

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 Neoliberalismo 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



**GOVERNANCE
E MODELLI
DI SVILUPPO
URBANI**



Abstract

Oggetto di questo contributo è il processo di policy relativo alla realizzazione del nuovo stadio della A.S. Roma, innescato da un'iniziativa privata di investimento immobiliare e caratterizzato da intense relazioni fra attori pubblici e privati, che assume la forma di un lungo (2012-2017) e incerto negoziato. Obiettivo dell'analisi è capire se questo caso riveli dei cambiamenti nelle strategie perseguite dagli attori pubblici nei rapporti con gli investitori privati in business immobiliare e trasformazioni urbane a Roma, e se all'esistenza o meno, o all'intensità e modalità di questi cambiamenti corrispondano o meno specifiche continuità/discontinuità nelle funzioni svolte dalla politica – con particolare riferimento all'agenda di policy e alle forme di governance mobilitate - in quello che, in altri lavori, gli autori hanno definito 'regime dell'Urbe', e nelle correlate strategie di accumulazione.

The aim of this chapter is to shed light on the policy process triggered by a major private initiative of real estate investment. It consists of the building of a new football stadium with related facilities, plus business and leisure centers. In the considered time-frame (2012-2017) the public-private relationships implied in this process took the form of a long and uncertain bargaining. We wanted to know if this case of urban development reveals significant changes in the strategies public actors pursue in Rome when dealing with private investments in real estate business. Moreover, we have answered questions about continuity or discontinuity in the role played by political actors and institutions in what we consider a peculiar kind of urban regime and the related accumulation strategies. In order to do so, our analysis focuses on the dynamics of the policy agenda and the forms taken by the governance of this process.

Ernesto d'Albergo
Giulio Moini
Barbara Pizzo



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

1 | Introduzione: oggetto, obiettivi dell'analisi, domande di ricerca e metodologia

Questo contributo analizza un processo di policy tuttora in corso¹, che riguarda una importante trasformazione urbana a Roma ed è caratterizzato da intense relazioni fra attori pubblici e privati. Il processo è stato innescato da un'iniziativa privata d'investimento immobiliare, finalizzata alla realizzazione di uno stadio per la AS Roma e, intorno ad esso, di uno sviluppo urbanistico che configurerebbe una nuova 'centralità' urbana non prevista dal PRG vigente. Questo caso consente di offrire alcune prime risposte a domande circa il rapporto fra pubblico e privato, fra poteri economici e politici nel determinare modelli di sviluppo spaziale, sociale ed economico delle città e la loro collocazione nei processi economici globali (Palvarini, Tosi, 2013). A Roma la vicenda del nuovo stadio ha preso la forma di un lungo (2012-2017) e incerto negoziato, disciplinato nell'oggetto e nello svolgimento dalle vigenti normative urbanistiche e da quelle relative al procedimento amministrativo, oltre che dalla normativa sugli stadi (legge n. 147 del 2013). Questa, in particolare, definisce le procedure per la realizzazione degli impianti, richiede che sia garantito l'equilibrio economico-finanziario dell'intervento, e che questo (in cui si esclude la possibilità di realizzare edilizia residenziale) contribuisca alla valorizzazione del territorio principalmente in termini sociali, occupazionali ed economici.

¹ Dopo la conclusione di questa ricerca, un'inchiesta giudiziaria ha portato all'arresto, con l'accusa di corruzione, del principale protagonista economico, del principale mediatore nei rapporti fra i proponenti dell'investimento e l'amministrazione comunale e di esponenti politici della Regione Lazio. Le imputazioni non hanno invece riguardato la società AS Roma. Conseguentemente, il procedimento amministrativo – in particolare i passi successivi consistenti nell'adozione della variante al piano regolatore e della convenzione urbanistica – è stato rallentato ma, sinora, non interrotto. Fra i problemi da risolvere spicca la valutazione della mobilità nel quadrante interessato e il finanziamento delle relative opere.

I protagonisti principali sono Roma Capitale e gli imprenditori proponenti, ma risultano influenti anche altri attori politico-istituzionali, imprenditoriali, della società civile, della conoscenza e della comunicazione.

Abbiamo analizzato questo negoziato per capire in primo luogo se il caso dello stadio riveli dei cambiamenti nelle strategie perseguite dagli attori pubblici nei rapporti con gli investitori privati relativi a business immobiliare e trasformazioni urbane; in secondo luogo, se all'esistenza o meno, o all'intensità e modalità di questi cambiamenti corrispondano o meno specifiche continuità/discontinuità nelle funzioni svolte dalla politica in quel modello di political economy urbana che, in altri lavori, abbiamo chiamato 'regime dell'Urbe' (d'Albergo, Moini 2015) e nelle correlate strategie di accumulazione. Ipotizziamo infatti che delle evidenze a questo proposito emergano dalle configurazioni assunte dall'arena politica e da quella dei rapporti pubblico-privato, oltre che dalle relazioni fra di esse.

Per capire le caratteristiche di questo negoziato, oltre alle teorie sui regimi urbani, abbiamo utilizzato, con alcuni adattamenti, l'approccio proposto da H. Savitch e P. Kantor (2002) per studiare la formazione delle strategie che gli attori pubblici adottano nel mediare fra sviluppo delle città e capitale privato.

In particolare queste strategie possono essere market o social oriented o cercare una ibridazione tra questi due orientamenti. Nel primo caso abbiamo forme di sviluppo urbano con limitati controlli pubblici, nel secondo troviamo invece una forte direzione pubblica con una pianificazione dell'uso dello spazio finalizzata alla tutela ambientale e alla promozione di infrastrutture di trasporto, mentre le strategie ibride cercano un equilibrio fra priorità di crescita e fra benefici privati e collettivi (Savitch, Kantor 2002: 48-51; 103).

Due tipi di variabili aiutano a spiegare perché possa prevalere una di queste strategie:

1. da un lato variabili che contribuiscono alla formazione delle preferenze degli attori pubblici riguardano gli orientamenti culturali prevalenti su scala locale, nel nostro caso, relativi in primo luogo alle visioni relative al rapporto fra pubblico e privato nello sviluppo urbano e alla 'cultura urbanistica' e, in secondo luogo, il ruolo della società civile e le forme con cui partecipa ai processi di policy. Definiamo 'cultura urbanistica' una specifica posizione incarnata e/o presentata primariamente dagli urbanisti, che deriva dalla combinazione di orientamenti etico-politici e anche ideologici con la cultura tecnica della pianificazione, che porta a prediligere alcuni suoi strumenti e metodi rispetto ad altri, e ad interpretare variamente gli stessi strumenti. Ad esempio, diverse culture urbanistiche possono interpretare in modi diversi il PRG: in una versione 'pubblicista' tenderanno a privilegiare valori di protezione degli interessi e beni collettivi associati agli spazi pubblici; in una versione più orientata in senso 'liberista', la definizione di condizioni che favoriscano l'investimento privato a fini di sviluppo economico;
2. dall'altro variabili che conferiscono più o meno forza a queste preferenze nel negoziato con gli investitori privati riguardano le condizioni dell'economia locale (cui aggiungiamo quelle specifiche della finanza pubblica), che possono rendere gli amministratori locali più o meno dipendenti dal capitale privato, e

il sostegno derivante da risorse finanziarie e regolative messe a disposizione nell'ambito delle relazioni con altri livelli di governo (soprattutto statale).

Rispetto al modello di Savitch e Kantor, consideriamo come fattori esplicativi anche:

1. cambiamenti politico-elettorali intervenuti nel corso del processo;
2. le diverse configurazioni del rapporto tra capitale coinvolto nel progetto di investimento, le risorse locali e gli altri attori di una economia urbana radicata nella rendita immobiliare.

Tale ulteriore articolazione permette di inserire all'interno del modello esplicativo una prospettiva diacronica, utile alla spiegazione delle posizioni espresse nel negoziato e dei suoi esiti sinora documentabili. Per capirle è infatti utile considerare le caratteristiche consolidate dell'agenda di politica urbana e dei rapporti fra l'élite economica e politica a Roma. Di converso, spiegare il negoziato aiuta a capire se in questo processo stiano emergendo aspetti nuovi rispetto al sistema di regolazione della società e delle politiche urbane. Vedremo quindi come le variabili sopra citate assumano modalità che da un lato possono essere comprese alla luce delle caratteristiche consolidate dell'agenda di politica urbana e dei rapporti fra l'élite economica e politica a Roma, dall'altro se siano rivelatrici di trasformazioni o alterazioni che si stanno producendo in questo sistema di regolazione della società, dello spazio, e delle politiche urbane. Si tratta di un particolare tipo di regime urbano (Stone 1989; 1993), caratterizzato da relazioni 'collusive' fra politica ed economia e nel quale rentiers e costruttori, banche, leader politici e amministratori locali, parlamentari e attori di governo nazionali hanno svolto ruoli complementari.

Attraverso questo schema interpretativo intendiamo rispondere soprattutto a tre domande: emergono dei cambiamenti nelle funzioni svolte dalla politica nel regime urbano? Questi cambiamenti sono resi visibili da discontinuità che riguardano le posizioni assunte dagli attori pubblici nei negoziati riguardanti investimenti immobiliari e trasformazioni urbane? Da che cosa dipendono?

Per rispondere a queste domande è stato ricostruito il processo negoziale attraverso l'analisi di documenti relativi alla discussione politica e atti normativi ed è stata realizzata un'analisi del dibattito pubblico con particolare attenzione alle narrazioni proposte dai diversi attori, ricostruite anche attraverso interviste in profondità. Il contributo prosegue come segue: dopo una ricostruzione cronologica dei tratti essenziali della vicenda si descriverà il modo in cui abbiamo usato il modello interpretativo e infine si presenteranno prime risposte alle domande di ricerca sulla base delle evidenze empiriche sin qui raccolte.

2 | Breve cronologia degli eventi e variabili esplicative

La vicenda dello stadio si avvia tra febbraio e dicembre 2012 quando, a partire dal completamento delle analisi di possibili siti da parte di Cushman & Wakefield, incaricata dalla AS Roma SpA, si arriva all'individuazione dell'area di Tor di Valle. Nell'aprile del 2013 si completa il progetto preliminare, presentato in dicembre all'allora Sindaco Marino, nella congiuntura favorevole dell'approvazione della

legge di stabilità 2014, L. n. 147/2013, i cui commi 304 e 305 sono dedicati agli stadi, alle opportunità di realizzazione da parte di privati e relative procedure pubbliche. Nel giugno del 2014 viene consegnato al Sindaco il progetto definitivo, da inoltrare alla Regione Lazio, che dovrà indire la conferenza dei servizi. Nel dicembre del 2014 viene approvata dal Consiglio comunale la delibera che definisce il progetto di pubblico interesse. Nel mese di giugno del 2016 Virginia Raggi diventa il nuovo sindaco di Roma e a settembre si avvia la Conferenza dei servizi presso la Regione Lazio che chiude i lavori nel mese di febbraio 2017, con esito negativo. Nello stesso periodo si dimette l'assessore all'urbanistica Paolo Berdini e la Giunta Raggi riprende le trattative con i proponenti per arrivare, alla fine del mese di febbraio, a un accordo che conferma la localizzazione dello stadio, con una parziale riduzione delle cubature destinate a terziario e la conseguente eliminazione di una parte delle opere pubbliche che dovevano essere realizzate dal privato a scomputo.

Una seconda Conferenza dei servizi, avviata il 29 settembre 2017, ha valutato il progetto, riformulato dai proponenti sulla base del nuovo accordo con Roma Capitale, esaminando le ulteriori osservazioni e richieste delle amministrazioni coinvolte e dando parere favorevole alla realizzazione dell'opera il 5 dicembre 2017. Al momento della conclusione di questo contributo non sono ancora disponibili la variante urbanistica e la convenzione che regolerà la realizzazione dello stadio, anche in conseguenza delle vicende giudiziarie riportate nella nota 1. Questa cronologia evidenzia che nel corso del processo le posizioni negoziali del Comune, che consentono indirettamente di rilevare indizi di cambiamenti/discontinuità nel ruolo svolto dalla politica nel regime urbano, sono cambiate.

La Giunta Marino (2013-2015) ha seguito una strategia 'ibrida', in cui le preoccupazioni per un uso del suolo 'sostenibile' e non lesivo degli interessi collettivi, tipiche di una strategia 'social-oriented', sono state bilanciate dall'obiettivo di favorire sviluppo economico e interventi infrastrutturali di miglioramento urbano altrimenti impossibili, attraverso l'attrazione di investimenti, prioritario in strategie 'market-oriented'.

Nella Giunta Raggi si sono prima affiancate, poi succedute, almeno due posizioni diverse: prima, quella più radicalmente 'social-oriented' dell'assessore Berdini. Tale posizione, coincidente con quelle espresse dai consiglieri comunali del M5S, all'opposizione al momento dell'approvazione della delibera del dicembre 2014, era orientata alla protezione degli interessi collettivi dagli effetti della speculazione immobiliare, attraverso il richiamo al PRG vigente come quadro di regole da rispettare, fino a evitare l'investimento. Successivamente, accompagnata dalle dimissioni dell'assessore, prevarrà una diversa posizione che, rispetto all'accordo pubblico-privato raggiunto dall'amministrazione Marino, intende condizionare il progetto attraverso vincoli ulteriori riguardo il rapporto fra cubature e opere pubbliche, con una riduzione di entrambe.

Da che cosa dipendono le diverse posizioni negoziali adottate dagli attori pubblici e dove trovano legittimazione e forza? Le preferenze che orientano le posizioni negoziali di parte pubblica riguardano da un lato finalità più ampie, coincidenti

con l'orizzonte di riferimento dell'azione in termini cognitivi e normativi, ossia le visioni del rapporto tra pubblico e privato anche contenute all'interno delle diverse 'culture urbanistiche', dall'altro obiettivi più specifici, relativi a mete di breve o medio periodo, ossia le finalità specifiche dell'azione pubblica. Diversi sono quindi anche gli strumenti e le tattiche negoziali utilizzati. Questo cambiamento è reso possibile anche dall'alternanza politica.

A motivare la posizione negoziale 'ibrida' dell'amministrazione Marino – imposizione di vincoli agli investitori privati a favore dell'interesse pubblico, ma volontà di realizzare gli investimenti – è l'enfasi sulla regolazione insieme al ruolo forte di guida pubblica dei processi di trasformazione urbana, in un contesto di cooperazione tra pubblico e privato. Rispetto al caso specifico dello stadio, inoltre, emerge il tema della patrimonializzazione pubblica dell'opera, stimata su valori molto più alti rispetto a quelli ottenuti con le precedenti 'centralità'. Le finalità dell'azione pubblica non sembrano dunque essere decisamente discontinue rispetto a quelle che ispiravano amministrazioni di centro-sinistra precedenti (crescita, capacità di coniugare sviluppo urbano e sostenibilità). Le discontinuità maggiori riguardano specifici obiettivi di azione, in particolare il tema della patrimonializzazione pubblica dell'operazione.

Con la posizione 'social-oriented' dell'assessore Berdini e di parte del M5S – arrivare ad evitare l'investimento, in assenza di margini di miglioramento sostanziale del progetto, considerato lesivo dell'interesse pubblico per le sue caratteristiche – la discontinuità sembra invece riguardare le finalità, che vengono discorsivamente declinate come esigenza di 'bloccare la speculazione fondiaria e finanziaria a scapito dei diritti dei cittadini' (Il Fatto 13 febbraio 2017 p. 2). Conseguentemente la risorsa su cui si fa leva è il richiamo alle norme del PRG come vincolo ineludibile, che rende impossibile l'opera nelle forme proposte. In questa prospettiva il progetto non permette margini di negoziazione. La nuova posizione negoziale 'ibrida' della giunta Raggi tenta di coniugare le due finalità - rispetto almeno parziale delle regole urbanistiche e realizzazione di un'opera importante con modalità sostenibili sul piano ambientale - ma, rispetto alla formulazione approvata nel 2014, si basa su valutazioni diverse del rapporto cubature/compensazioni, attraverso le quali viene misurata la sua capacità di realizzare l'interesse pubblico.

In sintesi, rispetto al ruolo svolto dalla politica nei processi di sviluppo urbano affermatosi e consolidatosi con il 'regime dell'Urbe' il negoziato sul progetto dello stadio ha fatto emergere una 'discontinuità incrementale' (espressa nella posizione negoziale ibrida - e una 'discontinuità radicale' (espressa nella posizione negoziale social-oriented). Mentre la prima esprime una forma di razionalità strumentale, per cui attraverso una guida pubblica degli investimenti privati e gli strumenti del negoziato è possibile una valorizzazione; la seconda è ancorata a valori sostanziali (cultura 'pubblicista' dell'urbanistica, ruolo dello stato come contro-bilanciamento delle conseguenze dannose per gli interessi pubblici derivanti dal mercato).

Un'altra variabile che può indirizzare gli attori pubblici verso strategie 'social-oriented' è la presenza di una forte società civile che sostiene valori 'post-

materiali', come quelli legati all'ambiente e alla protezione degli spazi pubblici. Nel caso dello stadio la società urbana ha avuto un ruolo duplice: da un lato, si è fatta sentire, seppure con una limitata capacità di mobilitazione, la voce di comitati civici (Carteinregola), dell'associazionismo ambientalista (Italia Nostra) e dei consumatori (Codacons), a sostegno della posizione che deriva dalla cultura urbanistica 'pubblicista' (Berdini e parte del M5S), ed anche di professionisti (INU, singoli urbanisti) critici rispetto alla prima versione del progetto e anche a quella finale. Dall'altro la voce dei fruitori dello stadio (parte della tifoseria, emittenti specializzate) è un elemento importante del consenso verso le posizioni politiche a favore del progetto. Questo fattore spiega anche lo slittamento nella preferenza espressa dalla sindaca e dal M5S, che ha portato alle dimissioni dell'assessore Berdini e poi al nuovo accordo, oltre al consenso raggiunto nella seconda Conferenza.

Nel processo che stiamo analizzando, appaiono particolarmente rilevanti non solo le condizioni 'oggettive' dell'economia romana e della finanza pubblica, ma anche le loro percezioni, rappresentazioni e uso discorsivo da parte degli attori economici, politici e della comunicazione: la crisi economica globale e del mercato immobiliare, il deficit ordinario e strutturale della finanza capitolina e l'onere del piano di rientro dal debito che non consente nessun investimento al di là dalle spese correnti, fanno valutare come importante all'amministrazione Marino e poi alla Giunta Raggi l'opportunità rappresentata dal progetto dello stadio. Attrarre capitali può infatti permettere di mobilitare ai fini dello sviluppo urbano risorse che compensano quelle venute meno con il mancato rifinanziamento della legge su Roma Capitale.

3 | Primi risultati

Le posizioni negoziali che hanno ispirato le strategie degli attori pubblici e i fattori che le hanno influenzate consentono di formulare ipotesi di possibili risposte alle domande poste inizialmente.

Per quanto riguarda le funzioni svolte dalla politica nel regime urbano e le discontinuità nelle strategie perseguite dagli attori pubblici nei negoziati su specifici investimenti immobiliari e trasformazioni urbane, il processo negoziale fra attori pubblici e privati sullo stadio è raffigurabile come una scacchiera su cui si giocano contemporaneamente diverse partite: ciascun giocatore effettua le sue mosse considerando le possibili conseguenze non solo rispetto alla controparte (pubblico e privato), ma anche rispetto alle altre partite che contemporaneamente ciascuno gioca con avversari interni alla propria specifica arena (per gli investitori quella economica, per i rappresentanti del Comune, della Regione e del Governo quella politica), per cui l'aggiudicazione della posta in gioco (rispettivamente: nell'arena politica la competizione fra i partiti e i loro esponenti e il consenso elettorale; nell'arena economica: il primato fra gli imprenditori immobiliari) dipende dagli esiti della sfida principale.

A latere e in opposizione fra loro si mobilitano da un lato la peculiare 'domanda sociale' nei confronti del progetto (pubblico della AS Roma, che coincide con una parte dell'elettorato), dall'altro una parte di società civile e opinione pubblica che,

come abbiamo visto, è portatrice di valori e preferenze sostanzialmente allineati con la cultura urbanistica orientata alla protezione degli interessi collettivi dagli effetti della speculazione immobiliare. Il bisogno di soddisfare queste domande contrastanti ispira la formazione delle preferenze degli attori politici, che nei diversi momenti del processo le hanno sfruttate anche come un potenziale di pressione da mobilitare per legittimare l'una o l'altra posizione espressa nel negoziato con gli attori economici. Nei loro confronti, l'amministrazione trova però indebolita la propria posizione negoziale a causa del controllo da parte di questi stessi attori di risorse per essa vitali soprattutto in condizioni di crisi economica e finanziaria: realizzazione di opere di interesse pubblico e, nel caso della parte di società urbana interessata all'opera specifica, potenziale consenso elettorale. Nell'arena del business immobiliare la posta in gioco nella competizione fra i suoi principali esponenti (Gruppo Caltagirone vs. Gruppo Parnasi) è rappresentata oltre che dall'operazione in questione, da una prospettiva di supremazia nel business immobiliare locale e, forse, dall'orientamento geografico delle direttrici di sviluppo urbano, coincidenti con specifici interessi e proprietà dei suoli.

E' possibile evidenziare alcuni apparenti cambiamenti in queste due arene e nei rapporti fra di esse attraverso le variabili usate per analizzare le posizioni negoziali e le strategie di sviluppo. La politica, diversamente dal passato, non sembra attualmente avere l'opportunità di ampliare le risorse da distribuire attraverso investimenti del governo centrale e, attraverso quelli, giocare un ruolo di mediazione tra gli interessi degli attori economici in conflitto, creando così un più ampio campo di consenso. Per la prima volta a Roma, la politica locale non è in condizione di mediare tra gli interessi dei vari attori economici attraverso delle 'compensazioni' di tipo distributivo tra diversi progetti di diversi proponenti. In sostanza, in questo diverso contesto, il 'perdente' tra i diversi attori economici nella scena romana (a) non viene ricompensato con altre opportunità di profitto; (b) è escluso da coalizioni spartitorie, che in questo caso non ci sono.

Le funzioni svolte dalla politica cambiano anche perché 'politics matter', in molti sensi: l'alternanza politica implica cambiamento sia della 'cultura urbanistica', sia di quelle rappresentazioni normative del rapporto pubblico/privato nelle trasformazioni urbane i cui sostenitori raggiungono posizioni di governo. I cambiamenti elettorali locali e nazionali che hanno caratterizzato il periodo 2008-2016 hanno introdotto una maggiore imprevedibilità (non solo per gli attori economici, ma anche nelle relazioni intergovernative) dei processi governati dalla politica. Inoltre, la 'politics of urban development' è caratterizzata da relazioni diverse fra attori politici e attori economici: dall'asse 'Morassut-Bettini/Caltagirone' (Morassut, 2012) si è passati con le amministrazioni Marino e Raggi all'apparente assenza di relazioni bilaterali fondate su un mix comparabile fra scambio politico e fiducia, anche se vi è da registrare la consuetudine di relazioni cooperative del Gruppo Parnasi con il Comune e la ex-Provincia di Roma (Euroma2, palazzo delle Province; headquarter di BNP). Infine, nel determinare il cambiamento della posizione negoziale di Roma Capitale durante l'amministrazione Raggi, ha svolto un ruolo importante il rapporto con la politica nazionale del M5S (con l'intervento forse decisivo di B. Grillo e D. Casaleggio).

Per quanto riguarda gli ulteriori aspetti del regime urbano, l'analisi del negoziato e dei fattori che lo hanno sin qui condizionato permette di fornire la seguente provvisoria articolazione.

I protagonisti economici dello sviluppo urbano non sembrano essere cambiati. La vicenda dello stadio evidenzia un perdurante ruolo chiave della proprietà fondiaria e degli investitori immobiliari (in questo caso, soprattutto il gruppo Parnasi). Rispetto ai progetti urbani realizzati in precedenza a Roma, emerge però un ruolo maggiore del settore del credito e della finanza, che hanno in realtà un ruolo pivotale nel progetto, oltre al comparire sulla scena di un investitore internazionale il quale si direbbe però attratto, più che da politiche pubbliche locali innovative, da una modalità consolidata di business, in cui è coinvolto dal principale attore finanziario (Unicredit), che favorisce il suo legame con un proprietario e developer locale (Parnasi), nonché dalla finestra di opportunità aperta dal legislatore nazionale attraverso la legge citata. Sebbene alcuni gruppi finanziari stranieri, attratti da questo investimento, siano comparsi nelle varie fasi del processo (Goldman Sachs, Starwood Capital Group LLC, Raptor, AEG, il gruppo Landlease, il gruppo israeliano connesso allo studio Libeskind), apparentemente gli attori prevalenti in questo processo non sono i grandi investitori internazionali (e.g., attraverso fondi immobiliari) o i gruppi assicurativi che detengono gran parte delle proprietà immobiliari in Italia (cfr. 'I signori del mattone', Milano Finanza, 11 febbraio 2017), ma un istituto di credito che, ancorché si sia significativamente internazionalizzato, è storicamente radicato nel territorio romano, con la sua capacità di mobilitare, insieme ad altri partner dell'iniziativa, eventuali capitali aggiuntivi.

Il progetto dello stadio è caratterizzato da costi diffusi e benefici concentrati – ma presentati retoricamente come vantaggiosi per la collettività – come altri “progetti egemonici” (Jessop 1997) realizzati in passato a Roma? Oppure il negoziato condotto dagli attori pubblici metterà capo a un diverso equilibrio, rendendo possibile la traduzione di strategie ‘social-oriented’, o, almeno ibride, in processi reali di sviluppo urbano?

Questa valutazione può essere fatta riprendendo la variabile ‘cultura urbanistica’, che aiuta a spiegare le posizioni negoziali degli attori pubblici. Non c'è, o non è importante a fini esplicativi, una risposta ‘oggettiva’, conta piuttosto la rappresentazione che di questo dilemma danno gli attori argomentando le loro posizioni negoziali. In altri termini, la diffusione/concentrazione di costi e benefici, in una fase in cui non è possibile valutare oggettivamente output ed outcome della realizzazione del progetto, può essere compresa nella sua caratterizzazione di costruzione discorsiva che serve a legittimare (o meno) l'opera, così come la decisione politica che può o meno consentirla, con i connessi effetti attesi in termini di consenso o delegittimazione da parte di componenti diverse della società urbana, favorendo l'una o l'altra posizione assunta nel negoziato dalla parte comunale.

Le valutazioni date dai protagonisti di parte pubblica durante le diverse fasi – amministrazioni Marino e Raggi circa la caratterizzazione della posta in gioco e l'equilibrio o lo squilibrio fra benefici (concentrati/diffusi) e i costi (concentrati/

diffusi) (Wilson 1980) risultano infatti polarizzate:

- la prima valutazione (Giunta Marino) appare riconducibile alla dipendenza del pubblico dagli investimenti privati derivante dai due fattori e ha dato luogo alla posizione negoziale che ha prodotto la delibera di riconoscimento dell'interesse pubblico del 2014. E' compatibile con una costruzione discorsiva tipica dei giochi win-win: i proponenti hanno un vantaggio (ridotto rispetto alle aspettative iniziali) ma anche la collettività ottiene opere infrastrutturali che dovrebbero compensare quei vantaggi. L'argomentazione di parte pubblica punta proprio su questa possibilità di ottenere benefici collettivi pur a fronte di un vantaggio concentrato nelle mani degli attori economici, rappresentato in termini economici e simbolici dalle torri del Business Park. La dichiarazione di pubblico interesse votata indica i motivi per i quali il progetto è (o dovrebbe essere) di interesse collettivo. I proponenti, inoltre, hanno commissionato uno studio alla Facoltà di Economia della Sapienza da cui emergono potenziali ricadute positive in termini occupazionali, di entrate fiscali per l'amministrazione comunale e infrastrutturali (cit.) mentre, a sua volta, G. Caudo - in veste di Assessore - sottolineava che la città avrebbe ottenuto sia opere altrimenti impossibili da realizzare da parte dell'amministrazione comunale, sia una patrimonializzazione pubblica decisamente più alta di qualsiasi altra operazione condotta nel passato in città.
- La seconda valutazione (Giunta Raggi), che ha portato al nuovo accordo tra i proponenti e l'Amministrazione comunale e all'approvazione dalla seconda Conferenza dei servizi, sembrerebbe, almeno discorsivamente, diversa dalla precedente. Concludendo il negoziato, nelle sue dichiarazioni la sindaca ha cercato di tenere insieme valutazioni compatibili con culture urbanistiche diverse, cercando una caratterizzazione in senso 'social-oriented' nella sostenibilità energetico-ambientale (che però era presente anche nel progetto dell'Amministrazione Marino, e che di certo è/sarebbe condivisa, come principio, anche dalla cultura urbanistica 'pubblicista'), ma primariamente nella rinuncia alle torri (e però anche alle connesse opere a compensazione), che viene complessivamente presentata come un vantaggio per la città e come un freno alla speculazione.

4 | Conclusioni: discontinuità e continuità nel regime urbano di Roma

Quali sono dunque gli elementi di continuità e discontinuità nel regime urbano di Roma che la vicenda dello stadio lascia intravedere?

Gli elementi di continuità consistono principalmente nella perdurante centralità dell'investimento immobiliare rispetto ad altre possibili forme e settori di investimento economico e localizzazione di imprese a Roma. Il suolo, per la sua capacità di generare i rent-gap più elevati, rappresenta un fattore fondamentale all'interno di quella strategia anche quando ai progetti partecipano investitori provenienti dall'ambiente economico e finanziario globale.

L'orizzonte valoriale e cognitivo degli attori pubblici è sempre stato quello di

strategie miste, in cui il modello di accumulazione basato su rendita e costruzioni coesiste con tentativi di legittimare le scelte attraverso un'enfasi sui vantaggi collettivi (veri o presunti) ottenibili dall'operazione di trasformazione. La presenza di investimenti statali consentiva di tamponare le tensioni competitive fra gli imprenditori, senza però fornire agli attori pubblici significativi margini di autonomia nei rapporti con gli investitori privati, orientati invece in senso 'collusivo' attraverso la protezione del business locale da competitori esterni e la distribuzione compensativa delle opportunità di investimento. Con il progetto dello stadio, in particolare con la preferenza 'ibrida' della Giunta Marino, tale strategia mista si conferma, ma ponendo l'accento sull'intenzione di subordinare gli investimenti, rappresentati forse per la prima volta come l'unica fonte di risorse per lo sviluppo urbano, a una più decisa guida e una maggiore patrimonializzazione pubblica dell'opera rispetto a quanto accaduto in passato, esito rispetto al quale nella sfera pubblica la valutazione dell'ultimo accordo è al momento ancora controversa.

Gli elementi di discontinuità sembrano riguardare da un lato il tipo di attori economici che partecipa in questo caso alla definizione dell'agenda urbana, che dimostra l'esistenza di un legame più stretto tra rendita, costruzione e finanza, tra real-estate e finanziarizzazione dell'economia, oltre all'esistenza di un interesse per il business immobiliare a Roma anche da parte di un capitale globale in precedenza poco attratto da questa opportunità, o tenuto a distanza. Dall'altro lato, i cambiamenti generati dalla chiusura del 'rubinetto' del finanziamento nazionale, indirizzato ai progetti per Roma Capitale, o ai grandi eventi - se si esclude il contributo promesso dal Governo allora in carica per la costruzione di un ponte, che sembra aver agevolato il parere positivo di Stato e Regione nella seconda Conferenza. Importanti, dallo stesso punto di vista, appaiono anche i vincoli finanziari, in particolare quelli legati al deficit strutturale del bilancio di Roma capitale, che escludono prospettive di indebitamento per finanziare investimenti pubblici locali.

Valutare le trasformazioni urbane anche in relazione alle opportunità di crescita economica attraverso l'apertura a investimenti esterni ha aperto una prospettiva che, in virtù di una potenziale patrimonializzazione pubblica dell'intervento più alta di qualsiasi altro progetto realizzato a Roma (cfr. il caso delle centralità già realizzate), mirava a realizzare il progetto di iniziativa privata ma, attraverso la posizione negoziale assunta dall'attore pubblico, anche a realizzare vantaggi diffusi. Questa cultura ha espresso una discontinuità rispetto a precedenti episodi di investimento immobiliare, di grande rilevanza sugli obiettivi specifici, ma non sui fini dell'investimento, non potendo peraltro mettere in discussione il principio di fondo della norma nazionale che consente ai privati di finanziare la realizzazione degli stadi attraverso la concessione di cubature in compensazione. La cultura 'pubblicista' invece spingeva verso una discontinuità radicale, ispirando una posizione orientata a impedire la realizzazione del progetto, se non entro il perimetro delle prescrizioni contenute nel PRG vigente, giudicata però non praticabile dai proponenti e quindi non negoziabile. Le vicende politiche che hanno poi portato all'accordo del febbraio 2017 sulla realizzazione dello stadio

con una riduzione delle cubature e al progetto poi approvato dalla Conferenza di servizi potrebbero indicare una discontinuità solo parziale, o rivelatrice di sviluppi e implicazioni nelle relazioni tra economia, politica e spazio ancora diversi e da indagare. Va registrata, in ogni caso, la maggiore politicizzazione – in termini di importanza e visibilità nella sfera pubblica e di posta in gioco nei conflitti fra partiti e fra livelli di governo - di questa trasformazione urbana e dei relativi processi negoziali e decisioni amministrative rispetto a episodi passati. La sua tematizzazione avviene infatti più esplicitamente all'interno di una cornice di senso – i sistemi cognitivi e valoriali, in parte convergenti, in parte no, attraverso cui gli attori interpretano le trasformazioni spaziali prospettate – che riguarda le modalità appropriate di uso dello spazio urbano e i possibili equilibri fra vantaggi (o svantaggi) privati e collettivi.

Riferimenti bibliografici

- d'Albergo E., Moini G. (2015), *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Carocci, Roma.
- Jessop B. (1997), "A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Project, and Governance", in M. Lauria (ed.), *Reconstructing Urban Regime Theory*, London: Sage, pp. 51-73.
- Morassut R. (2012), *Malaroma. Dal modello Roma al fallimento di Alemanno*, Aliberti, Reggio Emilia.
- Palvarini P., Tosi S. (2013), "Globalisation, stadiums and the consumerist city: The case of the new Juventus stadium in Turin", *European Journal for Sport and Society*, 10 (2), pp. 161-180.
- Savitch H., Kantor P. (2002), *Cities in the international market place: the political economy of urban development in North America and in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- Stone C. N. (1989), *Regime Politics*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone C. N. (1993), "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach", *Journal of Urban Affairs Review*, 15, 1, pp. 1-28.
- Wilson J. Q. (1980), "The Politics of Regulation", in Id. (ed.), *The Politics of Regulation*, Basic Books. New York.