Dottorato di Ricerca in

Politiche Territoriali e Progetto Locale

XVIII CICLO

ARENE DI ROMA

Potere, persone, idee nell'urbanistica romana

Tesi di Dottorato di
Mario Alessandro Castagna

Coordinatrice del Dottorato
Prof.ssa Anna Laura Palazzo

Tutor della Ricerca
Prof. Marco Cremaschi
Prof. Simone Ombuen

“Ma io non volevo essere semplicemente un mondano. Volevo diventare il re dei mondani. Io non volevo solo partecipare alle feste. Volevo avere il potere di farle fallire”

Jep Gambardella,

La Grande Bellezza*.*

Credevamo di cambiare il mondo invece il mondo ha cambiato a noi

Nicola Palumbo,

C’eravamo tanto amati.

INDICE

INTRODUZIONE 5

STRUTTURA DELLA RICERCA 6

1. TRA POLICENTRISMO E MACCHIA D'OLIO 8

1.1. L'ESPANSIONE URBANA TRA CONTINUITÀ E FRATTURE 8

1.2. ESPANDERSI OLTRE IL LIMES, UNA GENEALOGIA 10

1.3. DIFFERENZIARE DENTRO IL LIMES 14

1.4. EMERGENZE E PREESISTENZE 18

1.5. UN PROBLEMA DI SCALA 23

2. TRA REGIME ED ARENE 27

2.1. INTRODUZIONE 27

2.2. I MODELLI INTERPRETATIVI NELLA SCIENZA POLITICA AMERICANA 28

2.3. OLTRE IL REGIME URBANO, LE ARENE DI POTERE 46

2.4. LO SCHEMA ANALITICO 49

4.1. NOTA METODOLOGICA E DOMANDE DI RICERCA 54

3. IL PERCHÉ DEL POLICENTRISMO, OLTRE I TRE EPISODI CRUCIALI 64

4. ALCUNI PERSONAGGI CHIAVE 71

4.1. SALVATORE CODISPOTI 71

4.2. WALTER TOCCI 80

4.3. LUCA PARNASI 96

4.4. CARLO ODORISIO 111

4.5. VIRGILIO TESTA 121

4.6. BERNARDINO MARRONARO 135

5. LE ARENE DI POTERE NEI TRE ESEMPI SELEZIONATI 143

5.1 I DISCORSI PUBBLICI SUL POLICENTRISMO A ROMA 146

5.2 LA COSTRUZIONE DEL QUARTIERE EUR 147

5.2.1 LO SVILUPPO A SUD-OVEST, DALLA MODERNIZZAZIONE DI NATHAN AL SOGNO MUSSOLINIANO 147

5.2.2 DALL'ALTO RICERCANDO GRANDEZZA 154

5.3 L'ELABORAZIONE DEL SISTEMA DIREZIONALE ORIENTALE 159

5.3.1 ANCORA UNA VOLTA FUORI DAL CENTRO 159

5.3.2. LE "PATATE" DEL PEEP, SEMPRE PIÙ FUORI DAL CENTRO 162

5.3.3 IL PIANO DEL 1962, LO SCONTRO-INCONTRO TRA TECNICA E POLITICA 164

5.4 LE CENTRALITÀ DEL NPRG 170

5.4.1 IL PIANO DEL 2008, IL POLICENTRISMO FINALMENTE ESPLICITO 170

5.4.2 LE NUOVE "CENTRALITÀ": UN'APPLICAZIONE INGANNEVOLE 173

5.4.3 IL POLICENTRISMO DA RETORICA A POLITICA 178

5.5 LE ARENE DI ROMA TRA CHIUSURA E CONFLITTO 183

5.5.1 CONFLITTUALITÀ E COESIONE 183

5.5.2 LE ARENE TRA INTERNO ED ESTERNO 192

5.5.3. ALTO E BASSO, SENZA MEDIAZIONI 196

6. PER UNA TEORIA DEL POTERE FRAMMENTATO, ROMA CITTÀ IRRISOLTA 203

7. QUALE POLICENTRISMO PER QUALI ARENE DI POTERE 210

BIBLIOGRAFIA 217

Introduzione

Lungo la storia degli ultimi 100 anni, l'urbanistica romana ha vissuto tante trasformazioni e cambi di rotta. Le linee di sviluppo sono mutate ripetutamente e gli assetti pianificatori sono durati spesso lo spazio di un ciclo politico, senza sopravvivere alla loro fine. I cambiamenti avvenuti hanno mutato Roma radicalmente senza individuare una linea chiara di sviluppo delle trasformazioni urbanistiche. Roma ha mostrato ogni volta un suo volto differente, spesso mostrando più volti e mescolando e confondendo livelli di potere che l'hanno resa sempre più vasta e disomogenea. Ripercorrere questa storia significa quindi immergersi all'interno di una prospettiva apparentemente incoerente, ma la lettura stratigrafica delle continue linee di trasformazione può far assumere a questo puzzle un'interpretazione organica legata al problema cruciale di Roma, cui hanno cercato di dare una risposta pianificatori e politici: il rapporto tra il centro storico di Roma e le aree esterne e il suo superamento a favore di altre centralità territoriali. Il presente lavoro individua all'interno di specifici momenti della storia urbanistica di Roma, caratterizzati dalla volontà di costruire un centro fuori dal centro, l'arena di potere, cosi come definita in seguito, caratterizzata dalle relazioni tra discorsi pubblici sulle politiche urbanistiche, dal sistema decisionale, dall'organizzazione degli interessi dell'imprenditoria edile e della proprietà fondiaria e dalle istanze sociali legate al soddisfacimento del proprio bisogno abitativo. Per ogni episodio prescelto si proveranno a ricostruire le arene decisionali, attraverso le biografie di alcuni personaggi che hanno svolto, ognuno rispetto al proprio incarico, un ruolo di primo piano nei processi decisionali relative alle politiche di pianificazione urbanistica.

Struttura della ricerca

Il presente lavoro si compone di tre parti. Nella prima parte, all'interno del capitolo 1, verrà problematizzata l'espansione urbanistica di Roma, individuando nella tensione tra la realtà dell'espansione a macchia d'olio e il proposito da sempre sostenuto di promuovere un assetto territoriale policentrico, la chiave di lettura privilegiata per problematizzare gli episodi analitici prescelti per la ricerca. In questo capitolo è tratteggiato un breve quadro critico del concetto di policentrismo, individuando dei nodi problematici che accompagneranno l'uso di tale termine nel prosieguo del lavoro. Si tratta infatti di analizzare tre episodi in cui la politica urbanistica si è focalizzata sulla costruzione di uno o più centri fuori dal centro. Ma il policentrismo è un concetto ambiguo che deve fare i conti con l'espansione urbanistica romana da sempre caratterizzata da un'evoluzione senza una forma strutturante.

Nel capitolo successivo, il capitolo 2, si proverà a tratteggiare un breve quadro di riferimento teorico, individuando nel dibattito tra elitisti e pluralisti presente all'interno della scienza politica americana il contesto teorico scelto per inquadrare l'oggetto della ricerca. In particolare si farà riferimento alle riflessioni di Lowi sulle arene di potere e, utilizzando queste riflessioni, si costruirà il modello interpretativo da sottoporre successivamente in azione rispetto ai tre casi studio.

La ricerca affronta quindi, nel capitolo 3, la scelta dei tre episodi individuati come momenti studio, nei quali il proposito di costruzione di un centro fuori dal centro si è concretizzato pubblicamente attraverso discorsi pubblici, atti amministrativi, mobilitazioni politiche. Si tratta di tre carotaggi diversi, non legati tra loro da nessi di casualità o di successione temporale, in cui si cercherà di applicare il modello

interpretativo individuato. I tre episodi sono accomunati tra loro solo rispetto agli obiettivi della politica pianificatoria individuata, mentre differiscono sia per contesto istituzionale di riferimento, sia per la strutturazione degli attori in campo.

Nel capitolo 4 vengono quindi esposte sei storie di vita di individui particolarmente significativi nel ricostruire il modello di relazioni della città nell'ideazione e attuazione delle politiche pianificatorie individuate come caso studio. Il metodo biografico, descritto nel capitolo 2.4, servirà ad approfondire la verifica del modello interpretativo alla luce delle storie di vita descritte, come osservatorio privilegiato delle relazioni che si costruiscono nelle arene di potere tra gli attori del triangolo composto da istituzioni, soggetti economici ed individui. Al capitolo 5 è affidata l'analisi delle arene di potere individuate nei tre casi studio rispetto al contesto politico istituzionale di riferimento e alle biografie raccolte, ricostruendo in particolare i discorsi pubblici associati alle politiche pianificatorie prescelte e analizzando le relazioni che si costruiscono tra i soggetti appartenenti all'arena.

Il lavoro presentato si articola quindi attraverso un'analisi capace di muoversi lungo tre livelli. Il primo è quello legato alla realtà fattuale, gli avvenimenti che hanno caratterizzato la storia di Roma negli ultimi anni. Il secondo livello è quello delle idee urbanistiche che hanno animato il dibattito pubblico e le scelte istituzionali della città, mentre il terzo livello è quello delle arene di potere che hanno governato il processo di decisione e attuazione delle politiche urbanistiche. I tre casi studio rappresentano quindi dei tagli analitici che permettono alla ricerca di muoversi agilmente lungo questi tre livelli attraverso i racconti di vita dei protagonisti delle arene di potere.

1. Tra policentrismo e macchia d'olio

1.1. L'espansione urbana tra continuità e fratture

È impossibile analizzare l'espansione urbana di Roma lungo le sue linee di continuità o frattura senza problematizzare la morfologia della sua espansione. La storia delle dinamiche politiche, sociali ed economiche agisce su un livello metaprogettuale, agendo sulla rappresentazione delle idee urbanistiche e concretizzandosi solo successivamente, attraverso dinamiche non lineari e complesse, in forme urbane e funzioni insediative specifiche. L'atto di pianificare una città non è un atto performativo ma discorsivo. Agisce sul piano dei valori che una società vuole promuovere e sul piano degli interessi che si vogliono difendere, è un racconto sulla città e non la sua costruzione. È per questo che la città si offre alla nostra analisi come un testo su cui è possibile attivare una doppia lettura: una morfologica, sulle forme dell'urbano, le sue relazioni strutturali e la disposizione funzionale, l'altra dialogica in cui al centro dell'analisi ci sono le narrazioni urbane in quanto rappresentazione di volontà, valori, interessi che si concretizzano nella realtà fattuale della città esistente. Questa doppia analisi deve confrontarsi sulle linee di continuità e sulle fratture che nascono dall'interazione tra realtà morfologica e quella dialogica. Roma, e lo vedremo in seguito, in quanto città che visse due volte (Cataldi, 2015), deve confrontarsi da sempre con la tensione generata dalla continuità nel cambiamento dovuta ad un substrato strutturale permanente che determina invarianti determinanti per lo sviluppo urbanistico locale. Questo sembrerebbe vero solamente se ci riferiamo alla zona centrale della città. Vedremo in seguito però come le preesistenze determinano i futuri sviluppi urbanistici anche in aree non antropizzate in tempi antichi

ma dove elementi infrastrutturali viari o edificazioni diffuse sorte al di fuori di qualsiasi pianificazione determinano specifici forme dell'urbano. Questo perché i due piani, quello dialogico e quello morfologico intrattengono tra di loro una continua relazione. Forma e discorso non agiscono sciolti da legami reciproci e con il contesto in cui si configurano. Il discorso sul superamento del tradizionale centro storico di Roma diviene, lungo il continuum della storia urbana romana, occasione frequente per costituire una frattura. Nel prosieguo dell'analisi ci soffermeremo nello specifico su questi momenti di frattura mentre in questa prima fase ci soffermeremo sulla problematizzazione dell'espansione urbanistica romana analizzando nello specifico il tema del superamento della tradizionale impostazione monocentrica dello sviluppo di Roma. Infatti all'espansione a macchia d'olio che ha caratterizzato da sempre la forma urbana si è contrapposta nel tempo una lunga serie di discorsi pubblici volti a promuovere una diversa forma urbana capace di determinare un nuovo e più equilibrato assetto territoriale.

Fermarsi però esclusivamente all'analisi dei discorsi pubblici può portarci ad un'analisi solamente su uno dei livelli in cui si sostanza l'espansione urbana. È necessario comunque soffermarci anche sulle forme dell'urbano, sulle scelte urbanistiche realmente perseguite. Quindi per dare un maggiore significato epistemico a quest'analisi dovrebbero essere anche analizzati gli oggetti delle politiche urbane per verificare se effettivamente ci si stia riferendo ad oggetti che dimostrano una propria continuità nel tempo.

1.2. Espandersi oltre il limes, una genealogia

Il tentativo di uscire dalle mura che tradizionalmente hanno costituito il *limes* urbano è sicuramente un tema che accomuna i momenti critici che evidenzieremo nel prosieguo del lavoro. L'EUR, lo SDO, i quartieri del PEEP, le perimetrazioni dei nuclei abusivi, le centralità urbane e metropolitane, sono tutti tentativi di uscire fuori dal centro, di fare città fuori dalla città. Tradizionalmente ci si riferisce a questa forma urbana desiderata con il termine di policentrismo ma questo non significa che siano epifenomeni di un unico discorso. Anzi l'episteme di riferimento, considerato come l'insieme delle formazioni discorsive performative (Foucault, 2014), non si può ricondurre ad un unico universo di appartenenza. Per comprendere però se effettivamente ci si riferisca ad un'identità di situazioni è bene prima indagare a quali episteme di riferimento può appartenere il policentrismo e quali possano essere le ricadute performative di tali discorsi.

"La permanenza delle parole in se stessa non è un sintomo sufficiente dell'identità dei loro contenuti attraverso il tempo". La frase del filosofo tedesco Koselleck sembra essere l'esatto contrario di ciò che è avvenuto a Roma nella sua lunga storia urbanistica. Come abbiamo visto la tensione di individuare uno o più centri fuori dal centro storicamente individuato è una costante delle politiche urbanistiche romane. Ma il termine policentrismo viene introdotto nei documenti ufficiali solamente con il nuovo PRG approvato nel 2008. In questo senso all'identità dei contenuti attraverso il tempo, il concetto semiotico che dovrebbe descriverli non rimane uguale a se stesso. Va innanzitutto specificato come il termine policentrismo si riferisca anche nella letteratura più moderna ad una serie molto ampia di situazioni.

Il policentrismo è un termine che acquista significato "più per la capacità di trasmigrare che per quella di denotare [...], queste nozioni gettano delle reti che unificano campi di esperienza diverse, e consentono un certo grado di libertà di riformulazione tematica. Apparentemente, un'operante metafora generativa delle politiche" (Cremaschi, 2006) .

Se visto a scale diverse il policentrismo si riferisce ad oggetti completamente diversi. Solitamente ci si riferisce, seppur con poche eccezioni che vedremo in seguito, al livello meso di agglomerato urbano, concentrandosi su modelli spaziali di concentrazione e delocalizzazione di persone, attività economiche, dinamiche di potere a livello intra-urbano. In questo caso si analizzano di solito le grandi città mondiali come Los Angeles, Parigi e Londra. Più di recente, il concetto è stato utilizzato anche al livello macro, alla scala inter-urbana per indicare l'esistenza di più centri di gravitazione o attrazione in una regione. I tipici esempi di questo modello di policentrismo sono le regioni nord-occidentali d'Europa, l'Italia settentrionale o la costa occidentale degli Stati Uniti (Kloostermann & Musterd, 2001; Camagni & Salone, 1993; Davoudi, 2003)

citati spesso come tipico modello policentrico di strutture intraregionali.

Se ci riferiamo poi alla strategia di sviluppo spaziale europea, la scala diventa mega, ed il policentrismo è un modello alternativo alla concettualizzazione dicotomica nucleo-periferia del territorio europeo. In questo caso il policentrismo assume il ruolo di strumento della coesione territoriale continentale seppur promuovendo allo stesso tempo dinamiche competitive basate sulla specializzazione funzionale dei singoli nodi di questa rete (Davoudi, 2003). Il risultato, come dicono Kloostermann e Musterd (Kloostermann & Musterd, 2001), è un'immagine complessa e caotica che riflette la

complessità delle città contemporanee che sono fenomeni spaziali sfaccettati che inglobano dentro sé ormai ogni aspetto della vita umana.

La teorizzazione più antica è sicuramente quella del livello intra-regionale, che affonda le proprie radici nell'analisi regionale, come ad esempio quella portata avanti da Geddes. Egli addirittura arrivò a coniare il termine conurbazione per indicare un'agglomerazione di città unite senza soluzione di continuità l'una con l'altra (Geddes, 1915), termine che ha avuto una grande fortuna.

Concettualizzare il policentrismo a questa scala significa riferirsi quindi ad una regione urbana policentrica in cui città separate e distinte interagiscono tra di loro in misura significativa e non semplicemente allo sviluppo di comparti multipli all'interno di una stessa area urbana (Dieleman & Faludi, 1998). Le analisi regionali hanno acquisito ormai una certa esperienza nello studio delle interazioni intra-regionali tra centri diversi, partendo da Geddes, passando per Christaller (Christaller, 1968), fino ad arrivare alle analisi economiche spaziali di von Thünen.

La conurbazione, o città regione, ha avuto un suo riconoscimento formale anche negli istituti di statistica, preliminarmente quello americano, che hanno cercato di individuare le zone omogenee, coerenti al proprio interno e con un elevato grado di interazione al proprio interno, dette SMSA, Standard Metropolitan Statistical Area.

Tutto ciò premesso è importante individuare le differenze anche nella prospettiva teorica del livello macro con il livello meso e mega. Il livello mega nasce dalla tensione di concettualizzare l'espansione urbana al di sopra dei confini regionali. Figlio di questa tensione è il concetto di megalopoli coniato da Gottman nel 1957 per definire quasi l'intera costa orientale degli Stati Uniti, da Boston a Philadelphia, un gruppo di SMSA

contigue tra loro la cui forma urbana assume la forma di una megalopoli e cioè l'unione di diverse aree metropolitane ciascuna cresciuta intorno ad un nucleo urbano centrale (Gottmann, 1957).

L'applicazione più organica del concetto di policentrismo alla scala mega è quella teorizzata dalla strategia di sviluppo spaziale dell'Unione Europea. È qui che il policentrismo inter-regionale diviene un discorso pubblico dotato di un coerente ed organico episteme di riferimento. Questo fa riferimento a due diverse funzioni: quella analitica, che sottolinea come il policentrismo sia la realtà di fatto dell'Unione Europea, una fotografia del presente che individua nella competitività territoriale l'istanza generativa dello sviluppo policentrico del territorio europeo (Cremaschi, 2006), e quella normativa valoriale. In questo senso il policentrismo assume il carattere di *common wisdom,* un desidero di coesione territoriale che superi le gerarchie territoriali per arrivare ad individuare nella rete coesa di centri interdipendenti l'assetto migliore per il futuro dello svilluppo territoriale europeo (Cremaschi, 2006).

Qui la questione di scala diventa una questione di prospettiva. Al livello intraregionale, il policentrismo sembra essere una categoria fortemente analitica, capace di descrivere le diverse realtà territoriali e le loro interazioni interne fotografandone interazioni ed interdipendenze. Alla scala mega, quella interregionale, il policentrismo assume sia il carattere analitico che quello normativo, individuando nel policentrismo il "migliore dei mondi possibili". Ma cosa succede alla scala meso, quella intraurbana, in cui le interdipendenze sono carattere costitutivo dei sistemi urbani? Come i diversi discorsi pubblici adattano il termine policentrismo ad una scala che sembra poco incline sia alle descrizioni analitiche, che potrebbero somigliare a tautologie deboli dal punto di vista

epistemologico, sia alle tensioni normative e valoriali che si scontrano con la realtà urbana fatta già di interazioni ed interdipendenze tra i diversi luoghi che compongono un sistema urbano?

1.3. Differenziare dentro il limes

Ci siamo riferiti finora ad una forma urbana determinata da un'espansione esterna al limes tradizionale, capace di riequilibrare le differenze insediative territoriali. Roma si è dovuta scontrare però con la realtà di un'espansione senza soluzione di continuità, generalmente chiamata espansione a macchia d'olio. Proprio per questo accanto ad un' infrastrutturazione espansiva possiamo identificare una strutturazione differenziata che si insedia all'interno del tessuto urbano esistente. I processi di espansione urbana hanno quindi portato i ricercatori ad interrogarsi non solo sulla forma di questa espansione ma sulla struttura intra-urbana o interna delle città basati essenzialmente su due categorie generali: modelli basati su una concettualizzazione delle città come strutture spaziali monocentriche e modelli basati invece su un modello di sviluppo urbano policentrico.

La rappresentazione monocentrica della città è stata la rappresentazione di maggiore successo per molti anni, almeno fino agli anni '60. Chi aveva analizzato fino a quel momento la città dell'espansione, guardava soprattutto al repentino cambiamento della struttura sociale della città. è il caso ad esempio della scuola di Chicago che ha avuto una grande influenza sullo sviluppo del pensiero geografico urbano. L'analisi di Burgess, contenuta nel suo saggio del 1924 (Burgess, 1924), interpreta lo sviluppo urbano della città di Chicago come una progressiva aggiunta di edificazioni, strutturate in cerchi concentrici, intorno ad un nucleo centrale, con una rigida scala gerarchica.

L'analisi ecologica della Scuola di Chicago ha ricevuto un ulteriore sostegno dalle teorie degli economisti della rendita urbana che sostenevano il rapporto inversamente proporzionale tra la densità media di sviluppo di un'area e la sua distanza dal centro. Questa teorizzazione situa l'area di gravitazione maggiore al centro della struttura urbana, circondata da aree sempre più funzionalmente legate alla destinazione residenziale.

La teorizzazione monocentrica lascia poi lo spazio a sempre più numerose teorie basate su una differenziazione dei nuclei interni di una città. Il policentrismo nasce naturalmente dallo sviluppo delle nuove tecnologie di trasporto, il rapido decentramento delle attività economiche, la frammentazione della distribuzione spaziale delle attività, i cambiamenti nella struttura delle famiglie e negli stili di vita. Dagli anni '70 era ormai chiaro che l'analisi urbana si doveva confrontare con lo sviluppo di una struttura urbana policentrica (Archibugi, 2014).

Ma il cambiamento più importante è avvenuto nei meccanismi di produzione e accumulazione economica. Superata l'unicità del processo produttivo all'interno di uno stesso luogo, il capitale è divenuto mobile ed indifferente ai luoghi. Questa indifferenza però si è trasformata lentamente in una tensione competitiva che ha modificato forme e modi della città. Se il capitale può spostarsi in ogni luogo, ogni luogo competerà con gli altri per attrarre funzioni del processo economico globale, competendo attraverso i propri punti di forza. Questo ha spostato il centro dell'attenzione verso il modello insediativo delle attività economiche dovendo fare i conti con la tendenza dell'attività di produzione ed accumulazione a strutturarsi intorno all'interdipendenza tra diversi centri.

Nelle scelte del capitale allo stesso tempo agiscono sempre tensioni centrifughe e centripete. Forze centripete possono essere rappresentate ad esempio dalla possibilità di attingere a un mercato locale istruito per il lavoro, interdipendenze con altri produttori, relazioni di governance efficaci. Le forze centrifughe sono esternalità legate per lo più al costo della congestione, della terra e del lavoro (Scott, 1988). Ad esempio i processi di gentrification rompono il modello della localizzazione ecologica individuando all'interno delle aree fino a quel momento dipendenti dal centro un nuove motore che può portare anche alla costituzioni di autonome reti di gravitazione e di interdipendenza (Roca Cladera, Marmolejo Duarte, & Moix, 2009).

Il policentrismo intraurbano è quindi guidato prepotentemente dalle dinamiche di mercato che modificano la tradizionale espansione urbana non tanto dal punto di vista quantitativo ma soprattutto dal punto di vista qualitativo. È il caso delle edge cities teorizzate da Anas et al. (Anas, Arnott, & Small, 1998) termine che individua i numerosi sub-centri che nascono all'interno dei processi di espansione urbana. Lo sprawl non sarebbe quindi un'indistinta macchia d'olio che si espande guidata dalla rendita fondiaria, ma tale processo precipita intorno ad alcuni centri che spiccano per attività economiche e popolazione presente. Questi centri possono essere sia aree già esistenti che rimangono progressivamente incorporate in un'area urbana estesa ma coerente, sia centri di nuova generazione intorno ai nodi di una rete di trasporto pubblico, che risultando così lontane dal centro si guadagnano l'appello di "edge cities" (Anas et al., 1998).

E arriviamo qui al punto di attrito maggiore tra "le parole e le cose" e al cuore delle relazioni esistenti tra episteme e atti performativi. Quali rapporti intercorrono quindi tra

i processi di espansione urbana ed il policentrismo? è un cambiamento solo semantico che si riferisce allo stesso oggetto ma con discorsi completamente differenti per aspetti analitici e volontà normativo-valoriali?

Mentre è ormai ampiamente riconosciuto che i sistemi urbani contemporanei presentano una struttura complessa e multi-nodale, la ricerca sulla natura di tale struttura e sul modello della sua crescita fatica ad inquadrare il problema. Molti commentatori distinguono tra un sistema organizzato di nuclei interdipendenti e una espansione urbana apparentemente disorganizzata, riferendosi in particolare allo sprawl residenziale, identificando in tal modo i due grandi modelli della città policentrica e della città dispersa .

La differenza tra questi due modelli dipende da una serie di fattori legati in particolare agli aspetti economici, alla capacità di generare occupazione e di attrarre persone e flussi di capitale, le diverse matrici di viaggio origine-destinazione, l'ubicazione all'interno della rete di mobilità.

Utilizzando questi ultimi criteri, Gordon e Richardson (Gordon & Richardson, 1996) sottolineano che i diversi centri di attività con lo stesso numero di posti di lavoro possono generare livelli di traffico molto differenti. Un sub centro dotato di un grande parco industriale può essere molto meno gravitativo di un sub centro dotato di un centro commerciale, seppur il posizionamento del primo all'interno della divisione globale del lavoro occupa posizioni di primaria importanza. Osservando la realtà di Los Angeles i due studiosi concludono che questa città può essere considerata addirittura una città dispersa piuttosto che policentrica, anche a causa delle sempre più potenti spinte alla

concentrazione, come peraltro ha illustrato Chesire analizzando i dati del censimento americano e dei suoi risultati nelle maggiori città statunitensi (Cheshire, 1995).

Queste note critiche dimostrano come il policentrismo, soprattutto se riferito alla scala intraurbana, rischia di essere uno strumento per lo più valoriale. Se dal punto di vista analitico il policentrismo è uno strumento dalle grandi potenzialità descrittive, rischia di essere solamente uno strumento semiotico dalle scarse potenzialità performative.

Ma proprio per questo lo studio dei meccanismi di costruzione del discorso pubblico sul policentrismo a Roma assume un interesse particolare, perché anche in questa città la tensione irrisolta tra potenzialità analitiche e volontà valoriali fa assumere al policentrismo il ruolo di episteme foucaltiano. Pertanto è necessario analizzare il contesto storico e culturale all'interno del quale questa idea si è trasformata in un discorso pubblico ben definito.

1.4. Emergenze e preesistenze

Il discorso sul policentrismo a Roma è quindi presente nel dibattito pubblico cittadino da molto prima del 2008, anno di approvazione del nuovo piano regolatore che recepisce espressamente tale termine. Analizzarlo significa però affrontare due dimensioni critiche dell'analisi.

Una dimensione critica che influenza e performa il discorso pubblico sul policentrismo è la grande rilevanza di preesistenze su cui il discorso sul policentrismo affonda le proprie radici. La pianificazione urbanistica nell'area romana ha sempre dovuto far i conti con la grande presenza di insediamenti abusivi che hanno guidato lo

sviluppo della città. Con la perimetrazione delle Zone O, alla metà degli anni '70, si dà il via al "riconoscimento urbanistico" delle zone abusive, formalizzata poi con la successiva adozione della variante a zone "O" di P.R.G. nel 1978. Fu l'inizio dell'espansione della città oltre i propri confini storici e che avrebbe influenzato la pianificazione anche della città legale come ad esempio con il primo PEEP che fu:

> *concepito con obiettivi di grande rilevanza strategica che affidavano agli interventi di edilizia pubblica un triplice ruolo: traente della nuova espansione, ristrutturante della periferia vecchia e nuova, razionalizzante del processo di formazione spontanea della città (Leone, 1983).*

La presenza della città abusiva ha condizionato molte delle scelte pianificatorie adottate negli anni grazie alla forza organizzata degli interessi dei lottisti che trovavano soprattutto nel PCI un interlocutore attento alle loro istanze e una cassa di risonanza delle loro parole d'ordine.

La sinistra romana dopo la Resistenza si trovava a dover costruire una propria specificità, vista l'assenza, a differenza delle grandi città del nord come Milano e Torino, della classe operaia e di un forte conflitto capitale/lavoro. Il contesto romano era costituito da una grande povertà sociale e arretratezza economica e forte era la presenza di migliaia di immigrati dal meridione e dalle campagne, accampati in baracche di ogni genere nelle aree periferiche, analfabeti e privi di qualsiasi capacità professionale.

Una struttura sociale difficilmente assimilabile all'urbanità né al lumpenproletariat marxiano, vista la scarsa frequentazione con la città che questa popolazione aveva. Il discorso sulla riqualificazione delle periferie e sul loro recupero era il cuore della

proposta politica del PCI degli anni ’70. Fu grazie a questa alleanza che il PCI fu capace in breve tempo di radicarsi e divenire partito di massa, facendo di questa moltitudine il suo referente principale e legandola ai settori operai politicizzati tradizionali della città, l’aristocrazia operaia che aveva negli anni costituito il nucleo forte della sinistra romana –edili, poligrafici e ferrotramvieri. L’alleanza fu stretta infine con il ceto intellettuale che aveva partecipato alla Resistenza, che in quegli anni fece nascere una grande quantità di studi e analisi sulla situazione delle borgate romane (Pagnotta, 2014).

Molti dei nuclei abusivi edificati in quegli anni si localizzavano non tanto lungo le linee radiali dello sviluppo cittadino ma lungo il suo confine anulare, sfruttando l’infrastruttura del Grande Raccordo Anulare. Il GRA è una delle preesistenze che ha guidato il disegno pianificatorio romano senza che nessun piano regolatore ne prevedesse la realizzazione. Mentre tutto il dibattito urbanistico verteva sulla costruzione dell’asse attrezzato, Roma si dotava di un’infrastruttura di trasporto che avrebbe inciso sul futuro discorso sulla Roma policentrica.

La decisione di costruire il GRA fu presa già negli anni ’40, molto tempo prima del boom edilizio della Capitale. Si scelse di costruirlo ben oltre il confine dell’edificato, in aree totalmente sgombre che permisero la realizzazione di una circolare quasi perfetta che coincideva con il confine delimitante i terreni da sottoporre a bonifica, identificati dalla legge del 1878 per la bonifica dell'Agro Romano (Secchi, 2010). Il disegno strategico e le motivazioni alla base della costruzione del GRA sono ancora poco esplorati. Il disegno iniziale sembra essere quello di bretella a supporto del traffico nazionale che gravava lungo le strade statali (Pietrolucci, 2012), non essendo ancora esploso lo sviluppo della rete autostradale. Il disegno poggiava su preesistenze

strutturali (come i due ponti sul Tevere a Castel Giubileo e a Mezzocamino) e si sviluppava a circa 11 km dal centro della città per inglobare al suo interno le propaggini urbane maggiormente distanti come l'EUR, l'ippodromo delle Capannelle, o gli insediamenti de La Rustica (Pietrolucci, 2012).

Ma un'altra motivazione fondamentale fu quella legata alla lotta alla disoccupazione tanto che anche nei documenti ufficiali dell'ANAS questa motivazione è dichiarata e presente (Pietrolucci, 2012).

L'opera non entrò subito in relazione con le politiche del comune di Roma, che la vide come un'opera strategica nazionale che lambiva lo sviluppo urbanistico della città senza toccarne il nucleo centrale. Ci vollero diversi anni dalla sua inaugurazione perché si evidenziasse l'importanza (nel bene e nel male) di un'opera all'inizio molto criticata, ma che avrebbe costituito, da questo momento in avanti, l'oggetto protagonista dei successivi piani regolatori. Fu da questo momento che il GRA assunse un ruolo di primo piano almeno in tre funzioni, come infrastruttura di supporto all'area regionale, come arteria di connessione della periferia romana e come luogo della narrazione metropolitana (Tocci, 2010).

A posteriori il GRA ha funzionato come elemento strutturante di qualsiasi discorso sulla città e fondamentale è stato il suo ruolo quale infrastruttura delle rete urbana. Le centralità urbane del piano del 2008 si affidano a esso per garantire la propria accessibilità, seppur la cura del ferro avrebbe dovuto permettere l'arrivo di infrastrutture del trasporto pubblico sul ferro contestualmente all'inizio dell'urbanizzazione. Eppur il GRA nasce e si sviluppa senza una retorica ufficiale, senza un proprio discorso pubblico che ne accompagni la nascita e ne giustifichi la costruzione.

Tanto grande è stata la sua diffusione nella cultura popolare (nel cinema, nella musica e nella letteratura) tanto semplice è stata la sua analisi nella cultura urbanistica (Tocci, 2010).

Il GRA è figlio soprattutto del realismo politico e sociale dell'immediato dopoguerra, in cui l'esigenza principale è quella di ripartire. Pragmaticamente si utilizzò quello che era presente (ponti, strade, etc), si limitò il progetto allo stretto indispensabile, prevedendo addirittura degli attraversamenti a raso, si iniziò la costruzione senza i necessari permessi e senza un disegno strategico. Da questo punto di vista, il GRA è l'opera più caratteristica dello sviluppo territoriale romano, risultato concreto di un non-progetto, di scelte prese in successione, di procedure forzate e di continue incoerenze. Questa incoerenza relega il GRA a una funzione puramente automobilistica, in cui il primato dell'ingegneria travolge lo sguardo urbanistico e financo la percezione comune dei cittadini. La forma circolare viene percepita come un rettilineo senza fine, il collegamento di prossimità è superato dall'uso superurbano, l'effetto rete non si sviluppa per l'impostazione fortemente lineare che il GRA imprime allo sviluppo urbano. La narrazione urbanistica nasce quindi per contrasto alla funzione automobilistica e come deviazione dall'ortodossia trasportistica. L'urbanistica violenta l'ingegneria e si appropria di un oggetto, lo incorpora nelle proprie progettazioni, ne fa elemento strutturante dei propri discorsi sulla pianificazione territoriale, mettendosi forse contro il progetto dell'ingegner Gra.

1.5. Un problema di scala

Un'altra dimensione critica nell'analisi dei discorsi sul policentrismo a Roma è quella relativa alla scala di indagine. Cosa significa policentrismo alla grande scala della pianificazione di area vasta? è possibile parlare di policentrismo alla scala minuta delle relazioni strutturali intra-quartiere? Il discorso sul policentrismo sembra avere una propria forza a scale diverse, seppur la pregnanza semantica assume chiaramente caratteristiche differenti.

Chiaramente il concetto di policentrismo nasce per descrivere una realtà urbana vasta, di livello metropolitano o addirittura di scala regionale. è a questa scala che il policentrismo diviene strumento potente di descrizione delle politiche messe in campo da istituzioni e soggetti sociali. A questa scala infatti non si scioglie l'ambivalenza tra il policentrismo della competitività territoriale, che vede lo sviluppo funzionale di diversi centri come elemento di specializzazione e di successo territoriale, ed il policentrismo cooperativo, che identifica il policentrismo come il paradigma di equilibrio territoriale e di pianificazione sostenibile in cui i nodi della rete urbana nella loro specializzazione cooperano con gli altri nodi. Il piano del 2008 ad esempio non scioglie questo nodo e assume la dimensione metropolitana come la scala di riferimento per la pianificazione territoriale. L'impossibilità di operare a quella scala e di sviluppare un efficace sistema policentrico di specializzazione funzionale ha portato la pianificazione urbana ad operare su una scala più piccola, quella degli interventi puntuali dei piani di trasformazione urbana offerta dai grandi eventi.

Alla scala urbana il discorso sul policentrismo sembra rispondere all'annosa questione del superamento del vecchio centro storico attraverso l'individuazione di un nuovo centro. Il caso dell'EUR appare emblematico, anche nelle riproduzioni stilistiche di segni, simboli e stili, volte a sottolineare la continuità della Terza Roma con le esperienze gloriose del passato. La risoluzione del problema dell'area centrale della città si risolve costruendo un'altra città, fondandone la struttura costitutiva in dialogo col vecchio centro e allo stesso tempo col mondo intero.

Alla scala minuta il policentrismo assume però il ruolo di paradigma ristorativo, in grado di far recuperare il terreno perduto, in termini di infrastrutture fisiche e di opportunità sociali, ai territori più degradati, in particolar modo le periferie di origine abusiva.

Alla scala metropolitana il paradigma policentrico sembra coerente e capace di descrivere una realtà chiara. Ma il concetto stesso di metropoli sembra non essere più in grado di rappresentare la crescente complessità sociale della vita urbana contemporanea. Sono diversi gli autori che hanno messo in crisi questo punto di vista e che hanno incominciato a guardare alla scena urbana con un occhio multiscalare e a geometria variabile (Soja, 2000; Soureli & Youn, 2009). I confini interni alla metropoli sembrano venire meno, la dicotomia urbano/suburbano perde di significato, l'hinterland metropolitano si apre all'esterno, i processi di *gentrification* portano al centro delle metropoli stili di vita e dinamiche economiche non lineari. Accanto ad una serie di caratteri *hard,* la pianificazione si trova a relazionarsi con un folto gruppo di variabili *soft,* come ad esempio quello degli spazi da governare dai confini sempre più confusi e caratterizzati da geometrie fisiche, sociali e politiche che variano secondo i temi oggetto

di policy (Allmendinger & Haughton, 2009; Haughton, Allmendinger, Counsell, & Vigar, 2009).

É quindi l'intero sistema concettuale urbanistico a sfaldarsi, tanto che alcuni ricercatori teorizzano ormai la dissoluzione della città per come l'abbiamo conosciuta e alla diffusione, in maniera pervasiva, dell'urbano (Brenner & Theodore, 2002). È la stessa tendenza alla metropolitanizzazione che ha posto le basi per un superamento della forma urbana della città. Come ha illustrato Yaro nei suoi studi, più il livello di governo agisce ad una scala più piccola e più è necessario individuare centri di potere locali e decentralizzati che in nuce rappresentano una nuova forma territoriale che supera quella metropolitana (Yaro, 2012).

Anche la teoria post-metropolitana di Soja (Soja, 2000), seppur condizionata dal contesto urbano e metropolitano statunitense, si riferisce a quei territori ormai travolti all'urbano, in cui non si ritrova un'identità fisica, culturale e sociale del nucleo centrale. Molte considerazioni sviluppate da Soja in merito al concetto di post- metropoli poco si adattano al contesto romano. Anzi, il PRG del 2008, seppur con un'ambivalenza di fondo tra la scala metropolitana e la competenza comunale, aspira ad innescare processi di metropolitanizzazione della città. Le centralità metropolitane non sono riuscite però ad invertire la tendenza alla crescente importanza del centro tradizionale della città. A sostenere questa tendenza hanno sicuramente contribuito le dimensioni particolarmente estese del territorio comunale e la forte importanza gerarchica del Comune di Roma rispetto ai comuni della Provincia. Il PRG del 2008 faceva dell'area metropolitana, l'artificio retorico istituzionale utile alla promozione del paradigma delle

centralità, senza che ad esso corrispondesse una reale integrazione istituzionale tra Roma ed il suo *hinterland.*

Anche in questo caso l'ottica di scala rivendica la sua importanza, affinché alla retorica pubblica corrisponda anche un reale e possibile contenuto performativo. Il PRG del 2008 agisce allo stesso tempo ad una scala troppo piccola, rispetto ai fenomeni di post-metropolitanizzazione, limitati prevalentemente a quelli connessi alla riorganizzazione della residenza, alla riorganizzazione di alcuni servizi (soprattutto di livello superiore) e allo sviluppo delle polarità del commercio e del loisir, e ad una scala troppo grande rispetto ai fenomeni sempre più complessi legati allo spazio d'azione quotidiano. La residenza è sempre più scollegata dal territorio in cui si colloca e molte attività si svolgono al di fuori dello spazio d'azione quotidiana. La destrutturazione delle relazioni tra abitare un territorio e viverlo è totale, in una costante situazione di delocalizzazione e di ubiquità che rende il discorso sul policentrismo delle centralità metropolitane assolutamente fuori scala (Cellamare, 2014).

2. Tra regime ed arene

2.1. Introduzione

Comprendere i meccanismi decisionali nelle città significa studiare un insieme complesso di attori, di processi e di politiche situati in uno specifico contesto locale.

Lo studio del potere urbano ha una peculiarità specifica dovuta non solo alla scala di analisi. Non si tratta infatti di studiare ad una scala ridotta i complessi fenomeni di interazione tra i processi decisionali e gli attori sociali che avvengono alla scala nazionale o addirittura globale.

Al diminuire della scala di analisi non cambia solamente la metodologia utilizzata o la tipologia di attori coinvolti ma cambia quasi completamente l'oggetto d'indagine.

Sia che si guardi agli attori sociali che interagiscono alla scala metropolitana sia che si guardi ai processi economici che avvengono alla scala urbana, l'analisi del potere nella sua dimensione locale costituisce un peculiare oggetto d'indagine.

La semiotica di Wittgenstein ha illustrato le differenze e le relazioni tra testo e contesto. Il contesto introduce sempre processi di relativizzazione del testo, modificando il significato degli elementi testuali. Nell'analisi del potere urbano invece la relazione tra testo e contesto non è una relazione di dipendenza funzionale, ma di trasformazione epistemica.

In questo caso testo e contesto intrattengono una relazione di continua retroazione che configura un complesso sistema epistemico, simile a quanto accade con le scienze naturali nello studio dei sistemi ecologici. In questo caso testo e contesto possono essere

analizzati, piuttosto che nella relazione causa-effetto, come un atto sociale in cui l'oggetto dell'analisi non può essere compreso se non nella sua relazione con gli obiettivi che questo atto persegue e con gli effetti che ottiene.

Nello studio quindi del potere in ambito urbano, non si può prescindere dai processi in cui gli attori sociali sono inseriti, dalle intenzioni che essi perseguono e dagli strumenti che offre a loro il contesto in cui operano. Nel contesto urbano queste tre dimensioni dell'analisi del potere (i processi, le intenzioni e gli strumenti degli attori sociali), sono strettamente collegate tra loro ed individuano una relazione tra testo e contesto forte dal punto di vista epistemico.

2.2. I modelli interpretativi nella scienza politica americana

Lo studio delle strutture di potere in ambito urbano affonda le proprie radici in una lunga tradizione di studi ed analisi, fatta di indagini sul campo e riflessioni teoriche, che compongono ormai un campo specifico delle analisi delle politiche territoriali.

Molti di questi studi provengono dalla scienza politica americana che, soprattutto tra gli anni '50 e '70, ha visto proliferare un grande numero di studi sui processi politici urbani. Gli scienziati politici americani vedevano, nello studio della politica nelle città, un modo per costruire una teoria empirica della democrazia negli Stati Uniti, che era ed è ancora oggi una nazione di città (Gelli, 2012). Allo stesso tempo la fiducia nelle scienze sociali tipicamente statunitense ha spinto molti teorici a misurarsi con i problemi concreti della città anche alla ricerca di soluzioni ai crescenti problemi urbani del tempo (tensioni razziali, cambiamenti demografici, povertà urbana crescente).

La città era quindi "l'ambiente analitico ideale, in quanto contesto di pluralità e complessità dell'azione politica che si può osservare nel micro nell'intreccio tra politica e politiche e nelle manifestazioni della partecipazione attiva dei cittadini, spontanea o promossa dai governi" (Gelli, 2012:p.16).

Fino agli anni '50 non esistevano studi sui meccanismi decisionali dentro la città. Nel 1953 il sociologo Floyd Hunter pubblicò uno studio dedicato esclusivamente all'analisi della struttura del potere locale. Questo studio sulla città di Atlanta, dal titolo *Community power structure*, è stato il punto di partenza di una lunga serie di studi sul potere in ambito urbano su cui si è poi sviluppata una vasta letteratura (Hunter, 1953).

Hunter utilizzò una metodologia innovativa che in seguito verrà denominata reputazionale. Intervistò decine e decine di persone, leader delle proprie organizzazioni economiche, sociali, sindacali o ecclesiastiche, chiedendo loro di indicare i componenti dell'élite urbana che concorrevano alla scelte delle decisioni politiche cittadine. Successivamente Hunter intervistò le persone così individuate chiedendo loro se concordassero sulle posizioni loro attribuite dai testimoni privilegiati ma soprattutto Hunter cercò anche di individuare il grado di integrazione interna e la natura dei rapporti interni all'élite urbana.

Ma il metodo reputazionale non fu l'unica novità che Hunter introdusse all'interno degli studi sul potere urbano. Hunter scoprì che i leader cittadini che erano stati individuati dagli osservatori privilegiati vivevano nello stesso quartiere, erano iscritti alle stesse associazioni e sedevano negli stessi consigli di amministrazione. I membri dell'élite quindi si conoscevano bene e costruivano le decisioni cittadine spesso in luoghi informali e non deputati istituzionalmente alla decisione pubblica. In questo caso il

metodo reputazionale usato da Hunter aveva una sua precisa ratio: frequentandosi costantemente l'élite aveva consapevolezza su chi fossero i membri più influenti, chi stava acquisendo uno status maggiore e chi invece stava uscendo fuori dai circuiti cittadini più influenti.

Accanto ai luoghi di incontro informali, l'élite cittadina di Atlanta aveva anche dei luoghi più formalizzati di discussione. Quando un tema, un'idea o una decisione acquisiva il giusto credito all'interno delle discussioni informali e dopo che era stata discussa e magari modificata in seguito all'interazione sociale con gli altri membri dell'élite, la discussione arrivava ad esempio presso il "Club 49", gruppo di discussione privato che coinvolgeva in maniera trasversale i leader cittadini. Questi gruppi di discussioni e di rappresentanza formali ma non istituzionali sono stati poi individuati in altre città, come ad esempio a Los Angeles, dove si trova il "Comitato dei 25" o a Riverside in California dove si trovava il "Gruppo del lunedì mattina". Quando Hunter (Hunter, 1980) tornò ad Atlanta per un secondo studio nei primi anni 1970, trovo che il Club 49 e gli altri club erano stati sostituiti da un gruppo di discussione più formale, chiamato il "Forum di Atlanta" , che ora accoglieva anche i leader della comunità nera.

Il meccanismo decisionale nella città di Atlanta si struttura quindi intorno ad un'élite che decide, anche al di fuori delle dinamiche democratiche più strutturate, dentro luoghi informali. Fondamentali sono anche le relazioni che legano gli esponenti dell'élite urbane situati in diverse situazioni di potere (politica, media, economia), che garantiscono un rafforzamento della struttura di potere interna all'élite.

Vista la natura dei soggetti sociali coinvolti, imprenditori ed esponenti della classe economica locale, il centro delle discussioni pubbliche verte sempre intorno ai grandi

progetti di sviluppo urbano che costituivano il cuore delle richieste della comunità economica di Atlanta.

Nel modello di Hunter anche gli esponenti politici sono parte di questa élite. Spesso essi provengono dalla stessa classe imprenditoriale e questi due mondi sono così collegati tra loro che è impossibile distinguerne le differenze.

Il modello di potere urbano che Hunter identificò ad Atlanta non era legato ad una sola piramide di potere gerarchica e strutturata, ma ad una rete di rapporti che legava tutta l'élite economica e politica cittadina e che però era sconosciuta alla maggior parte dei cittadini. Hunter fu uno dei primi teorici della teoria elitista delle decisioni pubbliche. Per gli esponenti di questa corrente di pensiero il potere è sempre in mano ad una minoranza e l'élite cittadina monopolizza le decisioni pubbliche.

Altri teorici hanno invece ideato diversi modelli del potere urbano, più legati ad una visione pluralista e democratica dell'élite urbana. Uno dei teorici più famosi della teoria pluralista è Robert Dahl, che condusse uno studio sulla città di New Haven durante gli anni '50 pubblicato poi nel celeberrimo *Who governs: Democracy and Power in an American City* (Dahl, 1961). L'approccio di Dahl è fortemente orientato ad una concezione pluralistica del potere urbano, contrapposta alla teoria elitista di Hunter, attraverso lo studio in profondità del sistema politico della città di New Haven.

Lo studio di Dahl nasceva anche in contrapposizione alle teorie elitiste, costruite intorno ad un modello di potere urbano incentrato su una leadership trasversale e duratura che avrebbe dovuto monopolizzare, secondo i teorici elitisti, le decisioni politiche cittadine.

Per Dahl pluralismo e poliarchia sono concetti legati soprattutto alle forme della democrazia, in particolar modo alle forme della democrazia americana, ma sono due concetti che scontano una scarsa attenzione alle dinamiche interne al potere. Il pluralismo appare soprattutto come una teoria normativa della democrazia, un "dover essere" che somiglia più ad un desiderio che ad un dato di realtà.

Dahl, nella scelta di New Haven aveva sottolineato le grandi somiglianze tra quel sistema locale ed il sistema nazionale americano:

> *"it offered analogies with national politics that few other cities could provide" (Dahl, 1961:pp. v-vi).*

Per Dahl studiare New Haven significava studiare gli Stati Uniti nella loro interezza. L'opera di Dahl può quindi essere considerata anche un manifesto della democrazia liberale americana, incentrata sul concetto di poliarchia che Dahl riprenderà in altri libri. Poliarchia è un termine fondamentale per Dahl, che seppur non compare nella ricerca su New Haven, illustra molto bene la struttura del potere americano e la forma della democrazia negli Stati Uniti. Dahl parte quindi dall'analisi del potere urbano a New Haven e arriva successivamente ad una teoria della democrazia americana basata sulla diffusione del potere tra diversi livelli decisionali e tra diversi attori sociali.

Secondo Dahl, a New Haven la classe dirigente e decidente non era legata al mondo imprenditoriale che anzi non esercitava una grande influenza. Secondo Dahl, a New Haven la sfera di influenza maggiore sembra averla la politica cittadina a cui spettava un importante compito di indirizzo e di guida sulle decisioni più rilevanti mentre il mondo economico si limitava a contrattare con il mondo politico la propria partecipazione ai

programmi e alle decisioni politiche locali. New Haven era stata scelta da Dahl come caso studio anche per la democrazia dell'alternanza che caratterizzava questa città da molti anni. Sia il Partito Democratico che quello Repubblicano avevano vinto diverse volte le elezioni senza che si instaurasse una lunga fase dominata da una sola coalizione governativa.

Dahl non concepisce però il rapporto tra la sfera politica e quelle esterne come un rapporto diretto tra causa ed effetto. Dahl parla di "diseguaglianza diffusa" per giustificare il fatto che nessun attore sociale ha l'esclusività dell'accesso alla sfera decisionale. Infatti ogni gruppo sociale utilizza il suo canale di accesso alla sfera decisionale politica. Alcuni utilizzano la propria legittimazione popolare, altri il proprio potere cognitivo, altri ancora le cariche pubbliche che occupano.

La sfera politica recepisce queste istanze a causa della competizione politica e dei possibili *electoral payoff* (Dahl, 1961:p.93) che i politici potrebbero incassare dagli attori sociali cittadini. è per questo che nella teoria di Dahl la sfera politica viene considerata permeabile alle istanze esterne. La competizione elettorale è vista come un salutare strumento di rottura delle coalizioni di governo e di distribuzione pluralistica del potere urbano. Le alleanze di governo sono mutevoli e cambiano molto frequentemente e nella costruzione di queste alleanze la leadership politica ha un ruolo preminente. Analizzando i numerosi programmi di riqualificazione urbana portati avanti a New Haven negli anni '50, che venivano coordinati dalla Redevelopment Agency, un'agenzia costituita appositamente dal sindaco democratico dell'epoca per questo scopo, Dahl teorizzò un modello di struttura del potere urbano che si basava sulla centralità di iniziativa del potere politico e sull'organizzazione pluralistica degli interessi. Infatti la

Redevelopment Agency diventò all'epoca il centro di mediazione, di negoziazione e di accordo con gli interessi economici e sociali. Ma la Redevelopment Agency non diventò il centro di una coalizione di governo duratura e strutturata. Dahl analizzò nel suo studio i diversi progetti che l'agenzia cercò di portare avanti in quegli anni analizzando tutte le azioni che l'agenzia aveva messo in campo. L'analisi portò Dahl a concludere che la sfera politica di New Haven non era dotata di un eccesso di potere politico, legata magari ad una grande leadership locale, ma era un'arena di negoziazione tra diversi interessi e diverse visioni. Addirittura spesso il potere politico non ha la forza di guidare i processi che sono destinati quindi a fallire. Dahl interpreta queste sconfitte del mondo politico come la prova dell'esistenza di una pluralità di forme di influenza e di organizzazioni degli interessi.

Nella teoria pluralista di Dahl si giunge quindi a riconoscere il ruolo fondamentale della leadership politica, in particolar modo a quella del sindaco. Richard Lee, il sindaco democratico che governava New Haven durante gli anni di osservazione di Dahl, fece della riqualificazione urbana della città il cuore della propria proposta politica, dopo che per molti anni quelle politiche avevano registrato una serie di fallimenti. Lee, sfruttando l'occasione che gli offrivano i programmi federali per la riqualificazione urbana, costituì la Redevelopment Agency come un'agenzia non dipendente dalla politica e con un personale selezionato sulla base delle proprie competenze tecniche, ma che godeva allo stesso tempo della fiducia personale del sindaco. L'agenzia divenne quindi il luogo principale dell'organizzazione e della mediazione degli interessi diversi.

L'approccio pluralista di Dahl non deve essere inteso però come un modello di gestione del potere urbano basato sull'incontro tra domanda ed offerta di politica. Se da

una parte, infatti, le sfere d'influenza esterne all'arena politica si strutturano autonomamente intorno ai propri valori, costruendo istanze sociali che si trasformano in una domanda di politica, dall'altra la leadership politica locale persegue una propria autonoma agenda di iniziativa.

Questo comporta la nascita di contraddizioni tra il comportamento delle élite al governo e quello delle mobilitazioni, siano esse economiche, sociali o valoriali, che agiscono al di fuori dell'arena politica. Questa divergenza giustifica, secondo Dahl, le numerose sconfitte che la Redevelopment Agency ha subito nell'implementazione delle politiche di riqualificazione urbana e dimostra che il potere si distribuisce anche all'esterno della sfera politica. Sia la possibilità di accesso alla sfera decisionale politica sia la possibilità di agire all'esterno di questa sfera sono gli argomenti che Dahl usa a supporto della propria tesi.

La teoria pluralista di Dahl non prende assolutamente in considerazione il conflitto, tanto che qualche anno dopo Bachrach e Baratz (Bachrach & Baratz, 1962), nel loro studio sulla città di Baltimora, criticarono duramente la teoria pluralista di Dahl introducendo la variabile razziale nella distribuzione del potere in città. Secondo i due autori Dahl avrebbe dovuto porre una maggiore attenzione ai conflitti presenti all'interno della società urbana americana dell'epoca. Bachrach e Baratz avevano osservato i conflitti razziali della città di Baltimora, città che vedeva una maggiore presenza di conflitti razziali rispetto alla New Haven analizzata da Dahl. Il centro della loro analisi fu la costruzione delle politiche di lotta alla povertà portate avanti dalla città di Baltimora per aiutare soprattutto la popolazione nera ad uscire fuori dalla propria condizione di emarginazione sociale (Bachrach & Baratz, 1962).

Barach e Baratz focalizzarono la propria attenzione non solo sugli attori sociali che guidavano la politica cittadina, come aveva fatto Dahl a New Haven, ma soprattutto su chi rimaneva escluso da questi processi. In questo caso l'offerta di politica non incontrava la domanda proveniente dalle classi sociali più emarginate dal momento che quest'ultime non riuscivano a partecipare al dibattito pubblico.

In questo caso l'élite cittadina era vista come espressione di una sola classe sociale, quella bianca, che era interessata solamente al mantenimento dello status quo e a fermare qualsiasi tentativo di mobilitazione sociale per il cambiamento. In questa situazione è interessante che Barach e Baratz più che al processo decisionale e alle sue interazioni con le istanze provenienti al di fuori della sfera politica focalizzano la propria attenzione al "non-decision-making".

La teoria del "non-decision-making" è una diretta critica alla teoria pluralistica e democratica di Dahl. Se infatti Dahl considerava i processi decisionali come processi aperti in cui tutti gli interessi potessero essere rappresentati equamente, Barach e Baratz guardano anche all'altra faccia del potere. Se una parte dei processi decisionali si svolge effettivamente sul piano dell'interazione tra interessi e sulla negoziazione tra gli attori, un altro piano della decisione si svolge sul piano simbolico della costruzione cognitiva di idee e valori. Il non-decision-making rappresentava quindi proprio questa diversa azione dell'élite politica che si svolgeva non tanto attraverso l'implementazione dei diversi indirizzi di *policies* ma attraverso la delimitazione dello spazio di agibilità dell'iniziativa politica cittadina. In questo caso il non-decision-making è un processo teso a delimitare le forme e gli spazi della mobilitazione politica delle classi sociali più emarginate, a determinare contenuti e forme dell'altra faccia del potere, quello del vero

"decision making" e a determinare chi è dentro e chi è fuori dai processi decisionali cittadini. In questo caso i conflitti di potere che potrebbero scaturire dalla popolazione più povera non giungono mai al livello pubblico della negoziazione e dell'interazione tra i diversi attori sociali. Il potere urbano favorisce, attraverso riti, valori e idee le classi sociali più avanzate e si limita a raccogliere solo le loro sollecitudini.

A fornire la critica più accesa alla teoria pluralista di Dahl fu però William Domhoff che nel 1978 pubblica un suo personale studio (Domhoff, 1978) sulla città di New Haven partendo dallo studio che Dahl aveva condotto due decenni prima. Domhoff vuole dimostrare l'esistenza di un rapporto strutturale tra élite economiche e élite politiche che costituiscono un'unica arena decisionale coerente al proprio interno e chiusa rispetto alle sollecitazioni provenienti dall'esterno. L'attivismo del sindaco viene ridimensionato rispetto al ruolo che Dahl gli aveva assegnato nel suo modello e viene identificata l'università di Yale come il nodo principale della rete di relazioni che la comunità d'affari di New Haven intrattiene con gli attori della sfera politica. Domhoff infatti ricostruisce il network delle persone e delle organizzazioni che componevano l'élite economica e politica cittadina e scopre che molti di questi erano laureati a Yale così come molti esponenti dello staff tecnico del sindaco e della Redevelopment Agency.

Sono due le principali obiezioni che Domhoff muove a Dahl. La prima è relativa alla modellizzazione del potere urbano che Dahl fece nella sua ricerca. Domhooff infatti contrappone al modello input-output di Dahl, un'analisi più attenta alle strutture relazionali di potere piuttosto che ai processi di produzione delle politiche pubbliche.

Dahl infatti aveva osservato la domanda di politiche pubbliche che gli attori esterni alla sfera politica avevano prodotto in quegli anni e la risposta che la sfera politica aveva

offerto alla città. Il modello basato sugli input e gli output secondo Domhoff non è molto utile per comprendere la reale struttura di potere cittadino: delimitando la propria attenzione agli attori coinvolti nei processi decisionali delimita fortemente il campo d'indagine tralasciando informazioni preziose per la ricostruzione della reale diffusione del potere tra gli attori sociali che operano in quel contesto urbano. Domhoff riprende quindi alcuni degli argomenti di Barach e Baratz sull'assenza di alcuni attori nella teoria pluralista di Dahl ma si riferisce non alla popolazione più povera e alle minoranze etniche, ma agli esponenti della comunità finanziaria ed economica di New Haven che si inserivano nei processi decisionali cittadini attraverso canali diversi dalla negoziazione con la sfera politica locale. La *network analysis* che Domhoff svolge sull'élite economica di New Haven dimostra che molti esponenti della comunità economica locale influenzavano le politiche pubbliche urbane attraverso il loro network relazionale nazionale, influenzando i programmi federali e attraendo finanziamenti da fuori.

Ma la vera critica che Domhoff muove a Dahl è quello di essere stato influenzato dalla politica progressista dell'epoca di riqualificazione urbana portata avanti dall'amministrazione democratica. Secondo Domhoff esisteva infatti un consenso ideologico ed una retorica mitizzante intorno ai programmi di sradicamento della povertà urbana nelle città americane ed in particolare a New Haven. Dahl avrebbe quindi cercato quello che serviva a sostenere il programma di politiche urbane progressiste dell'epoca. La teoria pluralista finiva quindi con l'essere il paradigma di riferimento della politica democratica, una teoria generale della democrazia americana, e non un modello reale di osservazione ed analisi del potere urbano.

Domhoff svolge la sua analisi circa venti anni dopo quella svolta da Dahl e quindi osserva le politiche di riqualificazione urbana dopo la loro implementazione e non in fase di progettazione. Il diverso tempo di osservazione tra Dahl e Domohoff è una delle cause della diversità di conclusioni a cui approdano i due ricercatori ma più in generale la polemica tra elitisti e pluralisti sembra non cogliere alcuni punti fondamentali per la comprensione del potere urbano.

Nello scontro tra elitisti e pluralisti infatti l'attenzione è concentrata solamente sugli attori del processo decisionale e non sull'oggetto delle decisioni (le proposte di policy) né tantomeno sul contesto in cui le decisioni vengono prese. Si guarda solamente agli output del processo di formazione delle politiche pubbliche e non alle conseguenze che il processo stesso ha sugli attori e sul contesto.

Sia i pluralisti sia gli elitisti guardano alle decisioni prese come un dato oggettivo e agli attori che partecipano alle varie arene e agli obiettivi che essi perseguono come realtà preesistenti. Invece sarà Lindblom nel 1965 (Lindblom, 1965) ad evidenziare come lo stesso processo di formazione delle decisioni obbliga gli attori a definire i propri valori, le proprie idee e rappresenta un momento creativo e non di mera negoziazione tra posizioni definite e chiare. Lindblom si trova quindi a criticare sia le teorie elitiste che quelle pluraliste. Secondo Lindblom queste due teorie sono basate sul fatto che la domanda sociale proveniente dagli attori sociali è data e non sottoposta ad alcuna modifica. Sono pertanto studiabili e misurabili dall'analisi sociale. Ad essere criticato è quindi proprio il modello input-output che soprattutto le teorie elitiste avevano sostenuto riguardo ai processi decisionali nella città di New Haven. La decisione quindi non è solo un'oggetto di analisi sociale ma è un atto sociale, non è solo un prodotto ma

un processo in cui si definiscono interessi, idee, valori ed in cui gli attori procedono a modifiche reciproche dei propri obiettivi. Lindblom, a differenza sia degli elitisti che dei pluralisti, si concentra non solo sugli input del processo decisionale e quindi sulla domanda sociale che si rivolge alla sfera politica, ma soprattutto sugli output del processo decisionale. Questa critica ai modelli precedenti risulta particolarmente interessante perché introduce nuove direttrici di analisi nello studio delle élite urbane e dei processi decisionali. La decisione è un processo influenzato non solo dalle pressioni esterne degli attori sociali ma anche dalle strutture di consenso consolidate (partiti, chiese, etc.), dalle ideologie o dall'influenza mediatica che creano il contesto nel quale vengono ideate ed attuate politiche pubbliche. Il modello di democrazia pluralista di Dahl viene quindi arricchito di nuove dinamiche: il potere non è distribuito ugualmente tra tutti gli attori sociali, lo stesso processo decisionale è un atto sociale che conforma e trasforma le intenzioni e gli obiettivi degli attori sociali, gli output del processo decisionale sono un oggetto di analisi importante tanto quanto la domanda di politiche pubbliche inerente al sistema decisionale.

La teoria delle *growth coalitions*, introdotta da Molotch (Molotch, 1976; Logan & Molotch, 2007) individua nel legame tra l'economia urbana legata alla proprietà dei suoli ed i processi decisionali urbani la chiave di volta per individuare la chiave interpretativa per potere urbano. In questo caso l'attenzione dei ricercatori si concentra in particolare sulla struttura della proprietà fondiaria. A differenza di altri teorici, come quelli della scuola di Chicago e della gravitazione delle localizzazioni centrali, Molotch non vedeva nella città un contenitore neutro ed irenico per le azioni sociali. La città, ed il suo mercato immobiliare, non rispondono a semplici dinamiche di geografia spaziale

"naturale", ma è costituita da oggetti spaziali (i lotti di terreno) associati a specifici interessi economici, sociali e culturali. Particolarmente importante nel plasmare gli scenari urbani sono quindi la proprietà fondiaria e il valore che questa proprietà assume nel continuo sviluppo urbano. Questi interessi vengono definiti da Molotch la *urban growth coalition*. Da questo punto di vista, le città devono essere studiate in termini di attività di organizzazione, lobbying, rappresentazione e strutturazione svolta da questi attori. La forma urbana e la distribuzione sociale al proprio interno non sono il prodotto solo della geografia spaziale naturale e della sua dinamica commerciale, ma di precise azioni sociali, spesso di carattere opportunistico.

Proprio a partire dalle riflessioni sulle *urban growth coalitions* ed in generale sulle teorizzazioni che vedono le politiche urbane solo come un adattamento locale di paradigmi globali, verrà teorizzata la teoria dei regimi urbani. Se infatti autori come Harvey (Harvey, 1989) o Peterson (Peterson, 1981) hanno riflettuto più sui limiti esogeni della governance urbana che sulle opportunità date dalle volontà locali, che costringono le politiche urbane nello stretto percorso imposto dal capitalismo globale, i teorici del regime urbano pongono maggiore attenzione al governo delle trasformazioni che localmente coalizioni di soggetti diversi possono promuovere. Harding analizzando comparativamente le *growth coalition* e la teoria dei regimi urbani configura le *growth machine* come uno specifico regime urbano (Harding, 1994). Ma le coalizioni per la crescita sono solo uno dei possibili regimi urbani che possono attivarsi all'interno di un determinato contesto urbano.

Il più influente esponente della teoria dei regimi urbani è Stone che elaborò la teoria dei regimi urbani a partire dalla sua osservazione del sistema di governo di Atlanta

analizzando la risposta che la coalizione di soggetti che governava la città ideò per trasformare la sua struttura produttiva (Stone, 1989). La teoria dei regimi urbani si situa in mezzo al dibattito tra pluralisti e strutturalisti rifiutando ogni ipotesi deterministica rispetto ai limiti dell'azione pubblica ma allo stesso tempo non negando le possibili mediazioni a cui deve andare incontro il potere pubblico nel momento in cui prende o attua una decisione. Secondo questi teorici l'accento deve essere posto sul potere urbano non come elemento di eterodirezione -*power over*- ma come elemento di produzione sociale -*power to*- come occasione per agire più che come strumento per limitare (Mosseberger & Stoker, 2001). Naturalmente questa schematizzazione del poter urbano non è priva di legami con il mondo degli interessi. Non si tratta di un assetto irenico. Anzi è spesso la volontà di invertire, attraverso *flagship project* o politiche simboliche, un processo economico negativo ad attivare una coalizione di soggetti diversi in cui gli interessi privati acquisiscono un ruolo fondamentale. Questo accade per motivi diversi: per una diminuzione di importanza del ruolo di partiti e sindacati (Stone, 2005) o per un sempre maggiore sostegno alle agende pro crescita nelle aree urbane anche in virtù della dipendenza dei bilanci delle città dallo sviluppo economico endogeno (Cole & John, 1998; 2000).

Ma cosa caratterizza un regime urbano? Esso è sostanzialmente

> *A congenial fit among agenda, coalition, resources, and scheme of cooperation (Stone, 2005:p.325).*

Si tratta quindi di una coalizione stabile in grado di coordinare e mediare le diverse posizioni in vista dell'attuazione di un'agenda di governo condivisa. Alle riflessioni di

Stone si sono aggiunte negli anni altre analisi portate avanti da un grande numero di studiosi che hanno affiancato agli studi sulle città nord americane comparazioni sull'applicabilità di questa teoria a contesti geografici differenti. In particolare si veda Dowding, Dunleavy, King, Margetts, & Rydin, 1999 per l'applicazione della teoria del regime urbano nelle città britanniche, Cole & John, 1998 per la Francia, Belligni & Ravazzi, 2013 per lo studio di Torino e D'Albergo & Moini, 2015 per l'applicazione di questa teoria al caso romano. Ma la versatilità di questa teoria deriva anche dalla sua applicabilità non solo a contesti geografici differenti ma anche ad agende politiche tra loro diverse per finalità, obiettivi e alleanze, riuscendo ad analizzare sia regimi urbani finalizzati all'implementazione di politiche redistributive sia di politiche orientate alla crescita e al mercato, pur perdendo molto della sua forza esplicativa (Stoker, 1995).

L'individuazione di un regime urbano non passa solamente dalla registrazione di un accordo tra soggetti diversi per il raggiungimento di un obiettivo. Il concetto di coalizione di Stone (Stone, 2005) si riferisce infatti ad un gruppo informale di soggetti che attraverso momenti e luoghi di incontro anche formalmente istituiti, lavora in modo cooperativo per il raggiungimento di un obiettivo, attraverso un'agenda di lungo periodo, capace di mettere insieme sia il settore privato che il settore pubblico. Pertanto, all'interno di un regime urbano, è possibile individuare:

2.3. Un'agenda politica chiaramente distinguibile che viene attivata per innovare le politiche urbane mettendo in campo un'azione di lunga durata (Stone, 2006).

In questo senso i soggetti si attivano per promuovere una gestione comune di momenti di passaggio, attivando politiche diverse (orientate alla crescita, redistributive, di sviluppo, etc.). è fondamentale che tali obiettivi siano chiari e

distinti, promossi attraverso una forma pubblica, distinguendo quindi la teoria dei regimi urbani dalle teorie elitiste tradizionali, che sappia superare le contingenze elettorali e promuovere coalizioni di lunga durata. Le coalizioni che governano i regimi urbani sopravvivono ai cambiamenti di leadership politica, grazie alla condivisione valoriale tra i membri della coalizione .

2.3. La coalizione si muove attraverso uno schema cooperativo, solido e duraturo, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi (Harding, 1994).

Pertanto i soggetti che compongono la coalizione non promuovono conflitti all'interno della comunità (Stone, 2005). Il regime urbano si caratterizza per una stabilità del paradigma di riferimento ed una condivisione della leadership capace di unire la coalizione, attraverso una visione politica distinta. La riflessione di Belligni su Torino (Belligni & Ravazzi, 2013) dimostra come la teoria dei regimi urbani si addice con grande efficacia a città con una condivisione di fondo di obiettivi all'interno della classe dirigente e una stabilità dei luoghi e della modalità di formazione delle élite urbane. Come invece ha sostenuto Cox (Cox & Mair, 1989) più difficile è l'applicazione di tale teoria a contesti politici caratterizzati da elevata conflittualità interna alle classi dirigenti, condizioni economiche sfavorevoli e un classe dirigente locale dipendente dalle influenze esterne, dove un approccio normativo-istituzionale sembrerebbe avere una maggiore efficacia rispetto ad un'attenzione così grande all' agency delle classi dirigenti locali.

2.3. I soggetti che appartengono alla coalizione mobilitano tutte le loro risorse ai fini del perseguimento degli obiettivi dell'agenda politica del regime urbano, attivando

energie anche esterne al ristretto circuito locale (Mosseberger & Stoker, 2001; Dowding et al., 1999).

La mobilitazione delle risorse dei soggetti coinvolti è un passaggio fondamentale nella costruzione dei meccanismi cooperativi interni alla coalizione. Tali risorse rappresentano asset strategici per i partner della coalizione e nei regimi urbani tali risorse vengono attivate tra diversi settori di intervento e attraverso livelli istituzionali differenti. È attraverso la mobilitazione delle risorse che viene raggiunto un grado di coesione interno alla coalizione capace di cementare gli obiettivi comuni, come dimostra Dowding nell'analisi dei regimi urbani che governano sei differenti boroughs di Londra (Dowding et al., 1999). Si tratta spesso di fondi nazionali o europei destinati a rinsaldare l'alleanza coalizionale e capace di generare un'analoga mobilitazione di risorse endogene sia finanziarie sia di capitale umano.

L'applicazione della teoria dei regimi urbani al caso romano, che ha coinvolto alcuni ricercatori provenienti dalle scienze sociali (D'Albergo & Moini, 2015), se da una parte ha il pregio di osservare la città di Roma dal punto di vista delle classi dirigenti, analizzando il ruolo della leadership locale, i paradigmi dominanti all'interno dell'élite e la capacità di mobilitazione delle risorse esterne, attraverso politiche transcalari capaci di coinvolgere attori locali e la politica nazionale, dall'altro non si sofferma con altrettanta efficacia sulla coalizione romana, la sua agenda politica e il grado di coesione interno alla coalizione. Più che di regime urbano è forse necessario parlare di molteplici e numerosi regimi urbani o meglio di arene nelle quali gli attori, a seconda della politica che viene promossa dentro quell'arena, instaurano alleanze, mobilitano risorse, attivano conflitti, senza che a priori sia possibile individuare un'agenda politica condivisa.

2.3. Oltre il regime urbano, le arene di potere

Seppur nella diversità di analisi gli approcci sopra descritti possono offrire utili indicazioni al caso studio in questione, soprattutto per due questioni che si intrecciano costantemente nei nodi critici individuati ed esplicitati nel successivo capitolo 4.

Da una parte è di fondamentale aiuto all'analisi il focus degli studi urbani di estrazione americana, concentrato tipicamente sul tema del potere all'interno dei contesti urbani. Questo tema ha costituito un proficuo filone di analisi in cui la relazione tra interessi e strutture di governo e le forme di rappresentanza e rappresentazione di questa relazione ha rappresentato argomento di studio per tantissimi studiosi.

In seconda battuta tale tradizione di studi, seppur combattuta tra il filone elitista, rappresentato da Wright Mill (Mills, 1999) e quello pluralista, il cui esponente più emblematico è Dahl, si concentra in particolare sulle forme istituzionali attraverso cui prende vita il processo decisionale, con una particolare attenzione all'élite urbane. Se infatti certi filoni di studio si concentrano in particolare sulle alternative ai sistemi decisionali tradizionali (dalle analisi marxiane fino all'insieme delle teorie post coloniali), la ricchezza degli studi urbani americani è soprattutto quello di concentrarsi sui fondamenti dei processi decisionali e soprattutto sugli attori che giocano un maggior ruolo.

Per trovare un compimento teorico capace di superare le criticità rappresentate dai diversi approcci elitisti o pluralisti, bisogna risalire alle teoria delle arene politiche di Lowi (Lowi, 1964; Lowi & Nicholson, 2009). Lowi ragionò sulle arene politiche proprio a partire dal dibattito innescato dalle posizioni di pluralisti ed elitisti.

La sua scelta fu proprio quella di adottare come punto di partenza della propria analisi le istituzioni di governo e, attraverso l'analisi dei prodotti di policy, individuare coloro i quali avevano preso parte alle decisioni. Le politiche pubbliche divengono quindi una variabile indipendente da cui si può ricostruire il percorso decisionale che le ha determinate. Secondo Lowi era necessario dare un maggiore significato epistemologico a questa contrapposizione. Consapevole che la struttura economica degli interessi influenza sempre i processi decisionali e che tale processo decisionale però possa variare sia per quel che riguarda l'assetto istituzionale sia per quel che riguarda il contesto di riferimento, Lowi teorizzò le arene politiche come luoghi in cui le policies determinavano uno specifico assetto politico. Tale schema teorico si basa principalmente su tre assunti (Balla, Lodge, & Page, 2015). In primo luogo ogni processo decisionale deve fare i conti con le aspettative e i desideri dei singoli attori e con le relazioni che si costituiscono reciprocamente a partire dagli obiettivi che ognuno di loro si pone. In secondo luogo ogni attore del sistema politico ha delle aspettative che si concretizzeranno in specifiche politiche pubbliche determinate da atti di governo istituzionalmente coerenti con il sistema di riferimento. L'ultimo assunto è legato alla relazione che si instaura quindi tra *policies* e *politics*. Secondo Lowi le relazioni politiche di un determinato sistema si determinano a partire dal tipo di policies che si intendono perseguire. L'oggetto che è al centro del gioco politico ha un'influenza vitale sulla struttura e sulle caratteristiche del processo decisionale che teoricamente dovrebbe plasmare gli oggetti su cui si ritrova a decidere (Balla et al., 2015).

In questo senso la frase *policies detemine politics* assume quel significato tutto particolare in Lowi in cui l'attenzione agli oggetti della contesa politica, con le loro

caratteristiche peculiari, assume un significato epistemologico sulla strutturazione dei processi decisionali e del sistema politico (Lowi, 1964a).

Sono quindi le caratteristiche degli oggetti delle politiche a determinare le caratteristiche del sistema politico, in base alla disaggregabilità degli interessi, il grado di conflittualità che ogni scelta determina, la possibilità di costruire relazioni tra gruppi diversi.

In questo caso è necessario individuare l'ambiente urbano come il contesto di applicazione di una teoria della formazione delle politiche più generali. Le arene politiche infatti si riferiscono a diverse politiche pubbliche (Lowi ne individua specificamente quattro tipologie, divise per ambito di applicazione e grado di coercizione (Lowi & Nicholson, 2009), ma l'efficacia dell'approccio di Lowi è legato soprattutto all'inversione del nesso causale tra *policies* e *politics*. Indagare i processi decisionali a partire dalla *policy* in gioco permette di guardare alla città come l'ambiente all'interno del quale prendono vita interazioni, conflittuali o cooperative, individuali o collettive, tra gli attori sociali il cui effetto è il governo urbano nell'attuazione ed implementazione di una determinata decisione, attraverso la costruzione di determinate politiche pubbliche (Gelli, 2009).

Il processo decisionale è quindi un processo di costruzione sociale delle politiche, non però come effetto di un'articolazione pluralista del processo decisionale, in cui non si osservano conflitti tra interessi e gerarchie di potere capace di eterodirigere le politiche pubbliche, ma come *partisan mutual adjustment,* (Lindblom, 1965).

Analizzare quindi la storia urbanistica di Roma a partire dalle scelte effettivamente portate avanti, e solo attraverso queste analisi arrivare alla descrizione del sistema

politico di riferimento, significa utilizzare la metodologia di Lowi al caso concreto preso in esame in questo lavoro. Questo approccio focalizzato sugli oggetti della contesa politica, che non fa derivare le politiche da un rapporto di stretta casualità dalla strutturazione del sistema politico, ha il pregio di concentrarsi sul dato concreto, verificabile ed analizzabile, arrivando solo in un secondo momento, induttivamente, all'individuazione degli attori del sistema politico e alle loro relazioni interne.

2.4. Lo schema analitico

Analizzare quindi con questo punto di vista la storia delle politiche urbanistiche di Roma significa individuare uno schema analitico che, senza costruire un contro modello, ci permetta di guardare alle interazioni politiche con il distacco necessario dai modelli autoritativi esposti in precedenza. Questo schema analitico si dovrà quindi discostare dalla visione autoritativa tradizionale, quella della pianificazione urbanistica esclusivamente promossa dall'autorità pubblica, e dovrà riuscire a comprendere la complessità dei soggetti in campo, le loro relazioni, gli obiettivi che si pongono e la rappresentazione pubblica di questo campo d'azione. Questo superamento del modello autoritativo non è legato solo alla fine dell'epoca aurea dell'intervento pubblico (Belligni, 2004). Se infatti il modello tradizionale si basava su un'indubbia elevata disponibilità di risorse (economiche, umane e conoscitive) in mano al decisore pubblico che avviava e gestiva il processo con i propri mezzi, non è solo la crisi fiscale dello stato a rendere poco efficace tale interpretazione al caso romano. Utilizzando l'interpretazione di Lowi rispetto alle arene politiche, nel modello tradizionale l'attenzione è tutta rispetto alle

precondizioni istituzionali del processo decisionale, con una scarsa attenzione ai diversi oggetti su cui decidere e alle diverse modalità di strutturazione dei processi decisionali.

Quindi l'uso di uno schema analitico che superi la miopia dell'approccio tradizionale è dovuto soprattutto alla consapevolezza che nel processo decisionale è necessario mobilitare anche le risorse umane, conoscitive, di soggetti esterni al perimetro pubblico (per una trattazione non esaustiva sul cambiamento di paradigma in seguito alla fine dell'autoritarismo pubblico si vedano Kooiman, 2003, 1993, Le Gales, 1998, Rhodes, 1997). Lo stesso perimetro pubblico non è uniformato da un'identità di posizioni, a causa della complessità dei modelli di governance che caratterizzano la pubblica amministrazione, oggi in misura maggiore a causa della proliferazione dei centri decisionali (autorità esterne, agenzie, etc). Si deve poi tener conto della necessità, anche nelle situazioni in cui l'autorità della pubblica amministrazione è ai massimi livelli, di prevedere diversi canali di accesso degli interessi esterni all'interno del processo decisionale. È l'attenzione sulla specifica politica pubblica su cui deve deliberare un sistema decisionale che ci obbliga a registrare non solo un asettico modello istituzionale ma il reale campo di forze e soggetti in gioco, siano esse ingaggiati in virtù dei principi di trasparenza e democrazia, siano essi animati dal raggiungimento dei propri obiettivi per la tutela dei propri interessi in gioco (Lowi & Nicholson, 2009).

Per individuare quindi il nostro schema analitico dobbiamo teorizzare l'esistenza di un luogo, le arene politiche, fondato sulla rete relazionale tra i soggetti pubblici e privati che operano sul territorio in grado di attivare risorse economiche e finanziarie, organizzare la propria rete di referenti, rappresentare se stessi ed i propri interessi all'interno del discorso pubblico, mobilitare risorse immateriali, instaurare le giuste

alleanze con gli altri attori dell'arena (Iaccarino, 2016). L'arena è la struttura di potere dove si identificano attori e processi della politica pubblica e le modalità di relazione tra questi. Non esiste in natura, non è un'istituzione specifica, non è codificata dal diritto. Essa coincide con i confini spazio – temporali dell'azione che gli osservatori determinano in una certa policy (Lowi & Nicholson, 2009).

Parallelamente all'uso della categoria lowiana di arena di potere è necessario specificare come intorno a specifiche politiche pubbliche si costituiscono determinati policy networks, così come teorizzati da Heclo (Heclo, 1978) proprio per fotografare la rete complessa degli attori che vede la presenza di soggetti provenienti da mondi diversi e che, a causa di questa molteplicità, non ha una propria struttura formale. La critica all'apertura teorizzata da Heclo sui policy networks ha portato alcuni studiosi (Richardson & Jordan, 1985) a teorizzare la rete di attori che concorre in qualsiasi modo ai processi decisionali non in termini di network ma in termini di community, composta da soggetti che intrattengono tra loro relazioni più durature e condividono tra loro punti di vista simili. Questa distinzione tra *network* e *community*, al di là del dibattito sulla instabilità, l'apertura e la coesione del gruppo di persone coinvolte nel processo di *policy making*, registra la necessità di problematizzare il rapporto tra attori del *policy making*, meccanismi istituzionali e output in termini di policies. Infatti sia la distinzione fondamentale tra elitisti e pluralisti ma soprattutto la categorizzazione della teoria del regime urbano e la sua applicazione al caso romano scontano una eccessiva attenzione agli elementi di coesione interni alle élite cittadine piuttosto che alle linee di frattura interne al processo decisionale. Proprio per questo, pur non adottando l'approccio di Lowi come un contro modello da contrapporre a quello del regime urbano, nel prosieguo

di questo lavoro, si utilizzeranno alcuni dei concetti degli autori che più hanno studiato il meccanismo di formazione delle decisioni pubbliche ed in particolare il concetto di *policy community, policy network e power arena*.

L'arena diviene quindi il luogo dell'ideazione, costruzione, decisione ed implementazione di un'idea pianificatoria reticolare basata su azioni e politiche decisa sulla base di una condivisione o di una negoziazione, a volte anche conflittuale, che si svolge all'interno dell'arena, seppur ogni attore possa attivare risorse (sociali, finanziarie o immateriali) anche esterne all'arena. L'arena diviene quindi lo schema istituzionalizzato per la gestione e soluzione del conflitto politico, con il fine di trasformarlo in una decisione sorretta dal necessario consenso (Lowi & Nicholson, 2009).

Nel caso romano l'arena politica in cui si dibattono le politiche pianificatorie è animata da un triangolo composto da tre diversi soggetti. Il primo vertice del triangolo è quello composto dalle istituzioni pubbliche, intese come organi del processo decisionale pubblico o enti in diretta dipendenza da esso. In questo caso la definizione si può utilizzare per periodi storici differenti e per regimi istituzionali diversi. Infatti l'individuazione di una definizione di un modello interpretativo deve poter avere la necessaria flessibilità di adattarsi ad uno stesso sistema in tutte le sue evoluzioni. Un modello interpretativo infatti consente di omogeneizzare le diverse evoluzioni di una realtà urbana complessa e di agevolare il processo d'interpretazione delle dinamiche interne di un sistema e rappresenta uno strumento di pensiero utile ed inevitabile in quanto ci permette di riferirci ad uno stesso sistema di riferimento, realtà apparentemente non comparabili. Permette quindi di individuare all'interno delle

complessità una via di interpretazione che, seppur non riesce a ricondurre all'unità la diversità, rende analizzabili i sistemi complessi (Morin, 1993).

Per questo per istituzioni pubbliche ci riferiremo sia ad istituzioni democraticamente elette sia ad istituzioni autocratiche ed anche ad enti derivati da queste istituzioni. All'interno di questo vertice ad animarlo troviamo attori politici, attori amministrativi ed attori tecnico-culturali (consulenti tecnici, professori universitari, esponenti delle varie tecnostrutture pubbliche).

Il secondo vertice del triangolo è quello rappresentato dagli interessi economici, individuati come l'insieme degli attori che finalizzano le proprie azioni alla massimizzazione del proprio interesse economico, dotati di proprio capitale fondiario o finanziario o in grado di attivare risorse anche a lui non direttamente riconducibili. In questo caso il criterio di azione di questi attori è riconducibile allo scambio economico sul mercato (beni in cambio di capitali) e agiscono all'interno dell'arena politica per partecipare al processo decisionale con l'obiettivo di massimizzare i propri interessi economici (Hall & Soskice, 2001). Gli attori appartenenti a questo sistema sono animati dalla propria razionalità economica e, all'interno delle alternative disponibili, individuano razionalmente l'alternativa in grado di massimizzare l'utilità per il capitale investito.

L'ultimo vertice del triangolo è quello rappresentato dagli attori che operano in virtù della propria appartenenza familiare, collettiva o identitaria. Sinteticamente potremmo chiamare questo vertice quello che secondo la definizione ISTAT rientra all'interno della categoria di famiglia. Al di là delle definizioni è necessario individuare le modalità di azione degli attori di questo vertice per procedere solo in seguito alla denominazione

formale. Possiamo comunque pensare a questi attori come gli attori la cui azione non è animata solo dalla razionalità economica ma anche da valori, tradizioni, identità diverse (in questo senso ci rifacciamo quindi alle teorizzazioni classiche della sociologia come Durkheim, 2013, Durkheim, 1981, Parsons, 1949, Weber, 2003, 2005). La loro razionalità è quindi non solo economica ma può assumere diverse modalità di azione rispetto allo scopo che si prefigge, al valore che si intende promuovere, all'identità che si vuole conservare. In questo caso nella comprensione delle modalità di azione di questi attori non può ci si può esimere dall'approfondire i processi di socializzazione in cui questi attori sono immersi, intesi come processi sociali di apprendimento di valori, norme, competenze sociali che concorrono alla formazione della personalità sociale degli individui (Bagnasco, Barbagli, & Cavalli, 2012). Tali attori sono quindi animati sia da azioni che irrobustiscono i processi di individualizzazione, in cui il soggetto fa riferimento alle caratteristiche che lo distinguono dagli altri, rispetto ai quali il soggetto si distingue per una propria storia individuale che è sua e di nessun altro, sia da processi di identificazione in cui questi attori fanno riferimento ad altri soggetti rispetto ai quali condividono determinati caratteri. Questa condivisione conduce alla formazione del senso di appartenenza a una identità collettiva, sia essa familiare, comunitaria, sociale o identitaria (Bagnasco et al., 2012).

4.1. Nota metodologica e domande di ricerca

Per rispondere con efficacia alle domande di ricerca che ci porremo è necessario individuare una metodologia di ricerca attraverso cui sia possibile analizzare fenomeni complessi come quelli che riguardano le dinamiche di potere, la storia delle idee nella pianificazione urbanistica e l'analisi del blocco di interessi economici che agiscono

all'interno dello scenario urbano. Strutturare questa ricerca solo rispetto agli elementi caratterizzanti della struttura economica significherebbe registrare solamente ciò che avviene a valle dei processi decisionali o ciò che produce, in termini marxiani, la sovrastruttura, rendendo non univocamente determinato il complesso intreccio tra politiche, arene decisionali, paradigmi ideologici.

Proprio per questo il lavoro di ricerca si muove necessariamente lungo l'analisi storica qualitativa con l'attenzione particolare all'analisi delle arene decisionali, come definite con maggiore dettaglio nel capitolo precedente. All'interno di questo campo di azione è di fondamentale importanza indagare l'azione individuale dei singoli soggetti che, animati dalla propria agency personale, pongono al centro dell'analisi la dimensione esperienziale del soggetto – e la connessa crescente importanza delle proprie biografie- come luogo in cui i soggetti costruiscono il senso del loro agire, non più assegnato esclusivamente dalle strutture sociali. Seppur tale maggiore individualizzazione si configura solitamente come elemento caratterizzante l'analisi delle società contemporanee, definite a seconda degli autori del rischio, dell'incertezza, flessibile, della modernità liquida (Beck, 1992, Sennett, 2007, Giddens, 1990, 1991, Bauman, 2013) si può cogliere questa maggiore enfasi sull'importanza dei singoli soggetti che compongono il sistema sociale anche lungo il percorso storico che interessa l'urbanistica romana nei momenti individuati. Ciò che accomuna questa analisi, anche al di là della periodizzazione che lega tale teoria solamente alla società contemporanea, è la constatazione che i processi in atto pongono gli individui di fronte alla crescente necessità di affrontare situazioni di cambiamento, costringendoli a svolgere un continuo lavoro di "aggiustamento" della propria biografia. Questa crescente importanza della

biografia individuale non significa però annullare l'influenza che i contesti istituzionali hanno nei confronti delle biografie personali. La biografia, in particolare nella visione di Beck (Beck, 1992), è il luogo della costruzione contraddittoria di una liberazione condizionata. Da un lato il sempre più ridotto peso dei contesti istituzionali che costituivano modelli di orientamento fortemente autoritativi aumenta la possibilità per le biografie di essere aperte e costruite autonomamente, mentre riduce gli elementi biografici che rimangono esclusi dagli autonomi processi decisionali personali (Beck, 1992). Dall'altro lato è lo stesso Beck a sottolineare come, anche a causa della crescente tendenza ad una legislazione sempre più complessa e pervasiva, la biografia dei singoli risulta profondamente strutturata dalle decisioni e dagli interventi istituzionali che si caratterizzano però non come elementi collettivi di regolazione della società ma come decisioni ed interventi sulle biografie individuali (Beck, 1992).

La concettualizzazione delle biografie come elemento di contraddizione diviene quindi un potente elemento epistemico, capace di accrescere la conoscenza dei complessi elementi che legano decisioni, potere, scelte economiche, ideologie politiche.

La biografia, in un contesto di questo genere, diviene un canovaccio che serve a dar forma alle azioni, diviene un luogo di riferimento interno ma soprattutto esterno. In tali condizioni, infatti, il sé diviene un progetto riflessivo (Giddens, 1991) e l'identità di sé non è più il risultato dell'azione individuale, ma è invece qualcosa che si costruisce in una continua interazione tra la biografia personale e contesto istituzionale, in cui l' agency personale cerca, sostiene, crea continuamente la propria auto riflessione ma soprattutto l'interazione che la propria autobiografia mette in campo nei confronti del mondo esterno (Giddens, 1991).

Individuare nelle biografie e nelle storie di vita il luogo di un'agency capace di conformare il mondo esterno, anche nelle sue sfere decisionali, significa privilegiare una metodologia di ricerca qualitativa e porre il soggetto, i suoi criteri di orientamento e le sue scelte, al centro dell'attenzione. Fondamentale è quindi la diacronia epistemologica in cui il racconto storico pone sullo stesso piano contesto storico ed agency personale nella ricerca dei meccanismi di funzionamento dei sistemi decisionali.

Ma quale significato epistemologico può avere una singola storia di vita? In questo caso la rilevanza scientifica dell'analisi delle biografie è data specificamente dall'assunzione che ogni singola biografia può essere considerata interessante in quanto tipizzante. Ogni biografia può essere considerata simile a molte altre non troppo differenti o comunque significativamente connesse attraverso relazioni sociali che ne identificano il proprio ruolo all'interno della struttura sociale: in quanto formato dalla e formante della struttura sociale, l'individuo ne fornisce informazioni, esistendo sempre un referente collettivo in cui collocare ogni singola biografia (Chamberlayne, Bornat, & Wengraf, 2002).

A differenza delle analisi quantitative, la validità di un caso di studio nelle analisi qualitative delle storie di vita non può essere determinata dalla logica descrittiva statistica la cui descrizione sintetica di dati sperimentali è legata sostanzialmente alla significatività del campione individuato. In questo caso la logica che guida l'analisi dei singoli casi studio può essere ritrovata nella logica dell'argomentazione teorica che li individua, argomentazione che si situa obbligatoriamente tra il soggetto ed il contesto, caratterizzata in particolar modo dall'agency di ogni singola biografia proprio perché "le vite degli individui sono certamente uniche, ma la loro unicità non dipende da fattori

personali e inafferrabili, ma dalla diversità delle mosse che possono effettuare individui collocati storicamente all'interno di mondi sociali collocati storicamente" (Abrams, 1983:p.360).

Il metodo biografico pone però due diversi interrogativi al ricercatore che volesse utilizzarlo. Il primo è legato direttamente al valore epistemologico di tale metodo. È infatti importante capire quanto materiale utile all'analisi sia possibile estrapolare da interviste in cui il soggetto intervistato è allo stesso tempo oggetto dell'analisi e creatore della propria rappresentazione. In poche parole è necessario rispondere alla domanda che si pone ad esempio Peneff (Peneff, 1990) rispetto a cosa è possibile conoscere attraverso la biografia di un individuo. Egli riconosce al metodo biografico la capacità di illustrare quattro diversi livelli di analisi: le caratteristiche sociali di un individuo, il contesto familiare di appartenenza, la sua formazione primaria ed il suo percorso professionale. Secondo Peneff però il metodo biografico non permette di indagare norme, valori e credenze sottostanti l'azione politica del soggetto poiché rappresenta una razionalizzazione a posteriori di elementi complessi, contraddittori ed imprecisi (Peneff, 1990). Nel campo degli studi sulla leadership e sulle élite, Kuhnert e Russell (Kuhnert & Russell, 1990) illustrano invece come i dati biografici consentono di illuminare le relazioni tra processi di sviluppo della propria personalità e gli eventi della vita personale del soggetto. Essi sostengono che è possibile conoscere, attraverso la vita di un leader, le caratteristiche personali, i comportamenti, i valori, le attitudini, le azioni sociali promosse, le motivazioni e le credenze e anche il contesto ambientale in cui essi operano. Ogni soggetto assume significato in una continua interazione tra le esperienze di vita passata ed il comportamento presente (Thompson, 2000). Tale interazione tra

passato e presente si ripercuote anche sul futuro, come volontà del soggetto di proiettare se stesso nella sfera sociale. In questo pendolo tra passato e futuro, soggettività ed ambiente esterno, il metodo biografico riesce, al di là delle proprie contraddizioni, ad illustrare i meccanismi di funzionamento della formazione dell'identità di un soggetto e di conseguenza la sua capacità di agire all'interno della società.

Il secondo interrogativo che ci pone è relativo alla veridicità del racconto che necessariamente è prodotto dal soggetto stesso che stiamo indagando. Si tratta infatti di gestire una autorappresentazione di sé e non un materiale coerente e verificato. Alcuni studiosi hanno accettato la contraddittorietà insita in ogni ricostruzione ex-post, partendo dalla riflessione che la consapevolezza sociale del proprio ruolo e della propria identità è funzione di un riconoscimento proveniente dall'esterno ma anche della rappresentazione che ogni soggetto fa di sé. Per questo incongruenze e contraddizioni rispetto al reale svolgimento degli eventi non si riflettono sul valore epistemologico del metodo biografico. Thompson (Thompson, 2000) ad esempio, citando le contraddizioni tipiche di una ricostruzione orale avvenuta dopo molti anni dall'avvenimento dei fatti, sottolinea come queste contraddizioni non inficiano la possibilità di utilizzare una fonte credibile. Anzi al contrario ribadisce l'utilità di questo metodo.

> *There are no false oral sources. Once we have checked their factual credibility (...) the diversity of oral history lies in the fact that untrue statement are still psychologically true and the these previous errors sometimes reveal more than factually accurate accounts (Thompson, 2000:p.180)*

Il metodo biografico offre quindi la possibilità di recuperare le discussioni interne al soggetto, le sue contraddizioni e la sua auto rappresentazione come componenti fondamentali della propria identità, che attraverso la forma narrativa intrattiene con la multiforme e complessa identità personale, composta da molte facce e da diverse contraddizioni, un identità coerente data dalla rielaborazione del proprio vissuto. Bertaux (Bertaux, 2003) ha individuato la triplice verità che il ricercatore deve maneggiare nell'utilizzo del metodo biografico. Innanzitutto esiste una verità storico-fattuale che include le esperienze soggettive del soggetto e come esso ha percepito, valutato, attuato tali esperienze in quel determinato momento. Esiste poi una verità semantica, legata a come il soggetto retrospettivamente pensa dell'esperienza vissuta e risulta dall'analisi introspettiva che il soggetto fa sul suo percorso di vita. Infine esiste una verità narrativa legata alla rappresentazione di sé nei confronti del mondo esterno: non solo ciò che pensa di sé ma anche ciò che si racconta e come, attraverso questo racconto, ci si colloca nella realtà sociale di riferimento. In questo senso verità narrata e verità storica sono elementi che congiungono frammenti particolari della vita quotidiana di una persona al contesto sociale. L'obiettivo non è tanto lo schema di rappresentazione o il sistema di valori di un individuo, ma attraverso:

> *le situazioni pratiche si può incominciare a comprendere il contesto sociale in cui un individuo si inscrive e che contribuisce a riprodurre o a trasformare (Bertaux, 2003:p.9)*

Questa prospettiva quindi non si sofferma sullo schema valoriale, le credenze e gli obiettivi che il soggetto si pone, ma sulle relazioni strutturali che il soggetto intrattiene

con il contesto sociale, indagando non la sua interiorità ma ciò che accade attraverso lui nel mondo esterno. Questo "mondo", universo di riferimento costruito dal discorso narrativo che il soggetto fa del suo ruolo nel contesto sociale, diviene quindi il centro dell'analisi. È attraverso la ricostruzione di questo mondo che, come sottolinea Dubar (Dubar, 2004), è possibile ricostruire le modalità di riproduzione sociale di un determinato ambiente, ed individuare azioni e negoziazioni dei soggetti che sono sempre una combinazione di valori ed interessi. Secondo Dubar il soggetto costruisce il suo "mondo" attraverso le relazioni che intrattiene lungo tre dimensioni dell'azione sociale. Innanzitutto le relazioni intrattenute con il sistema di potere e le sue istituzioni, attraverso cui è possibile individuare l'identità rivendicata e quella riconosciuta. La seconda dimensione è quella che permette di conoscere l' agency personale del soggetto, la sua attitudine, le azioni sociali promosse e le sue negoziazioni con altri soggetti, illustrando la strategia di vita di un individuo. La terza dimensione è quella invece legata al vissuto reale che, attraverso la forma narrativa e discorsiva, permette la conoscenza delle relazioni tra interno ed esterno ed i processi di socializzazione a cui un soggetto va incontro (Dubar, 2004).

Veniamo quindi al punto centrale della metodologia di analisi che abbiamo individuato. Come Dubar e Demanzièr (Demazière & Dubar, 2000) spiegano, la metodologia biografica, attuata attraverso la raccolta delle storie di vita, permette di individuare un determinato luogo spazio-temporale caratteristico di un determinato gruppo sociale, caratterizzatoda una storia comune e legato da appartenenze professionali, etniche, religiose, etc, che mantiene una posizione simile nel proprio ambiente sociale attraverso una medesima visione del mondo. Tale ruolo sociale deve

passare da un riconoscimento esterno che permette all'individuo di essere riconosciuto come attore sociale all'interno delle continue negoziazioni con gli altri individui.

Concepire le biografie come luoghi spazio temporali significa assumere allo stesso tempo l'importanza del contesto sociale in cui si opera ma anche la capacità creatrice dell'individuo di mettere in campo azioni autonome nella costruzione del proprio ruolo nel mondo. Se quindi le negoziazioni a cui si deve andare incontro nell'agire sociale sono numerose non è possibile però affermare che la biografia individuale si trasmetta senza modificazioni da una generazione ad un'altra. Dubar in questo si discosta dalla nozione di habitus di Bourdieu (Bourdieu & Passeron, 1990), ricercando quindi la strategia identitaria che ogni individuo mette in campo nella costruzione del proprio "mondo".

Il metodo biografico permette quindi di analizzare allo stesso tempo l'individuo, il contesto sociale e le relazioni che si costruiscono tra questi due elementi.

Premessa la metodologia della ricerca è necessario individuare l'oggetto di questo lavoro di analisi. La scelta di un metodo qualitativo guida l'obiettivo della ricerca verso alcune domande specifiche legate in particolare alla ricostruzione dei meccanismi decisionali nella pianificazione urbanistica, all'analisi delle relazioni tra interessi economici, istituzioni e attivismo sociale nella costruzione delle politiche urbanistiche e alla rappresentazione dei discorsi pubblici che hanno raccontato le scelte di pianificazione urbanistica nei momenti individuati.

Il lavoro di ricerca partirà quindi da tre diverse domande di ricerca. La risposta ad ognuna di queste domande dovrà essere trovata all'interno dei tre momenti storici individuati.

La prima è relativa alla modalità di costituzione e strutturazione dell'arena di potere. In seguito definiremo più precisamente gli elementi caratteristici delle arene di potere e le diverse teorie che ne hanno analizzato i meccanismi decisionali nelle aree urbane. Al fine però di poter esporre le domande di ricerca possiamo in questa fase definire l'arena di potere come il luogo figurativo dove si svolgono i processi e vengono allocati i prodotti delle politiche pubbliche, vale a dire lo schema istituzionale e simbolico di riferimento per l'azione degli attori i cui confini sono dati dalle caratteristiche del sistema stesso relativamente a regole, strutture, risorse.

La seconda domanda di ricerca si concentrerà invece sull'auto rappresentazione pubblica delle politiche urbanistiche, attraverso i discorsi pubblici che si costituiscono all'interno delle arene di potere. In questo caso ad essere analizzato sarà l'universo di riferimento simbolico delle politiche pubbliche, riferito in particolare alle politiche di sviluppo urbanistico legate alla costruzione di un centro fuori dal centro storicamente individuato.

La terza domanda di ricerca si situa invece propriamente all'interno del modello di analisi. Infatti si cercherà di individuare le strutture relazionali che si compongono all'interno del triangolo formato dagli attori pubblici, dagli operatori economici del mercato edilizio e dai singoli attori sociali che agiscono all'interno del processo edilizio al di fuori di strutture organizzate o di rappresentanza.

3. Il perché del policentrismo, oltre i tre episodi cruciali

Quale senso ha studiare il policentrismo ricostruendo l'evoluzione storica di un paradigma di riferimento di politiche territoriali che hanno determinato lo sviluppo urbanistico romano?

Il policentrismo viene analizzato in questo lavoro in una prospettiva storica, una prospettiva che legge le trasformazioni di lunga durata all'interno di determinate congiunture in cui è possibile osservare la precipitazione di dinamiche politiche, l'evoluzione delle leadership locali, la costruzione di discorsi pubblici, alleanze e conflitti all'interno dell'arena di potere. Il senso di un'analisi di questa politica territoriale, analizzata sotto la duplice lente dell'artificio retorico e dell'occasione di costruzione di specifiche arene di potere, assume un senso su due differenti aspetti che caratterizzano lo sviluppo territoriale romano.

Da una parte lo sviluppo territoriale romano ha dovuto sempre fare i conti con la presenza di un centro così particolare come il centro storico di Roma, della sua eredità archeologica e del suo rapporto con l'espansione urbana. Individuare quindi un centro fuori dal centro ha rappresentato per tanti anni una sfida alla pianificazione territoriale romana per la quale il policentrismo ha rappresentato una risposta adeguata in termini più retorici che di reale riequilibrio territoriale. Affronteremo diffusamente questo tema nel prosieguo del lavoro, in particolare nell'ultimo capitolo. In questa sede è necessario specificare come il policentrismo, seppur introdotto ufficialmente solamente dal PRG del 2008, sia stata una tensione che ha accompagnato ogni scelta di pianificazione territoriale romana. L'individuazione di un centro fuori dal centro rappresenta un valore che si intende raggiungere riequilibrando le funzioni interne al centro così come

storicamente individuato aggregando, intorno a questa funzioni, esigenze, interessi, volontà di volta in volta differenti, dalla modernizzazione direzionale alla riqualificazione delle periferie solo per fare due esempi. Il policentrismo rappresenta quindi un filo diffuso che collega episodi tra loro differenti accomunati però dalla medesima volontà e dalle medesime caratteristiche della congiuntura decisionale che si è venuta a creare. Tale continuità deriva anche dal fatto che è impossibile individuare un punto di inizio della storia urbanistica di Roma. Ogni materiale, progetto o emergenza storica diventa inevitabilmente un lascito per le epoche successive. E ogni nuovo paradigma urbanistico si trova sempre a fare i conti con ciò che viene tramandato dalle epoche precedenti.

Il secondo motivo che rende pregno di significato scientifico lo studio delle modalità di ideazione, trasmissione, produzione di un paradigma territoriale così imponente, almeno sul piano delle volontà politiche, come quello del policentrismo, è legato all'attualità della necessità di strutturare una forma urbana ad una espansione territoriale che sembra non dotata di un suo elemento di strutturazione interna. Il processo di metropolizzazione dell'area territoriale romana appare molto debole dal punto di vista morfologico. Una debolezza ancora maggiore sembra caratterizzare invece la localizzazione di funzioni terziarie avanzate capaci di innervare relazioni funzionali urbane strutturanti, dimostrata anche dal modello economico di sviluppo locale che si esprime solo attraverso logiche tradizionali (assenza di direzionalità di livello, peso predominante del settore edilizio, poche funzioni urbane attrattive se non per la direzionalità pubblica o il turismo). Questi processi territoriali determinano processi di periferizzazione del tessuto urbano, determinando la nascita di diverse periferie

contrapposte a nessuna forma urbana strutturante. La risposta a questi problemi endemici è sembrata essere appunto la creazione di centralità metropolitane capaci di rispondere ad un duplice obiettivo. Da una parte strutturare dall'interno la forma urbana, costruendo una rete di relazioni urbane strutturante capace di connettere, grazie al sistema dei trasporti su ferro, i nodi di una rete territoriale metropolitana, dall'altra aiutare la proiezione del sistema di relazioni urbane al di fuori dei confini amministrativi del Comune di Roma, proiettando queste relazioni all'interno del sistema territoriale regionale.

Il policentrismo diviene quindi non solo elemento di studio delle politiche territoriali del passato ma strumento di analisi per comprendere l'attualità e il futuro della pianificazione territoriale romana. Il caso romano rappresenta un sistema metropolitano anomalo, come lo definisce Campos Venuti (Campos Venuti 2001), tutto interno ai confini municipali della città soprattutto per quel che riguarda il livello amministrativo di governo del territorio ma anche per la riserva di aree di espansione che ha saturato l'offerta di espansione territoriale. Infatti il caso romano rappresenta un caso unico di un'area urbana caratterizzata da un vuoto così grande intorno che le ha permesso un'espansione edilizia per salti e attraverso vuoti d'espansione in cui il policentrismo è divenuto l'artificio retorico ed il veicolo delle politiche territoriali che avrebbero voluto dare una forma all'espansione urbana. L'area metropolitana romana non ha mai offerto poli attorno ai quali far crescere i nuovi tessuti misti produttivo-residenziali e ha dato luogo ad un assetto territoriale totalmente disordinato.

In questo senso la strategia delle "nuove centralità" del piano del 2008 era stata scelta come chiave per la trasformazione metropolitana di Roma, con l'obiettivo di

avanzare sulla strada del riequilibrio territoriale sottraendo funzioni di eccellenza al polo centrale da decongestionare e rafforzando, appunto, le numerose localizzazioni periferiche. Ma è necessario problematizzare questo apparato retorico e di politiche territoriali che ha accompagnato la necessità di riequilibrare lo sviluppo urbanistico romano. Nel passato la tensione policentrica è divenuta un sinonimo di espansione urbana e l'artificio retorico ha coperto l'assenza di una forma urbana degna di questo nome. Ad oggi, ad espansione urbana conclusa, il riferimento continuo al policentrismo andrebbe declinato forse in una politica reale di densificazione e di trasformazione dell'esistente, in cui le occasioni della trasformazione urbana, come ad esempio nella rigenerazione degli spazi dismessi, non funzionali o abbandonati, sono momenti di rifunzionalizzazione del tessuto urbano, di miglioramento della qualità urbana e di costruzioni di relazioni urbane strutturanti.

Lo studio quindi dell'evoluzione dei processi decisionali che hanno governato la costruzione delle politiche policentriche assume una forte valenza epistemologica nel caso romano proprio per la continua necessità di individuare, lungo il continuo percorso dell'evoluzione territoriale, un superamento del vecchio centro ed un riequilibrio territoriale che possiamo identificare, per rendere operativo il percorso di ricerca, con il termine policentrismo. Ma quali sono i momenti in cui il policentrismo ha abitato le politiche territoriali reali promosse dai soggetti sociali, politici ed economici che hanno animato le arene decisionali locali?

Individuare delle tappe della storia urbanistica di Roma rischia di individuare cesure in una storia continua. Si procederà quindi all'individuazione non tanto di fasi storiche, punti di rottura o cambi di prospettiva, ma di alcuni nodi critici della storia urbanistica

romana nei quali le tensioni tra il discorso pubblico sulla città e le pratiche sociali reali hanno un maggiore potere epistemico. L'analisi si limiterà solamente all'epoca moderna, quella successiva all'unità d'Italia[1].

In particolare si è deciso di concentrare l'analisi in tre momenti storici ben precisi, ricostruendo l'ambiente decisionale che ha portato alla costruzione di tre politiche di pianificazione territoriale dell'area romana:

1. La costruzione del quartiere EUR, ricostruendo le dinamiche politiche che ne hanno decretato la localizzazione prima della guerra e la sua attuazione a cavallo degli anni '50/'60. In questo caso la tensione policentrica originaria, come vedremo successivamente, è finalizzata alla costruzione di una nuova Roma, che preservi la grandezza e maestosità della Roma storicamente individuata quale eredità della Roma Imperiale. Successivamente il riequilibrio territoriale si attua attraverso la costruzione di un moderno quartiere direzionale.
2. L'elaborazione dello SDO, prodromica all'elaborazione del piano del 1962, come volontà dichiarata di riequilibrare il centro direzionale romano soprattutto rispetto alla direzionalità pubblica (ministeri, agenzie governative, uffici direzionali nazionali). L'intento di costruire un centro fuori dal centro è dichiarato ed elaborato da un insieme di tecnostrutture pubbliche e private e discusso pubblicamente dalle forze politiche, anche se gli effetti di

[1] La letteratura sulla storia urbanistica di Roma ha alcune opere fondamentali come Insolera, 2001, Caracciolo, 1993, Vidotto, 2006. In questa fase sono stati analizzati anche altri testi come Quilici, 2007, Berlinguer & Della Seta, 1976, Clementi & Perego, 1983, Marcelloni, 2003, Bartolini, 2001, Samperi, 2008, P. Della Seta & R. Della Seta, 1988, Vidotto, 2002, Ferrarotti, 1979, Ferrarotti, 1991, Salvatori, 2006, Pagnotta, 2006, Porro, 1993, Rossi, 2012

decentramento saranno minimi. Il policentrismo del piano del 1962 si costruirà poi solamente intorno alla pianificazione dei quartieri di edilizia pubblica ex legge 167 e alla pianificazione ex post derivante dalla perimetrazione dei nuclei sorti abusivamente.

3. Il PRG del 2008 come primo momento in cui il termine policentrismo viene ufficialmente adottato dai documenti di pianificazione territoriale del Comune di Roma. Il policentrismo diviene una politica esplicitamente e pubblicamente costruita dai soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo decisionale romano. La tensione policentrica assume i contorni di una volontà di metropolizzazione dell'area territoriale romana, capace di riequilibrare i pesi territoriali non solo all'interno del territorio comunale ma anche proiettando queste volontà riequilibratrici all'interno della regione metropolitana circostante. Le centralità metropolitane dovrebbero proiettare le relazioni urbane strutturanti l'area urbana metropolitana non solo superando la dicotomia centro periferia ma innervando il territorio regionale e strutturando una forma urbana sull'area vasta regionale. Il bilancio dell'applicazione di questo paradigma pianificatorio presenta luci ed ombre e l'equilibrio tra interessi pubblici e privati coinvolti non sarà sempre equidistante. In questa sede è sufficiente notare come la volontà originaria di riequilibrare i pesi territoriali di questa grande periferia metropolitana sconta però un difetto di analisi che contrappone ad un centro gravitazionalmente forte una enorme periferia debole mentre la metropolizzazione spontanea dell'area urbana romana avrebbe suggerito un intervento maggiormente finalizzato a politiche

di ricucitura e di infrastrutturazione della forma urbana spontanea mentre il policentrismo romano ha assunto sempre più le forme dell'espansione urbana tradizionale.

4. Alcuni personaggi chiave

4.1. Salvatore Codispoti

Salvatore Codispoti è un architetto che a Roma ha rappresentato per molti anni il volto pubblico dell'Unione Borgate, il sindacato dei lottisti abusivi dei quartieri autocostruiti della periferia romana, conosciuti al largo pubblico come borgate. La sua biografia è la biografia tipica dell'inurbato proveniente dall'Italia Meridionale, arrivati in grande numero a Roma immediatamente dopo la guerra che popolarono grossa parte dell'attuale periferia romana.

> *Io non sono nato a Roma, ma a Sant'Andrea Apostolo dello Ionio in Calabria dove si è mantenuta la struttura fondiaria del latifondo ed il risultato è uno splendido paesino dove non esiste abusivismo. Sono arrivato a Roma, dove mio padre lavorava per la KLM, nel 1964 e ho avuto molto difficoltà ad integrarmi. Vivevamo in un posto che si chiama Torre Maura dove ora passa anche la metropolitana, in un appartamento in affitto. Ho fatto la vita di quartiere conquistando tutti i galloni sul campo.*

Parliamo quindi di un figlio di immigrati a Roma appartenenti ad un ceto medio impiegatizio che riesce ad accedere comunque al mercato delle locazioni. Vedremo anche in seguito che il ceto dirigente dell'Unione Borgate non appartiene di solito allo stesso mondo degli abusivi. Per lo più si tratta di un personale sindacale colto, che arriva nelle posizioni dirigenti o per le competenze tecniche o dall'esterno su proposta dei partiti di sinistra (PCI, PSI).

L'incontro con il mondo dell'abusivismo non avviene quindi sulla base di una necessità personale di rappresentanza dei propri interessi, con una conseguente carriera dal basso all'interno dell'organizzazione, ma sulla base di una volontà di impiegare le proprie competenze tecniche in un'occupazione lavorativa.

> *Io non sono arrivato all'Unione Borgate per le mie vicissitudini personali, sebbene mio padre in seguito avrebbe acquistato un lotto di terreno ed edificato senza licenza, ma solo dopo molti anni dal nostro arrivo a Roma. Comprò il lotto non per la speculazione ma perché tra comprare casa e farsi la casa in campagna, lui preferiva farsi la casa in campagna. Io sono arrivato all'Unione Borgate per delle ragioni molto semplici, solo in parte legate al nostro abusivismo. Mio padre mi disse, visto che ti sei laureato, mi ha chiamato Peppe D'Amico, un socialista abbastanza potente, lui era nella segreteria dell'Unione Borgate, di Natalini. Era il presidente della borgata di Colle Fiorito, gli serviva una mano a far gli allacci in fogna. Erano lavori disumani, trovati da mio padre, che voleva darmi una mano. Poi dopo la legge 28/80 serviva una grande mano rispetto al condono e alle perimetrazioni e mi sono specializzato su quei temi.*

> *Io sono sempre stato un extraparlamentare, non ho mai avuto la tessera del PCI, ero del PDUP. Ma faccio una scelta istituzionale rispetto alle frange più estreme, legate alle istanze però più moderate, quelle legate a Lucio Magri o a Rossana Rossanda. Mi sentivo comunque un outsider, anche per ribellarmi al futuro che mi voleva costruire mio padre.*

Quindi, seppur in una posizione diversa dalle istanze più dirette del lottista, il percorso di Salvatore Codispoti è un percorso che usa le opportunità relazionali dell'Unione Borgate per entrare con un ruolo di primo piano all'interno dei processi decisionali. Un percorso che partendo da fuori dei tradizionali processi di coinvolgimento all'interno dei meccanismi decisionali classici, riesce ad inserirsi da outsider imponendo la propria personale posizione.

> *Io mi ero iscritto ad architettura, un po' per caso, ma soprattutto per evitare il clima rigido di altre facoltà, come ingegneria. Ho vissuto quindi gli anni della contestazione. Mentre studiavo già davo una mano allo studio di Giancarlo Storto, lui lavorava con Maurizio Marcelloni, ero amico del fratello Marco Storto, e quindi io mi sono trovato dentro quello studio collaborando con Daniele Iacovone, con Alessandro di Loreto, con Vezio de Lucia, sarebbe arrivato poi anche Paolo Berdini, erano tutti un gruppo vicino al PDUP.*

Il secondo dopoguerra a Roma è caratterizzato dall'esplosione dell'abusivismo edilizio, uno dei maggiori motori dell'espansione urbanistica romana. Questo fenomeno, che continua ininterrottamente ormai da più di 50 anni, oggi coinvolge un grande numero della popolazione romana. Circa il 40% dei cittadini di Roma abita in zone di origine abusiva, ben 946.195 abitanti su 2.546.804 residenti nel territorio comunale (Cellamare, 2013).

Spiegare una simile estensione del fenomeno dell'abusivismo non è facile. Le motivazioni sono molteplici e sono dovute principalmente all'incapacità dell'amministrazione pubblica di dare una risposta alla grande domanda di case a prezzi

popolari proveniente dal grande numero di inurbati arrivati in un breve lasso di tempo nella capitale (Berlinguer & Seta, 1976, P. Della Seta & R. Della Seta, 1988).

È da subito chiaro come la politicizzazione del movimento dei lottisti sia una scelta consapevole dei dirigenti dell'Unione Borgate seppur in una chiave rivendicativa e sindacale che non rifiutava però una riflessione generale sullo sviluppo urbanistico della città.

> *La prima battaglia del Centro Cittadino delle Consulte Popolari-CCCP[2], l'organizzazione da cui prenderà vita poi l'Unione Borgate, è quella per il diritto di voto ai cittadini italiani inurbati che in quanto non residenti non avevano diritto al voto. Erano cittadini di serie B. Diritti di cittadinanza che significavano diritto alla casa e diritto alla salvaguardia dell'abitazione che con tanti sacrifici questi cittadini avevano costruito.*

[2] Il centro era una delle organizzazioni legate al Fronte Democratico Popolare, il blocco elettorale che si era presentato alle elezioni del 1948. In questa prima fase quindi sia il PCI che il PSI avranno frequenti rapporti con il CCCP. La direzione è assunta da Nino Franchellucci (consigliere comunale Pci) Virgilio Melandri (che fonderà in seguito l'Associazione italiana per la casa) e Nicolò Licata (consigliere comunale Psi). Obiettivo del Centro è: "mobilitare la popolazione dei rioni e delle borgate di Roma per la soddisfazione delle legittime esigenze dei cittadini (case, scuole, strade, servizi pubblici, trasporti) e battersi per affermare il diritto dei romani a vivere in una città in cui ogni lavoratore trovi occupazione e benessere". La battaglia per il diritto di voto aveva quindi un riflesso pratico e concreto legato al successo del Fronte Democratico e Popolare, in un legame molto forte con la lotta per il diritto alla casa. Nel 1954 poi Nasce l'Unione consorzi tra nuclei edilizi sorti fuori piano regolatore - Ucv, con l'obiettivo di inserire le costruzioni abusive nella città legale, dotandoli di infrastrutture e servizi, riconoscendo nelle "case della domenica" una irregolarità necessaria ai lavoratori per continuare a vivere e a lavorare a Roma. L' Ucv, guidata dagli stessi Franchellucci e Melandri con la partecipazione dei rappresentanti di tutte le borgate aderenti, venne costituita per una necessaria diversificazione delle attività del Cccp. Nel 1958 si costituisce, sempre in seno al CCCP, l'Assemblea per la libertà di residenza per organizzare la protesta contro la legge del 1939 sull'urbanesimo e per l'applicazione dell'art. 16 della Costituzione. Gravi erano le conseguenze per i lavoratori della mancata residenza e grave la limitazione dei diritti all'assistenza sanitaria e previdenziale, al voto, all'iscrizione alle liste di collocamento

Sin dall'inizio quindi a convivere sono i due piani di un'azione collettiva che guarda sia agli interessi materiali delle persone mobilitate sia ad una visione più generale che abbia l'obiettivo della fine della piaga dell'abusivismo

> *La vera azione culturale ed educativa progressista del movimento delle borgate fu quello di dire stai attento tu sei stato vittima in realtà di questo meccanismo. è stato faticoso costruire, condonare, affrontare azioni giudiziarie, uscire fuori dal tunnel dell'abusivismo e poi battersi per i servizi di quartiere, ma al tempo stesso tu devi uscire fuori da questo tunnel e per uscirne tu devi recuperare urbanisticamente questi quartieri. Chi era stato vittima della speculazione edilizia diventava lui stesso protagonista di una battaglia per le regole urbanistiche.*

L'abusivismo trae origine anche dall'incapacità dell'amministrazione pubblica di gestire e controllare il fenomeno della rendita, delle lottizzazioni abusive e di contrastare i grandi proprietari e di rompere i rapporti politici che legavano alcuni partiti politici ai "lottisti" (Coppola, 2008, 2013). Tale è stata la penetrazione politica dell'abusivismo all'interno del perimetro istituzionale che l'accettazione dell'abusivismo è stata prima politica, attraverso la rappresentanza politica delle istanze e degli interessi dell'abusivismo all'interno dei partiti, e solo in seguito è stata sancita giuridicamente dai condoni del 1985, del 1994 e del 2003 (Bettiol & Olivieri, 2006).

> *L'Unione Borgate è un sindacato che mette assieme gli interesse dei lottisti, non i responsabili dell'abusivismo romano, ma coloro i quali finiscono*

nelle maglie della grande speculazione dei grandi proprietari che lottizzarono abusivamente le aree. L'Unione Borgata si é quindi sempre caratterizzata come l'organizzazione che difendeva i piccoli lottisti che per necessità avevano edificato abusivamente la propria casa.

In questo senso l'esperienza personale di Codispoti è un'esperienza capace di far convivere nello stesso luogo decisionale sia gli interessi anche materiali dei lottisti, promossi attraverso un'intensa attività sindacale capace di un'organizzazione territoriale oggettivamente radicata e solida, sia un'attività politica più generale che incontrava in quegli anni le posizioni della federazione romana del Partito Comunista Italiano ma anche l'attivismo del cattolicesimo di base, animato negli anni '70 da una intesa attività di promozione sociale dei borgatari, ma anche del Partito Socialista Italiano

L'Unione Borgate a quei tempi era attiva dentro il perimetro del PCI e del PSI, dove i socialisti erano potenti, perché avevano in mano pezzi di potere a Roma, perché erano al governo sia con Petroselli che dopo con il Pentapartito. Il PCI all'epoca aveva mandato Giovanni Carapella con l'obiettivo di chiudere l'Unione Borgate, però poi noi da dentro avemmo un moto di ripulsa, in fondo i borgatari si erano organizzati rispetto a quelli che erano diritti elementari, come i servizi.

L'unione Borgate diviene quindi, dopo l'arrivo di Salvatore Codispoti e Giovanni Carapella, un attore capace di muoversi lungo diversi livelli del processo decisionale. Sicuramente rimane intatto il rapporto con i partiti politici, sia il PCI che il PSI, ma nasce

anche un'attività di ricerca e di dibattito pubblico sui temi dell'abusivismo e della riqualificazione delle zone O. Nasce quindi un'organizzazione territoriale, nata in difesa dei diritti dei lottisti, con un solido ma autonomo rapporto con le istituzioni e la capacità di animare un dibattito che possa dar forza alle loro istanze.

> *Con Giovanni Carapella era nata una collaborazione. Io sono arrivato all'Unione Borgate in un meccanismo che ha messo insieme la cultura dell'INU e le esigenze brutali del territorio. Mi ero fatto una certa esperienza con l'INU, io combattevo anche dal punto di vista delle mie competenze professionali. Noi siamo stati sempre contro l'abusivismo, però dopo mi sono messo in un rapporto conflittuale con quella cultura urbanistica, sempre però con quest'ottica che era possibile riqualificare la periferia.*

> *Io avevo inserito Giovanni Carapella nei gruppi di lavoro dell'INU, portammo poi la ricerca all'interno dell'Unione Borgate, era una cosa da matti. C'erano i poteri dei consorzi, finché c'era stato Natalini c'era un legame con i partiti molto forte. Dentro la segreteria c'era anche Peppe Celli, Luciano Paiella, Claudio Patrizi, noi avevamo uno scontro quotidiano con i socialisti. Secondo me le direttive arrivavano dai partiti, però quando c'erano le decisioni interne le decisioni erano autonome. Anche Giovanni Carapella è rimasto coinvolto, era venuto per chiudere l'Unione Borgate ma non l'ha chiusa. Dopo la manifestazione di Natale del 1974 il PCI si preoccupò del ruolo sempre maggiore dell'Unione Borgate e di Giuliano Natalini, che andava un po' troppo per conto suo.*

L'abusivismo a Roma può quindi essere analizzato attraverso una doppia chiave di lettura.

La prima è relativa alla rappresentanza politica dell'abusivismo e ai rapporti tra i partiti politici e i movimenti sociali delle borgate romane. I primi ad individuare negli abusivi il proprio blocco sociale di riferimento furono i comunisti romani, i quali costruirono la propria fortuna elettorale proprio all'interno delle periferie abusive. Obiettivo del PCI di allora era quello di arrestare l'abusivismo di necessità e di varare un grande piano di edilizia residenziale pubblica che rispondesse alla grande richiesta di case a basso prezzo nella città di Roma (P. Della Seta & R. Della Seta, 1988). Uno dei principali protagonisti di questo disegno politico fu Luigi Petroselli che colse il rapporto necessario tra l'organizzazione dal basso degli interessi nei territori abusivi (tra imprese edilizie, proprietari dei terreni, "lottisti", ma anche le organizzazioni sindacali) e la possibilità di una riqualificazione urbanistica delle periferie (Porro, 1993). Petroselli, nella sua breve esperienza politica, fece di questo accordo non solo la costruzione della propria base elettorale di riferimento ma anche un possibile motore di sviluppo economico della città.

La storia politica dell'abusivismo edilizio ha vissuto poi alterne vicende, collocandosi sempre nell'area dei partiti di governo. Durante le giunte di centrosinistra degli anni '90 furono ideati i consorzi di autorecupero, consorzi di proprietari a cui spettava l'onere di costruire le opere di urbanizzazione primaria scomputandoli dagli oneri concessori dovuti. La costituzione dei consorzi di autorecupero sancì la sovrapposizione tra riqualificazione delle periferie ed organizzazione degli interessi dal basso, in un quadro di sostanziale continuità con le giunte al governo (Cellamare, 2013).

La vittoria di Alemanno nel 2008, con il grande successo ottenuto all'interno delle periferie ex-abusive, denota la costruzione di un'alternativa alla tradizionale rappresentanza politica degli abusivi all'interno dei partiti del centrosinistra. Questo è testimoniato anche dalla nascita di una rete di consorzi di autorecupero legati ai partiti di centrodestra. La rappresentanza politica dell'abusivismo sembra quindi collegarsi soprattutto con i benefici che questo blocco di interessi può avere dal legame più o meno stabile con i partiti di governo, a qualsiasi schieramento essi appartengono (Cellamare, 2013).

La seconda chiave di lettura del fenomeno dell'abusivismo edilizio è legata invece al modello di produzione economico cittadino. Al di là dei giudizi di valore, è innegabile che l'abusivismo sia una delle caratteristiche del modello di sviluppo romano che trova la sua caratterizzazione maggiore nel ciclo edilizio e nella valorizzazione della rendita. Si potrebbe affermare che l'abusivismo romano è in fondo una grande redistribuzione della rendita, che altrimenti sarebbe una ricchezza solo in mano ai grandi proprietari delle aree capaci di mediazioni "ufficiali" con le politiche urbanistiche del Comune (Porro, 1993, Insolera, 2001, Clementi & Perego, 1983).

Gli interessi dell'abusivismo invece hanno una grande capacità di costruire coalizioni tra diversi soggetti ed aumentare il proprio potere politico. Il potere pubblico si ritrova quindi a mediare tra gli interessi diffusi ed organizzati degli ex-abusivi, piccoli percettori di rendita fondiaria, non rendendo più chiaro il confine tra interesse pubblico ed interesse privato. L'abusivismo risulta quindi una parte rilevante e strutturante dell'economia cittadina, ma anche della sua strutturazione sociale e rappresentanza politica (Cellamare, 2013, Bettiol & Olivieri, 2006).

4.2. Walter Tocci

Walter Tocci è stato vicesindaco di Roma dal 1993 al 2001 ma il suo impegno a Roma affonda le radici sin dagli anni '70, come segretario del PCI dell'allora quinta circoscrizione e in seguito presidente della stessa. In un certo senso possiamo definire Tocci come l'ultimo esponente del PCI romano il cui percorso biografico segue il percorso tradizionale che i grandi partiti di massa della Prima Repubblica promuovevano all'interno della propria organizzazione per i loro dirigenti. In questo senso l'interesse della biografia di Tocci non è tanto nelle politiche adottate durante il suo ruolo amministrativo all'interno della consiliatura guidata da Francesco Rutelli, ma per il percorso che ha seguito dall'inizio della sua carriera politica fino appunto al ruolo svolto all'interno della macchina capitolina.

> *Quando arrivo a Roma nel 1960 avevo 7 anni e per me fu un vero e proprio trauma infantile, arrivavo dalla campagna povera ed isolata, non conoscevo il mondo, non avevo mai visto una città, un'automobile, rimasi scioccato, la città per me era la modernità. C'è un che di psicoanalitico nel mio interesse per la città. Questo shock deve avere lasciato nella mia psiche un interesse per la città.*
>
> *I miei genitori erano poveri contadini e vennero a Roma senza arte né parte. Si poteva venire a Roma con un bambino piccolo perché poi il lavoro si trovava. Mio padre faceva l'autista, mia madre la donna delle pulizie, quindi ho vissuto nei quartieri borghesi della città. Queste attività di servizio si*

svolgevano nei quartieri borghesi. Vengo a conoscere la vita sulla Tiburtina[3] *per la mia attività lavorativa alla Selenia.*

Nel 1972, tramite il sindacato, sono attivo nel consiglio di zona della FLM, la FLM aveva un consiglio di zona in ogni zona industriale e appena arrivato dentro il sindacato mi viene affidato il lavoro di zona, conosco il quartiere per tutti i temi sindacali. I temi primordiali erano le 150 ore e si incontravano con le lotte di quartiere per la lotta ai tripli turni e con i decreti delegati le prime esperienze di autorganizzazione della scuola.

L'approccio biografico in questo caso non è tanto finalizzato alla ricerca dei processi di individualizzazione che caratterizzano sempre più l'impegno e la vita politica delle classi dirigenti contemporanee. Anzi l'interesse per la biografia di Tocci risiede più nell'analisi dei nessi sociali, culturali ed organizzativi che legano l' agency individuale al piano dell'azione collettiva che nell'individuazione della dimensione esperienziale del soggetto e la connessa crescente importanza della sua soggettivizzazione, come luogo in cui i soggetti costruiscono il senso del loro agire, non più assegnato esclusivamente dalle strutture sociali.

Ora passo da eterodosso, ma sono pur sempre stato educato alla scuola del Partito Comunista Italiano, un'organizzazione in cui è necessario rispettare certe regole e in cui è obbligatorio attenersi alla sua disciplina.

---

[3] Qui Tocci si riferisce al suo ruolo di presidente della quinta circoscrizione di Roma, situate lungo la via Tiburtina e al suo precedente ruolo di segretario di zona del PCI.

La biografia di Tocci è quindi una biografia "collettiva" in cui veramente il metodo induttivo, che parte dalla storia personale individuale e particolare di un soggetto può determinare un balzo in avanti nell'analisi più generale dei meccanismi di costruzione di una decisione pubblica. In questo senso si intende riprendere la teoria part-whole di Sheff (Scheff, 1997), secondo la quale specifici frammenti, momenti o elementi di un processo sociale trovano un senso attraverso la loro collocazione in un contesto di rilevanza più ampio. In questo caso, la presenza di un'organizzazione ferrea e rigida, come quella del Partito Comunista Italiano, in cui la componente normativo-istituzionale conformava a sé anche i comportamenti di singoli aderenti, offre all'analisi la possibilità di misurarsi con la ricchezza di una specifica struttura culturale che non solo dà senso e orienta i singoli eventi, ma guida lo svolgimento dell'analisi.

Tale metodo non può essere però ridotto ad una analisi psicologica dell'individuo come svelamento delle norme interiorizzate che guidano gli individui ma, nel loro senso sociale più generale e nel caso specifico rispetto alle relazioni di potere che costruiscono il contesto di riferimento per l'assunzione di decisioni pubbliche, come adesione libera e consapevole ad un'organizzazione collettiva. Per questo l'approccio biografico permette di individuare attraverso la storia di un suo singolo dirigente, il posizionamento ed il contesto relazionale di riferimento, all'interno delle arene di policy, di un'organizzazione così peculiare e così importante nella storia urbanistica romana come quella rappresentata dalla federazione romana del Partito Comunista Italiano. In quanto formato dalla e formante della struttura sociale l'individuo ne fornisce informazioni e può illustrare con efficacia il riferimento collettivo all'interno del quale collocare la sua singola vita.

C'era un'aristocrazia vera, una segreteria della federazione che decideva, era una decisione collettiva di un'aristocrazia. La politica dei quadri era quotidiana, osservavano i giovani e se qualcuno prometteva veniva chiamato.

L'organizzazione politica del PCI romano rappresenta un unicum particolarissimo della capacità di questa organizzazione politica di tradurre in istanze istituzionali le esigenze e i bisogni più popolari, possibili anche di approvazione in una sede di compromesso più largo, come nel caso dell'abrogazione delle leggi contro l'urbanesimo avvenuta nel 1961 dopo l'attivismo delle CCCP e la presentazione di un progetto di legge di Umberto Terracini, approvato a larghissima maggioranza dal Parlamento. Il gruppo dirigente del PCI romano si formò soprattutto a partire dalla resistenza al nazifascismo durante l'occupazione nazista di Roma, dal 1943 al 1944.

Accanto allo spontaneismo e alla disomogeneità delle lotte degli strati più popolari della cittadinanza si situa l'esperienza di continuità tra popolo ed istituzione rappresentata dalle organizzazioni di base appartenenti alla galassia organizzata del PCI.

La biografia politica di Tocci si situa in questa terra di mezzo che unisce l'alto ed il basso cittadino in una continua tensione dialettica. Se da un lato infatti organizzazioni come il CCCP, l'Unione Lottisti o l' Unia, il sindacato degli inquilini, avevano come intento principale quello di costituirsi come entità atte ad influenzare le decisioni politiche prese in sede istituzionale, dall'altro procedevano attraverso forme di protesta e di lotta concrete, spettacolari, conflittuali ed incisive. La metodologia di lotta prevedeva sempre la presenza di due fasi, ovvero l'iniziale azione concreta "simbolica" e il successivo

trasferimento delle istanze in sede istituzionale, nelle mani della mediazione politica del PCI. Tocci, come molti altri dirigenti politici dell'epoca, si eleggeva, in questo modo, ad anello di congiunzione tra le esigenze del popolo delle borgate e la forza politica formale.

> *IL PCI aveva questa grande capacità di individuare degli obiettivi concreti, che poi modificavano le condizioni di vita delle persone, ma avevano un riflesso anche formale, si inventava un meccanismo amministrativo, il Piano ACEA o la perimetrazione dei nuclei abusivi per esempio, per portare dei risultati concreti ma allo stesso tempo dare una sponda a questi movimenti dal basso. Era un tentativo di creare egemonia nella realtà sociale delle periferie e all'interno del movimento, attraverso una continua e a volte anche rischiosa attività di mediazione tra la pluralità di posizioni e ruoli.*

Gli attori politici agiscono quindi all'interno dell'arena di policy rappresentando il momento di mediazione tra le istanze immediate del popolo delle borgate e l'apparato politico istituzionale, mantenendo ruoli organizzativi e politici all'interno della struttura di partito e dei movimenti di lotta popolare.

L'organizzazione del PCI romano diviene quindi uno snodo fondamentale della costruzione delle arene di policy. Come abbiamo già visto nel caso della città abusiva, fu proprio l'organizzazione peculiare del partito comunista all'epoca a determinare la sua trasversalità rispetto ai soggetti attivi all'interno delle arene di policy. Un'organizzazione che riusciva, al proprio interno, a vedere presenti allo stesso tempo i tre lati delle arene

di policy (famiglie, imprese, istituzioni) individuate nel nostro schema analitico preso in esame.

Tocci incontra l'attivismo politico a partire dai problemi del lavoro. Quadro tecnico e sindacalista della CISL presso la fabbrica della Selenia che produceva componenti per satelliti per telecomunicazioni, fu proprio grazie al *milieu* territoriale (la fabbrica era ubicata presso la via Tiburtina, molti degli operai che vi lavoravano abitavano nell'allora quinta circoscrizione, il PCI in quelle zone raggiungeva successi elettorali come nelle regioni rosse, superiori al 60%) che fu chiamato dalla federazione romana al lavoro a tempo pieno come funzionario di partito responsabile del territorio orientale della città, intorno alla via Tiburtina. Per lui, originario di un piccolo comune della Sabina e abitante del quartiere Nomentano, l'arrivo all'interno del gruppo dirigente del PCI fu una scelta eterodiretta.

> *Nel prima metà degli anni 70 io sono un sindacalista che si occupa dei problemi del territorio, mi iscrivo nel 1974 e divento segretario di cellula, poi nel 1976 il PCI vince le elezioni e fa un'operazione quadri. Non era come oggi in cui ci si candida ad una carica. Il PCI si preoccupa di ricostruire, dopo che i migliori dirigenti erano entrati nell'amministrazione, di selezionare dei giovani ventenni e li promuove. Ad esempio nella Selenia, dove io lavoravo, viene selezionato Spaziani, un giovane tecnico dell'azienda e viene messo nel consiglio d'amministrazione dell'ACEA, un innesto coraggioso. A me, mi mandano a fare il coordinatore del partito nella quinta circoscrizione. Un innesto ancora più traumatico, io ero un ragazzetto vengo spedito nel mezzo*

del sottoproletariato romano, fu un secondo shock. Era un partito molto forte, popolare ma con tratti verticistici molto forti. Io mi ero iscritto nel 1974 e nel 1976 già mi propongono questa cosa.

Fu nell'immediato dopoguerra che il PCI romano decise di concentrare le proprie attività sui problemi urbanistici della città. La motivazione fu duplice.

Da una parte a Roma il PCI vide negli operai edili il naturale interlocutore politico ed elettorale del suo attivismo. Lo scenario edilizio romano era nel primissimo dopoguerra caratterizzato da interi quartieri distrutti e dalla necessità di trovare soluzioni immediate al gravissimo problema della disoccupazione. Tutte le politiche edilizie ed urbanistiche dell'immediato dopoguerra hanno proprio questa necessità: quella di fornire occasioni di lavoro e di rilancio economico ad un'economia uscita distrutta dalla guerra. Numerosi occasioni di nascita di imprese edilizie si hanno nel periodo immediatamente successivo alla guerra. I contributi statali per la ricostruzione, che interessarono circa la metà delle costruzioni avviate fino al 1957, fecero nascere decine di piccole e medie imprese edilizie dedite alla costruzione di piccoli edifici, al completamento degli edifici bombardati o alla ristrutturazione di vecchi manufatti. Ma fu grazie alla legge 409 del 1949 che tali contributi poterono essere trasferiti da interventi finalizzati alla ricostruzione post guerra alla costruzione di nuovi edifici[4], anche in aree libere, anche con altezze maggiori rispetto ai regolamenti edilizi locali per alleviare il

[4] L'articolo 3 della suddetta legge prevedeva "La ricostruzione è effettuata sull'area del fabbricato distrutto, salvo i casi di impedimento derivanti dall'applicazione delle norme stabilite nel regolamento edilizio del Comune, nell'attuazione dei piani regolatori e di ricostruzione, o da ragioni di carattere tecnico, igienico, economico e sociale o quando la ricostruzione in area diversa arrechi miglioramenti al fabbricato ovvero al centro urbano, previo, in ogni caso, l'accertamento dell'Ufficio del genio civile. La nuova area deve ricadere nell'ambito territoriale dello stesso Comune."

disagio abitativo (Bortolotti, 1978). Anche la politica per la casa, prima che per obiettivi urbanistici o di raggiungimento di standard minimi di cittadinanza alle fasce più disagiate della popolazione, viene promossa come strumento di contrasto alla disoccupazione così come recita il preambolo della legge 43 del 1949 ("Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori") che darà vita al Piano Ina Casa, detto anche Piano Fanfani.

La seconda motivazione fu invece quella legata al risanamento della miriade di borghetti abusivi dentro i quali vivevano gli immigrati appena arrivati dal meridione italiano.

> *In quegli anni si creano i presupposti per il grande piano di risanamento dell'ACEA e la perimetrazione dei nuclei dell'abusivismo.*

La peculiarità della riflessione urbanistica del PCI romano è una caratteristica legata in particolare a due diversi contesti sociali e politici che si erano configurati in quegli anni.

> *La Roma dei primi anni 70 è una città in cui è fortissimo il movimento dei quartieri, il movimento di partecipazione, anche rivendicativo, di lotte. Il progetto di città nasce dal basso. Anche le idee di riforma urbanistica più generali e più avanzate sono quelle che vengono dal basso. Erano gli anni della legge ponte e del decreto sugli standard. Quella legge, che oggi appare una legge rigida e apodittica, era la bandiera di quei movimenti. La rivendicazione di uno spazio verde o di una nuova scuola si faceva forza del fatto che c'era stata la legge. L'urbanista era un urbanista tecnico con i piedi*

scalzi, andava in queste assemblee a spiegare la strategia del riformismo urbanistico che ispirava la proposta di legge urbanistica, questi cittadini utilizzavano la legge per darsi forza e legittimazione. Le norme urbanistiche ottenute dalle riforme nazionali diventano bandiere.

Il PCI romano sembrerebbe quindi muoversi con grande efficacia all'interno dell'arena di potere. Da una parte costruisce una grande capacità di mediazione tra le istanze più popolari e il suo riflesso istituzionale collegando direttamente i luoghi della decisione con i luoghi della pianificazione o attuazione, dall'altro riesce a dialogare senza nessuna soluzione di continuità con l'elaborazione urbanistica nazionale collegando, anche in questo caso, il particolare con un paradigma di riferimento urbanistico più generale. Tale operazione di mediazione però funziona all'interno di un paradigma di riferimento comune con le altre forze politiche e sociali ed entra in crisi infatti quando irrompono sulla scena nuovi soggetti e nuove istanze. Come anche sostiene Carlo Odorisio (cfr cap. 4.4), il PCI, seppur da una posizione alternativa riusciva a portare avanti grandi battaglie, raggiungendo anche discreti risultati, condividendo l'impostazione di fondo delle politiche urbanistiche derivanti dall'applicazione del piano del 1965.

Il PCI aveva un rapporto ambiguo con il piano del 1962. Ufficialmente lo critica molto in tutta la fase di gestazione e ne mette in luce gli elementi critici (sovradimensionamento ed infrastrutture di trasporto). Il PCI è dalla parte dei critici riformisti, ma il piano del 1962 ha elementi di riformismo al suo interno.

Ma nei fatti chi attua il piano del 1962 durante gli anni '70 è il PCI. Lo attua sotto forma di edilizia economica e popolare e con l'abusivismo. Il grande sviluppo edilizio si determina in quei dieci anni, sia con la sanatoria delle borgate, che era contraria al piano ma nella stessa direzione del piano, che con l'edilizia economica e popolare. Poi alla fine il PCI fa l'esatto opposto di quanto aveva detto negli anni '60. Quando va a governare non gestisce gli elementi di qualità, come lo SDO o il sistema del verde, invece governa la grande trasformazione edilizia, e anche con le centralità del Piano del 2008 si attua il piano del 1962. Alla fine il piano del 1962 lo attua la sinistra. Il piano del 1962 ha una storia incredibile, chi lo ha osteggiato lo ha gestito, è ancora oggi vigente. Paradossalmente i grandi impulsi del 1962 sono attuati dalle giunte di sinistra, sia da Petroselli, sia dalle nostre.

È quindi proprio dal conflitto nato all'interno di uno dei soggetti appartenenti all'arena di potere che si rompe il meccanismo di governo delle scelte urbanistiche. In un certo senso il PCI romano degli anni '80 anticipa molte delle questioni del riformismo urbano anni '80 portando avanti grandi politiche di modernizzazione. Questa rottura forte all'interno dello scenario cittadino è stata costruita proprio a partire da un ripensamento del piano del 1965.

In quegli anni vengono avanti una serie di politiche che impongono delle fratture all'interno del nostro blocco sociale. Le fratture sono di due tipi, che poi costringono la nostra generazione ad una funzione critica. Il primo è l'abusivismo, il secondo è il Piano di Edilizia Economica e Popolare. Queste

due grandi politiche erano una risposta alla domanda dal basso di un riformismo urbano ma ne hanno determinato anche un irrigidimento. Sull'edilizia popolare da presidente ad esempio io mi trovo con Aguzzano, un Piano di Zona del PEEP a ridosso della vecchia borgata di Rebibbia. Nasce da un'esigenza di ricucitura con la vecchia borgata di Rebibbia. Mi ricordo che portai questo progetto nel territorio orgoglioso, avevamo in mente una cultura sviluppista, era poi edilizia pubblica. Ma dentro il nostro mondo incomincia a nascere una sensibilità ambientale, che io non avevo. Per me Aguzzano fu San Paolo sulla via di Damasco. L'assemblea andò male per le proteste dei cittadini, per difendere la campagna bellissima, fu per me un salto gestaltico, anche per me Aguzzano divenne una campagna stupenda. Per me fino a quel momento era invece un'occasione per la ricucitura. Io a quel punto andai contro la nostra giunta. Stessa cosa con le borgate, la grande operazione petroselliana aveva un'ipotesi di costruzione: io vi porto il risanamento ma voi fermatevi. Ma questo fermatevi fu detto in modo molto flebile. Erano iniziate le prime spinte speculative, seppur in forme non semplificabili. Qui iniziano le vere fratture all'interno del nostro mondo. Inizia il ripensamento critico della nostra esperienza a partire da queste due ferite.

Ad interrogare il PCI dell'epoca fu quindi la tenuta del proprio blocco sociale che rischiava di entrare irrimediabilmente in crisi, cosa avvenuta in effetti con le elezioni del 1985. Ad entrare in conflitto quindi non sono solo soggetti diversi ma appartenenti alla

stessa arena, ma il conflitto è endogeno agli stessi attori del processo decisionale. É proprio la mutazione interna ad uno dei soggetti a determinare l'avvio di una fase di transizione che riconfigura l'area di potere attraverso modalità di azione e strutturazione interna completamente diverse. Non è sbagliato datare al 1986 l'avvio della trasformazione dell'arena di potere che aveva governato le politiche urbanistiche sia in occasione dell'elaborazione del piano del 1962 sia in occasione della grande variante delle zone O del 1978. Sostanzialmente questo avviene senza rompere l'equilibrio interno all'arena di potere che attraverso anche atti formali, ad esempio con i protocolli d'intesa del Sindaco Petroselli, aveva una sua precisa riconoscibilità esterna, ma modificando strutture ed obiettivi dell'arena di potere.

> *Era entrato in crisi il modello di regolazione, rappresentato dai protocolli d'intesa, che avevano basi amministrative e giuridiche fragilissime. Il Comune ripartiva per tre le aree assegnate nei Piani di Zona (cooperative, imprese, Italstat), finché tutti erano d'accordo il protocollo d'intesa governava il mondo dell'edilizia. Quando si ruppe il fronte incominciammo ad usare il termine concorrenza per le assegnazioni, ma anche per le aziende. Inizia la fase liberista del PCI. Una lotta su due fronti. Da una parte il ripensamento delle politiche delle giunte di sinistra dall'altro la battaglia senza quartiere contro Giubilo. Il pentapartito a quel punto diventa l'unico erede della cultura del protocollo. Tanto è vero che tentano di assegnare il prolungamento della Togliatti sempre con la stessa logica. Anche su questo noi facciamo una lotta su due fronti, contro la delibera dei nostri, che il penta*

partito considerava formidabile. Da lì incominciamo dire che ci vuole la concorrenza, organizziamo il convegno "Roma da slegare". Quando io vado all'assemblea degli industriali di Roma decidiamo di fare l'affondo dichiarando che 40 miliardi spesi per salvare la Centrale del Latte è uno scandalo. Il rapporto con gli industriali, Camera di Commercio, Mondello, Timi nasce per una solidarietà generazionali. Loro pure avevano mandato in pensione i vecchi, lì si incontrano generazioni in tutti i campi. Cerchiamo di uscire dal rapporto monofunzionale con i costruttori, anche perché ai costruttori non diamo buone notizie, ad esempio con l'esproprio dello SDO. Lo SDO era un'altra pagina del consociativismo dopo l'edilizia pubblica e le infrastrutture.

Il tentativo del PCI dell'epoca era quindi di agevolare l'ingresso all'interno dell'arena di potere di altri soggetti, in particolare non legati al mondo dell'imprenditoria edile. Anche in questo caso, come nel caso della lunga storia della perimetrazione dei nuclei abusivi, il PCI si pone come il grimaldello per scardinare l'arena di potere locale introducendo nuovi soggetti al quale offrire una nuova mediazione sulle politiche urbanistiche. In particolare il policentrismo divenne il meccanismo attraverso il quale individuare una nuova forma di equilibrio interno all'arena di potere. Il policentrismo diviene quindi la politica alternativa all'edilizia pubblica e alla perimetrazione dei nuclei abusivi su cui costruire una nuova alleanza. Notevole è in quella fase la capacità del PCI romano di monopolizzare il dibattito pubblico attraverso una capacità di rappresentazione narrativa delle idee urbanistiche mutuando dagli altri attori dell'arena

ruoli ed obiettivi. In particolare il salto prospettico avviene nella negazione dell'eredità della propria parte politica e nel proprio inserimento all'interno delle contraddizioni endogene al posizionamento degli altri attori.

> *La pars costruens veniva dopo il superamento di un modo di regolazione, costruito anche dal PC, che sentivamo ormai come un consociativismo negativo. Cercammo di ricomporre tutto questo in un nuovo quadro, con l'apertura al policentrismo, inventammo questa ipotesi delle città della metropoli con un grande convegno al Ripetta, in cui sostanzialmente superammo anche il tema dello SDO e dell'asse attrezzato. Ma poi soprattutto lanciammo l'idea di un nuovo Piano Regolatore. Alla fine degli anni '80 noi rompiamo il tabù della nuova pianificazione. Fino a quel momento venivano promosse dal PCI una serie di politiche settoriali, le borgate, il PEEP, il Progetto Fori, senza però individuare una nuova cornice. Una sorta di pianificar facendo ante litteram. Per questo inventammo la carta delle certezze, uno strumento intermedio che garantiva la transizione dal vecchio al nuovo. La carta delle certezze era l'individuazione delle invarianti. Il policentrismo era la ricerca di una nuova forma urbana. L'asse attrezzato poteva avere senso per la città degli anni '50 non per quella del duemila che attraverso gli spill-over era arrivata fino al GRA.*

Le premesse al disegno del nuovo piano nascono quindi tutte contro le politiche espresse dalle arene di potere precedenti ma tale visione esce ridimensionata dalle relazioni che si instaurano tra i soggetti dell'arena. In particolare ad uscire

ridimensionata è l'idea che il policentrismo del piano del 2008 potesse offrire a Roma una nuova forma urbana, capace di superare lo sviluppo a macchia d'olio che aveva caratterizzato fino a quel momento l'espansione urbanistica romana. Tale forma sarebbe dovuta essere basata sull'infrastrutturazione delle reti di trasporto pubblico, determinando una relazione fortissima tra forma urbana e reti di flussi. Tale nuova forma urbana era determinata anche dall'alleanza con i nuovi soggetti produttivi dell'arena di potere che avrebbero dovuto agevolare il salto di scala e di prospettiva di Roma.

> *Non c'è stato un superamento del vecchio modo. Hanno agito varie cose. Bisognava fare un discorso coraggioso agli imprenditori, parlando concretamente. Dovevamo dire Bufalotta non si fa, ma potete trasformare le aree sui nodi ferroviari. Questo comportava un ripensamento forte delle tecniche urbanistiche. C'era una sfiducia forte nei confronti dell'apparato tecnico del Comune. Era un tentativo di fermare l'espansione per completare la città esistente. Invece si è fatto un po' di tutto, senza un vero grande disegno. Ci fu un'intervista che fece molto scalpore sul mini-SDO. Pietralata non più come l'elemento di un asse attrezzato ma una centralità rispetto alle sue relazioni con la stazione Tiburtina. Si passò da un paradigma lineare ad un paradigma delle città delle metropoli.*

L'arena di potere che il PCI vuole costruire nella definizione del policentrismo introdotto nel piano del 2008 è un'arena capace di aprirsi all'esterno non solo per la gestione dell'urbanistica presente, come potrebbe essere la definizione di nuove fonti di

finanziamento nella costruzione dei piani di zona del PEEP, operazione simile a quella promossa dall' Isveur con i finanziamenti del Fonds de Réétablissement du conseil de l'Europe (Cresme, 2007), ma con l'obiettivo di dotare la città di una grande quantità di attrezzature pubbliche capaci di infrastrutturare questo nuovo policentrismo. Questa alleanza con le strutture pubbliche, che avrebbero garantito adeguati finanziamenti, era costruita sulla base di una relazione fortissima con il governo nazionale. Questa arena di potere quindi avrebbe dovuto avere, nelle intenzioni dei decisori pubblici dell'epoca, un'alleanza con l'imprenditoria locale capace di rispondere al necessario salto di scala che la città avrebbe dovuto avere.

> *Se ci fai caso le cose fatte in quegli anni appaiono tutte sovradimensionate: la stazione Tiburtina, La Nuvola di Fuksas, la Metro C. Pensiamo in grande la città. Con un grande investimento dello stato Nazionale. Con il Governo dell'Ulivo il nostro rapporto era molto stretto. Ci sentivamo tutti i giorni. In quella fase i sindaci erano la vera forza dell'Ulivo. In Campidoglio si svolgeva la riunione dei sindaci delle città. L' Anci era una sede di certificazioni di decisioni prese nelle nostre riunioni periodiche. Noi facciamo delle operazioni pensando che a Roma fosse giunta l'ora di fare cose eccezionali. Pensavamo che la classe politica e l'imprenditoria sarebbero state di grande livello. Lo stato d'animo di quando lavoravamo su quelle carte era di grande ambizioni. Ora queste cose sembrano fuori scala, come i Fori Romani per il primo medioevo.*

4.3. Luca Parnasi

Giovane erede del padre Sandro, Luca Parnasi è il giovane amministratore delegato di una delle più importanti società di sviluppo immobiliare, la Parsitalia fondata dal padre circa 40 anni fa.

> *Palazzinaro no, per carità, ma neanche costruttore va bene e pure immobiliarista non è calzante. Mi sento uno "sviluppatore". Costruttore implica un'attività di costruzione, oggi prima di arrivare alla costruzione è necessario immaginare un processo, un percorso, un'idea e portarla alla fase attuativa. Noi consentiamo lo sviluppo delle città, il passaggio vero è comprendere che è un passaggio non più legato alla rendita ma alla responsabilità sociale d'impresa.*

La definizione può sembrare un semplice vezzo, un'innovazione linguistica utilizzata per nascondere un'attività edilizia tradizionale. E se in effetti l'attività principale della Parsitalia è l'attività edilizia, Luca Parnasi rappresenta la biografia del costruttore di seconda generazione, capace di agire all'interno dell'arena di policy locale ma allo stesso tempo di avere continui riferimenti operativi e strumentali in altre arene di policy esterne o addirittura sovraordinate.

Intervistare un imprenditore sulla sua biografia obbliga il ricercatore a un supplemento di approfondimento sul metodo biografico scelto. Gli studi sulla leadership in campo economico, e più in generale sulle élite possono essere ricondotte generalmente a due approcci diversi. Riferendoci ai classici della sociologia e alle loro riflessioni possiamo ritrovare negli scritti di Weber (Weber, 2012) ma anche in quelli di

Bourdieu e Passeron (Bourdieu & Passeron, 1990) un'importanza, all'interno del processo di costruzione della leadership e della produzione delle élite, dei fattori esogeni, legati in particolare al milieu culturale (o addirittura religioso nel caso di Weber) o ai processi di riproduzione sociale dei ceti sociali più potenti della società. Questa prospettiva non si preoccupa più di tanto del comportamento o dell'attitudine dei singoli soggetti ma del loro accesso alle risorse di capitale cognitivo o relazionale che garantiscono una riproduzione sociale delle élite per conservazione e tradizione e ai singoli soggetti l'opportunità di avviare importanti imprese economiche o acquisire status di prestigio all'interno del sistema sociale dove essi vivono.

Un'altra prospettiva è quella invece comportamentale, in cui il soggetto non è solo soggetto passivo nel processo di riproduzione delle élite ma detiene invece un ruolo attivo, in cui crea e trasforma la propria posizione sociale. Se ci riferiamo ad un classico della teoria economica potremmo riferirci a Schumpeter (Schumpeter, 2002) e alla sua teoria del capitalismo come forza creatrice. In questo caso il comportamento dei singoli soggetti è considerato fondamentale nel processo di riproduzione sociale delle élite. Più recentemente altri autori, come Low e Macmillan (Low & Macmillan, 1988), hanno cominciato a sottolineare l'importanza delle motivazioni endogene nei processi di successo economico ed imprenditoriale, anche in virtù della progressiva complessità dei processi economici contemporanei, caratterizzata da frequenti cicli di nascita, crescita e declino di imprese economiche anche di grandi dimensioni. A caratterizzare quindi il processo d'ingresso nell'élite dei singoli soggetti, a maggior ragione se essi sono imprenditori economici, è l'attitudine personale, la loro determinazione ed il campo operazionale che essi costruiscono intorno alla propria azione sociale. Si tratta quindi di

mettere insieme diverse domande che si riferiscono ai meccanismi psicologici che i soggetti mettono in campo nella costruzione delle proprie azioni legate in particolare alle strutture organizzative e ai meccanismi psicologici che li legano agli altri soggetti con cui competono o cooperano. In sostanza, come afferma Gartner (Gartner, 1988), si tratta di rispondere non tanto alla domanda chi è un imprenditore, ma cosa un imprenditore fa o non fa per esserlo.

Tale argomentazione viene poi messa in discussione da chi considera fuorviante una contrapposizione netta tra condizioni esterne al soggetto e la sua agency personale. Infatti il successo, lo status sociale ed in generale la presenza dentro le élite di un soggetto si muove lungo due diversi assi. Da una parte può essere considerata una funzione aggiuntiva di caratteristiche ambientali, dall'altra come effetto di strategie dei singoli soggetti, altrimenti il quadro concettuale sembrerebbe troppo semplicistico o legato ad un pregiudizio sociologico, economico o psicologico. L'enfasi esclusiva su una versione molto semplificata di una singola dimensione trascura altre dimensioni importanti come i processi di gestione, i modelli organizzativi e le dinamiche sociali all'interno delle imprese economiche.

Non mancano le posizioni critiche nei confronti di questa teoria. In particolare possiamo citare ad esempio la critica mossa in un primo momento da Carland, Carland, & Hoy, 2002 ma soprattutto l'analisi critica e ragionata esposta successivamente da McKenzie, Ugbah, & Smothers, 2007. In particolare sono proprio McKenzie ed al. a contestare alla radice il ragionamento di Gartner e a sottolineare come

"Entrepreneurship involves individuals and groups of individuals seeking and exploiting economic opportunity. (McKenzie et al., 2007) p.30

Accogliendo quindi la tesi della multidimensionalità del processo di costruzione della leadership e della riproduzione sociale delle élite, l'approccio biografico si dimostra una metodologia capace di rendere chiara questa multidimensionalità e le complesse interazioni tra soggetto e contesto sociale e tra opportunità e ambizioni (McKenzie et al., 2007).

L'approccio biografico, nel caso dell'analisi della biografia di Parnasi, assume quindi una sua forza come espressione autonoma e racconto di uno dei protagonisti delle arene politiche. La narrazione della propria biografia non è quindi memoria né una rappresentazione del proprio ruolo. Si tratta piuttosto di una lente alternativa per comprendere il complesso intreccio di relazioni che governa i processi di riproduzione sociale. Concettualizzazioni e interpretazioni alternative sul potere urbano, che vadano oltre la dicotomia elitisti vs pluralisti, si adattano con grande efficacia al metodo biografico e agli approcci discorsivi e narrativi sulle élite urbane e le loro strutture relazionali. Vi è una crescente accettazione della necessità di punti di vista alternativi attraverso cui analizzare il potere urbano e così le analisi si sono via via arricchite di metodologie capaci di includere una serie di input provenienti da settori e paradigmi più diversi attraverso un approccio discorsivo (Fillis, 2013). Se l'approccio biografico ha la capacità di illustrare la complessità delle relazioni interne alle arene di policy, questo è tanto più vero quando ad essere analizzata è la biografia di un imprenditore. Sebbene l'analisi biografica spesso comporti interpretazioni secondarie di questioni rilevanti, la

profondità di comprensione e la capacità di incorporare più ampi fattori dettati dall'ambiente sociale può portare a una maggiore qualità delle informazioni. Inoltre, la raccolta di dati biografici può coinvolgere anche l'interpretazione primaria di questioni pertinenti in quanto il "narratore" è il soggetto stesso di cui stiamo analizzando la biografia (Fillis, 2013; Sambrook, Henley, Jones, & Norbury, 2011).

> *Devo essere sincero la mia storia personale nasce presto. Mio padre mi ha messo a lavorare a 14 anni circa. Prima di andare in vacanza dovetti fare un mese fisso di cantiere. All'epoca facevo l'assistente dell'assistente dell'assistente del capocantiere a Torrino Nord e questo mi ha permesso di conoscere dal vivo il processo edilizio. Io ho fatto quattro anni di cantiere d'estate. A 18 anni mio padre mi dice di andar a lavorare in società in pianta stabile, mia madre era un ex insegnante di latino e greco voleva che mi laureassi, io preso da due fuochi e per far contenti entrambi, decisi di andare a lavorare e di iscrivermi all'università.*

L'eredità familiare nelle imprese del capitalismo avanzato ha un ruolo ambivalente. Se da una parte viene considerata segno di una modalità di riproduzione delle strutture economiche tradizionale e caratteristica di paesi a scarso tasso di capitalizzazione finanziari ma ad alto tasso di coesione sociale (si veda ad esempio Putnam, 1993 per l'analisi della struttura sociale ed economica delle regioni italiane), dall'altro è una manifestazione sempre presente di un modello organizzativo e decisionale delle imprese, anche di grande livello, del capitalismo maturo (James, 2008). I dati statistici dimostrano come la proprietà familiare delle imprese, anche nei paesi del capitalismo

avanzato, sia un elemento fondamentale della struttura proprietaria delle imprese. I risultati di Porta, Lopez de Silanes, & Shleifer, 1999 ad esempio, in una delle più sistematiche ricerche, comparativa rispetto a 27 paesi maggiormente industrializzati, sulla struttura proprietaria delle imprese sono impressionanti, e non solo rispetto alla proprietà delle piccole e micro imprese dove si assume che il dato familiare sia ancora più preponderante. Dalla loro analisi risulta che, per quanto concerne le grandi imprese, se si considera una soglia di controllo del 20% del pacchetto azionario, è in media a proprietà familiare il 30% per cento delle imprese, mentre per quanto concerne le imprese di dimensione media tale percentuale raggiunge il 45%. Le imprese familiari quindi sono un elemento caratteristico del capitalismo avanzato e a dimostrarlo sono alcuni grandi nomi della scena economica tradizionale, come Walmart, Tata, Foxconn o Samsung. La presenza di imprese familiari è tanto più imponente all'interno di imprese ad alto tasso di patrimonializzazione, come ad esempio le società immobiliare, per cui anche la struttura proprietaria è compatibile con i modelli societari permessi dalla legislazione civile e societaria. Vedremo in seguito come tale struttura proprietaria non sia comunque determinante ai fini della strutturazione interna dell'arena di potere, mentre lo è per quel che riguarda la stratificazione biografica dei soggetti che agiscono nello scenario urbano.

> *Per ricostruire la storia della mia impresa è necessario risalire a mio nonno, Adolfo Parnasi, che aveva una piccola impresa idraulica. Mio padre incominciò a lavorare durante la guerra e lavorava per conto dei costruttori, faceva condotte per conto dei costruttori, e sviluppa questa attività idraulica*

in tutta Italia. Prima degli anni '60 non faceva immobiliare e solo dopo cambiarono completamente settore industriale. Lo fecero perché con la grande svalutazione della lira, i pagamenti che avvenivano dalle grandi amministrazioni pubbliche avvenivano con tale ritardo che veniva eroso tutto il margine. Lo sviluppo immobiliare invece lavorava completamente al contrario.

Il rapporto tra la Parsitalia e la proprietà fondiaria non si articola lungo una relazione diretta e caratterizzata da stringenti nessi casuali. È un rapporto episodico, legato a singole operazioni, operazioni che diventano il driver attraverso cui l'imprenditore agisce all'interno dell'arena di potere. Non si tratta quindi ancora di accumulare uno stock di capitale fondiario che possa essere patrimonializzato o finanziarizzato, ma di acquisire capitale da investire in singole operazioni di sviluppo immobiliare. L'acquisizione di uno stock di aree da patrimonializzare o immettere all'interno del circuito finanziario rappresenta un fenomeno che avrebbe caratterizzato sempre più l'urbanistica romana ma attraverso l'azione di altri attori, come abbiamo visto nella storia dell'attuazione dello SDO nell'intervista a Walter Tocci.

La Parsitalia diventa proprietaria di aree quando decide di fare grandi operazioni come con la Sogene o con il centro meccanografico della Banca Nazionale del Lavoro, nel 1983 a via degli Aldobrandeschi, parliamo di un edificio di 100.000 mq.

Anche nell'acquisizione del fallimento Sogene, che Parnasi identifica come il momento fondativo della Parsitalia come la conosciamo attualmente, l'acquisto è finalizzato allo sviluppo di alcune operazioni specifiche, che erano nella disponibilità della Sogene Casa, come Tor Marancia o il Pratone delle Valli. Però l'acquisto di questo portafoglio di aree dimostra comunque le relazioni tra arena di potere locale e livelli decisionali sovraordinati, coinvolti nella gestione del fallimento di quella che un tempo era la Società Generale Immobiliare, da sempre elemento di costruzione di un equilibro tra capitale finanziario e sviluppo immobiliare, di livello nazionale (Parola, 2003).

> *Se vogliamo trovare un episodio possiamo farlo risalire al 1977, quando papà, insieme ad altri 6-7 costruttori, tra i quali Genchini, Marchini, Sparaco acquista la Sogene, fu una piccola partecipazione ma gli garantì un grande salto e una grande visibilità. Questa avventura non andò bene. Negli anni '90 mio padre decise di acquistare dal fallimento della Sogene la Sogene Casa finalizzata per lo più all'acquisizione dell'operazione di Tor Marancia, che era un po' il fiore all'occhiello del portafoglio della Sogene Casa. Noi compriamo la società che trasforma la Parsitalia, forse anche nella denominazione. Negli stessi anni compriamo Porta di Roma insieme ai Toti, una delle operazioni dimensionali più grandi che abbiamo sviluppato.*

Anche il mondo dell'imprenditoria edile non è esente dai fenomeni di disintermediazione tipici del rapporto tra stakeholder e decisori pubblici. Tale disintermediazione acquista un valore fondamentale nel processo di progressiva verticalizzazione dei processi decisionali. Il rapporto diretto tra portatori d'interesse e

decisori pubblici è sempre più diffuso e costituisce una caratteristica propria delle arene di potere contemporanee che supera e travolge le normali strutture di rappresentanza ed è causato dai sempre più diffusi fenomeni di secolarizzazione, globalizzazione, interconnessione e mediatizzazione. La disintermediazione è il risultato di una attitudine, propria della modernità, a non affidarsi a corpi intermedi e a voler bypassare ogni filiera per relazionarsi direttamente con l'obiettivo della propria azione (Bistoncini, 2015). Parnasi sottolinea come il processo di innovazione istituzionale dettato dall'elezione diretta dei sindaci, a partire dal 1993, modifica totalmente il rapporto tra politica ed interessi e soprattutto costruisce un nuovo ruolo della politica nella pianificazione territoriale. È proprio a partire da quel momento che i grandi costruttori costruiscono un rapporto diretto con l'amministrazione senza la mediazione delle organizzazioni di rappresentanza.

> *Non facemmo mai Piani di Zona, ma lavorammo molto con le cooperative, avendo capito loro che convogliando in un'unica centrale d'acquisto le richieste di molti appartamenti si ottenevano grandi vantaggi. Non siamo mai stati legati ai Piani di Zona e alla logica della loro assegnazione. Il rapporto con l'ACER è legato alla fisionomia dei costruttori, negli anni che hanno contraddistinto i grandi nomi, Toti, Parnasi, Mezzaroma, Caltagirone, i rapporti venivano più gestiti in chiave diretta che tramite l'associazione.*

Questo è determinato anche dalla necessità di semplificazione cognitiva dettata dalla crescente complessità del sistema politico e sociale. La disintermediazione corrisponde a

una forma particolarmente efficace di riduzione della complessità, e a una riduzione dei costi inerenti l'acquisizione e il trattamento delle informazioni rilevanti nella risposta alle domande sociali. La disintermediazione offre la possibilità di rintracciare risposte o soluzioni semplici e poco complesse, e per ciò stesso cognitivamente attraenti, a domande dei cittadini o degli interessi economici molto complesse (Fasano, 2015). Nel caso della pianificazione territoriale la stratificazione di normative sempre più complesse, l'arrivo nell'arena di potere di sempre maggiori interessi e la crisi della rappresentanza dei soggetti tradizionali determinano una sempre e maggiore importanza dell'oggetto dell'attuazione urbanistica più che del processo pianificatorio, grazie alla capacità di semplificazione che un progetto possiede. Su questa linea si muovono le sempre più importanti normative speciali per la gestione di tematiche specifiche (come la legge sugli stadi o la proposta di legge sugli ospedali) o di eventi particolari (competizioni sportive come i mondiali di Nuoto del 2009 o le Olimpiadi o l'Esposizione Universale nel 2015). Quando Parnasi sottolinea l'importanza del progetto lo fa proprio in una chiave semplificatoria del complesso processo che parte dalla pianificazione territoriale e arriva fino al processo edilizio. Il progetto diviene quindi la chiave per riportare intorno ad uno stesso oggetto tutti gli attori del processo decisionale.

> *Prima dell'avvento delle elezioni del 1993, che sancirono una rivoluzione anche nel campo urbanistico, ci fu un passaggio in cui l'edilizia del Piano Regolatore poteva essere messa in discussione mentre prima no. In quel momento l'amministrazione pubblica ha deciso di intervenire più fortemente*

nella trasformazione urbanistica. Con la Variante delle Certezze si fecero delle scelte coraggiose, per noi furono anni difficilissimi. Quando si vincola a verde si mette in crisi una previsione di guadagno che avevamo fatto quando comprammo i terreni, con tempistiche di ritorno ben determinate. Il piano del 2008 fu una risultante di scelte fatte anche prima. Furono fatte tantissime riunioni, tante assemblee, moltissimi incontri con l'ACER. Il processo è stato assolutamente condiviso e partecipato. Il vero passaggio dal 1993 in poi fu per la politica un ritoroa ad essere padrona delle trasformazioni. Prima del 1993 non c'era attenzione. La fase espansiva degli anni '60 '70 sono figli del mercato in forte espansione. La scelta del 1993 fu rompere il percorso del 1962. Il filo conduttore di quegli anni fu di entrare a pieno titolo nelle scelte urbanistiche.

Per quel che riguarda gli strumenti che mette in campo un imprenditore nella diffusione dei propri progetti è importante sottolineare come, per Parsitalia, tutto si concluda all'interno del perimetro della società. Anche il tentativo di acquisire un quotidiano[5], risulterà un tentativo effimero e non si trova traccia di attività promossa dalla società in collaborazione con associazioni, comitati, think tank o fondazioni. Anche il capitale relazionale è in ogni caso collegato al perimetro delle attività aziendali ed il rapporto con gli altri attori dell'arena di potere si semplifica in un rapporto diretto senza sfumature né alternative.

[5] Ci si riferisce all'acquisto della testata Paese Sera avvenuto nel 2011 e poi precipitosamente abbandonato nel 2014

La società ha fatto la scelta 5 anni fa di fare la Parsitalia Comunicazione ma non abbiamo mai fatto società, associazioni, comitati. Lo strumento più logico è legato al processo. Condivisione con la città di quel progetto, partire dal territorio. Non si può fare il processo al contrario pensando di partire dai decisori. Su questo ci sono arrivato con il tempo, con l'esperienza, devo essere sincero. Io credo che il modo migliore per difendere un progetto sia il progetto stesso. Se un progetto è vincente non ha bisogno di think tank, associazioni, fondazioni. Non hai bisogno di posizione lobbistiche di alcun genere, il progetto si deve difendere da solo. La costruzione del capitale relazionale lo costruisci a partire dal processo industriale che vai a fare. Alcune relazioni sono ereditate da mio padre, anche se ora ho conosciuto tanta gente anche io. Io ho sempre lavorato con mio padre, il mio ambiente relazionale è sempre stato quello della mia azienda. Non cerchiamo di costruire relazioni al di fuori dell'attività della mia impresa. La politica va cercata solo in occasione di passaggi burocratici ed amministrativi fondamentali, non per motivi di autocelebrazione. La relazione è figlia di quello che tu vai a proporre.

Il vero fattore abilitante risulta invece quello legato al capitale finanziario. Il rapporto tra finanza e sviluppo immobiliare è sempre più stretto, anche se non va interpretato come una novità. Sono infatti rari i casi in cui un imprenditore ha avuto in passato la forza finanziaria per investire nel settore immobiliare grosse liquidità, se si escludono i casi della Società Generale Immobiliare, che si trovò in certo momento a

reinvestire gli indennizzi dello Stato Italiano allo Stato Vaticano, o sempre in seguito ad indennizzi statali, le ex aziende di produzione dell'energia elettrica (Parola, 2003). La disponibilità del capitale finanziario è sempre stato un elemento fondamentale del processo edilizio. Anzi è proprio l'intreccio tra capitale finanziario e capitale fondiario caratteristico degli anni '30 e successivamente del dopoguerra, ad individuare le aziende che avrebbero poi fatto la storia dello sviluppo edilizio italiano. Il modello di produzione edilizio in quel caso si costruiva sostanzialmente intorno ad un nuovo meccanismo di accumulazione di capitale tramite l'integrazione di rendita e profitto, grazie anche alla grande espansione del credito edilizio (Bortolotti, 1978). Sia il settore pubblico che settore privato sfruttarono la promozione fondiaria delle nuove urbanizzazioni come momento di trasformazione del processo produttivo edilizio. Infatti la piccola impresa edile lascia il posto a grandi soggetti capaci di un'accumulazione primaria di capitale fondiario e finanziario non indifferente, senza che però la componente legata alla rendita fondiaria sia preminente rispetto alle capacità organizzative e produttive di queste imprese all'interno del processo edilizio. Oltre alla disponibilità di capitale finanziario sono altre le caratteristiche che determinano il successo di un'impresa edile, come le capacità organizzative, per esempio nella raccolta degli acquirenti e nella gestione degli affitti, il capitale sociale e politico, nella possibilità di accedere ai fondi pubblici per l'abbattimento del costo del denaro e anche le qualità di organizzazione del mero processo costruttivo. Queste caratteristiche selezionano i soggetti attivi nel processo produttivo edilizio tra i soggetti medio-grandi, legati in qualche modo al potere pubblico, legati a qualche categoria lavorativa ben precisa e capaci di gestire cantieri grandi per

estensione o innovativi per qualità architettonica (altezza, materiali di costruzione, etc) (Bortolotti, 1978; Ferracuti & Marcelloni, 1982).

A caratterizzare invece la finanza nelle arene di potere contemporanee non è tanto il grado di patrimonializzazione necessario alla bancabilità di un'operazione di sviluppo immobiliare ma la capacità, attraverso il finanziamento, di collegare le arene di potere locali con arene sovraordinate e con soggetti appartenenti a contesti economici e geografici molto differenti.

> *Tra la cena con la finanza e con la politica per me il fattore abilitante del capitale è fondamentale. Non c'è più la Banca di Roma ma il real estate ormai è dentro un mercato internazionale, il modo con cui si fa lo sviluppo immobiliare è mutuato su standard internazionale che neanche più c'è bisogno. La fase di crisi ha ormai omologato tutto agli standards internazionali. Non faresti più Porta di Roma o Europarco con la vecchia logica di finanza, in cui tu potevi anche essere unico stakeholder dell'operazione. Ormai esistono dei meccanismi, come il ricorso all' equity. Ormai il capitale diventa una componente determinante dello sviluppo immobiliare. Persone come mio padre sono cresciute in una Roma autosufficiente rispetto ai propri bisogni, andavi a sviluppare e avevi un mercato di acquisto tutto dentro la città. È un mercato che ormai non può prescindere dagli investitori. Differenze sono sicuramente la capacità di contestualizzare il prodotto che è richiesto. Oggi viene richiesto molto più il non residenziale. Il secondo è il tema finanziario. L' equity non si sapeva cosa*

fosse, prima si guardava solo al grado di patrimonializzazione garantita dall'operazione, oggi si guarda invece alla capacità del progetto stesso di ripagare il debito contratto. Oggi l'equity obbliga il capitale ad aprirsi, prima mio padre non avrebbe mai pensato di aprire una società con un altro investitore, oggi è la prassi.

Il grado di coesione interno all'arena di potere è sostanzialmente nullo e scarse sono le relazioni cooperative con gli altri soggetti dell'arena. In questo senso l'incapacità dell'impresa di uscire fuori dal perimetro della propria azione per instaurare relazioni in grado di attivare cooperazione e collaborazione con gli altri soggetti è un fattore invalidante. Ogni azione è finalizzata al collegamento esterno all'arena di potere, mentre scarsi sono gli sforzi per la costruzione di una coalizione capace di costruire l'agenda cittadina.

Incapacità degli imprenditori romani di fare squadra, negli anni del boom avremmo potuto far fare a questa città un salto dieci volte più grande. Questo è un problema serio, anzi è il problema di Roma.

4.4. Carlo Odorisio

Carlo Odorisio per anni ha guidato a Roma l'ISVEUR, la struttura tecnica di servizio dell'Associazione Costruttori Edili Roma per la progettazione di interventi urbanistici. La sua storia racconta, da un punto di vista privilegiato, da protagonista dietro le quinte, l'innovazione della normativa urbanistica italiana e le diverse scelte di pianificazione territoriale che a Roma sono state fatte negli ultimi anni. È stato sicuramente un protagonista di diverse arene di potere, non solo romane, e attraverso la sua biografia è possibile tracciare una storia del rapporto tra impresa privata e amministrazione pubblica.

> *Arrivo al mestiere d'imprenditore edile perché mio padre era costruttore. Mio padre era di Chieti ed ha incominciato a lavorare con i de Cesare, poi come molti altri andò in Africa a lavorare e poi prima della guerra si è spostato a Roma. Io sono laureato in ingegneria e nella mia testa volevo fare lo strutturista. Invece mi sono trovato in quella fase dell'impresa familiare in cui serviva qualcuno che si occupasse di urbanistica. Poi se c'era qualcosa lontano da me era questo discorso associativo, invece sono stato catturato perché all'epoca non c'era nessuno che si occupasse di urbanistica. Arrivo per caso al mondo associativo, quasi controvoglia, però mi ha affascinato portare nell'associazione un certo tipo di logica.*

La storia di Odorisio racconta soprattutto le fratture, più che le continuità della storia urbanistica romana. Infatti l'osservazione del suo ruolo da protagonista permette

la comprensione di alcuni nodi fondamentali. In questo caso nella biografia di Odorisio è possibile ricercare l'unicità, più che la continuità, non potendo utilizzare in questo caso la categoria weberiana di ideal-tipo. Il suo protagonismo ed il suo ruolo di cerniera, tra mondo accademico ed impresa, tra amministrazione pubblica e organizzazioni di rappresentanza, tra interessi e pianificazione territoriale, rende la sua biografia lo snodo di molte questioni. Dal punto di vista epistemologico, l'unicum rischia di sfociare nella microteorizzazione, incapace di dare informazioni di carattere generale sui fenomeni indagati. Però a rappresentare l'efficacia di tale metodologia di analisi in questo caso non è tanto la quantità di informazioni che siamo in grado di desumere ma la loro qualità, non tanto quindi in numero di nodi della rete che descrive il processo decisionale ma uno degli snodi fondamentali.

> *Io ho vissuto il cambiamento del settore. Lo sforzo è stato far capire che il modo tradizionale di operare che aveva le sue suggestioni, andando avanti in maniera diversa il settore, irrigidendosi la normativa urbanistica, diventava sempre più difficile arrivare al momento in cui si poteva operare, il cantiere mano a mano ha incominciato a perdere importanza rispetto a quello che noi chiamiamo la procedura. Io ho fatto questa parte, mi è stata affidata questa parte.*
>
> *Il cambiamento è accaduto principalmente all'inizio degli anni '60, si passa da un'associazione di rappresentanza degli appaltatori ad una di rappresentanza di costruttori in proprio. In quegli anni a Roma c'è stato il*

problema del Piano Regolatore e a livello nazionale il problema delle legge urbanistica.

Non è possibile comprendere le strette relazioni tra il livello locale delle arene di potere ed il livello nazionale senza comprendere il ruolo che edilizia ed urbanistica avevano in quegli anni in Italia e a Roma in particolare. Nel secondo dopoguerra le forze politiche si interrogano duramente sul tema dell'accesso alla casa, e con esso sulle politiche urbanistiche che avrebbero dovuto favorire la costruzione di alloggi a buon mercato.

Centrale fu la riflessione all'interno del blocco politico moderato rispetto al tema della rendita fondiaria. Seppur attenta agli interessi del blocco sociale moderato dei proprietari, fu proprio all'interno della Democrazia Cristiana che maturarono le prime riflessioni rispetto alla rendita fondiaria e alla redistribuzione del surplus (Gentiloni Silveri, 2002), oltre che all'interno del Partito Socialista e del Partito Comunista. La pianificazione territoriale e la regolamentazione dell'attività edilizia erano temi trasversali a tutti i partiti che animavano il dibattito pubblico

D'altronde le politiche edilizie promosse in quegli anni non furono limitate solamente alla promozione del rilancio dello sviluppo economico nel dopoguerra – seppur fu una delle motivazioni principali. Anzi la consapevolezza dei problemi territoriali suscitò un vivace dibattito sul tema che si sarebbe sostanziato negli anni successivi con scelte effettivamente realizzate e tentativi di riforme che non andarono mai in porto (Ferracuti & Marcelloni, 1982). A questo provvedimento ne seguirono numerosi altri, nel giro dei dieci anni successivi, destinati principalmente

all'incentivazione dell'attività edilizia ma che allo stesso tempo disegnarono una politica edilizia dai forti risvolti territoriali.

Le leggi Tupini (legge 408 e 409 del 1949) erano finalizzate principalmente alla ricostruzione dell'edificato distrutto dalla guerra identificando allo stesso tempo le procedure e le tipologie per l'edilizia popolare. Altre leggi si susseguirono negli anni successivi (legge 715/1950, 640/1954, 1179/1965, 291/1971) sempre destinate ad attivare provvedimenti anticongiunturali per l'incremento dell'attività edilizia. Accanto a questi provvedimenti di carattere edilizio ve ne furono altri il cui contenuto urbanistico è prevalente e che avrebbero innovato profondamente la politica urbanistica nazionale (Ferracuti & Marcelloni, 1982).

In particolare si trattava della cosiddetta legge ponte (legge 765/1967) ma soprattutto della legge 167 del 1962. Il varo della legge 167 coglie l'amministrazione capitolina e anche il dibattito urbanistico romano nel pieno dell'elaborazione del piano regolatore generale del 1965. Pertanto, a differenza di altre città italiane, il primo programma per l'edilizia economica e popolare e la pianificazione ordinaria si incontrarono immediatamente all'interno dello stesso atto.

D'altronde la prima versione della legge non venne considerata all'epoca come un piano espropriativo di massa e quindi come un tentativo di combattere la rendita fondiaria attraverso la pubblicizzazione dei suoli.

> *La Legge 167 stabiliva che le aree da ricomprendere nel Piano delle Zone fossero di norma scelte tra quelle destinate ad edilizia residenziale all'interno dei piani regolatori: ma prima della Legge Ponte del 1967 il*

numero dei piani regolatori in Italia era molto limitato. La legge era finalizzata prevalentemente all'edilizia sovvenzionata; tuttavia prevedeva un filone di utilizzo da parte dei privati attraverso il meccanismo delle aste, al quale si aggiungeva una valvola di sicurezza per l'intervento diretto degli stessi proprietari delle aree. Era una legge abbastanza pragmatica, ispirata a linee che oggi definiremmo di politica riformatrice e che affrontava la questione senza drammatizzazioni.

Fu proprio Odorisio in quegli anni, per il fronte imprenditoriale ma con un influsso su tutto il dibattito pubblico romano, a svolgere questo ruolo di cerniera tra il piano delle decisioni locali e il dibattito nazionale. In un certo senso a quel periodo si può far risalire l'ingresso a pieno titolo, legittimato e con piena agibilità, dei privati dentro l'arena di potere locale. Vedremo in seguito come questo ruolo divenne sempre più forte, prima con i protocolli d'intesa e poi con lo sviluppo dell'edilizia economica e popolare, con la creazione dell'Isveur e delle strutture tecniche dell'associazione dei costruttori.

Il Ministro Mancini non voleva rompersi le ossa come fece Sullo sulla questione dell'esproprio generalizzato. Uscì fuori questa idea di fare una legge ponte, in vista di una legge di riforma urbanistica, tenendo presente che per non rompersi le ossa era necessario che da una parte si soddisfacessero le richieste degli urbanisti di sinistra, quelli erano governi di centrosinistra, dall'altra che non si facessero passi troppo avventati e che quindi si sentissero i rappresentanti dell'impresa. Stiamo parlando di un periodo in cui il tema edilizio era il punto più lungo delle dichiarazioni

programmatiche dei primi ministri dell'epoca, quindi era un tema scottante oggettivo. Gli urbanisti erano tanti e agguerriti, a partire dagli urbanisti socialisti, come Marcello Vittorini solo per fare un nome, o come Ghio, Giovenale, Lecci, o Benevolo. Le imprese erano rappresentante dall'ANCE, pressata alla sua destra dalla grande proprietà fondiaria. All'interno dell'ANCE questa parte la dovetti fare io insieme a Vittorio Gambrota, che poi diventò direttore generale dell'ANCE. A quell'epoca quando c'era da scrivere una legge si chiamava l'ANCE, e non per motivazioni lobbystiche. Ci fu quindi un lunghissimo braccio di ferro, e sono riuscito ad ottenere un grande successo in un contesto così negativo per il mondo imprenditoriale. Dopo la frana di Agrigento, la speculazione edilizia, la legge ponte è la legge che ha creato lo strumento attuativo proposto dal privato. Il privato prima non esisteva. Fu un percorso parallelo a quello del Piano Regolatore di Roma, con le lottizzazioni convenzionate e la prima normativa sugli standard.

Di fondamentale importanza è, nella ricostruzione delle arene di potere, comprendere il nuovo tipo di relazione che si instaura tra impresa privata e comune nella grande storia dell'edilizia economica e popolare a Roma. Anche in questo caso la biografia di Carlo Odorisio ci permette di conoscere un punto di vista privilegiato nella ricostruzione delle relazioni interne all'arena di potere.

Il primo Piano delle Zone romano di dimensioni rilevanti, approvato nel '64, quindi prima della legge Ponte, era costituito da aree scelte in maniera ortodossa, secondo quanto previsto dalla legge 167: il PRG prevedeva le aree

di espansione e tra questa furono scelte le aree di 167. Il primo PEEP quindi non è stato, nel PRG, una forzatura, un qualcosa di diverso o di aggiuntivo. I singoli piani erano già concepiti come comprensori unitari con il rispetto degli standards previsti dal PRG.

La legge 167 a Roma fu quindi interpretata non come una rivoluzione ma come un modo per arrivare alla costruzione di comprensori unitari, senza che questi fossero governati da un singolo lottizzatore, rivendendo anche agli ex proprietari le aree già urbanizzate, perequando quindi la proprietà fondiaria rispetto al peso dei singoli proprietari.

A modificare il quadro fu poi la legge 865 del 1971, che mutò notevolmente il quadro, trasformando il PEEP in uno strumento urbanistico dall'attuazione complessa in cui il rapporto tra l'amministrazione pubblica e gli interessi privati assume modalità operative innovative.

La complessità delle procedure previste dalla legge 865, legate al convenzionamento e alla cessione delle aree in diritto di superficie, caratterizzarono l'attuazione dei piani delle zone del PEEP che per il loro completamento dovettero pagare il dazio di una sostanziale inoperatività dovuta in particolare alle difficoltà di far funzionare le nuove procedure di programmazione e finanziamento (che passava dal CER alle Regioni attraverso un Piano decennale).

Ma la necessità di arrivare in tempi brevi a offrire sul mercato un grande numero di alloggi (totalmente sovvenzionati o agevolati tramite parziale finanziamento) destinati a risolvere l'emergenza abitativa obbligò il Comune a metter in campo iniziative che

andavano al di là della propria competenza e della propria capacità gestionale. Fu proprio il deficit gestionale del Comune ad indurre negli operatori privati la volontà di un maggior coordinamento imprenditoriale, capace di accompagnare la rappresentanza corporativa delle imprese con la possibilità di coordinare gli interventi dal punto di vista operativo sia sotto il profilo urbanistico, che sotto il profilo edilizio finanche rispetto alle problematiche finanziarie.

Nella prima metà degli anni '70, il quadro degli operatori potenzialmente interessati al settore dell'edilizia economica e popolare si presentava abbastanza variegato: gli IACP faticavano a portare avanti i loro programmi dopo il passaggio di competenze dalla Gescal al CER e alle Regioni, anche per la crisi dei meccanismi d'appalto basati sul massimo ribasso; le Partecipazioni statali, vedendo venir meno i grandi programmi di infrastrutture, avevano individuato nel settore un possibile sbocco operativo e avevano costituito società del gruppo per intervenire; le cooperative edilizie che erano state interessate alla prima 167 sostanzialmente per l'assegnazione di aree a costi contenuti, cominciavano a soffrire gli alti tassi dei finanziamenti; le imprese private, in assenza di meccanismi funzionanti, erano impossibilitate a operare. I Comuni si ritrovarono in prima linea a fare i conti con le difficoltà, complessità e novità procedurali introdotte dalla 865.

È in questo quadro complesso che matura all'interno del mondo imprenditoriale la consapevolezza della necessità di un impegno diretto del sistema associativo per sbloccare la situazione. Nascono, così, l' ISPREDIL a

livello nazionale e l'ISVEUR a livello romano, società promozionali col compito di affiancare e integrare operativamente l'azione delle Associazioni.

In questo coordinamento fondamentale è stato il ruolo di Carlo Odorisio, con la sua capacità di costruire alleanze trasversali ai partiti politici. Questo ruolo è talmente importante che alcune strutture associative vengono considerate luogo privilegiato dell'attuazione di alcuni provvedimenti amministrativi.

Il primo programma concessorio l'ho fatto con la giunta Darida, con l'appoggio esterno del Partito Comunista, segretario Petroselli e capodelegazione in Consiglio Vetere. Le occasioni di incontro con la politica erano tante, sia quella locale che quella nazionale. In quegli anni io sono stato presidente dell'ISVEUR per 24 anni, noi abbiamo creato un organismo sotto l'ombrello associativo, i cui azionisti erano tutti imprenditori, con una partecipazione molto diffusa, per 24 anni noi siamo stati il dipartimento per l'edilizia economica e popolare a Roma. Questo fatto mi metteva sempre in contatto con i responsabili politici. A livello nazionale si è continuato a fare per tanti anni tante piccole leggi ponte e per l'ANCE ho continuato questo lavoro di rappresentanza.

I programmi concessori nascono come risposta della giunta Darida ai problemi dei baraccati. C'era stato il convegno dei mali di Roma che lo aveva messo sul banco dell'accusa. Tor Bella Monaca non nasce dal nulla, nasce dalla legge Andreatta e io ci ho messo le mani per consentire di utilizzare lo strumento della concessione, come per il programma dei 2000 alloggi.

Sapendo che quello strumento avrebbe garantito tempi certi fu scelto con l'accordo di tutti lo strumento della concessione. A quel tempo avevamo già incominciato a fare i protocolli d'intesa con le cooperative rosse, le cooperative verdi e la piccola industria e con i sindacati. Per l'attuazione del programma concessorio fu fondamentale il rapporto con il governo nazionale. Per la progettazione di Tor Bella Monaca io volevo chiamare Passarelli, ma Petroselli insieme a Quaroni era stato chiamato da Andreatta per la scrittura della legge e per avere una specie di vademecum dal punto di vita qualitativo. Ma Andreatta vietò loro di progettare i singoli interventi. Io andai a parlare con Andreatta e lui incomincio a sbuffare: ah come al solito i progettisti che prima si fanno le leggi e poi le sfruttano. Io lo difesi perché era l'unico che conoscevo che avrebbe potuto coordinare tutta questa cosa. Alla fine accettò ma solo come coordinatore di tutta la progettazione facendo rispettare i tempi con un risultato di qualità. Tutto la storia della 167 non si sarebbe potuta fare senza il coinvolgimento del livello nazionale, limitatamente del livello regionale e del livello comunale, in particolare questa legge di finanziamento per i programmi concessori, non più indirizzando questi finanziamenti agli IACP ma ai comuni, che però non avevano tra le proprie competenze quelle di fare le case. Noi abbiamo coperto un buco in cui il Comune di Roma ha potuto fare di più il Comune di Roma.

4.5. Virgilio Testa

Virgilio Testa, segretario generale durante il Governatorato di Roma e commissario straordinario del'Ente Eur per molti anni dopo la guerra, ha determinato alcune delle più importanti scelte urbanistiche della storia romana, pur avendo avuto sempre un ruolo tecnico di servizio, all'interno della struttura amministrativa locale e nazionale e non all'interno dei luoghi decisionali politicamente rilevanti.

Nel caso della biografia di Testa è necessario approfondire la metodologia di analisi scelta. Abbiamo trattato fino a questo momento biografie tratte da lunghe interviste ai diretti interessati, raccolte direttamente e condotte attraverso il lungo racconto biografico. Nel caso in questione è chiaramente impossibile svolgere un'intervista in cui l'autore possa raccontare la propria biografia personale. La ricerca si è quindi mossa a partire dalla scarsissima bibliografia esistente[6], dallo studio delle carte di archivio presenti presso l'Archivio Centrale dello Stato e dallo studio dell'Archivio Andreotti presso il quale è depositato un faldone riguardante Virgilio Testa. Sono state inoltre svolte alcune interviste a persone che hanno lavorato a stretto contatto con Testa (Giorgio Biuso, direttore tecnico dell'Ente Eur e Raniero Benedetto, responsabile urbanistica per la Democrazia Cristiana durante gli anni '70). Di fondamentale importanza però è stata la scoperta di un'autobiografia, pubblicata sotto forma di racconto di vita, uscita nel 1976 a cura della sezione del Rotary Club dell'EUR che raccoglie le memorie di Testa. Analogamente a quanto raccolto nelle interviste svolte agli

[6] Di Testa è stata analizzata soprattutto la sua carriera di Segretario Comunale e di Consigliere di Stato, grazie al lavoro fatto da Oscar Gaspari per l'Agenzia Nazionale per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali. I risultati dei suoi studi sono contenuti in due lavori (Gaspari, 2004; 2006)

altri protagonisti, l'autobiografia, seppur in forma scritta, rappresenta una propria rielaborazione della biografia personale. Pertanto si è scelto di utilizzare questo testo come se esso rappresentasse la rappresentazione pubblica che Testa aveva della propria vita, analogamente a quanto raccolto con le interviste. Le citazioni di Testa sono quindi tratte da questa pubblicazione, scritta in terza persona, sotto forma di resoconto raccolto da un osservatore esterno.

Nato a Veiano in provincia di Viterbo nel 1889, Virgilio Testa, era figlio del segretario comunale di Veiano e di una sarta. Di umili origini e con diverse difficoltà a mantenersi durante gli studi liceali svolti a Viterbo, scelse con grande determinazione la carriera di segretario comunale, sin da piccolissimo, proprio in virtù della volontà di seguire i passi paterni.

> *Ad un fraterno compagno di scuola <...> spiegò poi che egli voleva riferirsi all'attuale povertà, dalla quale, secondo un sogno fatto di recente, sarebbe certamente uscito, seguendo la carriera del padre, ma giungendo abbastanza presto a coprire il posto di segretario comunale in una grande città; ed egli ai sogni credeva fermamente.*

L'estrazione popolare non gli impedì la laurea in giurisprudenza, ottenuta nel 1911 a Roma, l'abilitazione alla professione di segretario comunale, la vittoria al concorso del Comune di Roma, prima com e alunno di concetto[7] nel 1909, in seguito come dirigente, nel 1913. Dal 1919, al ritorno dalla prima guerra mondiale a cui partecipò in qualità di

[7] L'alunno di concetto era l'impiegato comunale inserito in un percorso di formazione al termine del quale si veniva assunti a tempo indeterminato. Durante il periodo di formazione si era obbligati a lavorare gratuitamente per buona parte della giornata. Solo le ore di straordinario venivano pagate.

volontario, venne coinvolto direttamente nella struttura amministrativa centrale del Comune di Roma. Da quel momento in poi Virgilio Testa divenne una figura di primo piano nell'amministrazione comunale fino alla fine della seconda guerra mondiale.

Passaggio fondamentale nella formazione di Testa fu il movimento per l'affermazione della centralità delle amministrazioni comunali nello sviluppo della storia italiana. Fu proprio all'interno del movimento comunale che le riflessioni di Testa sull'urbanistica ebbero una prospettiva nazionale, inserite all'interno di una cornice più grande che avrebbe portato nel 1942 all'approvazione della legge urbanistica 1150/42. A lui e ad Alberto Calza Bini si deve la nascita dell'Istituto Nazionale di Urbanistica nato da un avanzo di gestione del XII congresso dell'International Federation for Housing and Town Planning, organizzato a Roma nel 1929. Fu proprio all'interno del neonato dibattito sull'urbanistica e la gestione delle città che Testa maturò le proprie convinzioni in campo urbanistico.

Nel 1925 Testa intervenne per la neonata Associazione nazionale dei Comuni Italiani al Terzo Congresso Internazionale delle Città di Parigi. La tesi esposta da Testa in quell'occasione era fondata sull'esproprio generalizzato delle aree fabbricabili.

> *L'autorità che presiede al normale svolgimento della vita sociale e al funzionamento dei servizi pubblici deve poter costringere coloro che, per fini di privata speculazione attuino con eccessivo rigore la politica del monopolista, a fare in modo che questo bene di importanza sociale venga utilizzato secondo la sua naturale destinazione (Testa, 1925):p.21*

L'esproprio generalizzato viene quindi teorizzato come lo strumento non tanto della pubblicizzazione del capitale fondiario ma come l'antidoto al cattivo sviluppo delle città e soprattutto per mitigare l'uso antieconomico di una risorsa così particolare e preziosa. La politica fondiaria dei comuni si sarebbe quindi dovuta concentrare sull'espropriazione delle aree fabbricabili, della loro urbanizzazione e della successiva vendita delle aree così valorizzate. Il programma di Testa, esposto con tanta chiarezza negli anni '20 si avvererà, come vedremo in seguito, solamente nel dopoguerra con l'attuazione del piano dell'Esposizione Universale. L'altra proposta, che venne anche recepita nella legge urbanistica nazionale del 1942, era l'obbligo di dotarsi, per ogni comune, di un piano regolatore. L'inserimento di questa previsione all'interno della legge 1150 si deve proprio a Virgilio Testa che lavorò alla stesura della legge come vedremo in seguito.

L'attività convegnistica e congressuale fu per Testa un'attività inserita all'interno del più generale contesto di mobilitazione del movimento comunale ma soprattutto dei primi urbanisti per il riconoscimento della specifica disciplina pianificatoria. Il legame tra il movimento dei Comuni e la nascita dell'urbanistica moderna fu fortissimo e molti furono i segretari comunali che negli anni '20 si attivarono per la nascita di un'associazione per la promozione degli studi urbanistici che addirittura veniva identificata con la promozione degli "alti studi municipali" (Melis de Villa, 1932). L'urbanistica veniva vista quindi come una delle funzioni più importanti a cui erano chiamati i comuni nel rispondere alle crescenti esigenze dei nuovi numerosi cittadini, appena inurbati dalle campagne. Naturale fu quindi la nascita, subito dopo la soppressione da parte del regime fascista dell'Anci, dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

di cui Virgilio Testa fu primo segretario generale (fino al 1942) e Alberto Calza Bini presidente, che continuò la riflessione, iniziata nell'ANCI pochi anni prima, sui saperi tecnici urbanistici come risposta ai crescenti problemi dell'urbanesimo e non come strumento della costruzione di consenso del regime fascista (Gaspari, 2006). L'attività di Testa nella promozione della cultura urbanistica non si fermò solo alla pubblica amministrazione, ma si concentrò in particolare nell'università. Nel 1933 istituì, in qualità di segretario generale dell'INU, la Scuola di Perfezionamento in Urbanistica, dove insegnò per qualche anno, istituita presso la Facoltà di Architettura, dove Testa insegna allo stesso tempo Legislazione Urbanistica.

Ma l'attività principale di Testa, fino alla conclusione della guerra, fu quella di segretario generale del Governatorato, ruolo nel quale fu nominato da Bottai nel 1935. Bottai caratterizzò il suo governo con una grossa volontà di cambiamento nella struttura amministrativa, promuovendo le prime politiche di decentramento e incontrando, in questa politica, l'attivismo delle corporazioni territoriali che divenivano elemento strutturante del sistema di governo cittadino (Salvatori, 2006). A differenza dei suoi predecessori, il governatore Bottai, a causa del suo profilo politico più marcato, volle far diventare la città di Roma esempio fulgido della nuova città fascista. Fu all'interno di questo contesto che Bottai scelse Testa quale nuovo segretario generale del Governatorato, pur non conoscendolo, ma volendo scegliere un esponente interno all'amministrazione, modificando quindi il precedente esempio che vedeva il segretario generale appartenente ai ruoli prefettizi del ministero dell'Interno.

Quando Giuseppe Bottai (...) aveva invitato nel suo gabinetto il capo dell'Ufficio Studi Virgilio Testa lo aveva fatto per conoscerlo a fondo e per rendersi conto della sua preparazione amministrativa e della sua reale capacità di dirigere un organismo burocratico e tecnico così importante. Per candidatura a capo del complesso organismo amministrativo Testa non era politicamente in prima linea, essendo stato iscritto d'ufficio al Partito Nazionale Fascista nel 1926. (...) Bottai aveva avuto soltanto notizia di una relazione da lui svolta nel primo congresso di Studi Romani sull'opportunità di favorire lo sviluppo dell'aggregato edilizio nella direzione sud, dove non aveva fino ad allora oltrepassato la Basilica di San Paolo. Benché invischiato nella politica fino al collo, egli aveva percorso in lungo e in largo l'Agro Romano e non poteva disprezzare la proposta di un'indovinata urbanizzazione della zona ostiense, che si sarebbe prestata molto bene alla formazione di un grande quartiere nella direzione del mare, utilizzando la ferrovia elettrica inaugurata nel 1925, l'autostrada verso il lido di Ostia inaugurata dal suo predecessore Francesco Boncompagni Ludovisi, e la vicinanza del Tevere ancora navigabile per molti chilometri. Non mancò quindi di parlarne a Mussolini in uno dei frequenti colloqui durante i quali il Capo del Governo amava parlare di Roma e dei suoi problemi come se ne fosse il primo responsabile. Ma nessuna iniziativa fu presa nel senso sopraindicato, manifestandosi assai vicino lo scoppio delle ostilità con l'Etiopia.

Testa incontra Bottai quindi grazie alla sua idea di sviluppo verso il mare della città di Roma, idea che sia il governatore sia il capo del governo videro con gran favore. Più che l'appartenenza ideologica a determinare la scelta di Testa fu il suo percorso interno all'amministrazione e la compiuta pianificazione, dopo i primi sviluppi risalenti all'età di Nathan, dello sviluppo della città in direzione sud est.

Il 1935 diviene quindi per lo sviluppo urbanistico verso sud ovest un anno chiave. Contestualmente alla nomina di Testa (avvenuta a febbraio del 1935, pochi giorni dopo l'arrivo di Bottai), matura l'idea di proporre la candidatura di Roma per ospitare l'esposizione universale del 1941.

> *Superato quello che era stato considerato il più grave problema del momento, furono ripresi negli uffici governatoriali gli studi per risolvere al più presto i problemi edilizi di maggiore rilievo (...). Senonché la situazione si complicò ancora, e questa volta ne fu causa la determinazione, adottata dal Comitato Internazionale delle grandi Esposizioni, di tenere a Roma nel 1941 la consueta Rassegna quadriennale che avrebbe fatto seguito a quella di Parigi del 1937. Mussolini ne aveva parlato con Bottai, invitandolo a fare tutto il possibile affinché la manifestazione si svolgesse in modo da fare onore al nostro Paese, e Bottai a sua volta, ne trattò col Segretario generale, che fu incaricato di formulare proposte concrete, dopo aver sentito i Direttori delle Ripartizioni maggiormente interessate.*
>
> *Il Testa, come era naturale, aderì senz'altro, esprimendo tuttavia, immediatamente, l'avviso che il Governo dovesse approfittare dell'occasione*

per aiutare l'Amministrazione capitolina ad effettuare qualche importante realizzazione (...).

Erano passati soltanto tre giorni quando il Testa si presentò al Governatore per riferirgli sulla conclusione degli studi fatti, precisando che doveva essere lo Stato ad assumere la responsabilità tecnica e finanziaria della manifestazione, attraverso un Ente autonomo, cui il Governatore avrebbe assicurata una fattiva collaborazione nella scelta del luogo e nell'espropriazione delle aree occorrenti.

Fece inoltre presente la necessità di evitare l'errore commesso in occasione della Esposizione celebrativa del cinquantenario della proclamazione del Regno d'Italia, manifestazione dalla quale il Comune aveva ereditato soltanto un ponte sul Tevere (diventato ben presto tremolante e bisognoso di costose riparazioni) nonché grossi cumuli di detriti e di immondizie. Si sarebbe dovuto, pertanto, costruire tutti i padiglioni in solida pietra per farne uso dopo la Rassegna, come impianti destinati a rendere possibile, all'Ente da costituire, l'avvio della formazione di un grande quartiere di ampliamento dell'aggregato edilizio della Capitale, di cui era noto l'estremo bisogno in relazione all'aumento enorme e costante della popolazione.

Bottai accolse senza riserva il parere, trasformato poi in una precisa proposta, che fu accolta dal Governo e dalla Commissione Internazionale.

Testa assume quindi un ruolo di primo piano nella pianificazione del futuro quartiere dell'EUR e di tutto lo sviluppo urbanistico della Cometa di Roma. Testa rivendica infatti la propria decisione, in prima persona, dell'area prescelta per l'Esposizione Universale

> *Partito Bottai per l'Africa Orientale, Mussolini prese nelle proprie mani la direzione delle operazioni indispensabili per assicurare il perfetto svolgimento dell'Esposizione Universale. Mussolini aveva avuto cura di convocare il Senatore Vittorio Cini, posto a Capo dell'Ente, e alcuni rappresentanti dei Ministeri interessati per scegliere l'area da destinare a sede della Rassegna e del futuro costruendo quartiere. Al Prof. Testa e all'Ingegnere Paolo Salatino, sovraintendente ai Servizi tecnici del Governatorato, non fu troppo difficile dimostrare che poteva considerarsi idonea una zona di circa 436 ettari, situata a dieci chilometri dal Campidoglio, nelle vicinanze del convento benedettino delle Tre Fontane. Questa proposta venne accolta e fu stabilito in via definitiva che l'Ente autonomo, dotato dallo Stato di mezzi sufficienti, avrebbe provveduto alla preparazione e alla gestione della Rassegna e successivamente alla promozione del quartiere, mentre sarebbe stato riservato al Governatorato di Roma il compito di provvedere all'espropriazione delle aree, oltre all'urbanizzazione dei terreni.*

Lo sviluppo verso sud ovest divenne gradualmente sempre più strutturato attraverso atti e procedimenti amministrativi che sancirono la scelta del Governo

nazionale e del Governatorato di Roma, fino alla ideazione della variante del 1942, mai approvata ma che sanciva formalmente la tensione pianificatoria del regime nella direzione verso il mare. A questa variante lavorò Virgilio Testa insieme al direttore tecnico del Governatorato Salatino, oltre che una commissione nominata dal governo composta da Piacentini, Giovannoni e Oppo (Di Majo & Insolera, 1986).

Lo scoppio del secondo conflitto mondiale, la partenza di Bottai, l'arrivo di Cini alla guida dell'Ente EUR favorirono una graduale fuoriuscita di Virgilio Testa dal processo decisionale cittadino. Ma a concorrere al graduale ridimensionamento del suo ruolo fu l'avvicendamento a capo del Governatorato tra Bottai e Pietro Colonna. I rapporti con il nuovo governatore furono conflittuali.

> *Il Testa fu molto rattristato dal cambiamento, pur non pensando affatto che il nuovo Governatore, al quale aveva reso pochi anni prima un segnalato servigio in materia estranea alle funzioni amministrative, sarebbe diventato il suo persecutore. Invece, colpito purtroppo da una malattia che lo faceva spesso delirare e che lo condusse rapidamente alla morte, cominciò a diffidare del Segretario generale, ascoltando il giudizio di persone invidiose della notorietà che questi aveva acquistato quale capo dei servizi governatoriali. Sta di fatto che dopo undici mesi dalla nomina a Governatore 1'8 settembre 1937, il Colonna chiamò il Testa nel proprio ufficio non per concordare con lui una linea di azione amministrativa, come spesso aveva fatto il suo predecessore, ma per invitarlo a dimettersi dalla carica di Segretario generale. Il Testa, molto dignitosamente accennando ai suoi*

precedenti, dichiarò che si sarebbe ben guardato dall'aderire, in attesa di provvedimenti da parte del Ministero dell'Interno, che non vennero mai, né in quel momento né dopo. La notizia, comunque, si diffuse rapidamente, e varie offerte d'impiego gli pervennero da parte di amministratori di grandi Società, che avevano avuto modo di apprezzare le sue doti. Le rifiutò cortesemente tutte e ciò indusse il Colonna a dare inizio ad una serie di persecuzioni, privandolo, fra l'altro, con provvedimenti arbitrari, delle funzioni che gli spettavano.

Testa rimase comunque il segretario generale del governatorato, anche sotto il successivo governatore Borghese, ma iniziò da quel momento per lui un lento e graduale allontanamento dalle arene di potere che gestivano lo sviluppo urbanistico della città che si sarebbe concluso solo nel dopoguerra con la guida dell'Ente Eur. Il momento peggiore fu sicuramente il processo di fronte all'Alto Commissariato per l'Epurazione sulla base della denuncia fatta dal primo sindaco di Roma dopo la Liberazione Filippo Doria Pamphilj. Alle fine Testa non fu condannato per collaborazionismo con il regime fascista grazie ad un cavillo giuridico ma iniziò per lui un lungo periodo in cui rimase a disposizione del Ministero dell'Interno, dal quale dipendeva in qualità di segretario generale, senza alcun ruolo né responsabilità.

Fu solo grazie al rapporto privilegiato con la Democrazia Cristiana che nel dopoguerra Testa rientrò in gioco dapprima con la nomina a Consigliere di Stato, avvenuta nel 1947, ed infine, grazie all'interessamento del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giulio Andreotti, in qualità di commissario straordinario

dell'Ente EUR, nomina avvenuta nel 1951, ebbe l'occasione di riprendere il lavoro iniziato con Bottai quasi venti anni prima. In particolare, grazie al perfezionamento delle attività di esproprio, che nessuno aveva contestato, la disponibilità di una grande quantità di aree poteva permettere a Virgilio Testa di applicare i principi che lui stesso aveva teorizzato sin dagli anni '20. All'Ente Eur sarebbe toccato il compito di urbanizzare le aree, provvedendo alla costruzione degli impianti idrici e della rete stradale. Successivamente le aree così valorizzate venivano vendute, non tramite un asta pubblica ma su valori di riferimento stabiliti da un'apposita commissione del Ministero del Tesoro, incamerando il plus valore della rendita fondiaria.

> *Pensando e ripensando a quello che si sarebbe potuto fare, il Testa concepì un'idea, si sarebbe dovuto, con qualche ditta idonea finanziariamente e tecnicamente, stipulare un contratto, in base al quale l'impresa si obbligasse a rimettere in ordine l'intera rete viaria, attuata dall'Ente prima dell'inizio della guerra, e ad effettuare successivamente le opere di manutenzione e di pulizia, in base ad un canone mensile comprensivo del pagamento del servizio di manutenzione e di una quota di rimborso delle spese di riassetto, con inizio dei primi pagamenti a partire da due anni dopo la stipula del contratto. In questo modo si sarebbe ottenuta l'urbanizzazione di una prima zona del comprensorio, che avrebbe favorito la vendita delle aree, col cui ricavato si sarebbe provveduto al pagamento dei debiti ed al compimento graduale dei lavori nelle altre zone. (...) Molti non aderirono, ma qualcuno si presentò alla gara e, fra questi, il Cavaliere del Lavoro Romolo Vaselli. Il Vaselli, convinto e ben disposto, fece un'offerta di*

gran lunga più vantaggiosa di quelle degli altri concorrenti. Stipulato quindi il contratto di appalto, si pose mano immediatamente ai lavori, che, seguiti quotidianamente dal Testa, portarono abbastanza presto ad una perfetta sistemazione della prima zona, senza dubbio la più importante del futuro quartiere.

Il decollo dello sviluppo urbanistico si ebbe però a partire da due grandi occasioni che aprivano il processo decisionale locale a capitali provenienti dal governo nazionale. Innanzitutto Testa, anche al fine di non invalidare la dichiarazione di pubblica utilità dell'intervento, che aveva permesso un esproprio generalizzato a valori bassissimi, teorizzò l'insediamento di un moderno centro direzionale, nel quale avrebbe potuto trovare una sede il potente apparato burocratico ed amministrativo che si andava strutturando negli anni del dopoguerra. Fu Testa, grazie alle sue relazioni con i partiti di governo e l'amministrazione pubblica centrale a promuovere l'insediamento di importanti ministeri all'interno del'EUR (Ministero delle Finanze, Ministero delle Poste, sede dell'ENI, il Ministero della Sanità, sede della Cassa del Mezzogiorno, dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, dell'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale, del Banco di Roma e addirittura la sede della Democrazia Cristiana, in piazza don Luigi Sturzo).

Il centro direzionale non può ovviamente constare soltanto di impianti pubblici. È considerato anzi il peggiore indirizzo urbanistico quello di accatastare l'uno sull'altro fabbricati di grande mole in un solo aggregato edilizio, il quale, poco attraente durante il giorno, risulterebbe detestabile nelle ore notturne, perché tale da apparire in tutto e per tutto simile ad un

cimitero monumentale. Una persona molto in vista a Roma usò proprio questa infelice espressione nelle sue previsioni sull'EUR ed esse risultarono del tutto infondate perché tutto era stato preordinato per evitare tale inconveniente. Il segreto della riuscita dell'EUR è stato, infatti, quello di ravvicinare ed amalgamare edifici pubblici ed abitazioni private in un complesso unico ed inscindibile, di aspetto gradevole ed attraente.

Per raggiungere tale scopo all'EUR fu preziosa la realistica visione del Prof. Testa, e particolare merito suo e dei suoi collaboratori fu quello di attuare il tutto tempestivamente e bene. E ciò assume maggiore rilievo sapendo che l'Amministrazione municipale di Roma, allarmata dalla caotica formazione di nuovi quartieri, ha riconosciuto da tempo la necessità della creazione di centri direzionali (nel recente piano regolatore ne ha previsto la formazione in almeno tre località), ma che nessun inizio tangibile di attuazione di tale programma è stato finora realizzato.

Come durante il governatorato, Testa ebbe un ruolo fondamentale di cerniera, all'interno dell'arena di potere, tra potere politico nazionale, tecnostrutture burocratico-amministrative e attuazione pratica delle decisioni urbanistiche. Analogo ruolo Virgilio Testa lo svolse nella costruzione delle infrastrutture deputate allo svolgimento delle Olimpiadi del 1960. Anche in questo caso il milieu relazionale che collegava i partiti di governo, l'apparato amministrativo nazionale e la struttura amministrativa deputata all'attuazione aveva in Testa il legame relazionale capace di collegare tra loro le diverse arene di potere. L'insediamento di alcune attrezzature sportive dentro il perimetro

dell'EUR fu elemento di discussione con l'allora opposizione di sinistra che avrebbe preferito, in linea con le elaborazioni teoriche del periodo, concentrare questo insediamento nell'area orientale della città (Bruschi, Del Monaco, & Giovannelli, 2011). Ancora una volta lo sviluppo a sud ovest avrà la meglio e l'EUR, grazie all'attuazione di Testa, diventerà un tassello fondamentale dello sviluppo della Cometa di Roma.

4.6. Bernardino Marronaro

Difficile non incontrare nell'analisi delle arene di potere locali figure, come quella di Bernardino Marronaro, originariamente estranee al milieu relazionale romano ma divenute in breve tempo una soggettività idealtipica dell'imprenditore edile romano.

In un'arena sostanzialmente chiusa all'ingresso di persone che provengono dall'esterno, la presenza di imprenditori venuti a Roma senza arte ne parte e divenuti nel breve tempo di una generazione soggetti fondamentali nel complesso sistema decisionale locale, diventa un elemento analitico dal forte carattere epistemico.

Questi processi sono stati analizzati più dalla cinematografia che dalla letteratura scientifica. Emblematici sono in questa direzione i capolavori del cinema neorealista come "*C'eravamo tanto amati"* di Ettore Scola, dove Aldo Fabrizi recita il ruolo di Romolo Catenacci, vecchio capomastro divenuto un imprenditore edile senza scrupoli né cultura, capace solo di un rapporto autoritario ma compassionevole con i propri operai e di inaugurare ogni palazzina con il taglio di una porchetta acquistata per l'occasione. Figure come quella di Romolo Catenacci sono capaci di proiettare la propria immagine al di là della propria storia personale. Memorabile è il suo grido "io non muoro", frase provocatoria urlata al genero Gianni per rivendicare una sorta di immortalità, di eternità

della sua figura nella società italiana, restando comunque a rappresentare gli interessi di quel malaffare conservatore insensibile al progresso.

Anche nel panorama locale romano è facile incontrare queste figure ma manca però un'analisi scientifica seria dell'imprenditore edile romano che ne tracci anche un profilo culturale, sociologico, storico e biografico. Però l'analisi di queste soggettività è molto carente nella letteratura scientifica. Si tratta infatti di categorie e soggetti misconosciuti, spesso esemplificati in una pubblicistica fortemente aggressiva ma debole dal punto di vista scientifico. Mi riferisco in particolare ai classici della storia romana (Caracciolo, 1993; Insolera, 2001) che approfondiscono brevemente queste figure. Altri tentativi come quello di Porro, 1993 hanno provato a tracciare un profilo sociologico della classe dirigente locale, compresa quella imprenditoriale.

> *Io sono venuto a lavorare a Roma, la prima volta sono venuto garzone con le pecore, nel 1952. Poi sono andato per cantieri, a 15/16 anni ho iniziato a fare il manovale, poi il carpentiere, poi a 23/24 anni inizio a fare il cottimista dei cementi armati. Con le pecore io ero un semplice garzone non ero proprietario della terra per il pascolo. La prima area l'ho comprata nel 1961, a Torre Angela alla Borgata Andrè*

Il focus di questo lavoro si identifica con l'analisi delle relazioni interne all'arena di potere locale ma, avendo individuato una metodologia d'analisi legata alla lettura di alcune storie di vita, si cercherà di tratteggiare in questo capitolo una breve analisi storica e culturale della biografia di Bernardino Marronaro.

È inutile sottolineare il costante rapporto esistente tra Roma e l'Abruzzo, un rapporto che deriva da relazioni di dipendenza economica, di sfruttamento delle risorse agricole, di vicinanza territoriale e da solidi rapporti storici. Nella biografia di Bernardino Marronaro però è fondamentale l'analisi storica dell'attività pastorizia che utilizzava i grandi latifondi posti all'esterno del centro abitato romano come pascolo invernale per la transumanza delle pecore. Tale possibilità era data, ancora una volta, dalla particolare struttura della proprietà fondiaria romana, basata principalmente sul grande latifondo. Il passaggio fondamentale nella rottura della struttura latifondista fu quello della comparsa dei mercanti di campagna, figura storicamente legata ai momenti di declino delle grandi famiglie cardinalizie, gentilizie e papali. I mercanti di campagna, cioè il ceto sociale a cui appartenevano gli allevatori, divenuti in seguito mercanti, solitamente prendevano in affitto i grandi latifondi ecclesiastici o nobiliari. La loro estrema disponibilità di liquidità finanziaria permetteva di rispondere alla domanda di denaro proveniente dai proprietari dei terreni e di sfruttare una migliore capacità organizzativa nello sfruttamento dei suoli, finalizzandoli alle produzioni più richieste dal mercato e che richiedevano meno lavoro (come i cereali e la carne), che potevano essere realizzate in colture estensive praticate non più da piccoli proprietari o affittuari, ma da semplici braccianti o mezzadri (Mario Sanfilippo, 2005).

Il mercante di campagna di fine Ottocento, che sfruttò la nazionalizzazione delle proprietà ecclesiastiche e la crisi della nobiltà romana, fu l'antesignano del pastore abruzzese che acquistava o locava direttamente dalle vecchie famiglie patrizie o dai mercati di campagna, nuovi proprietari delle aree, grandi appezzamenti di terreno da dedicare al pascolo invernale delle pecore. Anche in questo caso è la particolare

struttura proprietaria del suolo romano e la sua caratteristica particolarità di riserva d'uso, prima agricolo, poi pastorizio infine edilizio, a rendere possibile l'ingresso nell'arena di potere di soggetti come Bernardino Marronaro.

Se prendiamo ad esempio la prima proprietà acquistata da Bernardino Marronaro l'acquisto viene fatto proprio da una di queste famiglie borghesi che avevano acquistato grosse aree dai principi Borghese, caduti in disgrazia. L'area del Torraccio, appartenuta prima ai Cenci, poi agli Aldobrandini ed infine ai Borghese, viene acquistata dalla famiglia borghese di Giuseppe Conforti. Marronaro acquistò il suo primo lotto proprio da uno dei figli di Conforti, tale Manlio. La frammentazione della originaria proprietà aristocratica permette a Marronaro di iniziare le sue prime operazioni, con uno spirito di avventura e pioneristico che permetteva anche a lui di iniziare la sua impresa imprenditoriale e di costruire le sue relazioni con i grossi costruttori.

> *Io allora ero un cottimista, prendevo un lavoro a cottimo, guadagnavo per investire poi i soldi nell'acquisto delle aree. Dopo 4-5 anni avevo 2-300 operai. Erano tempi che se avevi volontà facevi, perché era il tempo della ricostruzione, chi aveva un po' di intuito ci metteva poco a fare carriera. Però ognuno per sé.*
>
> *Il rapporto con i grossi per me è stato facile, perché io facevo per loro i cementi armati. Io ho lavorato con tutti per Marchini, Casini, Caltagirone, non mi e stato difficile costruire questi rapporti, anche se non mi accolsero tanto bene. Il salto di qualità l'ho fatto negli anni '80 con le vendite in blocco. Io ho sempre lavorato da solo, ho fatto i Piani di Zona solo perché in quel*

periodo non c'era lavoro, ma non sono iscritto all'ACER. Nei tempi buoni non serviva iscriversi all'ACER per lavorare, le banche erano aperte per tutti e si vendeva bene. Io però non ho mai discusso con nessuno e non ho mai litigato con nessuno.

Il milieu territoriale di origine ha un peso fortissimo. È sbagliato infatti riferirsi generalmente all'Abruzzo come terra d'origine, mentre più specifico è il riferimento ai singoli comuni d'origine di queste persone come ad esempio il comune di Amatrice, con Anacleto Gianni come esponente più illustre della tipologia del pastore divenuto costruttore –divenuto poi presidente del club calcistico dell'AS Roma- o come il comune di Pizzoli, comune da cui proviene infatti Bernardino Marronaro. Nel caso del comune di Pizzoli il numero delle imprese edili è impressionate arrivando al numero di 150 imprese, per lo più attive nel territorio romano, per un comune di soli 4500 abitanti circa (Bardanzellu, 2016).

Pizzoli era un comune di muratori, mentre Amatrice era un paese di proprietari terrieri, come i Gianni o gli Orazi, che hanno comprato la terra alla fine dell'Ottocento. A Pizzoli solo io guardavo le pecore ma da garzone. E poi tramite questi rapporti sono arrivato a Roma e ho iniziato a lavorare come molti miei compaesani. Eravamo tanti, e tutti lavoravamo a gruppi, ogni fabbricato c'erano 5-6 pizzolani che si mettevano insieme. Poi c'erano anche quelli che venivano da Forcella ma loro facevano gli appaltatori, strade e fogne. Io sono amico di tutti gli abruzzesi anche senza partecipare alle associazioni o cose del genere.

In questo caso ad attivarsi sono catene migratorie che legano i fenomeni di attivazione di flussi migratori a dinamiche relazionali locali sia per quel che riguarda il contesto di arrivo che per quello di partenza. Con questo termine si vuole sottolineare come un fenomeno complesso e sovraordinato rispetto al territorio come quello delle migrazioni interagisca invece fortemente con le specificità locali: i migranti non fluttuano in spazi indeterminati ma creano catene e legami tra luoghi precisi capaci di attivare complessi fenomeni di localizzazione di imprese e di investimento di capitali finanziari. In questo caso flussi di lavoro, investimento nel capitale fondiario e accumulazione di capitale finanziario intrecciano relazioni di difficile analisi e di complementarietà.

Le catene migratorie dimostrano l'esistenza di strategie migratorie familiari, capaci di coinvolgere i soggetti in trasferimento all'interno di più complessi processi economici e sociali. In questo caso la catena migratoria, derivante dai tradizionali processi della transumanza, di cui può considerarsi una evoluzione verso un permanente trasferimento, registra una strategia non tanto familiare ma comunitaria in cui sono compresenti nello stesso momento dinamiche conflittuali tra i soggetti in questione e deboli relazioni solidaristiche di emulazione, mutuo aiuto o di cooperazione interessata.

L'emigrazione abruzzese verso Roma è un fenomeno chiaramente di massa e non riferibile solamente a dinamiche locali di piccoli centri e affonda le proprie radici nel tempo. Nel censimento del 1901 a Roma il 7% della popolazione è immigrata dall'Abruzzo (nel comune di Foggia, altro comune importante nei processi di transumanza abruzzesi ci si ferma al 3%), e Roma è sempre stato il faro di un'immigrazione che attiva processi di terziarizzazione della struttura della manodopera

emigrante ma anche della struttura produttiva delle regioni di origine, grazie ai fenomeni legati alle rimesse finanziarie disponibili (Matteo Sanfilippo, 2013).

Di estremo interesse è però il fenomeno sociale dell'ingresso, all'interno delle élite locali, di soggetti esterni ai tradizionali circuiti di potere. In particolare a Roma questo ha significato l'affermazione di soggetti non tradizionalmente appartenenti al ristretto circolo dei proprietari terrieri. Difficile però si possa parlare comunque di un'arena aperta e democratica perché l'affermazione di tali soggetti non avviene sulla base di una competizione virtuosa capace di costruire nuove e migliori sintesi sulle politiche urbanistiche ma in uno spirito di emulazione e di perpetuazione delle tradizionali politiche urbanistiche. Anche i soggetti che provengono dall'esterno quindi non innovano le relazioni interne all'arena ma contribuiscono alla conservazione delle dinamiche tradizionali. L'ingresso dall'esterno è possibile ma solo se ci si conforma alla struttura relazionale già esistente e, come dimostra la storia di Marronaro, solo se si costruiscono relazioni episodiche con gli altri attori dell'arena e anche senza necessariamente costruire una proiezione pubblica.

> *A che mi serve sponsorizzare una squadra di calcio? Solo per farmi vedere? Io sono andato sempre d'accordo con tutti quanti, ma non partecipo a nessuna riunione, né associazioni, né sindacati. Mi sono sempre fatto gli affari miei. Io frequento gli altri colleghi costruttori solo per i consorzi, io non vado a pranzo con nessuno né a cena con nessuno.*
>
> *Io ho fatto sempre e solo residenziale né ho mai lavorato con il pubblico, i miei clienti sono le famiglie che devono comprare casa. Io i terreni li*

compravo già maturi, già pronti con la licenza, io sono costruttore, gli altri erano proprietari, più finanzieri quasi. Loro hanno acquistato i terreni per far pascolare le pecore due o trecento anni fa, io le pecore invece le ho comprate da poco solo per hobby.

5. Le arene di potere nei tre esempi selezionati

L'analisi delle storie di vita individuate ci aiuta nell'analisi delle arene di potere, così come individuate nella teoria di Lowi, a partire dalle policies promosse. Preliminarmente è necessario però domandarsi se effettivamente la teorizzazione di arene decisionali che si costituiscono di volta in volta rispetto a singole politiche possa corrispondere alla realtà e se abbia la capacità di rappresentare al meglio il caso romano. La risposta sembra essere positiva per due ordini di motivi: quello relativo alla stabilità delle coalizioni e quello invece relativo alla costruzione condivisa dell'agenda di governo.

I teorici del regime urbano individuano spesso nei casi studio selezionati luoghi formalmente costituiti e pubblicamente riconosciuti che rappresentano la concretizzazione del sistema di alleanze e coalizioni promosse da uno specifico regime urbano. Questa dimensione analitica risulta assente nel caso romano dove non sembrano esistere luoghi deputati alla mediazione tra interessi contrapposti e alla costruzione di coalizioni stabili nel tempo. Dalle biografie selezionate infatti emerge come il sistema di alleanze costituite all'interno del sistema di potere cittadino sia fortemente instabile e destinato a mutare continuamente con decisivi ed improvvisi cambiamenti di prospettiva dei singoli attori coinvolti.

Se si prende ad esempio la storia del PEEP è difficile individuare un luogo di coinvolgimento stabile nel tempo che coinvolga allo stesso tempo gli attori politici, quelli economici e quelli sociali. Come abbiamo visto, l'ISVEUR ha sostanzialmente operato su delega dell'amministrazione pubblica, divenendo un dipartimento della pubblica amministrazione gestito però dai privati. Anche la mobilitazione politica rispetto a questo tema cambia improvvisamente colore politico, dopo la vittoria delle sinistre alla

fine degli anni ’70 e il varo dei protocolli d’intesa di Petroselli, che si ritrova ad attuare le scelte urbanistiche varate dalle giunte democristiane solo pochi anni prima. La stessa vittoria dello schieramento di centrosinistra nel 1993 nasce in contrapposizione alle scelte avviate dalle giunte rosse, soprattutto nell’attuazione delle politiche per l’edilizia economica e popolare.

Non è raro che le scelte urbanistiche, solo dopo poco tempo, divengano figlie di nessuno, senza quindi una mobilitazione politica che ne curi l’attuazione, ne difenda gli interessi diffusi e ne rivendichi i risultati, un po’ come successo con la scelta del Sistema Direzionale Orientale o con l’attuazione del quartiere dell’EUR. In questo senso il caso romano non sembra analogo a quello di altre città che meglio si adattano alla teoria dei regimi urbani. In questo caso quindi analizzare il sistema decisionale sciolto dai legami con i singoli oggetti della decisione rischia di fotografare astrattamente relazioni tra i soggetti senza misurarne l’efficacia dal punto di vista decisionale.

Analoga instabilità è possibile ritrovarla nell’agenda politica promossa. Caratteristica dei regimi urbani è quella di agende di governo condivise su cui ci sia consapevolezza pubblica e condivisione. Anche in questo caso la mutevolezza e l’instabilità del caso romano ci obbligano ad inversione epistemologica che non parta dall’analisi del sistema coalizionale cittadino. A differenza di altre città, infatti, non esistono documenti condivisi sostenuti da ampie coalizioni di soggetti. Anche in questo caso i documenti programmatici cittadini si trasmettono tra i diversi attori senza che vi sia un reale e condiviso sostegno alle singole agende di politiche urbanistiche. Anche la costruzione delle agende politiche soffre di un alto tasso di instabilità e conflittualità. Nel caso per esempio della mobilitazione degli abusivi l’agenda politica conseguente è

un'agenda costruita su una forte conflittualità con gli altri attori. Tale conflittualità è determinata da una mobilitazione dal basso che impone dentro l'arena la presenza di soggetti sociali la cui azione non è condivisa dagli altri attori. La mancanza di tale condivisione però non determina l'insuccesso di questa agenda che si trasmette a singoli attori che la promuovono senza che però ci sia un'agenda condivisa che costruisca una coalizione stabile intorno al tema.

Le agende politiche devono essere riconsiderate non come un set di politiche individuate per l'attuazione di determinate scelte urbanistiche ma come elementi discorsivi che vivono all'interno delle arene di potere. Sono quindi elementi della costruzione delle relazioni degli attori operanti all'interno dell'arena con altri attori. Sono in un certo senso un elemento differenziale del potere urbano o meglio uno strumento per la trasformazione delle relazioni di potere più che per il loro consolidamento. I discorsi pubblici degli attori all'interno dell'arena acquisiscono quindi un ruolo fondamentale nella nostra analisi, proprio per il loro ruolo di piattaforma conflittuale di costruzione di relazioni all'interno dell'arena. Nel caso romano sembra proprio difficile individuare un minimo comune denominatore all'interno delle diverse scelte urbanistiche. Se generalmente il superamento dell'impostazione monocentrica dovuta alla presenza di una grande centro storico è un valore da sempre ricercato nelle scelte urbanistiche della Roma moderna e contemporanea (anche se con elementi differenziali come documentato in Quilici, 2007), la costruzione di una cornice di senso comune e di un set di politiche conseguenti non è elemento condiviso, ma al contrario elemento relazionale legato al differenziale di potere del sistema cittadino.

5.1 I discorsi pubblici sul policentrismo a Roma

Il policentrismo abita i discorsi pubblici a Roma da molto tempo. Ma le modalità operative di questa presenza sono state diverse nel tempo.

La costruzione dei discorsi pubblici che hanno accompagnato, guidato, sostenuto o costruito le politiche territoriali romane sono chiaramente collegati ai sistemi che compongono l'arena decisionale romana. Non si può capire cosa è una politica pubblica se non si sa come si è sviluppata, chi l'ha sostenuta, quali risultati ha dato ma soprattutto senza studiare il legame tra i processi, gli attori e gli esiti sperati ed ottenuti.

"La storia dei piani regolatori di Roma è la storia politica di questa città"[8], e attraverso lo studio delle politiche territoriali messe in campo negli anni è possibile individuare e studiare il sistema politico di riferimento. *Policies* e *politics* sono legati tra loro dal discorso pubblico, concepito come articolazione produttiva di potere e sapere. In questo schema il discorso pubblico rappresenta l'elemento di retroazione tra *policies* e *politics*, capace di costruire il sistema di relazione tra questi due campi di azione. Si parte quindi dalla tipologia di politica messa in campo, si individua poi il sistema politico di cui esso è costituivo e si analizza infine il discorso pubblico che la *politics* costruisce intorno alle *policies*. In questo caso si fa riferimento al quadro concettuale elaborato da Lowi (Lowi, 1964b) sulle arene decisionali ed in particolare al legame tra le *policies* e *politics*. Per Lowi sono le *policies* a costituire la *politics* dove le *policies* individuano i problemi e la posta in gioco, individuando quindi la variabile indipendente del processo decisionale, mentre la variabile dipendente diviene la *politics* ossia le caratteristiche dell'arena

[8] Intervista dell'autore a Vezio de Lucia

decisionale, la forma del network, le tipologie di attori che partecipano, la conflittualità delle relazioni, etc.

Nei casi di cui abbiamo parlato in precedenza questa analisi non potrà quindi prescindere dalle politiche individuate e solo successivamente potrà analizzare il sistema politico da cui scaturisce. L'analisi del discorso che accompagna questa relazione tra i due campi d'azione però potrà mettere in luce gli elementi strutturali di entrambi.

5.2 La costruzione del quartiere EUR

5.2.1 Lo sviluppo a Sud-ovest, dalla modernizzazione di Nathan al sogno mussoliniano

La dinamica dello sviluppo urbano a Roma si è costruito da almeno un secolo nel contrasto tra l'est e l'ovest della città, che si sono costituiti alternativamente negli anni come luoghi della pianificazione urbanistica e nella sua realizzazione spontanea fuori dal piano. Il dialogo tra l'oriente e l'occidente cittadino ha inizio sin dal piano del Sanjust del 1909 che indica nella zona sudoccidentale della città la linea di sviluppo preferenziale della nuova espansione fuori dalle mura. Testaccio, Ostiense e San Saba diventano il nucleo fondamentale di una nuova Roma industriale nella sua struttura economica, popolare in quella demografica e borghese nella struttura della produzione. Ernesto Nathan, sindaco dell'epoca, volle appositamente chiamare persone estranee all'ambiente capitolino ed appartenenti alla borghesia produttiva settentrionale per disegnare una nuova politica urbanistica che contrastasse il partito romano dell'aristocrazia e della proprietà fondiaria. Fu soprattutto grazie all'utilizzo massiccio della seconda legge Giolitti su Roma, la legge 502 del 1907, che il Comune cercò di costituire un fondo di aree

pubbliche capaci di garantire uno sviluppo urbanistico autonomo rispetto alle pressioni dei proprietari fondiari. Fu un periodo di grandi scontri con il blocco d'interessi rappresentato dal partito romano, costruito intorno alla valorizzazione della rendita fondiaria. Con le elezioni del 1914 il tentativo di Nathan di importare a Roma una struttura della produzione economica di tipo produttivo-borghese e non basata solo sulla rendita speculativa, fu bloccato dalla vittoria del blocco conservatore.

Fino a quel momento la giunta Nathan utilizzò ogni opportunità offerta dalle leggi Giolitti per Roma per costruire un largo demanio di terre pubbliche su cui pianificare la costruzione di un'ampia zona industriale nella parte sud occidentale della città, tra l'Aventino e l'Ostiense. Rapidamente Roma si dotò di moderne infrastrutture industriali, la più importante delle quali fu la centrale termoelettrica municipale voluta fortemente dall'assessore Giovanni Montemartini ed entrata in funzione nel 1912.

Poco oltre la centrale furono edificati i Magazzini Generali, il Gazometro di San Paolo, il Mattatoio Generale oltre ad una lunga serie di industrie private, tra cui la "Società colla e concimi" e l'industria alimentare "Mulini e Pastifici Biondi", la "Società ferramenta Cantini" e la "Società romana formaggio pecorino", ubicate nell'area ferroviaria adiacente il porto fluviale.

Utilizzando le leggi Giolitti per Roma, Nathan non si limitò solo alle realizzazioni industriali nel quartiere Ostiense ma cercò di avviare lo sviluppo di quella grande parte di territorio che si estendeva dall'Ostiense fino alla costa, anche grazie alla progettazione di una ferrovia tra Roma ed il mare che sarebbe stata costruita solo negli anni '20 (Caracciolo, 1993, Vidotto, 2002).

Dopo la conclusione dell'esperienza di Nathan, non si bloccò la pianificazione di una zona industriale nell'area sudoccidentale della città. Nel 1918 entrò in vigore la convenzione tra lo Stato e l'Amministrazione Comunale per la costruzione di un nuovo porto a Ostia. L'anno seguente per dare un forte impulso alla politica di espansione della città verso il mare nasceva lo S.M.I.R. (ente autonomo per lo Sviluppo Marittimo ed Industriale di Roma). Nello stesso decreto si individuava un ulteriore ampliamento della zona industriale, che andava ad aggiungersi a quella, già ampia, prevista dal piano regolatore del 1908. Erano quindi previste tre aree: la prima zona industriale che ricalcava i limiti di quella prevista dal piano del 1908; la zona industriale intermedia lungo la via Ostiense ed il Tevere fin quasi ad Ostia antica; la terza zona industriale che interessava il litorale (Di Majo & Insolera, 1986).

L'Ente, che avrebbe dovuto realizzare e gestire un notevole numero di opere, ebbe in realtà vita breve cessando la sua attività nel 1923 a seguito della politica di scioglimento degli Enti Autonomi varata dal governo fascista.

Nel giugno 1936 viene accolta dal Bureau International des Expositions la domanda italiana di organizzare l'esposizione universale per l'anno 1941. La data dell'evento successivamente slittò all'anno 1942, coincidendo con il ventennale del regime. L'operazione E42 (il nome che fu dato all'esposizione) fu il risultato di un insieme di decreti legislativi che permisero di espropriare un'area molto più vasta di quella direttamente occupata dall'Esposizione. Si trattava di un progetto di sviluppo urbanistico non legato alla temporaneità dell'Esposizione, caratterizzato dal fatto che segnasse, seguendo le impostazioni precedenti, la direttiva dell'espansione urbanistica della città verso il mare (Insolera, 2001).

A bloccare l'espansione verso sud-ovest del quartiere industriale che si era appena costituito, con l'edificazione delle infrastrutture comunali citate prima, fu anche la scelta del regime fascista di una diversa strategia di sviluppo territoriale. Infatti la costruzione dell'EUR bloccava naturalmente lo sviluppo industriale in direzione sud-ovest. Non rimaneva altro che dichiarare formalmente conclusa l'esperienza della zona industriale lungo la via Ostiense e questo avvenne con la Legge 6 febbraio 1941, n. 346 che istituiva una zona industriale nei pressi della località Tor Sapienza - Grotte Celoni. Dopo settanta anni aveva termine un'esperienza che tra accelerazioni e frenate era comunque destinata a lasciare il passo all'edilizia residenziale, unica industria trainante della Roma post-unitaria (Pagnotta, 2009).

Est e ovest della città si invertirono i ruoli e lo sviluppo industriale cittadino si indirizzò lungo la direttrice orientale. Il cambiamento di prospettiva si sedimentò su un grande numero di imprese edili, cave ed imprese artigianali di lavorazione del marmo che erano presenti da tempo nella zona orientale della città (Pagnotta, 2009).

La legge del 1941 permetteva al Comune di espropriare i terreni a prezzi agricoli aggiornati al triennio precedente, di cedere le aree alle industrie che ne avessero fatto richiesta e con le risorse ottenute dalla cessione delle aree si sarebbe proceduto con l'infrastrutturazione della zona industriale. Inoltre erano previste sostanziose agevolazioni fiscali e contributi del governatorato. L'est sostituisce l'ovest ed il baricentro cittadino inizia a spostarsi, in un dialogo continuo, da una parte all'altra della città. Il dibattito tra l'est e l'ovest della città affondava le proprie radici anche nel dibattito urbanistico che, dalla rielaborazione del piano del Sanjust, avrebbe portato poi

al varo del nuovo piano del 1931. Ma a influire furono anche i cambiamenti istituzionali nel meccanismo di governo della politica romana (Salvatori, 2006).

Le libere elezioni lasciano il passo all'istituto del governatorato che avrebbe dovuto risolvere l'annoso rapporto tra lo stato nazionale e la sua capitale. Il governatorato, con a capo un governatore di nomina governativa, aveva poteri paragonabili a un ministero e una struttura tecnico-burocratica, rappresentata soprattutto in seno al segretariato generale (Alberto Mancini e Virgilio Testa su tutti, ma tra i tecnici Munoz, Maccari e Salatino), che avrebbe dovuto costituire l'élite amministrativa al servizio del governatore. Uno degli obiettivi principali del governatorato era di costruire una politica urbanistica adeguata alla costruzione e allo sviluppo della Roma nuova capitale dell'impero. Già nel 1923 l'ufficio tecnico comunale fu incaricato di studiare una riforma del Piano del Sanjust ed elaborare una variante generale che ne modificasse le strutture caratteristiche (Caracciolo, 1993, Vidotto, 2006, Insolera, 2001).

I lavori dell'ufficio tecnico comunale furono affiancati dai lavori di una commissione, composta tra gli altri da Gustavo Giovannoni e Marcello Piacentini. I lavori della commissione e dell'ufficio tecnico comunale si svolgevano all'interno di un regime che vedeva nella capitale lo scenario ideale per le intuizioni urbanistiche di Mussolini, basate sulla continuità della "romanità" della capitale. Perché Roma diventi la capitale del fascismo occorre ricollegarsi agli splendori imperiali, fare piazza pulita di ciò che si è realizzato nei secoli:

> *continuerete a liberare il tronco della grande quercia da tutto ciò che ancora lo intralcia. Farete dei varchi intorno al teatro Marcello, al*

Campidoglio, al Pantheon; tutto ciò che vi crebbe attorno nei secoli della decadenza deve scomparire. Voi libererete anche dalle costruzioni parassitarie e profane i templi maestosi della Roma cristiana. I monumenti millenari della nostra storia debbono giganteggiare[9].

Ma la variante generale al piano del 1909 ebbe un singolare destino, perché non venne mai adottata seppur guidò ed influenzò molte delle scelte urbanistiche degli anni futuri (Rossi, 2012). La Variante sancisce il definitivo superamento del Piano del 1909. è dimensionata per una città di 1.300.000 abitanti (Palazzo 2009). Le palazzine sono definitivamente considerate un tipo edilizio di uso assai diffuso mentre le previsioni relative ai villini sono ridimensionate. L'altezza degli intensivi è confermata a 30 m e resterà tale fino al Regolamento edilizio del 1934 che la stabilirà variabile tra 25 e 35 m in funzione della larghezza delle strade. Nonostante le posizioni di Giovannoni vengono previsti molti sventramenti nella città storica, dei quali fortunatamente se ne realizza solo una parte: le demolizioni intorno all'Augusteo, quelle per l'attuale corso Rinascimento, per la via del Mare alle pendici del Campidoglio, per "liberare" i Fori Imperiali e realizzare Via dei Fori Imperiali. Per la viabilità cittadina erano previsti tre anelli concentrici, con quello più esterno largo 50 metri che definiva grosso modo il limite delle edificazioni previste. La Variante prevedeva ampie zone industriali nel quadrante sud, lungo la via Ostiense, sulla riva sinistra del Tevere, e nell'area di Pietra Papa, sulla riva destra. Nell'ansa del Tevere a valle della Basilica di S. Paolo era previsto un nuovo porto fluviale.

[9] Discorso pronunciato da Benito Mussolini in Campidoglio per l'insediamento del primo Governatore di Roma il 31 dicembre 1925.

Alla dicotomia interno ed esterno, su cui Sanjust aveva costruito il piano del 1909, la variante generale in preparazione sostituiva la dicotomia tra centro e periferia (Rossi, 2012, Insolera, 2001, Vidotto, 2002). Alla città vecchia, dove avrebbero dovuto concentrarsi le sedi dei ministeri e della politica nazionale, si contrapponeva una zona di ampliamento della nuova metropoli, situata lungo la zona sud est della città. Alcune scelte prendevano le mosse dalle riflessioni di Piacentini sull'organicità della Grande Roma che, partendo dalle funzioni strutturanti di piazze e grandi arterie, avrebbe dovuto riunire la Roma papale, la Roma umbertina e la nuova Roma moderna (Rossi, 2012).

Negli anni successivi al lavoro propedeutico alla variante generale la discussione urbanistica romana si concentra soprattutto tra l'impostazione del GUR ed il gruppo de La Burbera. GUR, il Gruppo Urbanisti Romani composto tra gli altri da Piccinato, Cancellotti, Nicolosi e Piacentini, nel 1929 propose, in occasione del Congresso della International Federation for Housing and Town Planning, un piano che spostava al di fuori della città storica alcune delle funzioni urbane (Insolera, 2001). Il GUR pianificò la costruzione di alcune città satelliti, da situarsi nella zona dei Castelli Romani, collegate alla città per mezzo di veloci vie di trasporto pubblico. A separare i nuovi nuclei dalla città consolidata avrebbe dovuto provvedere il sistema ambientale costituito da una vera e propria cintura verde. Il gruppo de La Burbera invece, riprendendo alcune riflessioni di Piacentini sulla monumentalità strutturante, proponeva invece un piano basato sull rifunzionalizzazione del centro storico, attraverso la costruzione di un cardo ed un decumano moderni intorno al quale ricostruire la centralità del centro storico (Insolera, 2001).

Nessuno dei due gruppi avrà la fortuna di firmare il nuovo piano. Nel 1930 il Governatore, il principe Boncompagni Ludovisi, nomina una Commissione, per la redazione del nuovo Piano regolatore. Ne fanno parte, tra gli altri, Giovannoni, Piacentini, Muñoz e altri rappresentanti degli Ingegneri e degli Architetti. Il progetto di Piano è presentato a Mussolini nell'ottobre del 1930 e viene approvato nel 1931 (Insolera, 2001, Vidotto, 2006, Samperi, 2008). Il piano regolatore del 1931 non risolse la tensione tra il GUR ed il gruppo de La Burbera continuando a caratterizzarsi soprattutto per un'espansione a macchia d'olio, la cui protagonista, la palazzina romana, diverrà poi il prodotto ideal-tipico dell'edilizia romana (Clementi & Perego, 1983).

5.2.2 Dall'alto ricercando grandezza

La politica territoriale del fascismo fu quindi basata su due caratteristiche fondamentali: l'eterogenesi delle scelte, dettata da una verticalizzazione del potere in grado di imprimere forti scelte con un impatto notevole sullo sviluppo territoriale futuro, e la volontà di grandezza che caratterizzò gli interventi dell'epoca.

L'EUR deve proprio a queste due caratteristiche la sua nascita e il suo sviluppo. Le motivazioni legate alla scelta dell'area rimangono oggi sostanzialmente autonome da altri contesti interpretativi. Fu proprio Mussolini a scegliere l'area, a seguito di un sopralluogo il 20 Ottobre con Virgilio Testa, segretario generale del Governatorato di Roma, su un'area che il duce dichiara di non aver mai visto prima (Insolera, 2001). Furono quindi scartate le ipotesi che aveva proposto Giuseppe Bottai e, seppur un ruolo fondamentale nella scelta lo ebbe Virgilio Testa (Di Majo & Insolera, 1986), si può affermare che la localizzazione di questo intervento è sostanzialmente un'idea di

Mussolini, legata soprattutto al paradigma che aveva imposto allo sviluppo territoriale della Capitale basato sullo slogan "Roma al mare":

> *Ricordo che quando nell'aprile 1924 mi faceste l'onore di accogliermi fra i cittadini di Roma, vi dissi che i problemi della capitale si dividevano in due grandi serie: i problemi della necessità e quelli della grandezza [...] Quindi la terza Roma si dilaterà sopra altri colli, lungo le rive del fiume sacro, sino alle spiagge del Tirreno.*[10]

Ma il discorso urbanistico che l'EUR costruisce nel mondo politico è destinato ad uscire fuori dai confini della capitale e sembra essere rivolto soprattutto all'estero. Se la decisione calata dall'alto è finalizzata a rilevare la verticalizzazione del potere e il controllo del regime sulla società italiana e anche sulla forma fisica dove essa vive, la volontà di grandezza ha una duplice finalità. è un messaggio rivolto all'interno che sottolinea le capacità del governo fascista di costruire la "terza Roma, vasta, ordinata e potente"[11] e rassicura i cittadini della bontà del regime, ma allo stesso tempo è una minaccia soprattutto rivolta all'esterno. La costruzione del quartiere EUR:

> *è il primo atto di una grande mobilitazione: i pochi, i molti, i troppi che oltre frontiera si abbandonano agli isterismi del momento, non si allarmino al suono di questa parola. Si tratta di una mobilitazione civile, pacifica, senz'armi, all'infuori di quelle del lavoro impugnate da quindicimila operai;*

[10] Discorso pronunciato da Benito Mussolini in Campidoglio per l'insediamento del primo Governatore di Roma il 31 dicembre 1925.
[11] Il riferimento è sempre al medesimo discorso.

si tratta di iniziare uno sforzo sistematico e di coordinare tutte le energie nazionali perché l'Esposizione mondiale del 1942 sia degna di Roma, dell'Italia fascista e del titolo di "Olimpiade delle civiltà" col quale viene annunziata al mondo.[12]

Nell'Italia fascista, gran parte della lotta per l'egemonia nel discorso pubblico ha avuto luogo nella sfera pubblica, nelle strade e nelle piazze delle città della penisola. Tale dimostrazione di volontà è avvenuta sia con la mobilitazione fisica di migliaia di uomini, dalle violenze di piazza alle grandi dimostrazioni e manifestazioni di massa degli anni '20 e '30, sia attraverso la costruzione di poderosi apparati propagandistici effimeri e la pianificazione di una scena urbana architettonicamente grandiosa. Questo sistema di occupazione fisica dello spazio costruisce il carattere pubblico del potere fascista nella scena urbana (Ghirardo, 1996).

La pianificazione urbana e l'architettura hanno fornito al regime fascista la struttura di senso necessaria a costruire il consenso. L'egemonia culturale è conseguita dal fascismo attraverso una numerosa serie di attività non coercitive che hanno luogo soprattutto nelle città, che in quegli anni divenivano l'arena dentro la quale si sviluppano i più importanti processi politici e sociali. Questo sistema era costruito soprattutto sul binomio sorveglianza/spettacolo (Ghirardo, 1996). Due erano dunque le strategie messe in campo per il controllo dello spazio pubblico: la prima ha comportato la costruzione di nuovi edifici, il rimodellamento di quelli vecchi e la riconfigurazione dei tessuti urbani

[12] Discorso pronunciato da Benito Mussolini in Campidoglio per la presentazione dell'Esposizione Universale del 1942 il 20 Aprile 1939.

attraverso profonde trasformazioni soprattutto sulla rete strutturale fondamentale (strade, piazze, reti di trasporto; la seconda era basata su interventi sulla scala minuta (effigi, busti, intitolazioni) e su installazioni effimere o temporanee (Ghirardo, 1996).

L'EUR rappresentò perfettamente l'autorappresentazione di Roma, e di conseguenza di tutta l'Italia, come potenza tra le potenze. Tra l'altro il titolo dell'esposizione universale era "Olimpiadi della Civiltà", che rifletteva perfettamente sia l'aspirazione italiana di appartenenza al rango superiore delle nazioni civilizzate sia il senso di competizione evocata dagli eventi sportivi. Per ospitare le "Olimpiadi della Civiltà", che riguardavano la cultura, le arti e la storia di un popolo, il governo italiano mirava a reclamare la parità della propria civiltà nazionale, se non addirittura la superiorità. L'EUR era destinato a diventare una fondazione in qualche modo coloniale, nel senso che ha sviluppato ed ampliato un progetto nazionale di autorappresentazione della propria civiltà (Fuller, 1996).

Progettisti ed amministratori hanno costruito l'EUR come una città di fondazione coloniale dove però la questione della differenze razziale era già risolta. Le città di fondazione fascista, come abbiamo visto in precedenza, sono città che costruiscono una forte differenza e gerarchia territoriale, anche con forti dialettiche tra il rurale e l'urbano (Pagano, 2008, Mioni, 1980). In questo senso l'EUR è un pezzo del discorso colonialista italiano, che da Roma dialoga continuamente con il mondo intero: con le nazioni nemiche, le nazioni alleate e con i popoli colonizzati. Proprio come una città coloniale, l'EUR nasce de-storicizzando il contesto. Nasce in un'area non urbanizzata, calata dall'alto e senza dover fare i conti con nessuna preesistenza. Nello stesso periodo il regime fascista procedeva nel centro cittadino con gli sventramenti e con la pulizia, dagli

errori del passato delle vestigia romane. Nella costruzione dell'EUR invece pianificatori e architetti operavano nel contesto a-storico dell'area delle tre Fontane. Ma nella costruzione del quartiere la scelta fu quella di un legame fortissimo con la storia. L'area ha subito quindi un processo di storicizzazione, divenendo il luogo dove il regime poteva rappresentare il passato della civiltà nazionale italiana (Fuller, 1996). è la premessa iniziale di un terreno vergine da colonizzare che permette all'EUR di divenire un luogo in cui la storia passata precipita nell'attualità del reale, chiaramente in modo selettivo, per poter sostenere il discorso fascista sulla superiorità della civiltà nazionale. A differenza però delle città coloniali, l'EUR non ha avuto bisogno di alcuna mediazione storica con il contesto né di nessuna negoziazione identitaria con altre differenze. L'EUR è stato un luogo capace di concentrare il passato ed il futuro di una città sia nei singoli edifici che nella sua struttura urbana.

Il fascismo attuò quindi una politica che potremmo chiamare provvisoriamente policentrica in un'ottica tipicamente moderna e modernista. La metropoli fascista era la metropoli capitale di un impero coloniale, impegnata nella costruzione dello stato nazione e nei processi di verticalizzazione del potere, anche territoriale. La costruzione di centri di potere territoriale esterni ai tradizionali centri di potere non viene attuato in un'ottica di ridistribuzione del potere e di cancellazione delle gerarchie territoriali, ma esclusivamente in un'ottica di redistribuzione funzionale che continua ad esasperare le differenze tra centro e periferia, le zone di influenza della metropoli e l'asimmetria del potere territoriale.

5.3 L'elaborazione del Sistema Direzionale Orientale

5.3.1 Ancora una volta fuori dal centro

Le discussioni sull'aggiornamento del piano del 1931 prendono le mosse ancora una volta dalle due tensioni che caratterizzarono la pianificazione urbanistica romana sin dall'unità d'Italia e attraverso tutto il secondo dopoguerra, fino all'ampia discussione che avrebbe portato al piano del 1965 (Pagnotta, 2014).

Ancora una volta si dibatte della costruzione di un centro fuori dal centro e della localizzazione che questo centro deve assumere. Ritorna il dibattito tra l'est e l'ovest della città come direttrice prioritaria di sviluppo urbanistico, capace di fermare lo sviluppo a macchia d'olio e di costituire quel nuovo centro di gravitazione esterno all'area tradizionale di attrazione urbana fino a quel momento saldamente ubicato all'interno della mura aureliane (Zevi, 2006).

A dare il via a questo dibattito è l'amministrazione guidata da Rebecchini, caratterizzata durante i propri anni di governo dallo scandalo delle grandi speculazioni, la più famosa delle quali fu quella dell'Hotel Hilton sulla collina di Monte Mario (Pagnotta, 2006). Ma fu proprio un ordine del giorno di quella giunta, approvato successivamente dal Consiglio Comunale, a definire i principali assi di lavoro per la redazione nuovo PRG e a dare gli indirizzi per la redazione del piano: tutela del centro storico, anche trasferendo altrove funzioni direzionali; due direttrici di crescita a est verso i colli Albani e a sud verso il mare; zone industriali concentrate tra le vie Tiburtina e Prenestina (Pagnotta, 2014, Insolera, 2001).

Il modello decisionale che porterà alla redazione del piano viaggia contemporaneamente su tre binari (Pagnotta, 2014):

1. Prioritariamente viene coinvolto il Consiglio Comunale che nel maggio del 1954 conferma gli indirizzi generali del piano ideati dalla giunta. Dopo questo primo atto di indirizzo il consiglio sarà sempre chiamato ad adottare le varie versioni del PRG che verranno preparate in quegli anni ma soprattutto decide di bocciare la prima versione elaborata da una commissione tecnica e di affidare il compito di redigere una nuova bozza alla giunta comunale. L'instabilità politica degli anni successivi provocherà numerosi cambi di rotta e diverse proroghe ai termini di scadenza delle varie versioni del PRG.
2. Un secondo livello di governo è quello costituito dalla commissione dei 79, organo misto tecnico-politico che avrebbe dovuto coinvolgere nella redazione del piano le forze sociali ed imprenditoriali della città. Il lavoro di questa commissione alla fine non si rivelerà fondamentale nel percorso verso la redazione del nuovo PRG, ma sarà un'importante camera di compensazione degli interessi capaci di influenzare le scelte finali.
3. Il livello di governo che alla fine si rivelerà fondamentale nella costruzione del nuovo PRG è quello composto dai tecnici che, attraverso varie commissioni, verranno coinvolti nel processo. La prima commissione, detta Comitato di Elaborazione Tecnica, accompagna il processo sin dall'inizio, seppur la sua proposta verrà bocciata dal Consiglio Comunale nel 1958. Tale commissione era composta da E. Lenti,

R. Marino (Ordine degli Ingegneri); L. Piccinato, V. Monaco (Ordine degli Architetti); L. Quaroni, S. Muratori (Istituto di Urbanistica); G. Nicolosi (Facoltà di Ingegneria); E. Del Debbio (Facoltà di Architettura) e dall'assessore all'Urbanistica (prima Storani e poi D'Andrea).

Altri cinque tecnici (Piccinato, Fiorentino, Lugli, Passarelli, Valori) verranno nominati dal ministro Sullo quando il piano varato dal Consiglio Comunale verrà bocciato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici imponendo di rivedere drasticamente il piano della Giunta. Anche questa versione del piano, molto simile alla versione elaborata dal CET, verrà bocciata dal Consiglio Comunale che affiderà il compito di elaborare la versione definitiva all'ufficio speciale per il piano regolatore dell'amministrazione capitolina. Sarà questa la versione definitiva del piano che verrà approvata il 18 dicembre dal Consiglio Comunale e che dopo tre anni, il 16 dicembre 1965, con alcune modifiche tra le quali l'ampliamento del parco dell'Appia antica, verrà definitivamente approvata dal Presidente della Repubblica (Pagnotta, 2014).

Sia il CET che il gruppo dei cinque saggi nominati da Sullo, concordavano sulla necessità di costruire un asse attrezzato intorno al quale sviluppare il Sistema Direzionale Orientale. Il tracciato di quest'arteria di rango autostradale doveva costituire l'attrezzatura di riferimento lungo la quale insediare, nel settore compreso tra la via Nomentana e la via Appia Nuova, la nuova centralità direzionale lineare di Roma, ovvero un continuum di uffici - quasi esclusivamente ministeri, aziende dello Stato ed enti pubblici - accessibili dai diversi svincoli predisposti sull'itinerario. La sistemazione di questi "apparati" ai margini dell'arteria avrebbe dovuto generare uno skyline di grande effetto e punteggiato da "veri" grattacieli, in grado di stagliarsi nell'orizzonte urbano

(Zevi, 2006). L'asse attrezzato non verrà mai realizzato, mentre lo SDO rimarrà uno dei temi che più animerà il dibattito urbanistico romano senza arrivare mai alla conclusione.

4.6. Le "patate" del PEEP, sempre più fuori dal centro

Nel 1962 il piano è stato appena adottato e inviato alle amministrazioni centrali per il decreto di approvazione, ma con la nuova politica per la casa inaugurata con la legge 167 dello stesso anno avrebbe avuto inizio la lunga serie di varianti al piano che avrebbero portato la città ad espandere i propri confini al di là dei confini appena stabiliti (Cresme, 2007). Ma non si tratta solo di espansione a macchia d'olio. Infatti la politica urbanistica del secondo PEEP è costruita intorno al principio della ricucitura dei quartieri abusivi con la città pianificata. Anche in questo caso, seppur in risposta ad un fenomeno esogeno e rincorrendo l'urbanizzazione già compiuta, obiettivo dei piani era portare Roma fuori dal centro, costruendo quartieri che avessero al proprio interno tutte le dotazioni necessarie, oltre alla presenza della funzione predominante della residenza.

In particolare l'approvazione della legge 167 del 1962 obbliga il Comune di Roma a dotarsi di un Piano per l'Edilizia Economica e Popolare, adottato in variante generale al PRG il 26 febbraio 1964, che avrebbe modificato profondamente lo sviluppo urbanistico della capitale. Con una previsione di 712.000 stanze su 5.179 ha e 70 piani di zona è di gran lunga il più grande Piano per l'Edilizia Economica e Popolare varato in Italia. Il duplice obiettivo del PEEP è quindi quello di rispondere alla necessità di case a buon mercato per migliaia di cittadini ma anche quello di essere "un formidabile mezzo per condurre, finalmente, la ristrutturazione e lo sviluppo della città su nuove basi tecniche, sociali ed economiche" (Cresme, 2007).

In realtà il bilancio del PEEP sarà un bilancio largamente al di sotto delle aspettative, almeno sotto il profilo urbanistico. Se migliaia di cittadini hanno avuto, in seguito al varo del PEEP, accesso alla casa, i quartieri costruiti nell'ambito del PEEP sono quartieri specializzati nella sola funzione residenziale. Le aree destinate a servizi saranno destinate a rimanere incompiute, i quartieri risulteranno edificazioni isolate dal resto della città, la ricucitura con le aree abusive si risolverà in una mera giustapposizione di quartieri senza riuscire in alcuna razionalizzazione delle linee di sviluppo della città (Clementi & Perego, 1983).

A essere premiate saranno, come negli anni precedenti, la direttrice meridionale e quella orientale. Nel quadrante sud infatti è localizzato il 44% delle previsioni, in quello est il 28%, in quelli nord e ovest rispettivamente il 19% e il 9%. Anche il PEEP quindi privilegia la crescita verso il mare (Cresme, 2007).

La realizzazione effettiva del PEEP sarà diversa dalle previsioni iniziali. Nei primi anni a partire sarà solo il piano di zona di Spinaceto e per molti anni l'industria edilizia romana continuò ad edificare nelle zone D del piano regolatore fino all'esaurimento della capacità edificatoria.

Solo all'inizio degli anni '70, dieci anni dopo il varo del piano, l'industria edilizia si orienta sullo sviluppo dei piani di zona della legge 167. Dopo circa 15 anni, nel 1985, il Consiglio Comunale di Roma varò il secondo Peep. Il primo piano prevedeva la realizzazione di circa 712.000 stanze, che furono ridotte successivamente a circa 474.000 (Comune di Roma, 1981). Il secondo piano, non essendo stati portati a termine gli interventi previsti nel 1962, comportava alcune modifiche ed integrazioni rispetto al precedente (Comune di Roma, 1986). In particolare il secondo piano confermerà solo il

60% delle stanze inizialmente previste. Al momento dell'approvazione del secondo piano le stanze realizzate saranno 273.487, il 38% di quelle inizialmente previste.

5.3.3 Il piano del 1962, lo scontro-incontro tra tecnica e politica

Il piano del 1962 è figlio di un'approvazione lunga e travagliata che abbiamo già visto in precedenza. Chiaramente il travaglio dell'approvazione non era dovuto solo ad una diatriba amministrativa ma nascondeva un conflitto fortissimo tra le diverse anime che componevano l'arena decisionale romana dell'epoca. Tale conflitto vedeva al centro della scena due blocchi d'interessi contrapposti. Il primo personificato dall'amministrazione centrista guidata dal sindaco Rebecchini e dal blocco edilizio e fondiario che lo sosteneva ed il secondo dal variegato mondo progressista che aveva i suoi interpreti principali nel PCI romano delle borgate e delle periferie, nel mondo dei tecnici pianificatori che incominciavano ad interessarsi delle questioni ambientali e nel gruppo degli intellettuali liberali, poco numeroso ma capace di egemonizzare il giornalismo d'inchiesta che in quegli anni si interessò sempre più alle questioni urbanistiche (Pagnotta, 2014).

Questo confronto dialettico venne vinto, almeno sul piano del discorso pubblico, dal secondo fronte che però risultò totalmente sconfitto sulla scelte effettive e reali di pianificazione. In quegli anni dai tre punti di vista differenti elencati prima uscirono le più famose critiche alla speculazione edilizia che siano mai state pronunciate in Italia.

Un momento per ricostruire il dibattito pubblico sul piano del 1962 fu il dibattito che si svolse in Consiglio Comunale sull'emergenza casa a Roma qualche anno prima. Dai banchi dell'opposizione comunista, il capogruppo Aldo Natoli denunciò con cifre, nomi e

situazioni ben circostanziate il lassismo della giunta al governo, le speculazioni edilizie allora in atto e la mancata adozione di un nuovo e più efficace piano regolatore (Natoli, 1954).

A Natoli si deve l'invenzione della fortunata espressione Sacco di Roma, formula di grande successo usata per designare in seguito le numerose speculazioni edilizie presenti in Italia e che venne ripresa successivamente in letteratura –Italo Calvino ne parlo ne "La speculazione edilizia", nel cinema Francesco Rosi parlò del sacco di Napoli nel suo film "Le mani sulla città"– ed in tanti altri casi, anche ai giorni d'oggi.

Ma di grande successo furono anche le formule giornalistiche che in quegli anni descrivevano l'espansione edilizia negli anni del boom economico. La stampa, ed in particolar modo quella riconducibile alla cultura liberale ed azionista, assunse con forza un ruolo di primo piano sugli argomenti urbanistici, anche amplificando e diffondendo il dibattito che si svolgeva in Consiglio Comunale. Il giornalismo d'inchiesta divenne il soggetto istituzionale tornato al normale ruolo dialettico dopo gli anni della sua soppressione durante il fascismo. "Capitale corrotta, nazione infetta" fu il titolo di grande successo dell'inchiesta che L'Espresso pubblicò sui rapporti poco chiari tra il sindaco Rebecchini ed il blocco edilizio, e sulle speculazioni portate avanti dalla Società Generale Immobiliare. La formula ha avuto un tale successo che periodicamente viene ripresa per descrivere la situazione politica e sociale della capitale:

> *torna periodicamente il pregiudizio antiromano nato con l'Unità d'Italia, che fa da sfondo a tutte le politiche che lo stato nazionale ha adottato verso la propria capitale. Fu solo nel 1989 che lo stato si dotò di una legge speciale*

per la propria capitale, la prima dalla nascita della repubblica. Quando venne presentata ricordo che Bettino Craxi (allora presidente del consiglio) tenne un discorso non benevolo nei confronti della capitale ancora amministrata, tanto da far dire a molti che fu "una lezione proprio da milanese". Ma anche la precedente legislazione in favore di Roma, adottata durante il periodo liberale, non passò indenne dalle critiche di "accentramento sociale" e di eccessiva attenzione".[13]

Oltre alle campagne de L'Espresso, il liberalismo azionista utilizzò altri mezzi di informazione per portare avanti la propria battaglia. Uno dei centri nodali di questa schieramento di forze si raccoglieva intorno alla rivista Il Mondo, settimanale diretto da Mario Pannunzio che fu il laboratorio intellettuale del miglior liberalismo progressista dell'epoca. La rivista, che aveva anche una propria struttura associativa denominata "Gli amici de Il Mondo", organizzò anche diverse iniziative pubbliche sul tema della speculazione edilizia. Nella primavera del 1956 si tenne quello che fu il più famoso di questi convegni, intitolato "I padroni della Città", al quale partecipò anche Aldo Natoli, segno che lo schieramento progressista, al di là delle legittime divisioni, aveva continue relazioni.

Su Il Mondo scriveva frequentemente Antonio Cederna, fondatore di Italia Nostra e del filone ambientalista che vedeva nella conservazione e tutela del paesaggio e dell'ambiente un impegno politico oltre che culturale. Cederna lanciò dalle pagine del settimanale anche la sua battaglia per l'Appia Antica, per salvaguardarla dagli attacchi

[13] Intervista dell'autore a Vittorio Emiliani

dell'edificazione e per tramutarla in parco; la battaglia fu in seguito vinta. Gli articoli scritti da Cederna per «Il Mondo» sono raccolti nei libri "I vandali in casa" del 1956 e "Mirabilia urbis. Cronache romane 1957-1965" del 1965, dedicato esclusivamente alle prese di posizione sulle vicende romane.

Lo schieramento progressista aveva quindi tra i sui protagonisti personaggi del mondo politico, come Aldo Natoli, del mondo intellettuale, come i liberali de Il Mondo e dell'ambientalismo come Antonio Cederna. Cederna dava al proprio impegno ambientalista un significato più politico, collegandolo con l'obiettivo di modificare alcuni dei tratti peggiori del miracolo economico, di cui Roma rischiava di essere una vittima illustre (Pagnotta, 2014).

Lo schieramento progressista aveva costruito un discorso pubblico in grado di egemonizzare non tanto le scelte di *policies* ma il dibattito nazionale sui temi della pianificazione urbanistica, la conservazione ambientale e la tutela del paesaggio. Il risultato però nel Comune di Roma fu quello di convincere le giunte moderate allora al governo a mettere mano ad un nuovo strumento urbanistico generale incominciando la sua lunga elaborazione.

A costruire il discorso sul nuovo piano del 1962 erano soprattutto i tecnici del CET, chiamati ad elaborare il piano, ed un insieme di interessi (pubblici e privati) che avrebbero dovuto sostenere la nascita del Sistema Direzionale Orientale. Un ruolo fondamentale lo ebbero i cinque tecnici (Fiorentino, Passarelli, Piccinato, Valori, Lugli) chiamati dal Ministro Sullo dopo che la proposta del Consiglio Comunale fu bocciata dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Furono quindi soprattutto alcune tecnostrutture pubbliche a costruire il discorso del nuovo PRG e della sua idea cardine: lo sviluppo a est ed il Sistema Direzionale Orientale. Oltre ai tecnici provenienti dall'accademia o dalle professioni, a costruire il discorso sul futuro SDO, c'erano anche le grandi aziende pubbliche, prima di tutto l'Italstat di Ettore Bernabei che acquistò gran parte dei terreni tra Centocelle e Torre Spaccata e che giocò il ruolo di driver attraverso il quale si sarebbe potuto costruire il consenso dei proprietari delle aree circostanti.

Le alterne vicende dello SDO consegneranno alla città di Roma soprattutto un'idea progettuale che ancora non ha preso vita e che è destinata a realizzarsi in una versione molto ridotta, anche perché superato dagli eventi.

> *Mentre si discuteva di Sdo negli anni '80 l'offerta di terziario, dopo aver sostituito gran parte delle residenze in centro, cominciava già a "traboccare" verso il Grande raccordo anulare, con poli come quelli della Magliana e di La Rustica. Oggi la politica da seguire è l'allargamento del processo di decentramento terziario all'area metropolitana, poggiandolo sui grandi assi ferroviari di penetrazione urbana (Tocci, 2004).*

Il discorso pubblico sullo SDO si rivelerà alla fine frutto più della volontà che della realtà e figlio di un regime neocorporativo (Cremaschi, 2010a; 2010b) che metteva intorno ad uno stesso progetto unitario, a forte guida pubblica, grandi imprese del settore pubblico, il capitale finanziario e fondiario in mano ad investitori privati, anche di piccolo calibro, ed i decisori pubblici. Nel caso dello SDO, il Comune di Roma ebbe la possibilità, per la prima volta dopo tanti anni, di poter trattare con lo stato a pari livello,

vedendo riconosciuto il proprio ruolo di Capitale, anche attraverso la legge speciale del 1990 di cui abbiamo parlato in precedenza.

Molti dei punti più caratteristici del progetto SDO sono divenuti in seguito elementi costituitivi di altri discorsi sulla pianificazione territoriale. Lo SDO infatti non si basava solamente sull'aspetto urbanistico dello spostamento ad est del centro cittadino, ma soprattutto cercava di costruire una città che, intorno allo sviluppo dei propri centri direzionali, avrebbe potuto individuare una autonoma strategia di sviluppo. Facevano parte di quel paradigma quindi la centralità del terziario e del direzionale, l'importanza dei centri di ricerca e delle università e la necessità di accompagnare questa ricollocazione nel sistema economico italiano con grandi operazioni di trasformazione urbana. In fondo la retorica che ha accompagnato le giunte di sinistra dei primi anni '90 ha tratto molti elementi da questa eredità del discorso neocorporativo seppur il focus si concentrava ormai nuovamente sulla zona sudoccidentale della città:

> *La forza del sud-ovest negli anni novanta pensavamo si poggiasse su due grandi quartieri: la creatività dell'Ostiense e la potenza direzionale dell'EUR. Su questi due perni era incardinata l'internazionalizzazione della città che promanava dai due gatewy: di dati ad Acilia (la grande sede dell'Italcable) e di persone a Fiumicino (l'aeroporto ed il suo indotto). Questa rete ha creato il terreno fertile per lo sviluppo tecnologico e la crescita del polo ICT tra Magliana e Laurentina. In questi luoghi si è affermato il lavoratore postindustriale della produzione immateriale e delle nuove professioni (Tocci, 2004).*

Come si vede anche in quel caso la trasformazione della struttura economica della città è accompagnata dalla sua trasformazione fisica, come nel caso del quartiere Ostiense interessato dal progetto urbano Ostiense e da numerosi interventi di rigenerazione urbana del vecchio tessuto industriale.

L'eredità del metodo SDO, e non della scelta di merito, rappresenta un elemento di continuità del discorso pubblico sull'urbanistica a Roma che considera indissolubilmente legate la trasformazione socio-economica della città e le grandi operazioni fondiarie, la necessità di concertazione con il capitale finanziario e fondiario, il ruolo delle grandi imprese statali e degli enti pubblici (l'Italstat prima, le Ferrovie dello Stato e l'Università dopo) (Cremaschi, 2010b). La radice comune di questo paradigma può essere rintracciata nell'atteggiamento tecnocratico che accompagnò sia l'elaborazione dello SDO che le prime politiche urbane della prima giunta Rutelli. Fallito il tentativo neocorporativo Roma non seppe fare a meno della retorica dei grandi eventi come cornice di riferimento delle scelte urbanistiche adottate (Cremaschi, 2009).

5.4 Le centralità del NPRG

5.4.1 Il piano del 2008, il policentrismo finalmente esplicito

Il processo che ha portato all'approvazione del piano regolatore generale di Roma nel 2008 affonda le proprie radici nei quindici anni precedenti. Infatti con le giunte di centrosinistra degli anni '90 e con l'elezione diretta del sindaco si crea il contesto favorevole all'adozione di un piano regolatore che determinasse un quadro di regole e certezze per la crescita di Roma nei successivi decenni (Marcelloni, 2003; Ricci, 2009).

Vennero quindi avviati due distinti provvedimenti complementari. Il primo fu la revisione della variante di salvaguardia che aveva cancellato circa quaranta milioni di metri cubi di previsioni edificatorie attraverso il Piano delle Certezze (Marcelloni, 2003).

Ed il Piano delle Certezze fu proprio il passo iniziale che aprì il lungo percorso che avrebbe portato quindici anni dopo ad approvare definitivamente il Piano Regolatore Generale nel 2008, sotto la sindacatura di Walter Veltroni.

Queste delibere di indirizzo rappresentavano il punto di inizio per istituire un clima politico favorevole alla nuova stagione urbanistica romana. Il Piano delle Certezze racchiude i contenuti di un forte accordo politico all'interno della maggioranza di governo ma anche con gli operatori economici che vedevano confermati i propri diritti edificatori (Marcelloni, 2003; Samperi, 2008).

Dal Piano delle Certezze derivarono due importanti conseguenze che influenzarono lo sviluppo urbano di Roma: il sistema delle compensazioni urbanistiche e la nascita di un sistema regolatorio flessibile ed adattabile alle esigenze della proprietà fondiaria (il famoso pianificar facendo) (Marcelloni, 2003).

Il Piano Regolatore è costituito da tre parti fondamentali: la Relazione, una serie di elaborati cartografici e le Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.).

La Relazione Tecnica è suddivisa in due parti: la prima affronta le problematiche che l'urbanistica romana si è trascinata dietro da oltre un secolo di storia, che hanno condizionato l'elaborazione del presente piano. Viene anche tracciata una panoramica del quadro istituzionale in materia urbanistica nazionale e regionale, concentrandosi sugli obiettivi futuri del nuovo strumento urbanistico. Nella seconda parte vengono

descritti i nove anni di storia urbanistica, tra scelte e decisioni, a partire dal 1994, che hanno portato all'elaborazione di questo nuovo Piano Regolatore con definizione delle strategie, in base alla domanda e all'offerta della popolazione stabile. Infine, viene affrontato l'aspetto normativo degli standard urbanistici e tracciata la struttura del Piano Regolatore. Un piano quindi che prende forma dalla storia urbanistica passata e che assume la lunga storia urbanistica della Capitale come un fattore costituente del nuovo piano (Comune di Roma, 2003).

Il piano del 2008 fa entrare ufficialmente la parola policentrismo all'interno delle politiche urbanistiche romane. Il piano affida a 18 centralità il compito di correggere i disequilibri territoriali tra il centro della città, la sua periferia e la sua proiezione regionale.

A distanza di qualche anno dall'approvazione del PRG di Roma è necessario sottolineare come le centralità urbane fin qui attuate siano destinate prevalentemente alla destinazione residenziale attorno ad un grande polo commerciale di livello regionale. è mancata fin qui una diffusione sul territorio metropolitano delle funzioni direzionali più avanzate, spesso cancellate, come nel caso della centralità di Bufalotta, a favore delle ben più redditizie destinazioni residenziali.

Ma quello che interessa qui è soprattutto l'aspetto fortemente narrativo del PRG del 2008. La rappresentazione che il piano ha fatto della città di Roma è una rappresentazione fortemente caratterizzata da un'assenza di rigide strutture di controllo e di potere che dal centro si irradiano su tutta l'area di gravitazione (Marcelloni, 2003).

Sul lato delle modalità di governo dei processi urbanistici, il pianificar facendo ha voluto costruire un paradigma di potere debole nei confronti della proprietà fondiaria e

degli operatori privati, di sostanziale pari legittimità tra la parte pubblica e quella privata e l'incorporazione all'interno delle modalità di governo del territorio di una serie di dispositivi tipici del mercato come l'accordo di programma, il partenariato pubblico-privato o la monetizzazione di alcuni obblighi urbanistici (Berdini, 2008).

Ma il potere debole che si è costituito è anche un poter territoriale in cui il centro non ha più quel carattere egemonico che ha sempre avuto. Il centro non integra più le parti ormai eterogenee della città, e non è più conseguentemente il luogo di accumulazione, di potere e di rappresentazione nei confronti di una più vasta area di gravitazione, mettendo in un cassetto, forse definitivamente, la centralità della metropoli dell'epoca moderna.

5.4.2 Le nuove "centralità": un'applicazione ingannevole

Il decentramento politico del piano del 2008 ebbe una sua proiezione fisica nel decentramento fisico. Come in altre occasioni storiche, l'ideazione del nuovo PRG prese le mosse dalla questione territoriale fondamentale per Roma: lo sviluppo di centri di gravitazione alternativi al "centro storico" in grado di costituire una rete di area vasta metropolitana. Questo in particolare sembra essere la questione centrale intorno alla quale ruota il piano del 2008.

Su questo punto nella Relazione al piano si identifica il sistema delle centralità come l'antidoto alla città moderna costruita sulla dicotomia centro-periferia. Si fa cenno esplicitamente alla fine del paradigma moderno: "si superano così due dei principi del movimento moderno: il modello insediativo per quartieri autosufficienti ed un modello strutturale di tipo reticolare" (Comune di Roma, 2003) e, pur senza citarlo, si fa esplicito

riferimento ad una nuova teoria dello spazio riconducibile al filone post moderno caratterizzato dallo sforzo dei decisori politici di differenziare e non uniformare le diverse parti della città. Nella città postmoderna la varietà diviene un imperativo ed il particolarismo sostituisce la funzionalità e l'utilità. Il sistema disegnato dalla relazione al piano presenta il sistema delle centralità come opportunità per risolvere gli annosi problemi della periferia e allo stesso tempo per attrarre in quelle aree funzioni degne di una città mondiale del XX secolo:

> *"il nuovo piano si propone l'obiettivo di creare una rete di possibili e credibili possibilità localizzative per la rilocalizzazione di una quota delle funzioni esistenti e per le nuove funzioni emergenti, in particolare per quelle che una città come Roma può ulteriormente attrarre. Si passa quindi da un modello monocentrico costituito dall'attuale centro storico, ed i suoi dintorni, circondato da una grande periferia sostanzialmente monofunzionale (residenza) ad un modello multipolare policentrico articolato all'interno dei tessuti periferici così da riqualificarli con iniezioni di funzioni forti" (Comune di Roma, 2003).*

Analogamente poco strutturato è il rapporto tra le nuove centralità e l'area vasta metropolitana. La città metropolitana nella relazione al piano è solo un'ipotesi di lavoro, poco concreta e non declinata in alcuna forma strutturale. Viene percepita come qualcosa che avverrà in un futuro sempre troppo lontano, solo abbozzata come risultato della rete della mobilità nel sistema delle centralità.

"Ecco allora la dimensione metropolitana del nuovo piano: in assenza ed in attesa della città metropolitana questa dimensione può per ora esplicitarsi nella evidenziazione del sistema ambientale e del sistema della mobilità come elementi portanti cui si affianca una evidenziazione del sistema della nuove centralità che tiene conto della scelta potenziale di localizzazione di funzioni forti anche fuori del comune di Roma" (Comune di Roma, 2003).

Il piano regolatore generale individua tre tipi di centralità chiamate: "metropolitane", "urbane", "locali". Le centralità individuate sono molto numerose. Le centralità urbane e metropolitane sono 18 mentre le centralità locali sono addirittura 52. Le 18 centralità individuate hanno caratteristiche ognuna diverse. Alcune sorgono su terreni privati ad opera di operatori privati. Altre sono centralità pubbliche portate avanti da soggetti come le università di Tor Vergata e Roma 3, altre erano previste già dal vecchio piano (come i progetti terminali per lo SDO di Pietralata e Torre Spaccata) ma cambiano destinazione, come nel caso di Eur Castellaccio, Acilia Madonnetta, e Anagnina Romanina che nel vecchio piano erano destinate a servizi pubblici mentre ora cambiano destinazione.

L'ubicazione di un mix funzionale composto da destinazioni residenziali, direzionali, commerciali e pubbliche, avrebbe dovuto costituire, insieme alla rete di trasporto pubblico, la premessa per l'innesco di un processo di metropolitanizzazione della città di Roma e della sua trasformazione in una città regione.

Ma bisogna soffermarsi sul reale significato della parola centralità nell'elaborazione dei pianificatori romani. Se ci riferiamo agli studi di economia regionale classica una centralità nasce come luogo di controllo e di potere nei confronti di un'area più vasta. La centralità è secondo Christaller "la proprietà conferita ad una città di offrire beni e servizi a una popolazione esterna" (Christaller, 1968). Altri autori si riferiscono alla centralità come capacità di attrazione o generalmente come combinazione, in un dato momento e in un dato luogo, di attività economiche, sociali, amministrative o anche di rappresentazione collettiva che concorrono al controllo e al potere su una area di influenza (Castells, 1974). L'economia spaziale e regionale disegna quindi le centralità come un risultato a valle di un processo di concentrazione, accumulazione e produzione di capitali, rappresentazioni sociali e strutture amministrative che determinano una concentrazione di potere che si espande su un territorio più vasto (ad esempio Isard, 1956).

L'uso della parola centralità all'interno del PRG del 2008 invece sembra essere legato ad una logica completamente opposta, riparatoria e compensativa, che avrebbe dovuto sanare decenni di disequilibri territoriali tra il centro e la periferia romana. In questo senso il PRG individua una strategia di pianificazione mirata a modificare o eliminare gli inconvenienti della decennale crescita spontanea delle periferie romane, basata su processi di agglomerazione non pianificati ma pur sempre attuati, produttrice di squilibri dannosi al funzionamento e alla qualità della vita urbana (Archibugi, 2014).

Il tentativo messo in piedi dal PRG è di decentrare e depolarizzare, attraverso la rete delle centralità urbane e metropolitane, ma anche attraverso le centralità locali, il sovraccarico dell'unico centro esistente, ma "purtroppo senza creare le condizioni di una

centralità alternativa, né spezzare la gravitazionalità del centro tradizionale né interrompere la crescita spontanea a macchia d'olio" (Archibugi, 2014).

Ma il punto nodale della teoria delle nuove centralità nella recente pianificazione romana è legato soprattutto alla mancata individuazione dei contenuti che avrebbero dovuto animare tutti questi nuovi contenitori ora delocalizzati. In questo senso il PRG romano sconta un limite difficilmente superabile. Esso infatti agisce senza alcuna quantificazione del plafond massimo di funzioni pregiate che possono essere insediate all'interno del territorio cittadino né ne considera una possibile crisi quantitativa. Il contesto di riferimento è legato ad un ottimismo pianificatorio che caratterizza tutta la stagione delle nuove centralità, nella quale però è difficile identificare una localizzazione alternativa che abbia la capacità di offrire una massa critica di servizi capace, a sua volta, di rappresentare una forza di attrazione alternativa e competitiva a quella del centro, al quale si vuole strappare una buona parte dei suoi utenti. Il problema quindi non è quello di distribuire "funzioni pregiate nel territorio" ad libitum e in libertà, senza vincoli; ma è quello di distribuirle proporzionalmente al plafond massimo che la massa di utenti è capace di assorbire (per quantità demografica, per reddito spendibile, per investimenti che abbiano una loro fattibilità economica, e via discorrendo). Questa disponibilità non è illimitata (Archibugi, 2014).

Questo modello di insediamento territoriale si riduce quindi a rafforzare il potere gravitazionale dell'antico centro, o al massimo – per mancanza di spazi fisici sufficienti – a distribuire gli impianti, vecchi o nuovi che siano - in più "luoghi" che fanno tuttavia sempre parte dello stesso centro.

La strategia pianificatoria delle centralità soffre inoltre di una indeterminata scelta localizzativa di questi nuovi centri d'attrazione. Le centralità urbane e metropolitane si ritrovano sparse su tutto il territorio comunale, senza individuare una chiara scelta di indirizzo strategico (Archibugi, 2014). Il grande numero di centralità infatti rende impossibile intaccare la capacità di attrazione, largamente superiore e preferibile per l'utenza, del centro tradizionale. In questo senso l'individuazione delle centralità non ha tenuto conto delle soglie minime che questi luoghi avrebbero dovuto rispettare per costruire un reale effetto attrattivo. Le centralità, nella fase di pianificazione, rappresentano quindi una decentralizzazione minore, una continuazione in altri termini dello sviluppo a macchia d'olio. Questa pianificazione non ha permesso una redistribuzione spaziale del potere territoriale detenuto dall'area centrale della città limitandosi all'individuazione di centralità modeste e dispersive (Archibugi, 2014; Pietrolucci, 2012; Erbani, 2013).

5.4.3 Il policentrismo da retorica a politica

Il piano del 2008 segna l'ingresso ufficiale del policentrismo all'interno della pianificazione urbanistica del Comune di Roma. La politica policentrica che il PRG intende perseguire è una politica di decentramento spaziale e di riqualificazione di vasta parte della periferia romana attraverso 18 centralità metropolitane.

Nel discorso pubblico che accompagna il nuovo PRG la parola "certezze" è quella che ricorre più frequentemente. Le giunte di centrosinistra volevano porre un freno alla deregulation che aveva guidato fino a quel momento l'urbanistica a Roma. Una complessa stratificazione di regole nazionali che avevano modificato il governo del

territorio, di usi locali legati in modo indissolubile all'abusivismo edilizio, di rapporti politici tra i partiti moderati ed il blocco edilizio e tra i partiti di sinistra e gli abusivi, e di rapporti economici strutturatisi intorno alla gestione della rendita fondiaria, aveva costruito un quadro assolutamente indefinito di gestione del territorio comunale (Insolera, 2001; P. Della Seta & R. Della Seta, 1988). Si trattava poi di dare certezze agli operatori economici e di creare il clima giusto che potesse costruire un largo consenso intorno alla nuova maggioranza di centrosinistra.

Le scelte adottate in quel periodo divennero un modello nazionale, e vennero sostenute dal dibattito pubblico urbanistico in contrapposizione alla presunta rigidità del regime tutto pubblicistico.

> *Volendo essere schematici ma concreti, credo che per l'urbanistica italiana ci siano soltanto tre strade da percorrere. La prima è la più vecchia e nota, quella che abbiamo finora percorso e che oggi, però, non sembra avere sbocchi. è la strada scelta dai custodi delle regole del passato, secondo i quali l'unico piano possibile è quello rigido….. Questa è la strada di un piano che non è un piano, ma un'astrazione ideologica. La seconda via è, in fondo, uguale e contraria alla precedente; è la soluzione del rifiuto ideologico delle regole….La terza via d'uscita per l'urbanistica italiana è, invece, caratterizzata dalla coraggiosa serietà del riformismo: ed è quella scelta per il piano di Roma (Campos Venuti, 2001).*

In quel periodo, anche come risposta alle difficoltà sempre più crescenti di esproprio dei terreni e di tenuta delle regole pubbliche di gestione del territorio, si fa strada un

modello sempre più flessibile di governo del territorio. In questo senso il piano diviene uno schema generale di riferimento, un insieme di progetti, più o meno speciali, contrattati di volta in volta con gli attori coinvolti (proprietà fondiaria, attori istituzionali, banche e raramente comitati di base). Anche le procedure innovative introdotte dal piano, dai programmi di riqualificazione ai progetti urbani costruiscono una continua tensione tra generale e particolare, in una continua retroazione tra il piano e i progetti (Marcelloni, 2003; Ricci, 2009)

Quello del sistemare l'eredità difficile del pentapartito fu un vero e proprio paradigma di riferimento per le giunte di centrosinistra degli anni '90 che prendeva le mosse dall'opposizione che le sinistre fecero ai governi del pentapartito della seconda metà degli anni '80. In particolare il discorso sul policentrismo era stato anticipato dal grande lavoro di elaborazione che il gruppo dirigente del PCI fece dopo la sconfitta di Vetere nel 1985. "Le città della metropoli" era il titolo di un convegno organizzato dal PCI alla fine degli anni '80 dove si incominciava a costruire il paradigma di riferimento del futuro piano del 2008.

Va inoltre specificato come la nascente riflessione sull'articolazione metropolitana della pianificazione territoriale affondava le proprie radici nella recente approvazione della legge 142 del 1990 che dotava i comuni di nuovi strumenti d'intervento, non solo nel campo urbanistico, e istituiva le città metropolitane come nuovo livello di governo territoriale accanto ai comuni, alle province e alle regioni. L'ideazione del nuovo piano regolatore assume la scala metropolitana come scala di governo ideale della pianificazione territoriale, seppur l'istituzione della città metropolitana era ancora indeterminata nei modi ma soprattutto nei tempi.

A questo si associava la nuova modalità di elezione diretta del sindaco che lo dotava di una capacità di iniziativa politica mai avuta prima, la discussione in parlamento di una nuova legge urbanistica che avrebbe riformato la vecchia legge del 1942, il superamento del piano regolatore generale e l'introduzione del piano strutturale, la riforma, da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, della legislazione sugli appalti delle opere pubbliche e la sperimentazione di nuove procedure per la riqualificazione delle periferie urbane attraverso una nuova gestione dei finanziamenti (Mariano, 2006).

La scala metropolitana diventa quindi un'occasione per sperimentare questi nuovi elementi istituzionali e politici:

> *Sebbene il piano strutturale rimanga definito per il solo territorio comunale di Roma non rinuncia ad assumere una sua dimensione metropolitana (in quanto le componenti strutturanti su cui è fondato risultano strategiche per futuri progetti di cooperazione comune) e a promuovere nuovi termini di riferimento unitari per la gestione delle trasformazioni locali definiti in obiettivi, procedure e poche regole chiare e comuni [...] L'individuazione di centralità urbane e metropolitane, con il conseguente passaggio ad un disegno della città con caratteristiche policentriche, già di per se stesso è un segnale verso la costruzione di una città di livello metropolitano, ancor più aver cercato un accordo, anche con i comuni limitrofi, rispetto ad alcune funzioni strategiche e quindi condivise da introdurre nelle centralità, almeno in quelle che più si relazionano con il territorio circostante.*

Vengono così a crearsi gerarchie trasformative condivise per gli interventi che, pur compresi nel territorio comunale di Roma, costituiscono il volano per operazioni di copianificazione intercomunale (Mariano, 2006).

Nel programma del candidato sindaco Francesco Rutelli viene proposta chiaramente l'elaborazione di un nuovo strumento pianificatorio di scala metropolitana a cui i PRG comunali avrebbe dovuto conformarsi (Cremaschi, 2010b). L'efficientamento e la modernizzazione della struttura tecnica ed amministrativa del Comune si associava all'elaborazione di nuovi strumenti di gestione del territorio, che potessero avere un analogo tasso di modernizzazione e di innovazione, mentre le trasformazioni urbane reali si strutturano intorno ai diversi progetti urbani che avevano il compito di armonizzare le scelte strategiche.

Su questa suddivisione si costruisce il discorso pubblico del nuovo PRG: da una parte la volontà di redistribuire e decentrare non solo i pesi urbanistici ma anche l'azione istituzionale verso la periferie; dall'altra l'uso di progetti strategici per sostenere le trasformazioni urbane e funzionali di grandi ambiti urbani. Ma questa suddivisione perde terreno in seguito alla mancata istituzione della città metropolitana. La scelta ricade quindi sulla facile retorica dei grandi eventi, in primis il Giubileo del 2000 che diventa il vero elemento strutturante del nuovo discorso sullo sviluppo urbano della città (Cremaschi, 2010b).

5.5 Le arene di Roma tra chiusura e conflitto

5.5.1 Conflittualità e coesione

Una delle dimensioni analitiche che può maggiormente aiutarci nell'analisi delle arene di potere locali è quella legata alla conflittualità interna agli attori che compongono l'arena. Nel caso romano sembra essere molto difficile individuare nella coalizione che guida lo sviluppo urbanistico cittadino un regime urbano, così come individuato da Stone (Stone, 1989) dal momento che non è possibile affermare che le arene di potere romane siano caratterizzate da una solidarietà interna capace di coinvolgere tutti gli attori rispetto a un'agenda politica condivisa.

Si tratta di capire se questo sia un tratto peculiare dell'esperienza romana o se al contrario sia elemento caratteristico di una concettualizzazione che si basa non sull'osservazione del regime urbano, dove maggiori dovrebbero essere gli elementi di coesione, ma sull'analisi delle singole politiche, dove è più facile che si attivino conflitti rispetto a specifiche scelte.

Sicuramente l'analisi comparativa deve tener conto di specificità territoriali che impongono una certa dose di gradualità nell'applicazione di concetti nati per identificare specifici e differenti casi studio. Si dovrà quindi sicuramente affrontare una differenziazione nell'analisi delle città nord americane dalle città europee, ed un'ulteriore concettualizzazione per le città appartenenti a contesti geografici. Diversi studiosi si sono interrogati su questo problematizzando l'uso della teoria dei regimi urbani (Mosseberger & Stoker, 2001) in contesti diversi dal caso nord americano. La differenziazione maggiore è legata in particolar modo alla diversa configurazione del

potere pubblico nell'ambito della pianificazione territoriale e più in generale rispetto alle politiche per lo sviluppo territoriale. Nell'analisi delle politiche territoriali britanniche, che rappresentano comunque un esempio piuttosto simile a quello nord americano, Bassett (Bassett, 1996) individua nella specificità territoriale un elemento capace di modificare sostanzialmente il quadro concettuale a servizio dell'analisi territoriale. La sua analisi delle relazioni interne all'arena di potere locale rende chiaro che il tradizionale limite europeo alla collaborazione pubblico-privato, l'impatto maggiore del potere di pianificazione territoriale e una diversa struttura proprietaria del suolo tendono a identificare i casi studio europei come una specifica declinazione di modelli che non possono essere semplicemente importati da altri contesti geografici. Bassett introduce nelle specificità tipiche del modello europeo una dose, limitata, di conflittualità legata al sistema multipartitico dei sistemi politici europei e alla complessità dei sistemi istituzionali di governo che agiscono contemporaneamente su diverse scale (locale, regionale o nazionale). Se però è impossibile negare una differenza tra contesti politici così diversi, tale diversità non sembra illustrare adeguatamente le caratteristiche proprie delle arene di potere del caso romano.

Infatti tale conflittualità sembra essere un carattere tipico delle arene romane capace di travolgere anche attori sociali appartenenti ad uno stesso ideal-tipo e che teoricamente dovrebbero essere caratterizzati da una spiccata solidarietà interna alla categoria. Così non è e a riferirlo sono gli stessi protagonisti delle arene. Esistono però luoghi di mediazione di questa conflittualità capace di garantire un equilibrio nelle scelte urbanistiche?

La conflittualità delle arene romane sembra abbattersi tutta sugli attori politici che si ritrovano coinvolti in un surplus di lavoro di mediazione tra interessi. È chiaro che il ruolo della sfera politica sia per definizione quello di trovare una mediazione tra interessi contrapposti. Questo è tanto più vero in presenza di sempre maggiori e complesse interazioni tra gli attori pubblici e gli attori privati, sempre più legati nella gestione del governo urbano. La sfera politica e la sfera sociale sono al giorno d'oggi sempre più compenetranti tanto che alcuni ricercatori, come Kooiman, 1993; 2003 fanno dell'interazione tra queste due sfere la cifra distintiva di un nuovo modello della struttura di governo della società contemporanea. In letteratura il termine *governance* esprime questa novità, ad onor del vero non molto recente, che determina un diverso assetto della struttura di governo e dei ruoli dell'autorità pubblica e degli interessi privati. *Governance* appartiene al ristretto gruppo delle parole chiave della politica di questi anni. Da circa un quindicennio il termine ha fatto irruzione nel lessico standard delle scienze sociali, per lo più economia e politologia, da lì diffondendosi nei documenti e nei programmi delle organizzazioni internazionali e alimentando la retorica delle pubbliche amministrazioni. Il caso italiano si presta poi molto a questa interazione tra sfera pubblica e sfera privata soprattutto a livello locale. La letteratura in merito ha individuato soprattutto nella terza Italia un modello di governo che, a causa di meccanismi di mercato profondamente radicati all'interno delle comunità locali, delle strutture familiari e delle subculture politiche pone sullo stesso piano gli attori politici e le strutture di mercato. Emblematici sono in questo senso i lavori di Le Gales, 1998 e della scuola italiana di sociologia delle comunità e dello sviluppo locale come, solo a titolo di esempio, Bagnasco, 1982; 1988 e Trigilia, 1986. In questo caso al pubblico

spetta un ruolo di regolazione che trascende dal tradizionale canone autoritativo. Questa prospettiva neolocalista, pur in presenza di arene complesse dove coesistono poteri pubblici ed interessi privati, non rifiuta un ruolo forte ai soggetti politici. Il lavoro di Trigilia sulle subculture politiche di destra e di sinistra ha dimostrato come le istituzioni politiche si intrecciano così fortemente con la rete degli interessi locali tanto da consentire una mediazione riconosciuta e codificata agli attori politici (Trigilia, 1986). Storicamente assistiamo ad un radicamento così forte della sfera politica all'interno di quella sociale che anche in epoca contemporanea, dove i rapporti di forza sembrerebbero invertirsi, la capacità della politica locale di essere innanzitutto un'organizzazione territoriale garantisce un ruolo di mediazione indiscusso (Le Gales, 1998).

Il caso di Roma sembra però essere solo in parte riconducibile a questo modello. Infatti la frammentazione degli attori economici, incapaci di costruire momenti di solidarietà interna, rende l'arena di potere instabile e disequilibrata e scarica sugli attori politici non solo il lavoro di elaborazione teorica delle politiche pubbliche ma anche un lavoro di mediazione dei conflitti all'interno dei sotto insiemi di cui si compone l'arena di potere.

È il caso ad esempio del variegato mondo di rappresentanza dell'abusivismo romano la cui conflittualità interna, relativa all'appartenenza a diverse culture politiche, a diverse provenienze geografiche e ad una diversificazione della distribuzione geografica sul territorio dei lottisti, viene risolta dalla federazione del PCI romano attraverso una eterodirezione delle associazioni di rappresentanza. Esemplare in questo senso è l'esperienza di Walter Tocci e di Salvatore Codispoti, le cui interviste rappresentano un

dialogo a distanza tra chi, con ruoli diversi, dentro e fuori l'Unione Borgate, si ritrovò a gestire questa eterodirezione e questo ruolo di mediazione all'interno di uno dei sottoinsiemi dell'arena di potere romana.

Analoga impossibilità di costruire momenti di coesione autonomi è quella relativa alla coesistenza di interessi tra imprese edili di piccola e media dimensione con la grande proprietà fondiaria. Anche in questo caso dalle interviste emerge un quadro di grande frammentazione e conflittualità in cui gli attori dell'arena investono la sfera politica di un ruolo di mediazione relativo a conflitti tutti interni alla loro soggettività. La sfera politica incapace di scegliere ed assumere una decisione e incapace di eterodirigere dall'esterno mobilitazioni e conflitti all'interno del mondo imprenditoriale, assume su di sé l'onere di una mediazione politica ed economica che si traduce in scelte pianificatorie di scarsissimo rilievo. In pratica il policentrismo rimane solo una retorica adatta a tenere insieme interessi legati a soggetti simili ma in conflitto tra loro. Assistiamo quindi alla nascita delle centralità metropolitane dentro un quadro di continuità con il piano del 1962, lo sviluppo dei piani di zona del PEEP o la nuova pianificazione delle zone ex abusive senza una chiara scelta di indirizzo pianificatorio. Continua l'espansione a macchia d'olio della città, senza che ad essa sia possibile imprimere una forma urbana. Il policentrismo diviene quindi solo un espediente retorico mentre la nuova forma urbana metropolitana prende vita al di fuori dell'ambito di pianificazione comunale, in particolare lungo la bretella da Fiano Romano a Valmontone, interessata da enormi fenomeni di trasferimento di popolazione dalla città compatta ai primi comuni della cintura a causa della scarsa accessibilità dell'abitazione data sia dai valori altissimi del

mercato immobiliare e dei canoni di locazione, sia dalle forti politiche di dismissione del patrimonio abitativo in queste aree della città (Caudo, Fioretti, & Sebastianelli, 2009).

Questa incapacità di indirizzo della pianificazione territoriale prescinde quindi dalla dinamica legata solamente alla proprietà fondiaria. Infatti rispetto ad un discorso molto generale sulla proprietà fondiaria non è possibile individuare un unico fattore comune capace di spiegare ruoli ed obiettivi degli attori dell'arena di potere. Acquisisce ruoli di primaria importanza non solo chi detiene capitale fondiario da investire nello sviluppo immobiliare ma capitale relazionale capace di porre in atto mobilitazioni o di attivare risorse esterne all'arena di potere.

Fondamentali in questa dinamica dei processi decisionali sono infatti i personaggi di cerniera, capaci sulle singole politiche di individuare modalità d'azione comuni a diversi attori che divengono interlocutori fondamentali per la sfera politica nel supporto all'attuazione della pianificazione urbanistica.

Possiamo ricondurre a questa categoria sia Virgilio Testa sia Carlo Odorisio che, ognuno rispetto alla propria storia e al proprio ruolo, hanno garantito la costruzione di un equilibrio all'interno dell'arena di potere che ha permesso alla sintesi politica raggiunta dall'arena di potere di avere un adeguato riconoscimento all'interno delle sintesi tecnico-urbanistica. La storia di Virgilio Testa rappresenta in questo senso un esempio emblematico delle relazioni tra l'arena di potere romana, le arene sovraordinate e la sintesi politica e tecnica che si instaura tra questi due campi di azione. Infatti l'EUR di Testa divenne la precipitazione spaziale della nuova pubblica amministrazione dell'Italia del boom ma anche delle sue tecnostrutture. Il suo rapporto con la Democrazia Cristiana, mai nascosto ma sempre riconducibile alla normale

dialettica tra un tecnico nominato dalla politica e i suoi referenti governativi, ha permesso all'EUR di diventare il quartiere della città del boom, della sua modernizzazione e della sua nuova struttura economica. Nella continuità istituzionale che caratterizza il governo cittadino il triangolo formato dal partito della Democrazia Cristiana, al governo della città e della Repubblica, le tecnostrutture pubbliche e parapubbliche collegate, impegnate nello sviluppo economico nazionale, come la Cassa per il Mezzogiorno e l'Ente Nazionale Idrocarburi, e dallo sviluppo urbanistico del quartiere EUR, ha in Virgilio Testa il suo uomo di cerniera, capace di costruire l'equilibrio all'interno della relativa arena di potere. Gli uomini di cerniera però sono uomini di conservazione e non di innovazione. Infatti la loro attività è finalizzata non tanto a traghettare l'arena di potere verso un nuovo e diverso equilibrio ma piuttosto a garantire che la dinamica politica interna all'arena abbia una correlazione con il piano delle sfera tecnica ed urbanistica. Non sono infatti uomini ponte, che permettono all'arena di superare un precedente equilibrio e superare eventuali equilibri divenuti obsoleti, ma uomini cerniera che garantiscono all'arena di superare i propri conflitti interni, di intrattenere relazioni con altre arene sovraordinate o esterne all'ambiente cittadino e di mantenere il proprio equilibrio nei processi di attuazione delle decisioni urbanistiche.

Stesso ruolo ha avuto Carlo Odorisio nell'attuazione delle politiche urbanistiche relative allo sviluppo dei due piani romani per l'edilizia economica e popolare. Probabilmente il suo merito più grosso è legato al duplice lavoro dentro l'associazione dei costruttori e nei confronti dell'amministrazione comunale. Le complesse procedure di convenzionamento previste dalla legge 865/71, le procedure di attuazione delle opere

pubbliche connesse ai piani urbanistici e la gestione di consorzi di attuazione degli interventi edilizi che coinvolgevano ognuno decine di imprenditori, rendono prezioso il ruolo di persone come Carlo Odorisio capaci di mediare e di agevolare la riuscita di interventi edilizi di particolare complessità. Odorisio ricorda e rivendica come sia stato proprio il suo personale attivismo a garantire il successo di interventi edilizi complessi come quello di Tor Bella Monaca dove solo un grande coordinamento operativo poteva garantire la costruzione in pochi mesi di migliaia di appartamenti.

In particolare la legge 865/71, nata dalla mobilitazione delle forze politiche e culturali rimaste deluse dall'affossamento della proposta di riforma Sullo, introdusse modifiche radicali alla Legge 167/62.

Queste modifiche ebbero un effetto traumatico per l'attuazione dei piani, non tanto per gli aspetti che avevano più esasperato lo scontro politico, come ad esempio per il diritto di superficie che non introdusse quella grande novità che i sostenitore della 865 pensavano, ma soprattutto per i meccanismi operativi completamente modificati, come la necessità di arrivare ad un convenzionamento pubblico-privato, con grandi pericoli di rigidità applicativa (Ferracuti & Marcelloni, 1982).

Fu proprio per rispondere a questa difficoltà operativa che l'ACER decise di costituire l'ISVEUR che aveva un duplice ruolo: da un lato offrire il supporto alle strutture pubbliche per mettere a punto le procedure e i meccanismi, spesso completamente da inventare, per promuovere l'avvio dell'attuazione di questi piani; dall'altro, promuovere all'interno della categoria l'interesse per queste nuove opportunità di intervento agevolando e coordinando forme di aggregazione delle imprese, tali da contrastare il tentativo d'invadenza delle Partecipazioni statali, anche

attraverso una sinergia col movimento cooperativo. In pratica fu proprio l'attività di Odorisio a promuovere lo sviluppo dei Protocolli d'Intesa tra il Comune, l'ACER e le Cooperative che garantirono per tanti anni lo sviluppo, enorme, della legge 167 a Roma. Il Comune, non avendo tra i suoi compiti istituzionali la realizzazione di edilizia abitativa, era privo di una struttura operativa che garantisse tempi rapidi, soprattutto nel caso si fosse ricorso alle procedure d'appalto tradizionali; accettò, quindi, la proposta avanzata dall'ISVEUR di affidare all'Istituto stesso la gestione di tutto il programma con la formula della "concessione di costruzione". Fu proprio un'intuizione di Odorisio ad individuare in un vecchio regio decreto il riferimento normativo per l'attuazione di questa modalità e fu sempre il suo attivismo (all'epoca era anche responsabile della sezione urbanistica dell'ANCE) a garantire a Roma l'arrivo di molte risorse finanziarie grazie alle relazioni che Odorisio costruì con il Ministero del Tesoro, guidato da Beniamino Andreatta. Odorisio ricorda come concordò con Andreatta addirittura il progettista responsabile della progettazione urbanistica degli interventi. A dimostrare questa capacità di coordinamento ci fu la scelta di sviluppare grandi interventi integrati organici, in cui la tipologia edilizia prevista privilegiava lo sviluppo di grandi edifici in linea o a torre, per parti rilevanti di quartieri (Tor Bella Monaca, Fidene, Quartaccio, Ottavia, San Basilio, Tiburtino, Ponte di Nona, ecc.) che contribuirono a costituire un patrimonio notevole di abitazioni del Comune.

5.5.2 Le arene tra interno ed esterno

I rapporti tra l'arena locale romana e i processi decisionali esterni assumono le caratteristiche di una relazione non paritaria tra l'arena locale e il livello nazionale, di dipendenza passiva, per quel che riguarda soprattutto fonti di finanziamento, e invalidante, soprattutto per quel che riguarda l'apertura dell'arena a opportunità derivanti dai suoi collegamenti con l'esterno.

Il rapporto di dipendenza dell'arena locale da altre arene sovraordinate, quasi esclusivamente governative, caratterizza il processo decisionale romano ma soprattutto le maggiori scelte della pianificazione territoriale. Se questo può sembrare normale nel processo di costruzione di una capitale, soprattutto di una capitale di un paese a statualità debole e arrivato tardi alla modernità statuale unitaria, a Roma questo processo assume i caratteri di una vera e propria dipendenza passiva dell'arena di potere locale dalle decisioni esterne. Se infatti alcune capitali hanno statuti di autonomia particolari che, delegando alla politica governativa molte delle decisioni che agiscono anche alla scala locale, permettono una relazione equilibrata tra arene locali e arene nazionali, nel caso di Roma la presenza di arene di potere locali dalla struttura particolarmente complessa e conflittuale rende la relazione con la politica nazionale sostanzialmente di dipendenza passiva. Roma non sembra avere le risorse interne per garantire la costruzione di una propria agenda locale, che per essere attivata ha la necessità di rivolgersi alle arene di potere esterne per la disponibilità di capitale (finanziario o relazionale) da investire. Questa relazione con l'esterno si esplicita solamente nell'attrazione, gestione ed attuazione di finanziamenti pubblici governativi destinati ad infrastrutturare la capitale della Repubblica. È quindi il combinato disposto

della necessità governativa di attrezzare la capitale e della presenza di un'arena politicamente strutturata e conflittuale a costruire relazioni di dipendenza passiva dell'arena locale dalle strutture governative nazionali. Questa relazione si propone periodicamente ed influenza tanto sviluppo urbanistico romano dallo sviluppo dei quartieri Incis fino ad arrivare al programma di Roma Capitale.

Possiamo parlare però di politiche transcalari capaci di attivare sinergie tra livelli di governance territoriale diversificati in un quadro coerente di obiettivi condivisi? La risposta a questa domanda non può che essere negativa analizzando nel dettaglio la composizione delle arene di potere locali e le loro attività.

Gli attori dell'arena di potere locale non sembrano agire all'interno di un quadro di politiche territoriali coerente ma costruiscono relazioni episodiche con le arene sovraordinate legate a singoli episodi e per risolvere problemi specifici. È questo il caso delle politiche per le infrastrutture della mobilità che vengono finanziate a Roma sulla base di una sollecitazione locale. La storia del finanziamento della Metro C in questo senso è illuminante per illustrare il rapporto tra pianificazione nazionale, arene di potere locale e attivazione di politiche transcalari.

La linea C della metropolitana inizia il suo percorso con un finanziamento, ai sensi della legge 910/86 per il riammodernamento delle ferrovie concesse, quale era la ex ferrovia Roma-Fiuggi, di cui il tratto urbano fino a Pantano divenne l'inizio della nuova metropolitana di Roma. L'ottenimento di quel finanziamento influenzò la pianificazione della futura rete di trasporti su ferro determinando sia la scelta del tracciato finale sia la scansione della varie fasi di costruzione. Anche l'ottenimento dei finanziamenti per le tratte centrali, da Colosseo a Malatesta, avviene sulla base di linee di finanziamento non

appositamente pianificate per lo sviluppo delle metropolitane a Roma ma è grazie alla legge 211/1992 che Roma riesce ad intercettare, insieme a Napoli, cospicui finanziamenti solo per un superattivismo di alcuni uomini di cerniera e non certo per una pianificazione coerente delle infrastrutture di trasporto e delle relative politiche urbane alle diverse scale. Ad essere paradossale è la situazione venutasi a creare nel momento in cui l'arena di potere locale riesce a trovare una coerente identificazione con le politiche nazionali, attraverso l'inserimento della linea C all'interno della Legge Obiettivo. Tale identificazione tra arena di potere locale e livello governativo di decisione pubblica non ha portato ad alcuna maggiore efficienza nella gestione di una grande opera d'infrastrutturazione che ha visto cambiati i connotati principali e le fasi procedimentali addirittura con un nuovo intervento sulla parte appena riammodernata in qualità di ferrovia concessa.

Analoga episodicità possiamo trovarla nel rapporto tra lo sviluppo del quartiere EUR e l'infrastrutturazione legata alla costruzione delle attrezzature per le Olimpiadi del 1960, lo sviluppo del Grande Raccordo Anulare, vera e propria infrastruttura del policentrismo del piano del 2008 ma attuata e decisa da arene governative fuori dalle arene di potere locali.

Tale rapporto con le arene sovraordinate, che denota un rapporto passivo, episodico e di dipendenza con i livelli di governo pubblico di livello nazionale, provoca anche una chiusura dell'arena di potere a possibili opportunità derivanti dall'ingresso all'interno dell'arena di soggetti esterni.

Infatti gli unici soggetti esterni che partecipano in qualche modo ai processi decisionali locali sono i soggetti istituzionali governativi mentre sono assenti

mobilitazioni o capitali che provengano dall'esterno. Quella romana è un'arena chiusa e povera in cui i capitali e le mobilitazioni locali non garantiscono alla città uno sviluppo urbanistico in grado di competere sulla scena europea e globale.

L'unico capitale che sembra essere sovrabbondante a Roma è il capitale fondiario, la cui edificabilità, permessa dai vari piani regolatori che si sono susseguiti o acquisita forzatamente per mezzo di lottizzazioni abusive, ne garantisce una diffusione larga, diversa quantitativamente ma pur sempre diffusa su una scala molto ampia. Tale capitale fondiario però non sembra sufficiente ad attivare le politiche individuate dalle arene di potere. Il capitale fondiario, seppur fondamentale, non assicura la possibilità di determinare i processi decisionali principali. È una condizione necessaria ma non sufficiente, permette di partecipare all'arena ma non ne determina un ruolo di maggiore o minore importanza. Obiettivo degli attori dell'arena è diventare un centro di attrazione dei flussi di capitale finanziario o relazionale che provengono dall'esterno e questo ruolo determina il loro maggiore o minore successo all'interno dei processi decisionali locali. Questa configurazione dell'arena deriva dalla dipendenza che essa costruisce dalle decisioni esterne. A giocare un ruolo è chiaramente un sistema economico il cui la spesa pubblica ha un ruolo fondamentale e in cui i bilanci degli enti locali non hanno alcuna correlazione con il sistema economico in cui sono inseriti. Ad esempio nelle città americane, a causa del federalismo fiscale che caratterizza i bilanci locali americani, le arene di potere locale sono costantemente proiettati in un lavoro di attrazione degli investimenti provenienti da fuori e più in generale sono caratterizzate da una partnership pubblico-privata coesa e strutturata. Le politiche di pianificazione

territoriale sono più dipendenti dai processi locali di sviluppo economico e più sensibili alla mobilità del capitale e ad attrarre tali flussi (Digaetano & Klemanski, 1993).

5.5.3. Alto e basso, senza mediazioni

Nella lunga storia dell'urbanistica romana le arene che si sono determinate di volta in volta intorno alla costruzione di specifiche politiche hanno visto la presenza, nello stesso momento, delle istanze più basse della popolazione, rappresentate generalmente dal mondo degli abusivi che si inseriscono all'interno dei processi decisionali direttamente e senza alcuna mediazione e che sono in grado di interloquire con le élite cittadine. In un certo senso le arene romane sono caratterizzate da un elevato tasso di chiusura verso l'esterno, come visto nel capitolo precedente, ma allo stesso tempo da un grandissimo tasso di apertura verso il basso. Tale pressione dal basso, in seguito a mobilitazioni organizzate capaci di coalizzare persone accomunate dall'unico interesse proprietario legato alla legittimazione della propria edificazione abusiva, favorisce l'ingresso all'interno dell'arena decisionale di soggetti non appartenenti all'élite cittadine tradizionali, determinando processi che in prima battuta possono essere definiti di democratizzazione piuttosto accentuati.

Le arene di potere romane sono caratterizzate dall'assenza di corpi intermedi di mediazione, compensazione o rielaborazione delle istanze territoriali più basse. Da questo ingresso massiccio nelle arene di potere di attori tradizionalmente assenti dai processi decisionali, alcuni autori hanno teorizzato lo status di città coloniale per Roma. Sia Benevolo che Insolera (Benevolo, 1971; Insolera, 1980) hanno utilizzato questa espressione per raccontare la brusca espansione urbanistica romana che è alla base di

tutti gli squilibri: la frattura tra centro e periferia, i cambi di scala non governati fino a quello di area vasta ed il deficit di infrastrutture. I due autori hanno utilizzato l'espressione "città coloniale" per sottolineare lo sviluppo rapido e senza sedimentazioni, come le capitali dei Paesi in via di sviluppo che sono diventate le più grandi città del mondo in breve tempo. La stessa irruzione è avvenuta nell'arena di potere con continui ingressi di nuovi attori, senza però che questo fenomeno potesse essere mediato e sedimentato dalle strutture locali.

Il tema delle città coloniali e del loro sviluppo ha coinvolto molti autori che ne hanno studiato le caratteristiche fisiche, la struttura economica o lo sviluppo urbanistico. Tali studi hanno di solito coinvolto aree geopolitiche diverse dall'Europa e studiosi provenienti dalle vecchie potenze coloniali. L'applicazione di questi studi alle metropoli europee sconta chiaramente una difficoltà analitica dovuta al differente contesto storico e politico, tanto che alcuni studiosi rifiutano tale etichetta per il caso romano facendo rientrare questo esempio nella più consolidata definizione di città mediterranea (si veda ad esempio Violante, 2008). La città mediterranea è caratterizzata da uno sviluppo urbanistico preciso e da un modello di sviluppo economico che la caratterizza. In particolare Leontiduou (Leontidou, 1990) indica alcuni punti fondamentali di questa categoria urbana idealtipica:

- un'urbanizzazione sostanzialmente slegata dall'industrializzazione;
- una geografia sociale che vede le classi superiori al centro e quelle popolari in periferia;
- una grande quantità di lavoratori autonomi e/o informali;
- la mancanza di una rigida pianificazione;
- un grande peso dell'autocostruzione abusiva.

Il modello mediterraneo risulta anche dalle analisi degli housing studies relativi alla comparazione dei modelli delle politiche abitative che includono nella propria analisi la struttura della proprietà fondiaria. In particolare possiamo riferirci al lavoro di Arbaci (Arbaci, 2007) sulla comparazione dei modelli nordeuropei e mediterranei di politiche abitative correlando la propria analisi rispetto a due variabili determinanti: la struttura della proprietà dei suoli e il modello di welfare secondo la tradizionale distinzione di Esping Andersen (Esping-Andersen, 2013). In questo caso la città mediterranea acquisisce un ulteriore elemento di complessità di analisi, relativo in particolare alla relazione che intercorre tra l'abitare e la riproduzione economica della peculiare strutturazione della proprietà fondiaria. Roma sembrerebbe essere un modello piuttosto caratteristico della categoria idealtipica della città mediterranea relativamente alle variabili prese in esame dagli autori citati. Ma approfondendo maggiormente tale categoria analitica, arricchendola delle analisi svolte in questo lavoro, relativamente alla struttura del potere locale e alle dinamiche della sua riproduzione sociale, potremmo individuare delle caratteristiche particolari del caso romano tali da ridefinire le categorie analitiche tradizionali.

Può essere la categoria coloniale ad identificare questa peculiarità? Sia Insolera che Benevolo (Benevolo, 1971; Insolera, 1980) hanno utilizzato tale locuzione in relazione soprattutto alla crescita vorticosa dello spazio urbano, talmente vorticosa da impedire una sedimentazione delle trasformazioni all'interno del tessuto urbano. È poi la grande produzione abusiva a rendere simile alle grandi capitali del sud del mondo la crescita edilizia romana come riportato da una vastissima pubblicistica.

Ma a caratterizzare la similitudine tra il caso romano e quello delle capitali del sud del mondo non é solo la forma fisica della città ma anche la sua struttura sociale e le sue modalità di riproduzione. L'analisi delle arene di potere romane illustra come tale mancanza di sedimentazione avvenga anche al livello delle modalità di riproduzione delle strutture sociali, dove non si rinvengono strutture di mediazione degli interessi e delle istanze territoriali capaci di integrarsi in coalizioni più ampie ed eterogenee. Anzi l'arena è popolata prevalentemente da interessi particolari e frammentati che implementano parallelamente le loro strategie, facendo assumere ai processi decisionali forme complesse e stratificate. Le arene di potere si ritrovano quindi riunite intorno a delle non scelte in cui, alla giustapposizione di indirizzi di pianificazione molto diversi, si associa la presenza all'interno della stessa arena di soggetti molto diversi tra loro.

Emblematico è in questo caso il continuo riferimento, nella pubblicistica più comune, alla rendita fondiaria come elemento strutturante ed unificante della coalizione di potere romano. Ma all'unità del significato del processo economico di attribuzione di un plusvalore al suolo non edificato in seguito ad un processo di trasformazione edilizia, non corrisponde una uguale unità dell'identità dei soggetti che promuovono il loro interesse e della loro strategia per raggiungere il proprio obiettivo. La chiave di lettura più efficace nell'analisi dei processi di costruzione delle politiche pubbliche nella città di Roma deve essere quindi collegata più alla frammentazione che all'unità. D'altronde la massimizzazione della rendita fondiaria coinvolge a Roma i grandi proprietari delle aree inedificabili prima del PRG del 1962, i moderni sviluppatori, la miriade di lottisti abusivi, le imprese edili di costruzione che riorientano la propria attività economica dagli appalti

alle costruzioni in proprio, un insieme di soggetti troppo eterogeneo per avere un comune una singola strategia di azione.

La letteratura degli urban studies ha una grande elaborazione intorno al concetto delle città duali (si veda ad esempio Castells, 2002, Chiu & Lü, 2004; Marcuse, 1989; Mollenkopf & Castells, 1991) e la riflessione sulle élite urbane ha una sua storia particolarmente strutturata. Ma se i processi di polarizzazione sociale hanno un ruolo e un peso anche all'interno dell'esperienza romana, è la dinamica che si instaura tra élite urbane e interessi dal basso a rendere problematica la relazione tra arene di potere ed interessi diffusi. Seppur molto affascinante dal punto di vista letterario e seppur potente dal punto di vista dell'analisi delle stratificazioni urbane, la chiave di lettura di Roma come città coloniale non riesce a coglierne la complessità del sistema politico. Infatti è caratteristico del sistema coloniale che un élite abbia il potere di governare un popolo colonizzato ma soprattutto di costruirne l'immaginario simbolico ed il discorso pubblico che legittima le differenze di potere. Nel caso romano però è difficile identificare il colonizzatore ed il colonizzato. Paradossalmente in un'arena piuttosto chiusa, come quella romana, il maggiore ingresso di soggetti esterni è proprio quello legato agli abusivi, soggetti subalterni che grazie anche alla mediazione del PCI scoprono la possibilità di rappresentare all'interno dei processi decisionali le proprie istanze e la possibilità di costruire coalizioni con altri soggetti finalizzate alla costruzione di una strategia generale che tuteli i propri interessi. All'interno di questa costruzione di coalizioni eterogenee sono proprio i nuovi arrivati a costruire il discorso pubblico sulle periferie romane e l'immaginario simbolico che lo accompagna.

Questa continua ibridazione tra élite cittadine e soggetti che all'apparenza possono sembrare fuori da qualsiasi processo decisionale, provoca a Roma un certo decostruttivismo delle normale politiche di pianificazione. Ci si deve quindi rifare a concetti e teorie necessariamente non appartenenti alla cultura strutturalista, anche se di matrice critica o radicale. Voglio riferirmi ai *cultural studies* anglosassoni ed in particolare all'opera di Homi Bhabha, studioso americano di origine indiana, da sempre attento ai processi di ibridazione culturale tra élite e ceti subalterni (si veda in particolare Bhabha, 1994). L'ibridazione tra alto e basso permette all'arena di configurarsi come interstizio, cioè come spazio nel mezzo, secondo la concettualizzazione di Bhabha, uno spazio quindi in cui il basso riesce a mimetizzarsi nell'alto proprio a causa della prossimità con gli interessi dominanti. È proprio questa ibridazione, che non si traduce in mediazione ed istituzionalizzazione, che rende ambivalente il giudizio sulle politiche per la periferia ex abusiva romana e sul rapporto tra il PCI e la rete di rappresentanza di interessi degli abusivi. Tale ambivalenza è legata in particolare al ruolo che questi interessi hanno svolto nello sviluppo territoriale cittadino: da una parte hanno garantito una democratizzazione delle arene di potere, nelle quali hanno partecipato interessi e soggetti tradizionalmente fuori dai processi di formazione delle decisioni pubbliche, dall'altro sono stati un elemento di conservazione dei paradigmi di riferimento delle politiche di pianificazione territoriale, si è concentrato solo, anche per quel che riguarda la riqualificazione della periferia, sulla massimizzazione della rendita fondiaria dei piccoli e piccolissimi lottisti (Coppola, 2013).

Il mondo di rappresentanza degli interessi fondiari a Roma non va inteso come una compatta coalizione ideologica, coesa e coerente, quanto piuttosto come una

costellazione di dibattiti e posizioni anche conflittuali. Esiste una questione, mai indagata nel caso dell'urbanistica romana, della posizionalità di ogni soggetto che partecipa alle decisioni pubbliche e della necessità di indagare l'educazione, il contesto sociale e la provenienza di un determinato soggetto rispetto ai processi di produzione e riproduzione dei discorsi pubblici e delle strategie politiche associate.

6. Per una teoria del potere frammentato, Roma città irrisolta

Le premesse di questo lavoro partivano sostanzialmente da una critica all'uso della teoria del regime urbano applicato al caso di specie dello sviluppo urbanistico di Roma. Si partiva dalla contestazione relativa al differente contesto all'interno del quale veniva inserita la lettura del regime urbano, funzionale a descrivere con efficacia il sistema di governo delle città nordamericane ma esportabile solo con dovute attenzioni al di fuori di quel contesto geografico.

Questa riflessione nasceva da un'analisi dei principi fondamentali della teoria di Stone, richiamati con attenzione nel terzo capitolo. In particolare si identificano tre caratteristiche fondamentali di tale teoria:

1. la presenza di un'agenda pubblicamente riconosciuta;
2. l'instaurarsi di una coalizione coesa e solidale;
3. la mobilitazione di risorse interne ed esterne al regime urbano finalizzate al perseguimento degli obiettivi comuni.

La riflessione sull'assenza di questi tre elementi nel caso romano ci ha portato ad un'inversione del nesso *politics-policy*, individuando nel modello interpretativo di Lowi la chiave analitica che permette un'analisi dei meccanismi di governo e una ricostruzione delle arene di potere a partire da una riflessione sulle singole politiche promosse.

La ricostruzione delle arene di potere locali dimostra come sia difficile utilizzare il quadro interpretativo di Stone a causa della presenza di alcune tensioni antinomiche non riconducibili ad un'unica struttura di governo locale coesa e solidale, ma con più efficacia

alle singole arene di potere che governano determinate e specifiche politiche pianificatorie.

Sono proprio queste tensioni a rendere Roma una città irrisolta, caratterizzata dalla stratificazione non sedimentata né mediata d'indirizzi pianificatori, mobilitazioni d'interessi, coalizioni di attori tra loro diversissime e irriducibili ad un unico paradigma di riferimento.

Il ruolo dell'arena

Si può pensare all'arena di potere locale come un luogo di mediazione e risoluzione dei conflitti e momento di costruzione di alleanze tra soggetti diversi che concorrono in questo modo al raggiungimento dei propri obiettivi. Nel caso di Roma però tale concettualizzazione entra in crisi a causa della presenza, all'interno della stessa arena, di forze centrifughe che invece di cercare un comune punto di mediazione giustappongono le proprie strategie senza un'integrazione comune.

La pianificazione territoriale diviene quindi un insieme di non scelte che stratificandosi contribuiscono alla costruzione della città irrisolta e quindi di una città in cui l'arena di potere funziona come campo di azione multiforme e stratificato e non come luogo di mediazione dei conflitti e di costruzione di politiche pubbliche coerenti.

La coerenza viene affidata quindi al livello dell'immaginario simbolico, sia esso frutto dei discorsi pubblici prodotti dall'élite dominanti, sia esso frutto invece di una contronarrazione critica. La narrazione comune identifica Roma nella città del malaffare, dipinta sempre come al centro di trame oscure tutte manovrate da poteri criminali o interessi economici. Da Roma Moderna di Insolera all'inchiesta di Manlio Cagnoni

sull'Espresso, Capitale corrotta, nazione infetta, dai movimenti cattolici sui Mali di Roma al pregiudizio delle classi dirigenti postunitarie sulla neonata Capitale d'Italia, difficile trovare una città la cui narrazione pubblica sia così negativa e così facilmente risolta in un'unica spiegazione causale (per un legame tra l'immaginario simbolico e la costruzione delle politiche pubbliche nel caso romano si veda Diletti, 2016 per una rassegna più esaustiva).

Di fronte a questa stratificazione multidimensionale, in cui acquisiscono un ruolo tanti fattori diversi, la proprietà fondiaria come la mobilitazione dal basso, l'organizzazione politica quanto il sapere tecnico, la rappresentanza organizzata degli interessi quanto l'attivismo personale di singoli, la spiegazione monocasuale, caratterizzata spesso da toni apocalittici da città irredimibile, rappresenta una facile scorciatoia che semplifica sul piano della retorica pubblica il meccanismo analitico dei processi decisionali ma che porta a soluzione istanze territoriali, sociali, economiche che appaiono invece irrisolvibili. Anche la forma fisica romana contribuisce ad agevolare questa possibilità di compresenza e convivenza di istanze tanto diverse. Lo sviluppo urbano di Roma è caratterizzato dal grande vuoto urbano che circondava la città prima del suo sviluppo post-unitario che ebbe un ruolo da protagonista in particolare dopo il secondo dopoguerra, quando una fortissima spinta edilizia fece in modo che il piano del 1962 decretasse l'edificabilità quasi totale dell'area urbana interna alla neonata circonvallazione autostradale, inaugurato nel suo primo tratto a standard autostradale a quattro corsie proprio nel 1962 (Baietti, 2006). Questa sovrabbondanza di possibili linee di sviluppo della città ha permesso alla stessa di non sviluppare una propria vocazione

territoriale ma di accogliere al proprio interno le molteplici spinte centrifughe che ne hanno caratterizzato il sistema politico, economico e sociale.

Barocco romano

La convivenza di linee politiche diverse, la stratificazione non sedimentata degli effetti di queste politiche, la giustapposizione di linee di tendenza non risolte in un unico quadro coerente determinano una coesistenza di linguaggi differenti nello scenario urbano. Una Roma in cui il linguaggio urbano aulico coesiste con un linguaggio urbano più popolare, in cui alto e basso abitano lo stesso spazio, ma se nella città barocca l'aulico ed il popolare trovavano una sintesi e un loro dialogo, nella città contemporanea i singoli elementi della forma urbana rimangono eterogenei e senza sintesi. È proprio il barocco ad aver permesso di ereditare, in forme originali, creativi ed efficaci, l'uso della città antica nelle forme usate dalla città moderna. Questo è avvenuto anche grazie alla forza di sintesi che aveva il potere moderno, iniziato dopo la controriforma e che avrebbe portato alla formazione del potere pubblico statuale tipico della modernità, e che era capace di sussumere la tensione popolare all'interno di un paradigma di potere temporale coerente con la tensione spirituale. Questa continuità tra popolare e aulico, tra alto e basso, si rompe nella Roma contemporanea, producendo una stratificazione senza sedimentazione. A maggior ragione questo avviene in presenza di arene di potere che non mediano i conflitti e non raggiungono alcuna sintesi, ma giustappongono scelte tra loro incoerenti. Questa stratificazione senza sedimentazione, che così bene caratterizza lo sviluppo romano, ha una sua forza anche a livello di immagine urbana dove il tessuto urbano discontinuo è caratterizzato dalla separazione e non dalla

continuità. La stecca continua o la torre residenziale del PEEP si adagia su un tessuto edificato abusivo con cui non dialoga. Il linguaggio tecnico formale dell'urbanistica modernista pretende di correggere i difetti del passato senza entrare in dialogo con il passato, ed è proprio la frammentazione dell'arena di potere a determinare una frammentazione dei linguaggi urbani. Come racconta bene Odorisio nella sua intervista, la forma urbana o addirittura la tipologia edilizia hanno un loro legame fortissimo con le forme dell'organizzazione economica e sociale e addirittura Odorisio lega il passaggio dalle tipologie continue alla palazzina all'interno dei piani del PEEP alla frammentazione esistente nel mondo delle imprese edilizie non più coese e strutturate in un patto d'azione con l'amministrazione comunale. Se la riflessione architettonica ha sempre legato la forma urbana e la tipologia edilizia alle mutazioni della cultura dell'abitare, si veda ad esempio il lavoro di Caniggia sui tipi edilizi (Caniggia & Maffei, 1999), nel caso romano il legame con la strutturazione interna dei processi decisionali determina anche il precipitato fisico delle relazioni frammentate interne all'arena di potere.

Frammentazione

Esiste quindi a Roma una tensione continua verso la frammentazione sociale e politica che diviene poi frammentazione morfologica?

Un'importante letteratura ha evidenziato come le trasformazioni territoriali portino le moderne realtà urbane ad assumere una specifica conformazione fisica in cui è difficile se non impossibile individuare una forma fisica coerente al proprio interno e distinguibile rispetto all'esterno. In particolare la riflessione di Soja sulla post metropoli, paradigma analitico utilizzato per la descrizione delle trasformazioni urbane della

conurbazione di Los Angeles e della West Coast statunitense (Scott 2001; Soja 1999, 2007), ci porta ad interrogare sulla frammentazione come principale chiave interpretativa del fenomeno urbano nella contemporaneità:

> *"Los Angeles è la metropoli in grado di contenere la massima frammentazione possibile e, al tempo stesso, tutti gli elementi che rendono piccolo e contemporaneo il mondo" (Soja 1999, p. 18).*

La postmetropoli di Soja è una forma che deriva dai moderni processi di riorganizzazione sociale di scomposizione e ricomposizione dei processi produttivi, che riconfigurano il territorio intorno a spazi indistinti, in cui il rapporto tra urbano e suburbano viene rivisto, e punti focali in cui l'economia territoriale diviene punto di concretizzazione territoriale dei moderni processi produttivi. Se quindi la frammentazione caratterizza secondo alcuni ricercatori la configurazione urbana contemporanea, il caso dello sviluppo territoriale romano deve essere considerato come un esempio tipizzante o una sua concretizzazione emblematica?

Possiamo riconoscere una vera e propria spinta alla frammentazione della città. Dal punto di vista urbanistico ha influito sicuramente il grande vuoto urbano che caratterizzava Roma prima del suo impetuoso sviluppo. Un vuoto urbano che ha creato la precondizione di tale frammentazione. Dal punto di vista edilizio, la tipologia della palazzina romana, come anche sostenuto da Carlo Odorisio, era sì una scelta architettonica ma anche figlia della mancata coesione interna all'arena di potere locale.

L'impressione è che Roma sia un caso piuttosto singolare, per la stratificazione storica, per la morfologia territoriale e soprattutto per la configurazione delle arene

politiche, di città frammentata, una città che non risolvendo le proprie tensioni interne, cede alla stratificazione di linee di sviluppo tra loro contraddittorie e non dialoganti. Una stratificazione di parzialità piuttosto divergente dalle modalità tipicamente appartenenti alla modernità di risoluzione delle conflittualità delle parti. Questa frammentazione romana produce infatti un superamento dei caratteri tipici della modernità come la risoluzione istituzionale del conflitto, l'architettura riconosciuta e riconoscibile del potere, la possibilità di comporre, in una sintesi generatrice di progresso e sviluppo, i contrasti interni alla società.

7. Quale policentrismo per quali arene di potere

Quale rapporto intercorre quindi tra gli elementi concreti e reali di una politica di pianificazione territoriale e la strutturazione delle arene di potere che ne hanno facilitato la scelta? Il policentrismo rappresenta, ad avviso di chi scrive, lo strumento retorico che permette il passaggio dei singoli elementi costitutivi dell'arena di potere diacronicamente rispetto allo sviluppo territoriale romano.

La tensione policentrica vive quindi principalmente sul piano delle politiche simboliche, divenendo lo strumento operativo necessario al funzionamento della struttura di potere in quanto ideologia dominante necessaria al funzionamento della dinamica di sviluppo territoriale della città di Roma.

Althusser definiva l'ideologia come:

> *un sistema (che possiede la propria logica ed il proprio rigore) di rappresentazioni (secondo i casi, immagini, miti, idee, concetti) dotati di un'esistenza e una funzione storiche nell'ambito di una data società (Althusser, 2008)*

Ed è proprio riferendosi al lavoro del filosofo francese che si può pensare al policentrismo come una struttura dell'ideologia dominante determinata però dalla contingenza o meglio dalla non necessità. Si tratta quindi di un' ipostatizzazione di una rappresentazione che nasce dalla contingenza e non come derivazione di rapporti di forza della struttura economica cittadina.

In questo caso il policentrismo, più che elemento pubblico, condiviso e consapevole promosso dalle strutture di potere cittadino è il meccanismo che, agendo sul livello della rappresentazione pubblica, genera un'immagine immutabile dei problemi urbanistici cittadini -che rispondono sempre alle medesime esigenze di risoluzione del rapporto con il centro storico di Roma e di sfruttamento dell'enorme bacino di riserva rappresentato dal vuoto urbano intorno alla città- e costruisce un insieme di risposte, procedure, riti e comportamenti che ricorrono nel tempo. Questo insieme di strumenti viene individuato perché ritenuto adeguato alla presunta immutabilità della realtà territoriale, che in questo modo diviene ideologia dominante in grado di divenire senso comune.

Quello che voglio dire è che non si può far derivare il policentrismo semplicemente come ideologia dominante prodotta dai rapporti di forza cittadini . Esso rappresenta invece una contingenza in cui si costruisce una relazione tra scienza, come luogo di produzione delle rappresentazioni pubbliche, interessi materiali, non legati necessariamente alla proprietà fondiaria, e processi decisionali, impegnati però a gestire maggiormente l'inerzia territoriale più che ad individuare determinate politiche di sviluppo territoriale.

È proprio l'arena di potere, che si costituisce non come un apriori ma come il luogo spazio temporale che nasce intorno ad una specifica politica territoriale, a divenire il momento della contingenza in cui il policentrismo diventa uno strumento della sua rappresentazione. Non quindi programma di governo delle élite cittadine né semplicemente artificio retorico, ma veicolo mutevole e adattabile di rappresentazione dello svolgersi concreto dello sviluppo territoriale romano.

Il policentrismo a Roma più che lo strumento per la costruzione di diversi rapporti di forza all'interno della struttura di produzione economica cittadina diviene un'occasione mancata di sviluppo territoriale consapevole e pianificato. Un policentrismo di giustificazione, una non-scelta che però rende compatibili diversi indirizzi di sviluppo territoriale, anche molto diversi tra loro.

Il policentrismo quindi può essere rappresentato come un'ideologia dominante, nella definizione althusseriana, proprio perché rappresenta un sistema di credenze cui tutti si riferiscono nel trovare la funzione simbolica necessaria al funzionamento sociale dello sviluppo territoriale. Quindi non una rappresentazione specificamente legata ad interessi di classe e ad un singolo sistema di rappresentazioni, ma un sistema di significati necessario al funzionamento della complessa macchina dello sviluppo territoriale romano, che coinvolge il sistema economico, gli assetti di potere, le istanze sociali e le dinamiche politiche.

Questa definizione non può significare che il policentrismo sia dunque uno strumento irenico di composizione di interessi diversi all'interno del modello di sviluppo territoriale romano. Se il policentrismo è una struttura che si impone alla maggior parte degli attori coinvolti senza che essi ne maturino una coscienza, rappresentando una struttura significante accettata e quasi subita da tutti, non si può pensare che gli interessi che agiscono all'interno della cornice condivisa dello sviluppo territoriale romano, agiscano al di fuori di uno stretto rapporto con le strutture di potere locale.

Tale rapporto però non si configura come una relazione proattiva degli interessi economici nella costruzione di un sistema di significati necessaria al funzionamento della macchina dello sviluppo territoriale. Infatti in nessuno dei casi presi in esame la

politica pianificatoria messa in campo nasce sotto la spinta propulsiva degli interessi economici che, a differenza delle città dove il regime urbano agisce costruendo con consapevolezza una propria agenda, hanno un ruolo marginale nella costruzione delle funzioni simboliche, affidate invece ad altri soggetti. Infatti non è sbagliato dire che il ruolo che gli interessi economici hanno avuto nella costruzione degli universi simbolici di riferimento delle politiche territoriali, ed in particolare riguardo al policentrismo, sia stato sostanzialmente nullo. Il rapporto infatti che questi soggetti costruiscono rispetto ad un paradigma significante di riferimento è un rapporto passivo e parassitario. Non voglio dire che non entrino in gioco, all'interno delle arene di potere, interessi economici ben individuati, che riescono anche a costruire alleanze con altri soggetti per influenzare e modificare i processi decisionali; tale influenza però non si esercita sul piano della costruzione delle politiche simboliche, sul piano quindi della rappresentazione pubblica finalizzata alla costruzione di un diverso discorso pubblico sulla città.

Alcuni esempi possono dimostrarlo più chiaramente. L'elaborazione del piano del 2008 ad esempio non vede la grande proprietà fondiaria impegnata nella costruzione di un'agenda condivisa e pubblicamente riconoscibile finalizzata alla promozione del policentrismo e alla diffusione dei significati simbolici e di senso relativi alla costruzione delle nuove centralità. Nelle interviste emerge chiaramente come le attività finalizzate alla costruzione del senso significante del policentrismo siano tutte promosse dai soggetti pubblici.

Forse l'unico momento urbanistico in cui è stato possibile costruire un'agenda condivisa pubblicamente riconoscibile, in cui tutti i soggetti partecipanti all'arena di potere hanno potuto partecipare alla costruzione di un universo simbolico di

riferimento, fu con i Protocolli d'Intesa promossi dal sindaco Petroselli. Anche le imprese in quel caso, grazie alla costituzione dell'ISVEUR, parteciparono all'elaborazione della struttura di senso significante relativa al Piano per l'Edilizia Economica e Popolare che si legava, come abbiamo già visto, al movimento per la riqualificazione delle periferie, alla perimetrazione dei nuclei abusivi e alla lotta per l'inclusione degli abitanti delle borgate dentro il tessuto sociale cittadino. Questo forse è l'unico vero episodio in cui è possibile scorgere alcune caratteristiche del regime urbano, così com'è possibile trovarlo codificato nella letteratura scientifica. Ma per i restanti episodi in cui la pianificazione territoriale romana ha adottato un approccio policentrico il ruolo degli interessi economici è stato un ruolo fortemente passivo e non proattivo rispetto all'eterogenea arena di potere che si ritrovava a costruire le politiche territoriali romane.

È proprio il nesso tra interessi e rappresentazione significante a dover essere problematizzato. Il nesso causale nel caso romano è da ricercarsi non tanto in una spiegazione causale che vede negli interessi fondiari consolidati la spinta per la costruzione di politiche territoriali appositamente e consapevolmente elaborate, promosse ed implementate dall'arena di potere locale, ma in una relazione a traino in cui gli interessi economici seguono passivamente la narrazione pubblica elaborata da altri soggetti.

Come si costruisce quindi lo spazio di azione degli interessi economici all'interno dell'elaborazione policentrica? La possibilità che la proprietà fondiaria (piccola o grande che sia) e tutto l'insieme di attori coinvolti nello sviluppo locale immobiliare possano implementare le proprie strategie economiche è offerta proprio dalle caratteristiche del processo decisionale che ha costruito quelle politiche. Paradossalmente è proprio

l'assenza di un regime urbano, secondo quanto teorizzato da Stone, a permettere il libero dispiegarsi delle strategie di questi attori. È la non scelta strategica a permettere la contemporanea presenza di strategie diverse all'interno del medesimo contesto locale, compresenza che non sarebbe possibile se esistesse una rigida strutturazione degli interessi fondiari intorno ad una specifica politica territoriale.

Il policentrismo diviene quindi l'universo significante di politiche territoriali diverse tra loro e di interessi economici accomunati solamente dal fatto di essere già presenti all'interno dell'arena locale. Infatti la non scelta di pianificazione si esaurisce però, come abbiamo già visto, in una scelta di chiusura rispetto a capitali finanziari e a soggetti provenienti dall'esterno, privilegiando una dinamica prettamente locale.

L'inversione del nesso causale tra interessi economici ed elaborazione di una rappresentazione pubblica delle politiche territoriali non è quindi dovuta all'assenza di strategie degli operatori economici o ad una primazia dell'elaborazione e della pianificazione pubblica ma alle caratteristiche dell'arena di potere locale romana.

Un'arena di potere, come abbiamo visto, conflittuale, chiusa all'esterno, senza strutture di mediazione né strategie di elaborazione condivise, che ha visto nel policentrismo un'occasione mancata non solo nel merito, dove Roma avrebbe veramente bisogno di un riequilibrio territoriale alla scala metropolitana, ma soprattutto nel metodo. Un non metodo, dove infatti le scelte di pianificazione si affastellano e si trascinano per inerzia, che produce non scelte, senza individuare una chiara forma urbana, ma che costruisce solamente il contesto che permette la libera e compresente attivazione di strategie economiche differenti incapaci di costruire un'agenda condivisa e consapevole. Il futuro policentrico di Roma, un policentrismo che punti alla

riqualificazione della città già esistente e alla sua infrastrutturazione purtroppo carente, dovrà per forza fare i conti con la strutturazione delle arene locali di potere e per avere successo dovrà trasformarsi da discorso pubblico significante ad agenda pubblica condivisa e consapevole, ed in tal modo obblighi gli attori locali alla costruzione di una coalizione che attivi ogni risorsa disponibile, esterna o interna che sia.

BIBLIOGRAFIA

Abrams, P. (1983). Sociologia storica. *Il Mulino.*

Allmendinger, P., & Haughton, G. (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, *41*(3), 617–633.

Althusser, L. (2008). Per Marx. *Mimesis Edizioni.*

Anas, A., Arnott, R., & Small, K. A. (1998). Urban spatial structure. *Journal of Economic Literature*, *36*(3), 1426–1464.

Arbaci, S. (2007). Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe. *European Journal of Housing Policy*, *7*(4), 401–433.

Archibugi, F. (2014). Roma. Per una nuova strategia urbanistica. *Società Geografica Italiana.*

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, *56*(04), 947–952.

Bagnasco, A. (1982). Tre Italie. *Il Mulino*.

Bagnasco, A. (1988). La costruzione sociale del mercato. *Il Mulino*.

Bagnasco, A., Barbagli, M., & Cavalli, A. (2012). Corso di sociologia. *Il Mulino*.

Baietti, S. (2006). La storia e la cronologia del GRA di Roma. *Strade Dell'informazione, Periodico ANAS*, *1*.

Balla, S. J., Lodge, M., & Page, E. C. (2015). The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration. *Oxford University Press.*

Bardanzellu, F. (2016). Passeggiate nel Lazio. *Cavinato Editore International*.

Bartolini, F. (2001). Roma Borghese. La casa e i ceti medi tra le due guerre. *Laterza.*

Bassett, K. (1996). Partnerships, Business Elites and Urban Politics: New Forms of Governance in an English City? *Urban Studies*, *33*(3), 539–555.

Bauman, Z. (2013). Liquid Modernity. *John Wiley & Sons*.

Beck, U. (1992). Risk society: Towards a new modernity. *Sage*.

Belligni, S. (2004). Miss Governace, I presume. *Meridiana*, *50-51*, 1–25.

Belligni, S., & Ravazzi, S. (2013). La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino. *Il Mulino.*

Benevolo, L. (1971). Roma da ieri a domani. *Laterza*.

Berdini, P. (2008). Roma tra pianificazione e contrattazione. *Rivista Del Dupt dell'Università Di Firenze*, *2*.

Berlinguer, G., & Della Seta, P. (1976). Borgate di Roma. *Editori Riuniti.*

Bertaux, D. (2003). Racconti di vita. La prospettiva etnosociologica. *FrancoAngeli.*

Bettiol, C., & Olivieri, F. (2006). La gestione dell'urbanistica partecipata. Il caso dei Toponimi di Roma. *Alinea*

Bhabha, H. K. (1994). The Location of Culture. *Routeledge*.

Bistoncini, F. (2015). Gruppi di interesse e rappresentanza: dinamiche evolutive. In A. di Gregorio & L. Musselli (A cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*. FrancoAngeli.

Bortolotti, L. (1978). Storia della politica edilizia in Italia. *Editori Riuniti.*

Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1990). Reproduction in Education, Society and Culture. *SAGE*.

Brenner, N., & Theodore, N. (2002). Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe. *Blackwell publishing*.

Bruschi, A., Del Monaco, A. I., & Giovannelli, A. (2011). Città e olimpiadi. Roma 1960, Barcellona 1992, Beijing 2008, London 2012. *Edizioni Nuova Cultura.*

Burgess, E. W. (1924). The Growth of the City: an Introduction to a Research Project. *Ardent Media*.

Camagni, R., & Salone, C. (1993). Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework. *Urban Studies*, *30*(6), 1053–1064.

Campos Venuti, G. (2001). Il piano per Roma e le prospettive dell'urbanistica italiana. *Urbanistica*, (116), 43–47.

Caniggia, G., & Maffei, L. (1999). Composizione architettonica e tipologia edilizia. *Marsilio*.

Caracciolo, A. (1993). Roma capitale. *Editori Riuniti.*

Carland, H., Carland, J. W., & Hoy, F. (2002). Who is an entrepreneur? Is a question worth asking. *Entrepreneurship: Critical Perspectives on Business and Management*, *2*, 33–39.

Castells, M. (1974). La questione urbana. *Marsilio*.

Castells, M. (2002). Information Technology, the Restructuring of Capital-Labor Relationships, and the Rise of the Dual City (1980). *The Castells Reader on Cities and Social Change*, 285–313.

Cataldi, G. (2015). Rome:the city that lived twice. Presentato alla *22nd ISUF*

International Conference Roma, 22-26 Settembre 2015.

Caudo, G., Fioretti, C., & Sebastianelli, S. (2009). La questione casa. Competenze, dinamiche e territorio. Contributo per il rapporto CREL. *DIPSU, Università Roma3*.

Cellamare, C. (2013). Processi di auto-costruzione nella città. *Quaderni Di UrbanisticaTre*, *2*.

Cellamare, C. (2014). Trasformazioni dell'urbano. Territori post-metropolitani romani. Presentato *XXXV Conferenza italiana di Scienze Regionali,* Padova, 11-13 settembre 2014.

Chamberlayne, P., Bornat, J., & Wengraf, T. (2002). The Turn to Biographical Methods in Social Science. *Routeledge*.

Cheshire, P. (1995). A New Phase of Urban Development in Western Europe? The Evidence for the 1980s. *Urban Studies*, *32*(7), 1045–1063.

Chiu, S. W. K., & Lü, D. (2004). Global City, Dual City? *Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies*.

Christaller, W. (1968). La località centrali della Germania meridionale. *FrancoAngeli.*

Clementi, A., & Perego, F. (a cura di). (1983). La Metropoli "spontanea": il caso di Roma, 1925-1981: sviluppo residenziale di una città dentro e fuori dal piano. *Edizioni Dedalo.*

Cole, A., & John, P. (1998). Urban regime and local governance in Britain and France, *Urban Affairs Review 33*(1), 382–404.

Cole, A., & John, P. (2000). When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France. *Comparative Political Studies*, *33*(2), 248–268.

Comune di Roma. (1981). Primo Piano per l'Edilizia Economica e Popolare.

Comune di Roma. (1986). Secondo Piano per l'Edilizia Economica Popolare.

Comune di Roma. (2003). Relazione al Nuovo Piano Regolatore.

Coppola, A. (2008). Le borgate romane tra'45 e'89: esclusione sociale, movimenti urbani e poteri locali. In M. Cremaschi (A cura di), *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*. FrancoAngeli.

Coppola, A. (2013). Vetero-liberismo di borgate. L'esperienza dei consorzi di autorecupero. In Centro per la Riforma dello Stato (A cura di), *Le forme della periferia*.

Cox, K. R., & Mair, A. (1989). Urban growth machines and the politics of local economic development. *International Journal of Urban and Regional Research*, *13*(1), 137–146.

Cremaschi, M. (2006). A che serve il policentrismo. In I. Jogan & D. Patassini (a cura di), *Lo spazio europeo a livello locale*. INU Edizioni.

Cremaschi, M. (2009). Riqualificazione e rigenerazione in Roma. Accesso 2016, dal sito http://cremaschi.dipsu.it/politiche-della-casa-e-dellabitare/riqualificazione-e-rigenerazione-urbana-a-roma-2/

Cremaschi, M. (2010a). Marginalità sociale e governo del territorio. In R. Milano & L. Chiodini (a cura di), *Le citta ai margini, Poverta estreme e governo delle aree urbane*. Accesso 2016, dal sito http://www.cittalia.com/images/file/Le_citta_ai_margini.pdf

Cremaschi, M. (2010b). Rendita fondiaria e sviluppo urbano nella riqualificazione urbana: per un'ipotesi interpretativa. Presentato al *XXIV Convegno della Società Italiana di Scienza Politica*, Venezia, 16-18 settembre 2010.

Cresme. (2007). Abitare la periferia.

D'Albergo, E., & Moini, G. (2015). Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma. *Carocci Editore*.

Dahl, R. A. (1961). Who Governs?: Democracy And Power In An American City. *Yale University Press*.

Davoudi, S. (2003). European Briefing: Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies*, *11*(8), 979–999.

Della Seta, P., & Della Seta, R. (1988). I suoli di Roma. *Editori Riuniti*.

Demazière, D., & Dubar, C. (2000). Dentro le storie. Analizzare le interviste biografiche. *Raffaello Cortina.*

Di Majo, L., & Insolera, I. (1986). L'Eur e Roma dagli anni trenta al Duemila. *Laterza*

Dieleman, F., & Faludi, A. (1998). Polynucleated metropolitan regions in Northwest Europe. *European Planning Studies*, *6*(4), 365–377.

Digaetano, A., & Klemanski, J. S. (1993). Urban regime capacity: a Comparison of Birmingham, England, and Detroit, Michigan. *Journal of Urban Affairs*, *15*(4), 367–384.

Diletti, M. (2016). Roma una città senza vocazione. *Il Mulino*, (*2/2016)*, 318-326.

Domhoff, G. W. (1978). Who Really Rules?: New Haven and Community Power Reexamined. *Transaction Books.*

Dowding, K., Dunleavy, P., King, D., Margetts, H., & Rydin, Y. (1999). Regime Politics in London Local Government. *Urban Affairs Review*, *34*(4), 515–545.

Dubar, C. (2004). La socializzazione. Come si costruisce l'identità sociale. *Il Mulino.*

Durkheim, É. (1981). Rappresentazioni individuali e rappresentazioni collettive. *Newton and Compton.*

Durkheim, É. (2013). La scienza sociale e l'azione. *Il Saggiatore.*

Erbani, F. (2013, Giugno 24). Il sogno di una Roma policentrica spezzato dagli appetiti dei costruttori. *La Repubblica*. Accesso dal sito http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/06/24/news/inchiesta_su_roma_urbanistica_erbani-61734730/

Esping-Andersen, G. (2013). The three worlds of welfare capitalism. *Polity press.*

Fasano, L. (2015). La democrazia fra disintermediazione politica e rappresentanza organizzata degli interessi. In A. di Gregorio & L. Musselli (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*. FrancoAngeli.

Ferracuti, G., & Marcelloni, M. (1982). La casa. *Einaudi*.

Ferrarotti, F. (1979). Roma da capitale a periferia. *Laterza*.

Ferrarotti, F. (1991). Roma. Madre matrigna. *Laterza*.

Fillis, I. (2013). A methodology for researching international entrepreneurship in SMEs. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, *14*(1), 118–135.

Foucault, M. (2014). L'ordine del discorso e altri interventi. *Einaudi*.

Fuller, M. (1996). Wherever you go, there you are: fascist plans for the colonial city of Addis Abeba and the colonizing suburb of EUR'42. *Journal of Contemporary History*, *31*(2), 397–418.

Gartner, W. B. (1988). Who is the Entrepreneur? Is the wrong question. *American Journal of Small Business*, *14*(4), 11–32.

Gaspari, O. (2004). Un coraggioso segretario che si batté per la libertà. *Ages news 5,* 3-32.

Gaspari, O., (2006). Virgilio Testa. In G. Melis (a cura di) *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Biografie dal 1861 al 1948,* Giuffrè

Geddes, P. (1915). Cities in evolution. *Williams and Norgate.*

Gelli, F. (2009). Le Politiche Urbane. Aspetti del policy-making contemporanei e tradizioni di analisi. Presentato al *XXIII Convegno della Società Italiana di Scienza Politica*, Roma, 17/19 settembre 2009.

Gelli, F. (2012). La città nella scienza politica americana. *Rubbettino*.

Gentiloni Silveri, U. (2002). Il dibattito parlamentare: governo e opposizione a confronto. In Istituto Luigi Sturzo (A cura di), *Fanfani e la casa*. Rubbettino Editore.

Ghirardo, D. (1996). Città Fascista: Surveillance and Spectacle. *Journal of Contemporary History*, *31*(2), 347–372.

Giddens, A. (1990). The Consequences of Modernity. *Stanford University Press.*

Giddens, A. (1991). Modernity and Self-Identity. *Blackwell Publishing.*

Gordon, P., & Richardson, H. W. (1996). Beyond Polycentricity: The Dispersed

Metropolis, Los Angeles, 1970-1990. *Journal of the American Planning Association*, *62*(3), 289–295.

Gottmann, J. (1957). Megalopolis. *Literary Licensing.*

Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage. *Oxford University Press*.

Harding, A. (1994). Urban regimes and growth machines: Toward a cross-national research agenda. *Urban Affair Quarterly*, *29*(1), 356–356.

Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler Series B Human Geography*, *71*(1), 3–17.

Haughton, G., Allmendinger, P., Counsell, D., & Vigar, G. (2009). The New Spatial Planning. *Routledge*.

Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. In A. King (A cura di), *The new american political system*. American Enterprise Institute Press.

Hunter, F. (1953). Community Power Structure. *University of North Carolina Press.*

Hunter, F. (1980). Community power succession. *University of North Carolina Press.*

Iaccarino, L. (2016). Governo delle città e trasformazioni urbane. Rigenerare la città: attori, coalizioni, rappresentazioni, strategie ed esiti inattesi. Accesso 2016 dal sito https://www.academia.edu/1059399/GOVERNO_DELLE_CITTAE_TRASFORMAZIONI_URBANE_Rigenerare_la_città_attori_coalizioni_rappresentazioni_strategie_ed_esiti_inattesi

Insolera, I. (1980). Roma, immagini e realtà dal X al XX secolo. *Laterza*.

Insolera, I. (2001). Roma moderna. *Einaudi*.

Isard, W. (1956). Location and Space-economy. *John Wiley & Sons*.

James, H. (2008). Capitalismo familiare. Falck, Haniel, Wendel e il modello d"impresa nell"Europa continentale. *Francesco Brioschi Editore.*

Kloostermann, R., & Musterd, S. (2001). The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda. *Urban Studies*, *37*(4), 623–634.

Kooiman, J. (1993). Modern Governance. *SAGE*.

Kooiman, J. (2003). Governing as Governance. *SAGE*.

Kuhnert, K. W., & Russell, C. J. (1990). Using Constructive Developmental Theory and Biodata to Bridge the Gap Between Personnel Selection and Leadership. *Journal of Management*, *16*(3), 595–607.

Le Gales, P. (1998). Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, *22*(3), 482–506.

Leone, A. M. (1983). Politiche dell'edilizia residenziale pubblica: le scelte. In A. Clementi & F. Perego (a cura di), *La Metropoli "spontanea": il caso di Roma, 1925-1981: sviluppo residenziale di una città dentro e fuori dal piano*. Edizioni Dedalo.

Leontidou, L. (1990). The Mediterranean City in Transition. *Cambridge University Press.*

Lindblom, C. E. (1965). The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment. *Free Press.*

Logan, J. R., & Molotch, H. (2007). Urban Fortunes. *University of California Press.*

Low, M. B., & Macmillan, I. C. (1988). Entrepreneurship: past research and future challenges. *Journal of Management*, *14*(2), 139–161.

Lowi, T. J. (1964a). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, *16*(04), 677–715.

Lowi, T. J. (1964b). At the Pleasure of the Mayor. *Free press.*

Lowi, T. J., & Nicholson, N. (2009). Arenas of Power. *Paradigm Publishers.*

Marcelloni, M. (2003). Pensare la città contemporanea. *Laterza.*

Marcuse, P. (1989). Dual City. *International Journal of Urban and Regional Research*, *13*(4), 697–708.

Mariano, C. (2006). *Rapporto locale unità di Roma della ricerca PRIN Pensare la città contemporanea – Pianificazione e gestione delle grandi città italiane.*

McKenzie, B., Ugbah, S. D., & Smothers, N. (2007). " Who Is an Entrepreneur?" Is It Still the Wrong Question? *Academy of Entrepreneurship Journal*, *13*(1), 23–42.

Melis de Villa, A. (1932). Presentazione dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. *Urbanistica*, *1*, 1–3.

Mills, C. W. (1999). The Power Elite. *Oxford University Press.*

Mioni, A. (1980). Urbanistica fascista. *Franco Angeli.*

Mollenkopf, J. H., & Castells, M. (a cura di). (1991). Dual City. *Russell Sage Foundation*.

Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, 309–332.

Morin, E. (1993). Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare la sfida della complessità. *Sperling & Kupfer.*

Mosseberger, K., & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory. The Challenge of Conceptualization. *Urban Affair Review*, *36*(6), 810–835.

Natoli, A. (1954). Il sacco di roma, la speculazione edilizia all'ombra del Campidoglio. *Quaderni dell'Attivista*.

Pagano, G. (2008). Architettura e città durante il fascismo. *Jaca Books.*

Pagnotta, G. (2006). Sindaci a Roma. *Donzelli.*

Pagnotta, G. (2009). Roma industriale. *Editori Riuniti University Press.*

Pagnotta, G. (2014). Il piano regolatore di Roma del 1962. Vecchi poteri economici e nuova intellighenzia. *Storia e Problemi Contemporanei*, *65*, 65–84.

Palazzo, A. (2009) Tra geografia e storia. In G. Longobardi, G. Piccinato e V. Quilici (a cura di), *Campagne romane*. Alinea Editrice.

Parola, G. (2003). Primi appunti per una storia della Società generale immobiliare. In P. Puzzuoli (A cura di), *La società Generale Immobiliare. Storia, archivio, testimonianze*.

Parsons, T. (1949). The structure of social action; a study in social theory with special reference to a group of recent European writers. *Free Press.*

Peneff, J. (1990). La methode biographique. *Armand Colin.*

Peterson, P. E. (1981). City Limits. *Chicago University Press.*

Pietrolucci, M. (2012). La città del grande raccordo anulare. *Cangemi.*

Porro, N. (1993). Il cemento e la ricotta. Per una sociologia del sistema politico romano (1946-1992). *SEAM.*

Porta, R., Lopez de Silanes, F., & Shleifer, A. (1999). Corporate ownership around the world. *The Journal of Finance*, *54*(2), 471–517.

Putnam, R. D. (1993). Making Democracy Work. *Princeton University Press.*

Quilici, V. (2007). Roma capitale senza centro. *Officina Edizioni.*

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance. *Open University Press*.

Ricci, L. (2009). Piano locale. Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi. *FrancoAngeli.*

Richardson, J. J., & Jordan, A. G. (1985). Governing Under Pressure. *Wiley-Blackwell.*

Roca Cladera, J., Marmolejo Duarte, C. R., & Moix, M. (2009). Urban Structure and Polycentrism: Towards a Redefinition of the Sub-centre Concept. *Urban Studies*, *46*(13), 2841–2868.

Rossi, P. O. (2012). Roma. Guida all'architettura moderna 1909-2011. *Laterza*.

Salvatori, P. (2006). Il governatorato di Roma: l'amministrazione della capitale durante il fascismo. *FrancoAngeli.*

Sambrook, S., Henley, A., Jones, K., & Norbury, H. (2011). A Biographical Approach to Researching Leadership and Entrepreneurship Development Processes in a Small Business Context. *SSRN Electronic Journal*, 1–17.

Samperi, P. (2008). Mezzo secolo di urbanistica romana. *Marsilio*.

Sanfilippo, Mario (2005). Il “generone” nella società romana dei secoli XVIII-XX.

Edilazio.

Sanfilippo, Matteo (2013). Emigrazione abruzzese. In M. Zaganella (A cura di), *L'Aquila e l'Abruzzo nella storia d'Italia*. Edizioni Nuova Cultura.

Scheff, T. J. (1997). Emotions, the Social Bond, and Human Reality. *Cambridge University Press.*

Schumpeter, J. A. (2002). Teoria dello sviluppo economico. *Sansoni.*

Scott, A. J. (1988). Metropolis. *University of California Press*.

Secchi, R. (A cura di). (2010). Future GRA. Il futuro del Grande Raccordo Anulare di Roma nella prospettiva della città. *Prospettive*.

Sennett, R. (2007). The Culture of the New Capitalism. *Yale University Press.*

Soja, E. W. (2000). Postmetropolis. *Wiley-Blackwell.*

Soureli, K., & Youn, E. (2009). Urban Restructuring and the Crisis: A Symposium with Neil Brenner, John Friedmann, Margit Mayer, Allen J. Scott, and Edward W. Soja. *Critical Planning*, *16*, 35–39.

Stoker, G. (1995). Regime theory and urban politics. In D. Judge, G. Stoker, Wolman, & W. Hal (A cura di), *Theories of Urban Politics*. SAGE.

Stone, C. N. (1989). Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988. *Lawrence*.

Stone, C. N. (2005). Looking Back to Look Forward Reflections on Urban Regime Analysis. *Urban Affairs Review*, *40*(3), 309–341.

Stone, C. N. (2006). Power, reform, and urban regime analysis. *City & Community*, *5*(1), 23–38.

Testa, V. (1925). La politica fondiaria dei comuni e la sua influenza sul problema delle abitazioni. Presentato al Terzo congresso internazionale delle città, Parigi, 28 Settembre - 4 Ottobre 1925.

Thompson, P. (2000). Voice of the Past. *Oxford University Press*.

Tocci, W. (2004). La cometa e le sue code. *Capitolium Millennio*, *2*(2), 8–19.

Tocci, W. (2010). Utopie ed eterotopie dell'accessibilità. In R. Secchi (A cura di), *Future GRA. Il futuro del Grande Raccordo Anulare di Roma nella prospettiva della città*. Prospettive.

Trigilia, C. (1986). Grandi partiti e piccole imprese. *Il Mulino.*

Vidotto, V. (2002). Roma capitale. *Laterza.*

Vidotto, V. (2006). Roma contemporanea. *Laterza.*

Violante, A. (2008). La metropoli spezzata. *FrancoAngeli.*

Weber, M. (2003). Economia e società. La città. *Donzelli Editore*.

Weber, M. (2005). Economia e società. Comunità. *Donzelli Editore.*

Weber, M. (2012). L'etica protestante e lo spirito del capitalismo. *Bur.*

Yaro, R. (2012). Metroplitanism:how metropolitan planning has been shaped by and reflected in the plans of the regional plan association. In B. Sanyal, L. Vale, & C. Rosan (A cura di), *Planning Ideas That Matter*.

Zevi, F. B. (A cura di). (2006). Catalogo della mostra, *Roma 1967-70. Asse Attrezzato e Studio Asse, storia e attualità* presso l'Accademia Nazionale di San Luca.