

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

**Mobilità delle politiche e inerzia del locale:
il caso di Roma Resiliente**

Alessandro Coppola

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Alessandro Coppola

Dipartimento di Architettura e di Studi Urbani, Politecnico di Milano, Gran Sasso
Science Institute, L'Aquila
alessandro.coppola@polimi.it

Abstract

Il *paper* discute l'emergere e la diffusione del paradigma della resilienza urbana nell'ambito delle politiche urbane presentando il caso della partecipazione di Roma Capitale al *100 Resilient cities network* promosso dalla Rockefeller Foundation. In particolare, il caso è discusso in relazione ai profili del suo concreto situarsi entro il relativo dibattito scientifico e di *policy*, della razionalità assunta a ragione dell'iniziativa in relazione in particolare al contesto locale, delle forme organizzative attraverso le quali questa si è prodotta, degli effetti sull'elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche. In relazione a questi profili, il *paper* illumina da una parte la persistente e radicata inadeguatezza cognitiva dell'amministrazione capitolina e di molti altri attori della *governance* urbana riguardo i processi di elaborazione, implementazione e valutazione strategica delle politiche pubbliche e dall'altra i rischi di standardizzazione e omologazione di cui sono portatori i circuiti delle *policy mobilities*.

The paper discusses the emergence and spread of the urban resilience paradigm within the field of urban policy focusing in particular on the case of the City of Rome's participation to the 100 Resilient cities network promoted by the Rockefeller Foundation. The case is discussed in relation to its actual positioning within the scientific and policy debate on urban resilience, to the rational of the initiative in respect to the local context, to the organizational aspects of its production and to the implications for the local policy-making

process. The paper puts light on one side on the persistent cognitive inadequacy of Rome's city administration and other governance actors in relation to strategic design, implementation and assessment of public policy and on the other side on the risks of standardisation and omologation implied by the spread of policy-mobilites.

Parole chiave/ Keywords

Resilienza urbana, Roma Resiliente, Roma, Pianificazione strategica, *Policy Mobilities / Urban resilience, Roma Resiliente, Roma, Strategic planning, policy mobilities*

La resilienza urbana: un nuovo paradigma per le politiche urbane?

La crescente interdipendenza globale – con il consolidarsi della società globale del rischio teorizzata da Ulrich Beck [2013] - e la progressiva urbanizzazione del pianeta – con il geografo Neil Brenner [2012] che parla appunto di «*Planetary Urbanization*» – fanno di città e aree metropolitane i punti di massima esposizione e vulnerabilità di vite umane e *asset* a rischi globali di diverso genere [Graham 2010]. La capacità delle città di tematizzare questi rischi e di includerli nei *frame* che presiedono alla formulazione delle forme più diverse di azione collettiva che le caratterizzano rappresenta oggi uno degli emergenti oggetti d'interesse nei campi delle politiche e della pianificazione urbane. Questa capacità, detta di *resilienza urbana* [Vale e Campanella 2005], è stata oggetto di definizioni successive operate sulla base di contributi provenienti da campi disciplinari anche molto diversi quali l'ingegneria, la psicologia, l'ecologia e le teorie dei sistemi e della complessità.

Originariamente, l'impiego nell'ambito dell'analisi dei sistemi urbani della sua declinazione ingegneristica [Chelleri 2012] ne ha privilegiato gli aspetti di *robustezza* – ovvero la capacità di resistere agli *shock* – e di *recovery* - ovvero la capacità di tornare alla condizione di equilibrio precedente il disastro. Questa declinazione implicava per le politiche pubbliche un mandato a concentrarsi sulla pianificazione e gestione delle cosiddette infrastrutture critiche, sul disegno e la operativizzazione dei dispositivi di *emergency management* e infine sulla costruzione e implementazione delle strategie di *post-disaster recovery* mobilitando, in prevalenza, comunità di *policy* già

tradizionalmente associate ai temi della gestione delle emergenze [Walker e Cooper 2011].

Contestualmente, l'emergere – nell'ambito dell'ecologia - dell'approccio socio-ecologico nello studio degli eco-sistemi ha determinato un progressivo spostamento di enfasi da una definizione della resilienza quale capacità di resistere a un determinato *shock* per poi ritornare alle precedenti condizioni di equilibrio a una sua nuova definizione quale capacità di rispondere a *shock* e stress esterni attraverso la costruzione e attivazione di una durevole *adaptive capacity* [Chelleri 2012; Meerow *et al.* 2016]; in direzione di traiettorie evolutive non necessariamente lineari e culminanti in condizioni di equilibrio anche molto diverse [Mitchell 2009]. In questa prospettiva, le città sono state concettualizzate quali “sistemi di sistemi”, estesi *assemblage* [Latour 2005; McFarlan 2011; Brenner *et al.* 2011; Farias *et al.* 2005] di componenti sociali, ecologiche, tecnologiche caratterizzati da un'articolata spazialità multi-scalare e da rilevanti e, per molti versi ancora ignoti, profili d'interdipendenza. Il crescente successo del concetto di «metabolismo urbano» [Heynen *et al.* 2005; Dinares 2014] - ovvero l'insieme dei sistemi e delle relative componenti che presiedono alla produzione, circolazione, consumo e deiezione delle risorse quali l'acqua, il cibo, l'energia - ha rappresentato uno degli esiti principali di tale approccio che, in linea con altre prospettive teoriche quali l'ecologia politica e il nuovo materialismo urbano, ha illuminato il carattere distribuito delle forme di *agency* che caratterizzano le città a inclusione, in particolare, delle componenti non sociali [Latour 2005].

Questa prospettiva ha posto con forza, dal punto di vista della sua concreta operativizzazione nell'ambito delle politiche urbane, la necessità di predisporre dei processi intenzionali che nelle città permettano agli attori urbani di compiere vere e proprie transizioni [Neuens *et al.* 2012; Smith *et al.* 2010] da determinati *assemblage* di componenti ecologiche, sociali e tecnologiche a nuovi stati di questi *assemblage*, che siano considerati più desiderabili proprio perché più resilienti. Questi processi di disegno e implementazione di transizioni hanno caratteristiche eminentemente cognitive e culturali, alludendo a evoluzioni organizzative complesse, all'elaborazione di nuovi *frame* culturali non solo fra i *policy-maker* ma anche fra gli abitanti, alla riconcettualizzazione del sapere ereditato e soprattutto alla creazione condivisa di nuove conoscenze da utilizzare nell'azione collettiva. Rispetto alla declinazione tradizionalmente ingegneristica della resilienza urbana, il campo delle professionalità, dei saperi coinvolti delle aree di *policy* potenzialmente coinvolti si è allargato in modo decisivo: per organizzare un processo culturale di questa natura si avrà, infatti, bisogno

di esperti di organizzazione e di sistemi complessi, di facilitatori e professionisti della partecipazione e della co-creazione, di pianificatori territoriali ed esperti di politiche pubbliche oltre che ovviamente di *expertise* appartenenti a un campo vastissimo di discipline.

La resilienza diventa una politica urbana

Negli ultimi anni, diverse amministrazioni urbane e metropolitane si sono impegnate nell'elaborazione e implementazione di proprie strategie di resilienza. Sebbene attraverso dispositivi e con risultati molto diversificati, questi processi strategici della traiettoria di progressiva apertura alla complessità cui è stata soggetta la concettualizzazione della resilienza in ambito urbano. A oggi, molte strategie dette di resilienza già in corso d'implementazione riguardano in particolare l'adattamento ai cambiamenti climatici [Musco e Zanchini 2014], considerato come la principale fonte di *shock* e stress esogeni per i sistemi urbani nel XXI secolo, mentre – anche nel quadro dell'emergere di alcune grandi iniziative internazionali quali quelle promosse dalle Nazioni Unite e dalla Rockefeller Foundation – una nuova generazione di strategie tematizza invece un più ampio spettro di fattori di rischio.

Nel 2013, la Rockefeller Foundation ha promosso il programma *100 Resilient Cities* che ha l'obiettivo di dotare altrettante città del mondo di strategie di resilienza urbana, intesa come «*the capacity of individuals, communities, institutions, businesses, and systems within a city to survive, adapt, and grow no matter what kinds of chronic stresses and acute shocks they experience*» [100 Resilient Cities 2016], attraverso l'individuazione di una nuova figura all'interno dell'amministrazione – il *chief resilience officer* – il sostegno al processo di e l'accesso della città alle risorse rese disponibili entro un *network* di agenzie internazionali, organizzazione non governative e imprese promosso dallo stesso programma [100 Resilient Cities 2016].

Le strategie elaborate ad esempio dalle città parte del *100 Resilient Cities* fanno leva su di un quadro cognitivo comune, il cosiddetto *Urban resilience framework*, che intende rappresentare gli ambiti decisivi per la valutazione della resilienza complessiva del sistema urbano attraverso l'individuazione di quattro macro aree d'interesse – *leadership and strategy, environment and infrastructure, and economy and society, health and wellbeing* – a loro volta articolati in ulteriori sotto-aree [100 Resilient Cities 2016].

A partire da questo quadro di riferimento cognitivo e da altri strumenti, le amministrazioni sono invitate a individuare e valutare - attraverso metodologie prevalentemente partecipative e qualitative - l'insieme dei fattori esogeni rilevanti per la resilienza della città, i rispettivi profili d'interdipendenza e lo stato della risposta offerta dalle politiche pubbliche già in essere. Sulla base di queste operazioni - che le città conducono in forme diverse, in un quadro di co-determinazione con lo staff del programma e le società di consulenza di cui questo si avvale - le amministrazioni procedono alla costruzione di un documento, detto *Valutazione preliminare di resilienza*, entro il quale è individuato un numero limitato di aree tematiche sulla base delle quali sviluppare successivamente la vera e propria strategia.

In coerenza con questa impostazione, le strategie già pubblicate riguardano uno spettro molto ampio di fattori esogeni - dal cambiamento climatico alle migrazioni internazionali, dalla crescita delle diseguaglianze al terrorismo - propongono sia una revisione delle politiche già in essere alla luce del processo strategico realizzato sia l'introduzione di nuove iniziative riguardanti aree di *policy* tradizionalmente assunte come distanti fra loro in una chiave di trasversalità e integrazione. In alcune di queste strategie - si vedano gli esempi di New Orleans, Vejle, Porto Alegre - le azioni previste intervengono su fattori di resilienza di lungo periodo quali l'accesso all'istruzione da parte di popolazioni vulnerabili e svantaggiate, l'adozione di dispositivi di co-creazione delle politiche pubbliche e di bilancio partecipato da parte dell'amministrazione, la diversificazione della base produttiva e l'espansione dell'auto-sufficienza alimentare locale (Porto Alegre Resiliente, 2016; Resilient Vejle, 2016; Resilient Nola, 2015).

L'esperienza di Roma Resiliente

Roma è stata ammessa a far parte del *100 Resilient cities network* sulla base di una candidatura presentata alla fine del 2013. La partecipazione al *network* - come quella ad altre reti e programmi quali *Iclei-Local Governments for Sustainability*, *C40-Leadership for Climate Change*, *Urbact* e *Horizon 2020* - rientrava in una più vasta azione promossa dagli assessorati alla Trasformazione urbana e all'Ambiente di Roma Capitale finalizzata ad avviare percorsi d'innovazione delle politiche urbane in un quadro caratterizzato dalla scarsa disponibilità, anche a causa della negativa congiuntura finanziaria, di risorse interne utilizzabili a quei fini.

Tali percorsi d'innovazione apparivano come necessari anche alla luce di un contesto locale caratterizzato da un'organizzazione delle funzioni amministrative soggetta a processi di invecchiamento, sclerotizzazione e degenerazione delle pur rilevanti, e comunque non più attuali, innovazioni ereditate degli anni Novanta dello scorso secolo [Tocci 2015]; da una cultura amministrativa nettamente proceduralista e quindi aliena a modalità di elaborazione e implementazione delle politiche di matrice strategica a partire dall'assenza di funzioni adeguate di programmazione integrata, valutazione, e monitoraggio, internazionalizzazione; dalla nulla o parziale implementazione di rilevanti atti di programmazione quali il Piano regolatore generale del 2008, il Piano di azione l'energia sostenibile del 2013 (Paes) e il Piano strategico del 2011 e dal progressivo abbandono di programmi innovativi quali il Piano regolatore sociale. L'assenza di modalità strutturate, se si escludono alcune procedure consultive legate ad alcune politiche settoriali, di coinvolgimento di abitanti e attori organizzati nell'elaborazione e implementazione delle politiche pubbliche e una classe politica locale poco incline a costruire, anche attraverso forme evolute di ingaggio di attori urbani, moderne coalizioni di interessi fondate su di una qualche robusta concettualizzazione dell'interesse pubblico [D'Albergo e Moini 2015] erano ulteriori rilevanti caratteristiche del contesto locale.

Assunto questo quadro assai critico, il processo di elaborazione della strategia di resilienza urbana – definito *Roma Resiliente* - intendeva proporsi quale spazio di costruzione condivisa di analisi e valutazione sulle condizioni del sistema urbano entro il quale attivare successivamente un numero limitato di percorsi di co-creazione di iniziative strategiche da implementare attraverso la costruzione di coalizioni di attori di diversa natura coordinati dall'amministrazione capitolina. Il quadro di riferimento cognitivo del processo era quello già citato dell'*Urban resilience framework* ulteriormente qualificato attraverso una più esplicita tematizzazione della resilienza urbana quale costruzione di capacità adattiva a sostegno del disegno e della realizzazione di *transizioni* del sistema urbano nel suo complesso e dall'attenzione per i profili d'inclusione ed equità sociale della strategia [Roma Resiliente 2016].

La costruzione e l'implementazione del programma, coordinata dagli assessorati citati, è stata affidata all'inizio del 2014 a un gruppo di lavoro interdisciplinare interno all'amministrazione [Roma Resiliente 2016] che ne ha completato la prima parte - con la pubblicazione di una *Valutazione preliminare di Resilienza* - alla fine del 2015 per poi sostanzialmente interrompere la propria operatività con il passaggio alla gestione commissariale di Roma Capitale.

Nel corso di questa prima parte del programma, il gruppo di lavoro ha completato di un processo d'ingaggio e consultazione di circa trecento attori urbani finalizzato – realizzato attraverso seminari partecipativi e *focus-group* e sulla base dell'*Urban resilience framework* – all'individuazione condivisa dei punti di forza e di debolezza sistemici della città, e delle principali tendenze e fattori di rischio esogeni cui essa sarà soggetta nei prossimi anni. Nell'ambito di questo processo il gruppo di lavoro ha proceduto all'individuazione di sei famiglie di *asset critici* – mobilità, patrimonio ecologico, ciclo urbano delle acque, patrimonio culturale, reti tecnologiche, sicurezza pubblica – mappandone i principali attori coinvolti e interrogandoli riguardo gli *shock*, gli stress, le tendenze esogene e le politiche già in essere considerati rilevanti nella gestione dei rispettivi *asset* a fronte dei fattori individuati [Roma Resiliente 2016].

Le informazioni raccolte sono state poi impiegate per rimappare le politiche promosse sia dall'amministrazione capitolina sia da altri attori definendo così una nuova tassonomia delle politiche pubbliche trasversale rispetto alla tradizionale organizzazione amministrativa. In particolare, sono state individuate cinque macro-aree d'intervento – *Territori e connessioni*, *Persone e capacità*, *Risorse e metabolismi urbani*, *Sistemi*, *Patrimoni e reti*, *Governance*, *Partecipazione e cultura civica* [Roma Resiliente 2016] – entro le quali la nuova amministrazione capitolina dovrebbe ora individuare, attraverso un nuovo percorso di ingaggio degli attori urbani, concrete azioni strategiche.

Contestualmente, in previsione della seconda parte del programma dedicata alla co-creazione delle iniziative strategiche, il gruppo di lavoro ha attivato reti tematiche con altre città partner del *network*, ha avviato partenariati con attori locali e nazionali, ha candidato con successo l'amministrazione capitolina alla partecipazione ad altri programmi quali il Progetto *Smart Mature Resilience* finanziata dal programma Horizon 2020 e la Rete Urbact *Resilient Europe* (partecipazione poi non finalizzata con il passaggio alla gestione commissariale) [Roma Resiliente 2016; Coppola 2016].

Rischi ed opportunità del nuovo paradigma

La prospettiva della resilienza urbana rappresenta, nel contesto poco strategico delle amministrazioni locali italiane, un'opportunità rilevante di avanzamento per il governo e le politiche urbani.

Come abbiamo visto, il nuovo paradigma si è prestato a usi e letture molto diversi e culturalmente situati prodotti e veicolati dagli attori principali della loro diffusione globale. L'approccio socio-ecologico e del *transition management*, tematizzando i rischi quali costrutti complessi esito della stessa organizzazione sociale, si presenta quale quello più adeguato a informare processi che ingaggino gli attori urbani in una riflessione sistemica sul modello di sviluppo urbano ereditato sollecitandone così cambiamenti rilevanti nei rispettivi frame cognitivi. Più in particolare, la problematizzazione degli oggetti e delle risposte tradizionali del governo urbano sollecitata dalla prospettiva della resilienza urbana spinge gli attori a valutare profili d'interdipendenza e *trade-off* [Chelleri *et al.* 2015] fra componenti sociali, tecnologiche ed ecologiche che, nonostante la persistente retorica dell'integrazione delle politiche e delle discipline, rimangono generalmente ignorati.

L'assunzione di questa prospettiva comporta, ovviamente, anche dei rischi. Da una parte, quello della banalizzazione portata dalla nota bulimia concettuale propria ai campi della pianificazione e delle politiche urbane che, sebbene si sia ben lontani dall'aver conseguito risultati soddisfacenti nella programmazione e implementazione di politiche per la sostenibilità, sono già pronti ad abbracciare il nuovo paradigma senza interrogarsi sui nessi, spesso problematici, con quelli precedenti. Dall'altra, vi sono rischi più sostantivi, quali la difficoltà di prospettive sistemiche quali la resilienza urbana a tematizzare asimmetrie, conflitti e diseguaglianze sempre più rilevanti nella dinamica di città e aree metropolitane e quelli, meno consueti legati alla operativizzazione di questi paradigmi entro reti globali che si rivelano sempre più fondamentali nella strutturazione delle cosiddette *policy mobilities* [Temenos *et al.* 2013]. Da questo punto di vista, la forte tensione alla standardizzazione propria a questi programmi - un portato anche dal tipo di attori coinvolti: grandi organizzazioni internazionali, società di consulenza e imprese - rischia di depotenziare gli esiti di questi processi impoverendone gli aspetti di *agency* locale, mobilitazione di sapere locale e contingente e di apprendimento collettivo che, nell'accezione di resilienza urbana qui proposta, rappresentano viceversa l'aspetto decisivo.

Contestualmente, l'implementazione del programma nel concreto contesto romano ne ha confermato alcune delle caratteristiche che intendeva tematizzare e affrontare: l'esistenza di una domanda variamente organizzata e oggi largamente insoddisfatta di politiche urbane di natura strategica e partneriale che non trova nell'amministrazione - come in altri attori urbani consolidati - dei soggetti in grado di mobilitare i frame cognitivi e le competenze richieste da quei processi, l'estraneità

culturale di gran parte della classe politica e del personale dell'amministrazione a questo tipo di processi li rende fragili e fortemente esposti alle soluzioni di continuità nella responsabilità politica depotenziandone allo stesso tempo gli effetti sulla gestione delle politiche ordinarie.

BIBLIOGRAFIA

Beck, U.

2013 *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma, Carocci.

Brenner, N. e Schmid, C.

2012 *Planetary urbanisation*, in Matthew, G., *Urban Constellations*. Berlin, Jovis.

Brenner, N.; Madden, D J. e Wachsmuth, D.

2011 *Assemblage urbanism and the challenges of critical urban theory*, in «Cities», 15, 2, p. 225-240.

Chelleri, L.

2012 *From the Resilient City to Urban Resilience. A review essay on understanding and integrating the resilience perspective for urban systems*, in «Documents d'Analisi Geografica», 58, 2, p. 287-306.

Chelleri, L. *et al.*

2015 *Resilience trade-offs addressing multiple scales and temporal aspects of urban resilience*”, in «Environment and urbanization», 27, p.181-198.

Coppola, A.

2016 *Da roma resiliente quattro idee per una città più a misura di clima* [online]
http://www.glistatigenerali.com/clima_roma/da-roma-resiliente-qualche-idea-per-una-citta-piu-a-misura-di-clima/

D'Albergo, E. e Moini, G.

2015 *Il regime di Roma*. Roma, Carocci,.

Farias, I. e Bender, T.

2010 *Urban Assemblages. How actor-network theory changes urban research*. New York, Routledge.

- Graham, S.
2010 *Disrupted Cities*. New York, Routledge.
- Heynen, N; Kaika, M e Swyngedouw, E. (a cura di)
2006 *In the nature of cities: urban political ecology and the politics of urban metabolism*. New York, Routledge.
- Latour, B.
2005 *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network Theory*. New York, Oxford University Press.
- McFarlan, C.
2011 *Assemblage and critical urbanism*, in «City», 15,2, p. 204-224.
- Mitchell, S.
2009 *Unsimple truths: science, complexity and policy*. Chicago, University of Chicago Press.
- Meerow, S.; Newell, J.P.; Stults, M.
2016 *Defining urban resilience: a review*, in «Landscape and Urban Planning », 147, p. 38-49.
- Musco, F. e Zanchini, E.
2014 *Il clima cambia le città. Strategie di adattamento e mitigazione nella pianificazione urbanistica*. Milano, Franco Angeli.
- Nevens, F. *et al.*
2012 *Urban Transition Labs: co-creating transformative action for sustainable cities*, in «Journal of Cleaner Production», 50, p. 1111–1122.
- Roma Resiliente
2016 *Valutazione preliminare di resilienza*. [online]
<http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/roma-resiliente/pra-gennaio2016.pdf>
- Smith, A. e Stirling, A.
2010 *Socio-ecological resilience and socio-technical transitions: critical issues for sustainability governance*. [online]
http://steps-centre.org/anewmanifesto/manifesto_2010/clusters/cluster7/Transitions_Working_Paper.pdf

Temenos, C. e McCann, E.

2013 *Geographies of policy mobilities*, in «Geography Compass», 7, 5, p. 344-355.

Tocci, W.

2015 *Non si piange su una città coloniale*. Roma, Goware.

Vale, L.J. e Campanella, T.J.

2005 *The Resilient City. How Modern Cities Recover from Disaster*. Oxford, Oxford University Press.

Walker, J. e Cooper, M.

2011 *Genealogies of Resilience. From Systems Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation*, in «Security Dialogue», 14, 2, p. 143-160.

Wilkinson, C.

2011 *Socio-ecological resilience: insights and issues for planning theory*, in «Planning Theory», 11, 2, p. 148-169.

SITOGRAFIA

<http://www.100resilientcities.org>

<http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/>

<http://resilientnola.org>

<http://www.resilient.vejle.dk>

<http://portoalegreresiliente.org>