente una guida pubblica.

Per un lungo periodo (1993-2008) le amministrazioni comunali erano state in grado di sfruttare spesa statale e regolazioni dell'urbanistica orientate a favorire gli interessi proprietari dominanti, per rafforzare un patto con il business locale basato su un'agenda che ha favorito il modello di crescita basato sulle "rendite romane"<sup>11</sup>, nonostante che la concertazione fra attori pubblici, imprenditori, sindacati e università – la forma di governance del "Modello Roma" – aspirasse a tenere insieme crescita economica e coesione sociale. Maturata la crisi di questo modello, le forme di concertazione introdotte a tale fine attraverso esperienze appena abbozzate sono state sostituite dalla sostanziale mancanza sia di agende condivise, sia di sedi pubbliche di comunicazione e cooperazione fra attori del governo locale e interessi economici. Non vi è traccia significativa, infatti, di una visione di insieme e di una strategia pubblica – che pure dovremmo aspettarci, considerando l'investimento retorico e normativo nella pianificazione strategica – su scala metropolitana o cittadina, né di pratiche di concertazione fra attori pubblici, privati e sociali, se si esclude l'esercizio, rimasto isolato in laboratorio, delle *100 Resilient Cities*, cui hanno aderito prima la giunta Marino, poi quella Raggi. Un vuoto di sedi e pratiche che evidenzia la crisi di riproduzione del precedente sistema di scambio fra élite politiche ed economiche cui, complice lo stallo di ogni azione pubblica di portata strategica, non si è sostituita alcuna pratica trasparente.

A questo esito hanno contribuito:

- la contrazione della spesa pubblica locale e statale per investimenti, parzialmente sostituita solo da un meccanismo per fronteggiare il debito comunale, attraverso spesa corrente e non per

<sup>10</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Il diritto a una città giusta. Percorsi per uscire dalla crisi del valore; Patrimonio: il nostro, di tutti.

<sup>11</sup> Benini R., de Nardis P., Capitale senza capitale. Roma e il declino d'Italia, Donzelli, Roma, 2013; Tocci W., Roma come se. Alla ricerca del futuro della capitale, Donzelli, Roma.

investimenti. Mentre, ad esempio, la Francia continua a investire in infrastrutture della città-regione capitale con il progetto *Grand Paris* – anche se con una gestione centralizzata – questa scarsità ha perfino reso per gli interessi economici meno attraente l’interlocuzione con la politica locale, il cui ruolo di relais con le politiche infrastrutturali statali si è indebolito. Tenendo conto delle opportunità che potranno essere offerte dalle risorse del “Piano nazionale di rilancio e resilienza” (nei suoi assi di digitalizzazione e innovazione; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per la mobilità; istruzione e formazione; equità, inclusione sociale e territoriali) è auspicabile una nuova stagione di investimenti pubblici che eviti però la riproduzione di una delle “rendite romane” sulle quali si è fondato il modello di sviluppo entrato in crisi 10 anni fa. Il ruolo di città capitale deve dare luogo a investimenti, anche attraverso l’intervento di Cassa Depositi e Prestiti, con riguardo non solo alle infrastrutture per la mobilità<sup>12</sup>, ma anche per la ristrutturazione e l’ammodernamento tecnologico degli edifici che ospitano funzioni collettive importanti per la città e rappresentative dello Stato e per ampliare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, per indirizzare verso finalità perlomeno compatibili con l’interesse pubblico i grandi progetti di trasformazione urbana<sup>13</sup>, nella trasformazione degli spazi pubblici<sup>14</sup>, per invertire la contrazione del welfare pubblico<sup>15</sup>, sostenere l’economia fondamentale e indirizzare gli stessi investimenti privati verso «obiettivi strategici di interesse pubblico relativi, ad esempio, alla giustizia sociale e ambientale», anche attraverso “clausole sociali” nei bandi e nelle procedure di appalto<sup>16</sup>. Le modalità di coinvolgimento di Regione, Roma Capitale e Città metropolitana nella gestione di questi interventi dipenderanno dalle forme che avrà assunto la cosiddetta “governance del PNRR”. Anche se al momento questa si profila centralizzata e tecnicizzata, non solo le amministrazioni, ma anche gli attori economici e sociali di Roma dovrebbero farsi trovare pronti. Finora, la partecipazione alla fase “ascendente” di questo processo è stata piuttosto una conferma della mancanza di dialogo strategico fra Roma capitale e Regione (ciascuna istituzione con il suo elenco di progetti: 159 per il Comune, 41 per la Regione) e dell’inesistenza della Città metropolitana. La stessa campagna elettorale potrebbe essere l’occasione per discutere pubblicamente di priorità fra gli interventi e degli strumenti di gestione di investimenti e progetti.

- la percezione di parte degli interessi prevalenti a Roma di una declinante affidabilità del ceto politico per riprodurre i regimi di scambio precedenti, favorita dallo svuotamento dei partiti, dall’affermarsi di “franchising parties” locali, dall’indebolimento della leadership, dall’instabilità e conflittualità del sistema politico (ribaltamenti nella leadership comunale nel 2008, 2013, 2016). Una percezione confermata, ad esempio, dal rifiuto politico (estate 2016) della candidatura olimpica, che ha precluso una possibile riattivazione del flusso di investimenti statali. Una parte dell’ambiente economico ha cercato allora un rapporto diretto con l’amministrazione statale in occasione del tentativo, poi fallito, di istituire un tavolo per Roma da parte del Ministero dello sviluppo economico (autunno 2017, cfr. par. 4);
- la crisi del settore immobiliare che ha ridotto l’interesse di costruttori e rentier per l’“urbanistica negoziata”, unitamente ai fallimenti di flagship project privati, come lo stadio dell’AS Roma;
- la frammentazione e la perdita di forza e rappresentatività delle associazioni di settore e di categoria ed economiche più generalmente, che si aggiunge alla consolidata autonomia dei grandi interessi

---

<sup>12</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Energie e reti a servizio della città, tra giustizia sociale e ambientale.

<sup>13</sup> Roma Ricerca Roma (2021) Patrimonio: il nostro, di tutti.

<sup>14</sup> Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Spazio pubblico ed accessibilità. Una città per tutti.

<sup>15</sup> Roma Ricerca Roma (2021) Welfare, sanità e politiche sociali a Roma.

<sup>16</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Il diritto a una città giusta. Percorsi per uscire dalla crisi del valore.



della rendita dalle prospettive di azione collettiva. La Camera di Commercio, il cui controllo è stato a lungo una posta in gioco strategica, a causa del ruolo privilegiato di cerniera fra politica ed economia, soprattutto per quanto riguarda le piccole imprese, sta cercando di reinventare un ruolo nell'ambito dell'innovazione e della digitalizzazione e di fronte all'assenza, o alla debolezza di interlocuzione politico-istituzionale. La proposta di un Politecnico a Roma, proveniente da questo mondo associativo potrebbe indurre sinergie fra mercato, istituzioni e università, affiancandosi ad esperienze embrionali nel campo delle startup, come Dock3 (Università Roma tre), con la sua capacità di fecondare l'azione regionale e, più recentemente, comunale<sup>17</sup>. Lo stesso ruolo delle fondazioni private, caratterizzate a Roma da una presenza più debole e meno istituzionalizzata che in altre grandi città, potrebbe essere una risorsa da valorizzare<sup>18</sup>e, se incluso in processi di azione finalizzata a interessi pubblici.

Per dare nuovo impulso e, soprattutto, imprimere una nuova direzione alle relazioni fra interessi economici e attori pubblici, con modalità trasparenti e integrando altri attori sociali ed espressioni della società civile<sup>19</sup> intorno a progetti di interesse comune (pubblico), sono necessari incentivi e risorse aggiuntive, sia finanziarie, sia cognitive. Da un lato investimenti pubblici diversi dal passato, per finalità e modalità di programmazione e gestione, da un altro una migliore capacità degli attori pubblici di condizionare le stesse strategie di investimento privato. A questo fine i governi locali dovrebbero esprimere culture adeguate, attitudini strategiche, una forte capacità negoziale. Mentre le prime dipendono dalla qualità della (classe) politica locale, per quest'ultima sono cruciali le risorse finanziarie di provenienza sovra-comunale già citate e coalizioni multilivello coese e cooperative.

Servono poi forme di relazione e gestione appropriate. Da un paragone con l'esperienza di Milano, indipendentemente dal giudizio sugli impatti economici e sociali di ciascuna delle azioni pubbliche condotte, emerge che la loro conduzione è stata facilitata dall'adozione di forme di governance e gestione differenziate per adattarle alla complessità e costantemente mantenute. A questo fine è necessario praticare processi di innovazione incrementale, sviluppando capacità di ideazione e sfruttando i margini esistenti per adattare i modelli a progetti o aree di intervento specifici.

## **1.2 Governare le trasformazioni urbane**

Molto si è scritto negli ultimi anni di urbanistica romana. Dalla crisi del 2008 in avanti il mercato immobiliare non è mai tornato ai livelli precedenti ed ha lasciato in eredità una città caratterizzata da un persistente deficit di servizi pubblici, un'impronta spaziale insostenibile e costosa, caratterizzata da sprawl e frammentazione, la sostanziale assenza di grandi operazioni di rigenerazione e rifunzionalizzazione urbana capaci di orientare il mercato abitativo ed il settore immobiliare. Un altro paragone con l'esperienza di Milano capitale immobiliare del Paese – pur criticabile per quanto riguarda l'equità distributiva delle trasformazioni e la capacità del settore pubblico di intercettare quote adeguate di rendita – segnala diversi aspetti critici dell'attuale posizionamento di Roma nel contesto più ampio delle città europee.

Guardando all'ultimo ventennio, chi si è occupato criticamente di urbanistica romana ha individuato le ragioni essenziali di questi fallimenti in alcuni fattori di debolezza;

---

<sup>17</sup> "Un progetto che si rivolge al sistema della conoscenza e a quello delle imprese, mettendo insieme pubblico e privato, con il supporto della ministra Messa e della Regione Lazio" (Intervento Unindustria a Roma ricerca Roma, 7 aprile 2021). Nella stessa circostanza, intervento di C. A. Pratesi (Università Roma Tre).

<sup>18</sup> "Mettere a sistema il capitale privato e le fondazioni con le istituzioni pubbliche ha bisogno di un progetto, che manca" (Intervento S. Catucci a Roma ricerca Roma, 19 Maggio 2021).

<sup>19</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Roma plurale. Popolazione, storia, accoglienza.

- (i) il carattere prevalentemente retorico di gran parte delle strategie pubbliche, incluso lo stesso Piano Regolatore in vigore, di frequente inattuato anche perché smentito e variato da altri atti dell'amministrazione (si veda ad esempio il ruolo delle cosiddette Compensazioni in relazione alle scelte del PRG) o gestiti da un'amministrazione di limitata capacità;
- (ii) l'inefficacia degli strumenti di trasformazione urbanistica, che nelle loro lunghe vicende attuative hanno teso ad assumere razionalità ed obiettivi diversi se non opposti rispetto a quelli per i quali erano stati originariamente immaginati (si veda ad esempio l'eterogeneità di molte delle cosiddette centralità urbane e metropolitane previste dallo stesso PRG);
- (iii) la relativa arretratezza della industria immobiliare locale e la sua ancora intima relazione con la proprietà fondiaria - dai grandi attori fino agli interessi diffusi e frammentati delle aree ex-abusive - incapace di modernizzare le proprie strategie di accumulazione in direzione di forme più evolute di generazione di profitti e di estrazione di rendite urbane (qualità urbana, sostenibilità, mixité sociale);
- (iv) la debolezza della domanda sociale di trasformazione e di qualità urbana, da decenni ormai non più mediata dai partiti, che appare troppo frammentata per svolgere un vero ruolo politico: da una parte movimenti di lotta per la casa, lotte locali difensive su specifiche questioni ambientali, movimenti sociali delle periferie e esperienze di gestione di beni comuni; dall'altra un campo di attori sociali organizzati che non vedono nelle questioni urbane ed urbanistiche un campo strategico di intervento ed istituzioni della conoscenza pubblica che sono ancora lontane dal giocare in questo campo un ruolo all'altezza del loro potenziale. L'effetto complessivo, considerata inoltre la crisi profondissima della classe politica, è quello di una domanda sociale poco articolata e relativamente incapace di produrre effetti.

Una politica di cambiamento nel governo delle trasformazioni urbane a Roma deve quindi perseguire alcuni obiettivi strategici di natura politica e che hanno a che fare con la *governance* delle trasformazioni urbane:

- (i) riformare radicalmente tutti i dispositivi di negoziazione e partecipazione relativi al governo delle trasformazioni urbane - dalle ordinarie procedure consultive e partecipative esaminate più in basso, fino alle politiche di esternalizzazione di fatto quali quelle di "recupero" delle aree ex abusive - al fine di allargare il campo dei partecipanti a gruppi sociali esclusi, permettere l'irruzione di attori nuovi, aumentare la trasparenza e la pubblicità dei processi;
- (ii) trasformare i municipi in attori decisivi della pianificazione delle trasformazioni urbane (e non solo, cfr. par. 4) riservando loro - seppure in collaborazione con le strutture centrali dell'amministrazione - la pianificazione della spesa degli oneri di urbanizzazione raccolti a livello locale, anche nel quadro di piani e strategie municipali dei servizi e per la qualità della vita urbana;
- (iii) affermare il principio che la rigenerazione delle aree più svantaggiate della città - aree ex-abusive, grandi quartieri pubblici, aree miste - non possa in prima istanza dipendere dall'attrazione di investitori privati e dall'idea di un'ulteriore estensione dei margini: questa responsabilità spetta in questa fase al settore pubblico, anche sulla base di schemi redistributivi degli oneri raccolti nell'insieme del comune;
- (iv) fare leva strategicamente sul ritorno in città dei giovani e delle giovani coppie, reso possibile anche dal calo relativo dei valori immobiliari come fattore strategico di trasformazione, rigenerazione urbana e di alterazione possibile dell'agenda urbana in una direzione progressiva (abitazioni in affitto, qualità ambientale, mix funzionale, servizi collettivi);

- (v) accompagnare una realistica trasformazione dell'industria immobiliare, favorendo attori che occupino i segmenti della trasformazione e della gestione più che quelli della proprietà fondiaria e dell'edificazione: la rigenerazione del patrimonio pubblico si rivela da questo punto di vista un'arena ed una palestra strategiche per sostenere questi processi di innovazione;
- (vi) rilanciare e trasformare la governance del settore pubblico in senso stretto – partecipate locali, società per azioni a controllo statale, ministeri – delle trasformazioni urbane attraverso la promozione di un programma strategico sulla città pubblica che persegua obiettivi progressivi - inclusione abitativa, servizi collettivi, qualità ambientale, giustizia spaziale - nell'insieme di trasformazioni puntuali - che potrà perseguire.

### **1.3 Governare l'economia del centro storico**

Una riflessione sul governo di Roma non può eludere l'importanza del centro storico e della città storica, dal punto di vista simbolico, economico e sociale. Una sua governance economica ha a che fare, in particolare, con le modalità di gestione degli spazi, sia pubblici, sia privati, attraverso un più efficace governo degli usi. Attualmente si tratta di un centro principalmente amministrativo e più latamente terziario, nonché meta di turismo, laico e religioso. Uno spazio sottoposto a uno sfruttamento economico tendenzialmente predatorio – si pensi all'overtourism, alla diffusione degli affitti brevi, alla riduzione del commercio di vicinato e di qualità, alla chiusura dei luoghi di cultura – di cui non si avvantaggiano i residenti della città e che tende a espellere residenti. E', invece, necessario che esso riprenda, innanzitutto, le funzioni residenziali, invertendo la tendenza allo spopolamento e garantendo servizi per i residenti, che ritorni ad essere luogo della cultura e di attività artigianali e commerciali di qualità. Favorire il ripopolamento del centro contribuirebbe anche alla densificazione della città e, quindi, all'efficienza nell'offerta dei servizi, in particolare di quelli a rete. A questo fine, sarebbe necessario localizzare le funzioni amministrative fuori del centro e usare il patrimonio pubblico per attrarre nuovi residenti.

Per governare queste trasformazioni è necessaria la condivisione di obiettivi e regole, in processi che implicano anche conflitti, mediazioni, alleanze. Non mancano sia gli attori, sia le possibili procedure per realizzare un ampio dibattito e una deliberazione pubblici. Gli attori vanno considerati nella loro differenziazione, non solo come consumatori o imprenditori, ma anche come promotori di attività culturali, come residenti e non residenti. La rivitalizzazione del centro storico non spicca nelle loro agende, anche se prima della crisi attuale erano cresciute le preoccupazioni per i fenomeni richiamati sopra. Non si tratta solo di rilanciare attività particolarmente colpite dall'emergenza (il turismo, la ristorazione, la stessa attività amministrativa in presenza) e i servizi di trasporto, la ripartenza può essere l'occasione per avviare una nuova visione del centro storico. Tuttavia, gli attori economici si stanno già mobilitando per proporre soluzioni in linea con gli interessi di cui sono portatori, raramente nella direzione di una "pubblicizzazione" del centro come patrimonio comune e collettivo. A questo fine, invece, sono necessarie proposte alternative, intervenendo sulla proprietà, sulla regolazione degli usi, e sulle forme di tassazione, e generando su di esse un consenso ampio.

Come vedremo nel paragrafo successivo, anche a questo fine è necessario inventare nuove forme e pratiche di inclusione nei processi di azione pubblica, riflettendo sui limiti delle esperienze passate e sulle nuove opportunità.

## 2. Democratizzare l'azione pubblica. Arene e strumenti per l'inclusione partecipativa

### 2.1 Limiti e opportunità di cambiamento delle pratiche partecipative top-down

Nei primi anni del nuovo millennio si assiste anche a Roma al fenomeno che è stato chiamato del “ritorno delle caravelle”, ossia alla crescente diffusione di processi partecipativi che avevano trovato origine altrove e con più compiuta espressione politica ed effetti di democratizzazione.

Queste pratiche si caratterizzano per una forte strutturazione organizzativa e puntano principalmente sull'inclusione nella costruzione delle scelte pubbliche di singoli individui, più che di attori sociali organizzati. Le pratiche partecipative che si sono sviluppate nella prima metà del decennio scorso a Roma sono state interessate da un depotenziamento della loro radicalità e da una progressiva miniaturizzazione, ossia la crescente incapacità di incidere su questioni di ampia rilevanza collettiva. Come in altri luoghi, ciò è dovuto a fattori di frammentazione e individualizzazione sociale e alla tecnicizzazione delle forme di interazione sociale in arene partecipative e deliberative, che hanno prodotto sia un generale depotenziamento del conflitto, sia una depoliticizzazione delle poste in gioco.

A livello municipale e dell'amministrazione centrale negli anni del “modello Roma” si erano moltiplicate esperienze di partecipazione che hanno conosciuto una progressiva istituzionalizzazione culminata, dal punto di vista simbolico, nel *Regolamento per l'attivazione del processo di partecipazione dei cittadini alle scelte di trasformazione urbana* (Del. 57/2006). I pur importanti investimenti istituzionali, politici e sociali sulla partecipazione effettuati in quegli anni hanno dispiegato anche a Roma dei deboli impatti sulle politiche pubbliche e sulla redistribuzione del potere dalla sfera politica a quella sociale.

Una ricerca comparativa condotta in quegli anni su processi partecipativi in tre fondamentali ambiti di policy (Agenda 21 locale; politiche abitative e politiche di sviluppo economico alternative a quelle *mainstream* realizzate nell'ambito dell'esperienza della Città dell'Altra Economia) ha mostrato come tali pratiche fossero confinate in vere e proprie «nicchie di policy». Si è trattato, in breve, di esperienze che hanno interessato questioni di rilievo minore nell'agenda pubblica, sia in termini di scala di azione, sia in termini di poste in gioco. Abbiamo assistito in quegli anni alla proliferazione di processi partecipativi caratterizzati da un basso «potenziale trasformativo» rispetto agli obiettivi e gli strumenti dell'azione pubblica locale. Processi che si sono inoltre dimostrati anche ampiamente inefficaci rispetto alla loro capacità di incidere sulle preesistenti modalità di relazione fra la politica e i maggiori portatori di interessi economici nelle diverse aree di politiche pubbliche e, più in generale, in relazione al modello di accumulazione tipico di Roma. Una partecipazione confinata in arene di potere caratterizzate da poste in gioco e interessi a bassa salienza economica e politica.

Che fare? Sostanzialmente due cose. In primo luogo, riconoscere i limiti di quella stagione di partecipazione, emerso in particolare con riferimento alle trasformazioni urbane. Esperienze interessanti dal punto di vista delle relazioni sociali attivate, ma priva di effetti concreti sulle decisioni. L'obiettivo è da un lato evitare di riproporre stanche retoriche e liturgie partecipative, dall'altro andare oltre lo schema – non solo romano – che contrappone una partecipazione di soggetti sociali (no-profit, cittadinanza attiva) limitata a questioni e poste in gioco “micro” a una concertazione fra élite economiche e politiche su questioni “macro. Lo sviluppo di pratiche di inclusione dovrebbe quindi valorizzare il ruolo dei municipi, dando attuazione a quanto previsto dallo Statuto di Roma Capitale (art. 27, c. 8, lettere e, f) e al Regolamento del decentramento (art. 41: “Partecipazione di associazioni e

organizzazioni di volontariato” che prevede consulte e osservatori permanenti) facendo però attenzione a non confinare i processi partecipativi su scale di azione di sola prossimità.

In secondo luogo, occorre ri-cercare attori, temi e luoghi del conflitto sociale, economico e culturale presenti a Roma riconoscendone il potenziale trasformativo e cercando di tessere con pazienza occasioni di connessione per far acquisire ai conflitti che animano la città una massa critica capace di superare particolarismi e frammentazione.

Una riconsiderazione critica di quanto avvenuto nel passato appare particolarmente importante anche in considerazione di esperienze partecipative di recente avviate a Roma che, almeno sulla carta, appaiono potenzialmente promettenti, come il percorso di partecipazione per coinvolgere i cittadini e le associazioni nel processo di formazione del progetto urbano della Centralità Santa Maria della Pietà, nel XIV municipio.

## **2.2 Forme di inclusione attraverso il web: e-democracy, mediazione digitale, sovranità tecnologica**

Il carattere privatistico delle infrastrutture della cosiddetta economia di piattaforma, a cui molti attribuiscono una funzione governamentale in concorrenza con la sovranità territoriale (es. airbnb, motori di ricerca, social media, e-governance della “smart city”), coniugato alla digitalizzazione integrale dello spazio fisico, ha come conseguenza la mercificazione del territorio e delle relazioni sociali e una radicale individualizzazione del sociale, che coinvolge la stessa partecipazione politica. L’evoluzione delle nuove tecnologie è caratterizzata da una contraddizione di fondo: la divaricazione fra il potere centralizzato nelle grandi piattaforme, che include l’e-governance della “smart city” incentrata sul controllo, e i margini di libertà di relazione e collaborazione che le tecnologie di rete aprono comunque nel sociale.

Anche a Roma, nonostante il ritardo della Digital Social Innovation (DSI), le nuove tecnologie, oltre ad imporsi con effetti ampiamente destrutturanti nelle forme dell’economia di piattaforma, ovvero della mediazione centralizzata e mercificante delle piattaforme commerciali, hanno comunque aperto terreni di sperimentazione per quanto riguarda sia la dimensione dell’e-governance, sia per quanto riguarda la cooperazione sociale. Sia la riflessione teorica, sia le sperimentazioni relative alle alternative possibili nel governo delle tecnologie (come risposta al governo tecnologico eterodiretto del sociale e dei territori) si articolano su tre piani distinti:

(i) la regolazione pubblica dell’economia di piattaforma: qui i limiti dell’attuale amministrazione sono marcati. L’approccio al digitale è totalmente schiacciato su visioni e retoriche della Smart City, con l’assoluta assenza di volontà regolativa delle piattaforme commerciali (come invece hanno tentato di fare altre città europee, tra cui Madrid, Barcellona, Parigi, Berlino e Amsterdam) e l’attitudine velleitaria, manifestata con l’approvazione di un recente Piano Strategico di Roma Smart City, alla costruzione della Smart City futura attraverso un governo dei big data per uno “sviluppo sostenibile data driven”. Quest’ultimo prevede la realizzazione di un ulteriore sistema informativo di aggregazione, nonostante esista già un portale di open data (senza dati) e una scarnissima e costosissima NIC (Nuova Infrastruttura Cartografica), senza tuttavia affrontare l’annoso e gravissimo problema della integrazione dei sistemi informativi dell’amministrazione. Di converso, le recenti vicissitudini del Patrimonio immobiliare capitolino e della vertenza degli spazi sociali in concessione<sup>20</sup> dimostrano l’incapacità dell’amministrazione di ridefinire autonomamente e virtuosamente, anche in rapporto al

---

<sup>20</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Patrimonio: il nostro, di tutti.

possibile contributo del digitale, la relazione tra cittadinanza e risorse pubbliche nella chiave della promozione dei beni comuni e di uno sviluppo inclusivo e sostenibile.

(ii) la costruzione di infrastrutture alternative a scala territoriale: l'esperienza romana di e-democracy avviata a livello comunale dall'amministrazione 5 stelle, per quanto molto distante per metodi e strumenti dalle più avanzate esperienze europee rappresenta una sperimentazione significativa, sia per le potenzialità sia per i limiti espressi. Le due iniziative più importanti sono state il Piano urbano di mobilità sostenibile (PUMS) e il processo #ROMADECIDE sul decoro urbano, legato al Bilancio partecipativo 2019 di Roma Capitale. In entrambe sono emerse le potenzialità di una e-democracy urbana e locale anche semplicemente abilitata da strumenti di aggregazione, comunicazione e voto di progettualità diffuse sul territorio. I progetti presentati e votati sono risultati qualitativamente significativi sotto ogni punto di vista, sia tecnico sia del contenuto. Tuttavia, l'esperienza è molto limitata e limitante – non casualmente se si considera il modello di e-democracy verticale adottato dal Movimento 5 Stelle su scala nazionale con la piattaforma Rousseau – dal punto di vista cognitivo e deliberativo. Infatti, nessuna interazione autonoma, né digitale né territoriale, è stata prevista nei processi, né è stata definita o resa possibile alcuna base conoscitiva funzionale ad una partecipazione informata. Senza contare che il patto partecipativo è stato limitato a contributi e scelte individuali circoscritti e definiti dall'alto quanto a finalità e risorse disponibili. Siamo perciò poco oltre una partecipazione ridotta a “clicktivism”.

(iii) la costruzione dal basso di strumenti e reti indipendenti nel nuovo spazio sociale costituito dall'interconnessione tra spazio digitale e spazio fisico d'interazione, una relazione non unidirezionale, ma in cui una possibile capacità trasformativa del sociale sulle tecnologie potrebbe invertire la concezione autoritaria e tecnocratica della Smart City e convertirsi in soggettivazione politica. Si potrebbe così dare luogo a una soggettivazione politica capace di contendere dal basso la sfera di “governamentalità” delle tecnologie. Anche a Roma emergono nuove esperienze di utilizzi “tatticamente” originali di tool collaborativi e comunicativi delle piattaforme commerciali o di applicativi legati al mondo FLOSS (Free Libre Open Source Software). Inoltre, una tradizione importante di cultura hacker ha lasciato importanti tracce, e tuttavia, dopo il picco di influenza prodottosi nel passaggio di millennio con il movimento No global e la sua infrastruttura (Indymedia), essa si è sostanzialmente dissociata dai movimenti sociali, privandoli di attitudini e capacità proattiva verso le tecnologie. Non è però un'assenza totale. Infatti, emergono embrionali formazioni sociali che non consapevolmente ma molto attivamente, attraverso le suddette modalità originali di ricorso e approccio al digitale, si costituiscono come “reti di reti”, che tentano di costruire su scala urbana cultura politica, progettualità e azione collettive. Sono così potenzialmente in grado di proiettarsi verso nuovi modelli di democrazia e sviluppo, nella chiave della transizione dall'autogestione all'autogoverno. Parliamo di forme molto iniziali, che tuttavia si estendono a molti ambiti della vita urbana, con diversi livelli di consapevolezza politica e apertura e, talvolta, con un approccio incline ad un attivismo civico schiacciato sul tema del decoro. Tra questi, ad esempio, le “reti interorganizzative” che lavorano o hanno lavorato nel recente passato su mobilità (Salvaiciclisti), su economie alternative (Rete di economia sociale e solidale), sul mutualismo (Social Street), sull'autogoverno politico (decideRoma), sul decoro urbano (Retake).

## 2.3 Pratiche di auto-organizzazione sociale e democratizzazione bottom-up delle istituzioni

Per questo è necessario rendere permanente un processo di ricerca, inchiesta e mappatura dei profili dell'innovazione sociale, economica e istituzionale nel territorio metropolitano di *Roma Capitale* nelle sue connessioni regionali, infra-statali e sovranazionali. Un territorio multicentrico, attraversato da diverse città, pericolosamente sospeso tra esclusione sociale delle cittadinanze che la abitano e marginalità culturale della stessa città rispetto ai circuiti globali. Quegli stessi spazi metropolitani potrebbero essere invece ripensati come distretti di un nuovo urbanesimo, in grado di generare inclusione e tessere reti laterali di protagonismo collettivo sulla scena globale. Nella consapevolezza, peraltro, dei nessi esistenti tra questione urbana, forme del lavoro e della produzione, natura e fisionomia dei legami sociali e spazi della partecipazione politica, soprattutto dinanzi alla progressiva crisi della società salariale e delle sue istituzioni di mediazione politico-sindacale. Una condizione tanto più evidente in Italia, dove il peso dell'inclusione sociale è stato largamente scaricato sulle reti familiari, parentali e amicali impoverite e indebitate dai duraturi effetti della crisi 2007-2008 e dall'ulteriore portata depressiva causata dal perdurare di isolamento, quarantena e distanziamento sociale dentro la pandemia globale causata dalla diffusione e dal contagio da Covid-19.

Il tema della nuova questione urbana, tra frammentazione e domanda di ricomposizione dei territori nell'epoca globale, pone dunque *anche a Roma* interrogativi ineludibili riguardo i meccanismi di trasformazione della solidarietà collettiva, dell'inclusione sociale e della valorizzazione degli spazi di auto-organizzazione sociale e gestione dei beni comuni. Su questa base si dovrebbero avviare processi di trasformazione dei poteri pubblici nel segno dell'apertura e democratizzazione delle istituzioni locali. È un tema in larga parte discendente dal dibattito sul *diritto alla città*, agito direttamente dai soggetti sociali nel quadro della crisi delle rappresentanze politiche e sociali, e quindi anche del *diritto della città*, del ripensamento degli strumenti amministrativi e istituzionali nel senso della maggiore collaborazione tra cittadini ed enti locali, accogliendo istanze di innovazione politica e riprogrammazione del territorio locale potenzialmente connesse in reti infra e sovra-statali. Lo spazio urbano romano è il contesto di analisi di esperienze che permettono di far emergere nuove forme di azione sociale e partecipazione politica, con la loro capacità di generare processi di *immaginazione istituzionale*, di definizione di *nuove istituzioni* e di valorizzazione dell'«intelligenza delle istituzioni» pubbliche, sociali ed economiche esistenti.

A questo proposito, i testi di *Roma ricerca Roma* documentano forme e pratiche di attivazione e azione sociale diretta e dal basso, così come una vitalità economica che possono essere finalizzate a svolgere funzioni sostitutive o complementari dell'azione pubblica nel campo del welfare extraistituzionale<sup>21</sup>, dell'innovazione sociale (ad es. le occupazioni a scopo abitativo o per utilizzazioni sociali o l'uso temporaneo di spazi di "uso civico"<sup>22</sup>, delle trasformazioni, anche "micro", degli spazi e dei luoghi del quotidiano<sup>23</sup>, dell'economia fondamentale ed «ecosistemi della creatività»<sup>24</sup> potenzialmente fonti di maggiore giustizia distributiva. Queste pratiche possono da un lato trovare in istituzioni politiche trasformate sponde che ne rafforzino l'efficacia senza metterne a rischio l'autonomia, dall'altro rivelarsi risorse per rafforzarle e riqualificare in senso democratico le istituzioni stesse. A questo fine è necessario ideare forme di cooperazione e coordinamento fra pratiche sociali e azione pubblica, ad esempio attraverso centri polifunzionali di quartiere, "case" gestite in forma collaborativa tra

---

<sup>21</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Welfare, sanità e politiche sociali a Roma.

<sup>22</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021): Abitare di qualità a Roma. Per un rilancio dell'azione "pubblica"; Patrimonio: il nostro, di tutti.

<sup>23</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021): Spazio pubblico ed accessibilità. Una città per tutti.

<sup>24</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021): Il diritto a una città giusta. Percorsi per uscire dalla crisi del valore.

amministrazioni, abitanti e loro organizzazioni, operatori economici e dei servizi, o sul modello delle pratiche in cui il dialogo con le istanze civiche ha prodotto come risposta esiti progettuali di qualità nel rinnovamento di spazi pubblici esistenti.

Molti soggetti sociali sono assenti dal discorso pubblico e sono anche loro estranee una logica di azione collettiva e la ricerca di sinergie per oltrepassare scale di azione e spaziali micro. Le istituzioni possono mettere a disposizione arene strutturate di incontro, agendo da *convenor* per facilitare la costruzione di reti e alimentare di risorse organizzative le reti autocostruite. A questo sforzo è possibile affiancare l'ideazione di modalità per includere nei processi di azione pubblica attori diversi dagli interessi economici per quanto riguarda le scelte di localizzazione di impianti nel caso dei rifiuti<sup>25</sup>, la co-progettazione, co-gestione e delega di gestione di patrimonio pubblico per finalità di interesse collettivo.

---

<sup>25</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021): Energie e reti a servizio della città, tra giustizia sociale e ambientale



## 3. Riformare le istituzioni pubbliche

### 3.1 Affrontare le difficoltà delle relazioni multilivello: Roma Capitale, Regione, Governo

L'assetto e la strumentazione delle istituzioni pubbliche sono una componente specifica del deficit di governo di Roma, mentre rimodellando i contesti regolativi e istituzionali è possibile facilitare l'innovazione dei processi di governo e redistribuire poteri. A turno, attori politici locali e nazionali, governi, studiosi, Camera di commercio hanno parlato negli ultimi due anni di dare maggiori poteri a Roma attraverso una possibile riforma. Le condizioni politiche realizzate negli ultimi mesi sul piano nazionale hanno favorito la ripresa di un vivace dibattito intorno alle riforme istituzionali, ricominciato anche in sede parlamentare, benché stentino a rintracciarsi ancora orientamenti condivisi prevalenti. Si trovano così attualmente in discussione proposte di riforma molto diverse tra loro. Possono individuarsi cinque linee di tendenza. La prima è quella di chi propone la costituzionalizzazione della specialità di Roma Capitale, equiparando Roma Capitale a un ente regionale o assegnandole gli stessi poteri delle regioni, il che implica l'esercizio anche di potestà legislativa da parte dell'Assemblea capitolina<sup>26</sup>. La seconda linea di tendenza intraprende sempre la modifica costituzionale, ma continua ad affidare alla legge ordinaria statale la definizione di specialità con l'aggiunta, però, di possibili intese tra Stato, Regione e Roma capitale per l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia legislativa, sulle materie di competenza concorrente e sui beni culturali<sup>27</sup>.

Gli altri indirizzi di riforma intervengono invece a costituzione invariata. In questa seconda categoria di proposte si confrontano quelle che tentano di intervenire sui livelli istituzionali, risolvendo la diarchia tra Roma Capitale e Città Metropolitana, e quelle che invece agiscono disinteressandosi di questo tema. Sul primo punto si trovano sia proposte che risolvono la diarchia a favore della Città Metropolitana, con la scomparsa del comune di Roma Capitale e la trasformazione dei Municipi in comuni<sup>28</sup>, sia proposte che invece risolvono la diarchia a favore di Roma Capitale, che assorbe così anche le competenze della Città Metropolitana, istituendo, però, di nuovo la provincia di Roma con confini mobili, mentre i Municipi verrebbero ridefiniti nel numero e nelle funzioni attribuite ma senza essere trasformati in comuni<sup>29</sup>. Infine, si trovano proposte che non si interessano di risolvere la dualità tra Roma Capitale e Città Metropolitana, ma si preoccupano di rafforzare gli strumenti di raccordo inter-istituzionale tra Stato, Regione e Roma Capitale con la costituzione di un apposito Tavolo e di un Ufficio per Roma Capitale presso la Presidenza del consiglio<sup>30</sup>. Queste sedi di raccordo dovrebbero favorire intese per il coordinamento di poteri, ma anche per la definizione di prerogative e funzioni speciali da attribuire a Roma Capitale con particolare riferimento ai trasporti, all'accesso diretto ai finanziamenti, ai rifiuti e alla pianificazione e alla trasformazione urbanistica. In altre parole, si propone di perseguire la specialità con l'assegnazione di poteri in deroga, previa intesa inter-istituzionale, anche se si riserva a Roma Capitale una particolare forza di impulso nelle sedi di raccordo diseguate. Da sottolineare in questo senso è anche la recente istituzione presso il Ministero degli Affari regionali della Commissione per Roma Capitale, come centro di impulso per la riforma dell'ordinamento di Roma.

Il punto dolente è però che queste proposte, oltre a essere molto variegate, non sembrano connesse con la definizione di processi coerenti anche di natura economica, sociale e territoriale, rischiando così di

<sup>26</sup> Cfr. proposta Morassut (atto Camera dei deputati C.2938) e proposta Barelli, praticamente coincidente con quella Giro (atto Camera dei deputati C.1854).

<sup>27</sup> Cfr. proposta Ceccanti (atto Camera dei deputati C.2961).

<sup>28</sup> È questa la proposta Magi (atto Camera dei deputati C.2893).

<sup>29</sup> Cfr. proposta De Angelis, di fatto coincidente con quella De Vecchis (atto Camera dei deputati C.2923).

<sup>30</sup> Cfr. proposta Silvestri, molto simile a quella Lupo (atto Camera dei deputati C.2931).

apparire soluzioni di ingegneria istituzionale poco raccordate con un'idea di sviluppo della città o, al più, proprio in assenza di questa, sembrano semplicemente adagiarsi su un esistente che si presume poter essere trasformato con la retorica dei soli «poteri speciali». Né è certo che ciascuna delle innovazioni prospettate introduca soluzioni in grado di ridurre radicalmente, o alleviare gli ostacoli alla cooperazione interistituzionale, che sembra comunque destinata a rimanere un fattore cruciale nel funzionamento di una struttura che rimarrà complessa.

Che iperpoliticizzazione e litigiosità delle relazioni multilivello siano componenti fondamentali del deficit di governabilità, è emerso recentemente in almeno tre circostanze: (i) la lunga crisi dei rifiuti, che evidenzia quotidianamente veti incrociati fra Roma capitale, altri comuni, Regione, Governo; (ii) le polemiche e i veti sugli interventi di finanza locale “salva Roma”, la gestione commissariale del debito pregresso e la sua possibile rinegoziazione; (iii) il tentativo nel 2017 del Ministro dello sviluppo economico Carlo Calenda di istituire una cabina interistituzionale di regia per gli investimenti su Roma, il cui fallimento ha evidenziato come la regia di un “piano industriale” denominato “Sviluppo Capitale” e la gestione dei relativi fondi pubblici – commissariate dal Mise o dirette da Roma Capitale – siano state la posta in gioco che ha fatto naufragare il possibile accordo intergovernativo. Anche propositi di investimento privati, come lo stadio della AS Roma, da potenziali compensazioni per l'evaporazione degli interventi pubblici sono stati convertiti in situazioni di stallo, in cui visioni e cooperazione necessarie per il governo pubblico dello spazio urbano sono eclissate dall'uso reciproco di tutti i *veto point* possibili, da parte soprattutto dagli attori di Roma Capitale, della Regione e del Governo.

Le ipotesi adombrate prima che le proposte di riforma istituzionale entrassero in agenda – “cabine di regia”, “tavoli di raccordo interistituzionale” che includono Governo, Comune e Regione – evidenziano una consapevolezza che il nodo delle forme di cooperazione sia ineludibile, ma riflettono anche l'apparente intrattabilità di questa posta in gioco. Da un lato sono necessarie nuove forme di cooperazione fra livelli di governo – anche fondate sull'interazione e collaborazione digitale<sup>31</sup> – definendo priorità e strategie tramite accordi verticali e orizzontali<sup>32</sup>. Questo consentirebbe di superare difficoltà – evidenti nella gestione dei rifiuti, del sistema idrico e del trasporto pubblico, nella politica abitativa e nella gestione degli affitti brevi, nelle contraddizioni (regione vs. comuni) del welfare pubblico – dovute alla percezione del contrasto fra gli interessi territoriali che ciascuna amministrazione intende rappresentare forse più che alle differenze di colore politico.

Il possibile stanziamento di nuove risorse straordinarie in occasione di “Roma 2025” sta dando luogo a una riproposizione dell'idea di un “tavolo istituzionale” per definire un piano di interventi ed opere “anche sulla base delle proposte pervenute dalle amministrazioni interessate”, questa volta presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. La formula dell'aggiornamento e rimodulazione su base semestrale richiama un fattore di successo operativo dell'esperienza del Giubileo del 2000. Tuttavia, la presidenza affidata al Presidente del Consiglio dei ministri e la presenza, insieme al Sindaco e al Presidente della Regione, di cinque amministrazioni centrali sembra indicare una scelta di centralizzazione.

---

<sup>31</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021): Abitare di qualità a Roma. Per un rilancio dell'azione “pubblica”; Patrimonio: il nostro, di tutti

<sup>32</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021): Il diritto a una città giusta. Percorsi per uscire dalla crisi del valore

### **3.2 Dalla frammentazione gestionale a modelli di amministrazione di scopo. Configurazioni ad hoc, settoriali e intersettoriali**

Ad esempio, dai testi di *Roma ricerca Roma* emergono possibili forme di organizzazione e regolazione ad hoc, sia settoriali, sia intersettoriali. Le prime riguardano la programmazione e gestione di servizi:

- “Città, conoscenza e creatività: forme di gestione delle organizzazioni e istituzioni culturali ispirate a modelli innovativi per Roma, come le agenzie o le fondazioni gestite da attori pubblici e forme di coordinamento “leggero” per la cooperazione fra istituzioni culturali appartenenti ad amministrazioni diverse;
- “Welfare, sanità e politiche sociali a Roma”: possibile Agenzia del welfare;
- “Energie e reti a servizio della città, tra giustizia sociale e ambientale”: dispositivi di regia unitaria delle organizzazioni del trasporto pubblico: ATAC, agenzia Roma Servizi per la Mobilità e di Roma Metropolitane; RFI;
- “Abitare di qualità a Roma. Per un rilancio dell’azione “pubblica”: Osservatorio per l’analisi dei bisogni e la pianificazione delle azioni di politica abitativa
- “Roma plurale. Popolazione, storia, accoglienza”: forme di intesa fra governo locale e amministrazione scolastica per attività rivolte anche alla popolazione non italiana

Le configurazioni intersettoriali riguardano invece nuovi sistemi di integrazione fra politiche (in particolare: urbanistica, abitazione, produzione, commercio, turismo, istruzione, abitazione, politiche sociali e del lavoro), per superare gli effetti di settorializzazione alimentati da fattori organizzativi e normativi e dal consolidamento di reti di interessi intorno a specifiche questioni e alle risorse pubbliche messe in campo per affrontarli.

### **3.3 L’esempio del Tevere**

La struttura di responsabilità pubblica e istituzionale che governa alcuni dei sistemi territoriali cardine nella città di Roma (es. il Tevere, le Ville Storiche, i Parchi, le Mura e le Periferie) e che si occupa di temi strategici quali “il decoro urbano”, “la sicurezza sociale”, “il benessere e la salute”, è caratterizzata da sovrapposizioni, stratificazioni e conflitti di competenze. Ogni progetto che si ponga come obiettivo un intervento strategico per una priorità specifica è destinato ad impantanarsi nella frammentarietà gestionale e nel profluvio normativo. Di conseguenza risulta praticamente impossibile perseguire qualsiasi prospettiva collettiva ovvero costruire una città di qualità, una città bene comune da restituire alla cittadinanza tramite la partecipazione e l’interazione propositiva tra i soggetti pubblici e privati che la vivono e la governano.

La gestione del tratto urbano del fiume Tevere offre un esempio delle problematicità di Roma Capitale – incertezza giuridica, insufficiente capacità decisionale, frammentazione del sistema di responsabilità pubblica – ed è la causa principale del degrado del fiume nel suo tratto urbano. La filiera amministrativa è distribuita tra 18 soggetti diversi: Stato (4 organi tra cui la Direzione archeologica e quella architettonico-paesaggistica del MIBAC, l’Autorità di Bacino, la Capitaneria di Porto e il Demanio dello Stato); Regione (almeno 8 uffici diversi tra cui ufficio concessioni, dipartimento patrimonio, ambiente, bonifiche e difesa del suolo, smaltimento rifiuti, agricoltura e pesca, sviluppo economico, mobilità, turismo e tempo libero, beni culturali, e un ufficio politico presso la presidenza dedicato ai contratti di

fiume); Comune (dipartimenti urbanistica, ambiente, mobilità, patrimonio, Sovrintendenza Capitolina); una ex Provincia che ha smarrito l'autorevolezza di ente intermedio esponenziale del territorio.

I tradizionali modelli di governo del territorio, basati sull'organizzazione gerarchica (livello nazionale, regionale, locale) e sull'approccio settoriale (con conseguente moltiplicazione di enti, competenze e strumenti d'azione) sono ormai da tempo messi in discussione, in ragione della loro sostanziale incapacità di produrre effetti concreti. La congerie di norme, regole, prescrizioni, vincoli, competenze che si concentrano su ogni singola porzione di territorio, originano conflitti e sovrapposizioni quasi impossibili da sbrogliare, spingono a rifugiarsi nell'inerzia piuttosto che affrontare nodi gordiani intrecciati tra loro, condannano in definitiva all'inefficacia la maggior parte di programmi/piani/progetti. Tale modalità di regolamentazione, che forse ha avuto un senso nell'epoca dell'espansione urbana, nel tentativo di arginare le spinte speculative, oggi, al tempo della riqualificazione e rigenerazione urbana, non sembra in grado di fornire le giuste coordinate ed i giusti incentivi alle dinamiche in atto sul territorio.

A Roma sono 5 gli assessorati che a vario titolo si occupano del fiume Tevere (Ambiente, Cultura, Mobilità, Urbanistica, Sociale) e 10 i dipartimenti (Attività Culturali; Mobilità; Patrimonio; Politiche Sociali; Sport; Infrastrutture e Manutenzione Urbana; Tutela Ambientale; Protezione Civile; Polizia Locale; Sovrintendenza Capitolina). Con 15 diverse strutture che si occupano dello stesso luogo (senza contare i Municipi e le partecipate come AMA, PAU,...). Questa geografia amministrativa non può che essere caratterizzata da sovrapposizioni, stratificazioni e aree "grigie" e attualmente gli unici interventi che a vario titolo vengono svolti nell'ambito fluviale sono emergenziali o temporanei.

Le difficoltà della pubblica amministrazione in generale (e di Roma in particolare) sono strettamente connaturate con l'architettura della sua struttura. L'idea di una nuova forma di *governance* per l'amministrazione capitolina può adottare come riferimento forme di partenariato innovative realizzate altrove e applicabili anche senza stravolgere l'assetto normativo. Una volta assunte le emergenze da affrontare e le priorità da perseguire come parte di un programma di governo, bisognerebbe creare un apposito assessorato dedicato a ciascuna di esse, dando coerenza alla strategia e alle azioni necessarie per raggiungere obiettivi dati e monitorabili. Questi "*Assessorati di Scopo*", dovrebbero essere guidati non dal solo assessore delegato, ma da un vero e proprio *Comitato Strategico Assessoriale* che solidalmente risponda per il suo operato direttamente alla figura del Sindaco. Tale comitato dovrebbe essere composto dalla figura politica dell'assessore delegato e da un rappresentante dell'amministrazione, della società civile e del mondo della ricerca. A tali *Assessorati di Scopo* dovrebbero affiancarsi solo altri due assessorati: uno *alle Attività Funzionali* (attualmente di competenza di uffici e dipartimenti per Sviluppo Economico Attività Produttive e Agricoltura, Attività Culturali, Mobilità e Trasporti, Patrimonio, Sviluppo e Valorizzazione, Politiche Abitative, Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute, Servizi Educativi e Scolastici, Politiche della Famiglia e dell'Infanzia, Sport e Politiche Giovanili, Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana, Turismo Formazione e Lavoro, Tutela Ambientale, Mercati all'ingrosso e aziende agricole) e uno *alle Attività Strumentali* (attualmente Ufficio extra-dipartimentale Politiche della Sicurezza e Protezione Civile; Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale, Ragioneria Generale, Dipartimenti Comunicazione, Risorse Economiche, Partecipazioni Gruppo Roma Capitale, Innovazione Tecnologica Organizzazione e Risorse Umane).

La riqualificazione del fiume Tevere dovrebbe essere quindi una delle principali priorità emergenziale da perseguire nel programma del prossimo governo di Roma. Questo obiettivo potrà essere perseguito solo tramite il superamento dell'intrigo amministrativo e la partecipazione propositiva di tutti i soggetti pubblici e privati che vivono e governano la città. L'amministrazione comunale dovrebbe quindi costituire un *Assessorato di Scopo Tevere* ed il rispettivo Comitato Strategico di Indirizzo, un organo in

cui costruire l'interazione collaborativa tra tutte le parti interessate allo scopo. Solo così sarà possibile perseguire una prospettiva collettiva in grado di rendere il Tevere un bene comune da restituire alla cittadinanza.

### **3.4 Riorganizzare l'amministrazione di Roma capitale**

Le dimensioni organizzative di Roma capitale sono imponenti. Basti pensare che il numero dei dipendenti, nel 2018, si aggirava intorno ai 23.500. A questi va aggiunto un numero più o meno pari di soggetti impiegati nelle società partecipate municipali. Per comprendere la misura di tale indicazione e anche volendo considerare solamente il primo gruppo, si consideri che il Ministero dell'economia e delle finanze ha una dotazione organica pari a circa 11.000 dipendenti.

Oltre all'elevato numero di addetti, la complessità organizzativa si rileva anche nell'articolazione della struttura. I dipendenti sono, infatti, assegnati per circa una metà ai dipartimenti e alle strutture a vario titolo a questi correlate dove un ruolo di peso è svolto dalla Sovrintendenza Capitolina ai beni culturali (che opera su un'area territoriale in cui sono già presenti anche due strutture periferiche del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo) e dai municipi. La restante parte afferisce, invece, ai servizi di polizia locale e alle scuole comunali (in specie, nidi e scuole dell'infanzia). In termini funzionali, quindi, il personale di Roma capitale opera in contesti molto differenti, cui talvolta corrisponde anche un regime contrattuale dedicato.

Il personale supera mediamente i cinquant'anni, solo per un terzo possiede un titolo di studio universitario e non è egualmente distribuito in termini di genere. Quest'ultimo aspetto, seppure sia meno evidente con riferimento al personale non dirigenziale per effetto del comparto scolastico a netta maggioranza femminile, emerge con forza per i ruoli dirigenziali e, più in generale, per le posizioni apicali anche di natura politica (segretario comunale, vertici delle municipalizzate, rappresentanti di Roma capitale in enti e organismi in vario modo soggetti a poteri di indirizzo e controllo). Questi aspetti segnalano una carenza di investimenti nel reclutamento e di pianificazione nella dotazione dei profili di competenze, con le conseguenze visibili in termini di qualità ed efficienza dell'amministrazione e di schiacciamento dell'amministrazione sulla gestione dell'emergenza, che ha spiazzato il tema della programmazione e delle strategie.

I rapporti tra politica e amministrazione sono caratterizzati da una crescente sfiducia nei confronti dei dirigenti, per effetto della quale questi ultimi tendono ad assumere posizioni difensive e ad agire con modalità prettamente formalistiche, a scapito di un'azione gestionale realmente efficace, testimoniato già da questo studio da un uso molto politicizzato dello spoils system. Un recente esempio della tendenza descritta è dato dall'istituzione della Centrale Unica Appalti del Comune di Roma operata con delibera della Giunta del 17 aprile 2020, con la quale si accentrano in capo al Direttore generale numerose funzioni in materia di procedure di acquisto prima rimesse ad uffici dirigenziali. Se è vero che i tratti da ultimo indicati sembrano non differenziarsi in modo sensibile da quanto si rileva nelle altre città metropolitane, è altrettanto vero che Roma capitale ha da sempre goduto di previsioni normative atte a delineare un regime speciale rispetto alle altre amministrazioni territoriali. Questa peculiarità si è mostrata principalmente attraverso l'assegnazione di competenze puntuali e di risorse aggiuntive utili alla gestione di eventi di grande rilievo, come avvenuto ad esempio per il Giubileo del 2000.

La riforma costituzionale intervenuta nel 2001 ha però portato alla "costituzionalizzazione" del ruolo di Roma capitale e, successivamente, la legge n. 42/2009 (di attuazione di tale riforma) ha avviato un processo di trasformazione anche amministrativa dell'ente. Nonostante lo stato sostanziale della

riforma richiamata sia ad oggi per larga parte inattuato, essendo stati adottati solo due decreti legislativi, non seguiti poi dai necessari atti attuativi, la trasformazione dell'organizzazione amministrativa di Roma capitale deve partire proprio dall'evidenza di questa dicotomia irrisolta che, invero, influenza molti dei suoi elementi di criticità. Il riconoscimento di una specialità di Roma capitale avrebbe, infatti, dovuto avere una ricaduta necessaria nell'introduzione, prima, e nel consolidamento, poi, di strumenti e istituti necessari per sostenere la riforma funzionale. Tali elementi avrebbero dovuto incidere anche sulle modalità di selezione, di valorizzazione e di riqualificazione del personale a tutti i livelli.

L'innovazione organizzativa necessaria è legata anche ai procedimenti e alle tecnologie: è urgente attuare piani di digitalizzazione dell'amministrazione comunale e dei servizi, da dotare di competenze per non dipendere dagli interlocutori privati<sup>33</sup>, anche attraverso la condivisione di dati e mappature di spazi fra diverse amministrazioni<sup>34</sup>, così come dotare l'amministrazione di strumenti operativi diversi. Ad esempio, una contabilizzazione che consenta la gestione e il monitoraggio, nonché la loro valutazione, del patrimonio della città e della sua utilità pubblica<sup>35</sup>.

Il quadro descritto, peraltro, si complica considerando da un lato il peculiare assetto del decentramento amministrativo interno e dall'altro la Città Metropolitana. Infatti, i Municipi in cui è articolato il territorio di Roma sono enti di notevole dimensione, ma sostanzialmente privi di poteri effettivi e presentano limiti strutturali. La loro attivazione è l'esito di un lungo processo cominciato negli anni Settanta dello scorso secolo, teso a favorire la partecipazione dei territori intra-comunali al governo pubblico, che risentiva di fattori politici come il ruolo esercitato dai partiti che oggi sono totalmente assenti e di soluzioni istituzionali che oggi manifestano tutti i loro difetti. Dopo gli anni '90, infatti, non è stata condotta una politica di decentramento e rafforzamento istituzionale e organizzativo dei municipi. Attualmente sono ancora istituzioni prive di personalità giuridica, sono fondate su organi assembleari e perfino su un presidente eletto direttamente, che però di fatto servono solo ad approvare atti di indirizzo, non hanno risolto il tema della distinzione del rapporto tra politica e amministrazione e hanno sviluppato limitate forme di innovazione di governo. Sul piano territoriale, l'attuale conformazione dei Municipi a «spicchi di torta», fatta eccezione per il primo, se, da un lato, ha il pregio di tenere assieme aree centrali con aree periferiche, attribuisce a questi una scarsa omogeneità dei bisogni e delle opportunità, scaricando sui Municipi un lavoro di coordinamento molto difficoltoso. Ciononostante, costituiscono un'articolazione dell'amministrazione comunale indispensabile; per certi versi, la diramazione territoriale di queste istituzioni rappresenta uno dei pochi elementi unificanti di un territorio disperso di servizi e di centri come quello romano. La specialità di Roma riconosciuta già dalla Costituzione dovrebbe almeno favorire il superamento di questi limiti strutturali, dando finalmente ai Municipi personalità giuridica e riattivando un processo di rideterminazione dei loro confini e il decentramento di funzioni per l'esercizio di servizi di prossimità. Questa dovrebbe essere anche l'occasione per una distribuzione reale di risorse finanziarie e di personale amministrativo in ragione delle complessità delle funzioni assegnate e dei bisogni e servizi da sviluppare. Anche lo sviluppo di innovazioni nei rapporti fra istituzioni e società urbana, a partire dalle pratiche partecipative democratiche e dalle forme di associazione dei cittadini allo svolgimento di funzioni pubbliche di cui si è detto, potrebbe giovare di un rafforzamento dei Municipi.

In via subordinata, anche se in assenza di riforme dell'ordinamento istituzionale di Roma capitale come quella auspicata in questo testo rimarrebbe di incerta efficacia, sarebbe possibile tentare il rafforzamento del decentramento e delle funzioni dei municipi. A questo fine lo Statuto di Roma capitale,

---

<sup>33</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Welfare, sanità e politiche sociali a Roma.

<sup>34</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Spazio pubblico ed accessibilità. Una città per tutti.

<sup>35</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Patrimonio: il nostro, di tutti.

il Regolamento del decentramento (fermo, salvo che per aspetti di gestione finanziaria e contabile al 1999) e i margini concessi alla Giunta e all'Assemblea capitolina per il conferimento di competenze e risorse ai municipi offrirebbero alcuni margini di innovazione alla prossima leadership di Roma. Non solo per modificare queste norme – con revisioni dello Statuto che potrebbero essere proposte dai consigli dei municipi, stessi rivedendo e ampliando le competenze municipali disciplinate nel Titolo IV del Regolamento – ma anche usando concretamente le stesse possibilità offerte dallo Statuto vigente. Ad esempio, nelle parti che prevedono il coinvolgimento dei municipi nel bilancio partecipativo di Roma Capitale (art. 8-bis), la loro partecipazione all'esercizio delle funzioni regionali (art. 16.5), la delega per la riorganizzazione degli orari commerciali (art. 24.4), il conferimento da parte dell'Assemblea capitolina di ulteriori funzioni (accompagnate da risorse) oltre a quelle attribuite da leggi, Statuto e Regolamento del decentramento (art. 26.5), la valorizzazione effettiva delle sedi permanenti di consultazione e cooperazione con i municipi, riunendo effettivamente e con frequenza utile la Consulta dei Presidenti (art. 26.7), realizzando il “dialogo permanente tra le Commissioni comunali e le Commissioni circoscrizionali” (Regolamento decentramento, art. 13), o attribuendo effettivamente le quote di maggiori entrate tributarie ed extra tributarie accertate e riscosse in ciascun municipio, in modo che questi possano definirne autonomamente gli impieghi (art. 26, 11.12).

Accanto a questa soluzione *de minimis* altre sono prospettabili in relazione al rapporto con la Città Metropolitana, specie se si risolve con un'effettiva sostituzione del governo metropolitano a quello cittadino. A questo tema è dedicato il paragrafo che segue.

### **3.5 Governare su scala metropolitana: le ragioni del fallimento e le proposte di riforma**

La Città metropolitana è una componente rilevante della debolezza del sistema di governo di Roma. E' dotata di competenze molto residuali, cui si associa una struttura organizzativa troppo esile per poter svolgere le funzioni complesse di area vasta. Peraltro, non riesce a gestire in modo efficace le azioni di coordinamento che invece sarebbero necessarie per varie ragioni evidenziate da molti dei testi di *Roma ricerca Roma*: per favorire uno sviluppo armonioso delle aree urbanizzate e non dell'area metropolitana<sup>36</sup>; per ridurre quei divari e quelle disuguaglianze territoriali di ricchezza e sviluppo, benessere, salute e fruizione di servizi pubblici <sup>37</sup> che, a causa delle ampie dimensioni del Comune centrale, si producono anche all'interno del territorio di Roma Capitale, per configurare i luoghi di produzione della conoscenza come nodi di un sistema reticolare e policentrico, ma integrato, di flussi di informazione<sup>38</sup>.

Il fallimento nell'assicurare tutto ciò dipende in primo luogo dalle sovrapposizioni di compiti e attività tutt'ora persistenti tra la Città metropolitana e Roma capitale. La coincidenza dei ruoli rivestiti dal sindaco, vertice di Roma capitale e al contempo della Città metropolitana, non è certamente un elemento di facilitazione, rischia di tradursi in un'oggettiva impossibilità di prendere in carico non solo le emergenze quotidiane ma anche di delineare prospettive solide di riforme di più ampio respiro. D'altra parte, anche la distinzione delle due figure di vertice amministrativo, che sarebbe possibile ove il Parlamento approvasse la specifica legge elettorale, non sarebbe meno problematica.

---

<sup>36</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) La campagna romana: una nuova mappa ambiente-città.

<sup>37</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Un manifesto per Roma. Il diritto a una città giusta. Percorsi per uscire dalla crisi del valore; Welfare, sanità e politiche sociali a Roma; Energie e reti a servizio della città, tra giustizia sociale e ambientale.

<sup>38</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Città, conoscenza e creatività.

Il sostanziale fallimento del governo metropolitano a Roma ha motivazioni specifiche, di tipo da un lato politico, territoriale ed economico, dall'altro specificamente istituzionale.

(i) le prime sono:

- la mancanza di alcune caratteristiche strutturali che altrove legittimano i governi metropolitani: l'economia è scarsamente metropolizzata e vi è una concentrazione delle attività economiche nella città centrale, favorita dell'enorme estensione del suo territorio amministrativo – 129.000 ettari – che finiscono per corrispondere anche allo “spazio di dipendenza dal locale” del capitale e della rendita, mentre rimane il dualismo con le periferie e il policentrismo è fallito. Questo motiva il debole interesse degli attori economici per un cambiamento di scala di strutture e processi di governo e la difficoltà di formare coalizioni politiche e sociali a sostegno di una riforma
- Il dualismo fra la città centrale e il rimanente territorio dell'area metropolitana dà luogo a rappresentazioni a somma zero della distribuzione territoriale dei costi e dei benefici derivanti da una possibile ri-spazializzazione del governo metropolitano – Golia-Roma Capitale contro i Davide-comuni dell'hinterland – che contano ancora più dei motivi di partigianeria politica e di identità territoriale. Venuta meno la provincia rappresentativa, la Città metropolitana non riesce a fare da camera di compensazione di squilibri e tensioni fra il centro (e le sue forze economiche e sociali del suo territorio), con i suoi spill-over indesiderati (si pensi allo smaltimento dei rifiuti) e l'hinterland. Ne risulta una litigiosità delle relazioni inter-istituzionali “orizzontali”, pari a quelle “verticali”, alimentata da sindromi NYMBY e NIMTO;
- la mancanza di una leadership e di un'imprenditorialità politica dell'innovazione disposta a prendere l'iniziativa. Avrebbero potuto farlo i sindaci di Roma, ma dal 1993 nessuno di loro ha scelto di includere questa prospettiva nei propri orizzonti strategici, soprattutto rifiutando ogni ipotesi di articolazione del Campidoglio in più comuni e rinunciando a uno sviluppo lineare del decentramento. Neanche la società civile no-profit (movimenti, comitati, associazioni) ha mai individuato in questo cambiamento scalare un'opportunità per porre con maggiore potere negoziale sfide di democratizzazione del governo urbano e ottenere una soddisfazione di bisogni sociali e diritti che spesso richiederebbe di condurre politiche oltre la scala di prossimità.

(ii) Per quanto riguarda le motivazioni istituzionali, in linea teorica l'impianto della legge Delrio avrebbe salvaguardato il percorso di attuazione della previsione costituzionale che attribuisce a Roma un ruolo differenziato in quanto Capitale, ma di fatto la soluzione praticata non funziona e non può funzionare nell'attuale contesto normativo.

È da aggiungere che anche le soluzioni ideate per realizzare una fruttuosa convivenza attiva non convincono. In primo luogo, la scelta di eleggere direttamente il Sindaco metropolitano e il Consiglio metropolitano nello statuto della Città metropolitana ha significato il rinvio di ogni approfondimento concreto della discussione, dipendendo la sua attuazione dall'approvazione di una legge elettorale dal Parlamento che non è all'orizzonte. La Città metropolitana è stata assente nell'ultimo confronto elettorale, non è stata in agenda in questi anni e non è ancora in discussione. Secondariamente, la legge Delrio ha sì previsto la riarticolazione del comune capoluogo in caso di elezione diretta del Sindaco metropolitano, scelta confermata dallo statuto della Città metropolitana, ma attualmente prospetta un dualismo delle cariche, quella di Sindaco di Roma Capitale e quella di Sindaco metropolitano, che appare difficilmente sostenibile. Il che vanifica quanto di buono previsto nella legge istitutiva delle città metropolitane, con la previsione di nuovi strumenti di governo, più malleabili e orientati a offrire concrete e non uniformi risposte ai territori interessati.



Se, come si è visto, la convivenza tra due ordini di governo, Roma Capitale e Città metropolitana, appare davvero problematica, resta da capire dove collocare la fusione dei due ordini, se a livello cittadino o se a livello metropolitano. La proposta è che ciò debba avvenire a livello metropolitano per diverse ragioni, relative in primo luogo alle funzioni strategiche, di pianificazione e regolazione per quanto riguarda i trasporti pubblici<sup>39</sup> e la chiusura del ciclo dei rifiuti (come ora prevede il recente piano approvato dalla regione), il welfare di scala superiore, distinte da quelle per le quali ha più senso rafforzare istituzioni e governance di prossimità, laddove sono possibili forme cooperazione con spazi sociali e pratiche informali, attività volontarie non di mercato<sup>40</sup>. Questa soluzione appare la più condivisibile, una volta chiaro che le leve di forza di sviluppo e progresso sociale, tradizionalmente appartenute a Roma comune, sono venute meno<sup>41</sup>, ma ha anche il pregio di essere la soluzione istituzionale a maggior portata di mano. Già l'art. 24, c. 9, della legge n. 42 del 2009, sull'ordinamento di Roma Capitale, aveva previsto che con l'istituzione della Città metropolitana le disposizioni dedicate a Roma Capitale si sarebbero trasferite alla Città metropolitana, sottintendendo di fatto una sostituzione piena del livello di governo. Tale norma è stata poi abrogata dall'infelice riforma delle province perseguita dal governo Monti, peraltro dichiarata incostituzionale, ma nei fatti può essere ripresa immediatamente con il ripristino di quella semplice norma. Tale novità richiederebbe un minimo intervento di adeguamento e manutenzione con la riforma Delrio su due punti. Il primo si presenta in termini di attuazione della legge n. 56 del 2014 e consisterebbe nell'introduzione della legge elettorale per le Città metropolitane. È quello che, ad esempio, prevede la proposta Magi ora in discussione in parlamento, che peraltro riprende quella relativa alle province prima della loro trasformazione in enti di secondo grado. L'altro punto dovrebbe riguardare il grado di autonomia che in questa prospettiva dovrebbero guadagnare i Municipi: è chiaro che in un'ipotesi di risoluzione della diarchia di governo a favore della Città metropolitana il pur indispensabile rafforzamento amministrativo dei Municipi, già previsto dalla riforma Delrio, non basterebbe più, dovendosi confrontare con altre 119 amministrazioni che hanno rango di amministrazioni comunali. Ne discende che i Municipi, rivisti nel numero e nei confini, dovrebbero essere trasformati in amministrazioni comunali al pari degli altri. Ciò richiederà, indubbiamente, una transizione più lunga che deve essere gestita bene politicamente e che deve essere fondata su un consenso largo, al quale non può mancare neppure l'apporto del Governo nazionale, in un duplice senso. Per un verso, sarà necessario procedere a una fase di re-design amministrativo dei Municipi con la distribuzione di personale e risorse adeguate, dall'altro, occorrerà gestire la fase del rapporto con i 119 comuni esistenti minimizzando, per quanto possibile, soluzioni di opting out, soprattutto con riguardo ad alcuni comuni strategici come Civitavecchia.

Solamente passando a un nuovo centro, lontano dal Campidoglio, sarà possibile rifondare la compagine amministrativa che si trova compressa e immobile. L'elevazione della scala non dovrebbe avvenire ad assetto invariato delle funzioni, naturalmente; la Città metropolitana di Roma dovrebbe godere di poteri speciali e aggiuntivi, già previsti per Roma Capitale (come, per esempio, quelli fiscali, per sostanziare di risorse autonome le politiche condotte sul turismo, affitti brevi e piattaforme digitali e sugli alloggi inutilizzati<sup>42</sup>, di apparati amministrativi più adeguati. L'asimmetria tra centri comunali consolidati e "municipi-comuni" di nuova costituzione potrebbe essere gestita con i poteri attualmente a disposizione della Città metropolitana, la quale può istituire zone omogenee funzionali che attenuano tali disparità, così come strumenti convenzionali, accordi e istituzioni di uffici di servizio che accompagnino tali

---

<sup>39</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Energie e reti a servizio della città, tra giustizia sociale e ambientale.

<sup>40</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Welfare, sanità e politiche sociali a Roma.

<sup>41</sup> Cfr. W. Tocci, *Roma come se*, Donzelli, 2020, a proposito dell'esaurimento delle tre grandi rendite su cui si è sviluppata Roma.

<sup>42</sup> Cfr. Roma Ricerca Roma (2021) Abitare di qualità a Roma. Per un rilancio dell'azione "pubblica"; Il diritto a una città giusta. Percorsi per uscire dalla crisi del valore.

processi. Inoltre, pensando in particolare ai territori di confine dell'attuale circoscrizione cittadina, si può pensare anche - dove questo è possibile per contiguità urbanistica e per esigenze funzionali - ad aggregazioni amministrative nuove, sfruttando i presidi amministrativi più forti dei comuni confinanti a beneficio delle nuove realtà amministrative cittadine che si verrebbero a configurare.