

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

**Frammentazione urbana e esperienze associative:
il caso di Roma**

Silvia Lucciarini

Urban@it Background Papers

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

Abstract

Il processo di urbanizzazione della capitale, a macchia di leopardo e diseguale, ha contribuito a determinare una frammentazione micro-locale delle pratiche di associazionismo, con potenziali effetti disgregativi sul capitale sociale. Si avanza l'ipotesi che la frammentazione socio-territoriale sia l'esito di tre processi che si sono intrecciati: la crescita urbana di matrice espansiva, caratterizzata da un elevato consumo di suolo; le trasformazioni avvenute nel campo dell'associazionismo e della partecipazione sociale a partire dagli anni Ottanta; e il processo di decentramento amministrativo.

The urbanization process of Rome has developed in a very uneven way. That process has lead to a micro-local balkanization of the practices of self-help and mutualist organizations, with a very negative effects in terms of valorization and defense of social capital. Here is shown that this territorial fragmentation is the result of three processes: the urban growth, the transformation in self-help and mutualist organizations and the decentralization.

Parole chiave/ Keywords

Urbanizzazione di Roma, Consumo di suolo, Associazionismo, Decentramento amministrativo / *Rome urbanization, Soil consumption, Organization, Decentralization*

In questo articolo si vuole ragionare di come il processo di urbanizzazione della capitale, a macchia di leopardo e diseguale, abbia contribuito a determinare una frammentazione micro-locale delle pratiche di associazionismo, con effetti disgregativi sul capitale sociale.

La tesi che si sostiene è che si sia verificata a Roma una frammentazione socio-territoriale che vede procedere congiuntamente tre processi: la crescita urbana di matrice espansiva, caratterizzata da un elevato consumo di suolo; le trasformazioni avvenute nel campo dell'associazionismo e della partecipazione sociale a partire dagli anni Ottanta; il processo di decentramento amministrativo.

Il lavoro è così suddiviso: dopo aver tratteggiato le caratteristiche dello sviluppo urbano di Roma, seguirà un approfondimento sulle trasformazioni nell'associazionismo legato alle trasformazioni nella città. Infine si considereranno alcuni percorsi di indagine ritenuti promettenti per meglio esplorare le dinamiche in atto.

Frammentazione urbana e frammentazione sociale

Roma è storicamente una città caratterizzata da ampie disuguaglianze sociali, dovute al suo percorso di sviluppo economico e urbano, che ha segnato una frattura tra le aree centrali e quelle periferiche. La storica divisione tra centro e periferia è il risultato della stratificazione di successive ondate di urbanizzazione. Soprattutto negli anni Cinquanta e Sessanta, alle periferie capitoline sviluppatesi nel ventennio fascista, si aggiungono le aree abusive autocostruite dalla manodopera edile, perlopiù proveniente dal Mezzogiorno del paese, impiegata nello sviluppo urbano promosso dal ciclo espansivo economico di quegli anni. Le periferie povere o del tutto prive di servizi a partire da allora hanno continuato a espandersi a una distanza sempre maggiore dal centro. Questo primo avvio all'edificazione nelle aree periferiche ha costruito un ponte tra la città e la campagna. Le periferie si sono via via allargate ed estese con un diffuso abusivismo edilizio, spesso tollerato perché ritenuto implicitamente una risposta all'emergenza abitativa prodotta soprattutto dall'immigrazione. Queste aree sono state successivamente condonate e concesse in proprietà, anche grazie al peso politico dei residenti, rappresentati in modo compatto dal Pci. Tuttavia, l'accesso alla proprietà non ha significato per tutte le aree una dotazione infrastrutturale che sanasse la storica frattura tra aree centrali e periferiche

[Ferrarotti 1970; Violante 2008]. Queste nuove abitazioni infatti, oltre ad essere caratterizzate da una scarsa qualità edilizia, sono sprovviste di collegamenti e servizi. Si connotano pertanto già negli intenti dei decisori, che ne consentono la proliferazione, come aree marginali e deprivate [Clemente e Perego 1983]. Sono inoltre aree molto densamente abitate. Si pensi che nel ventennio 1951-71 la popolazione della città aumenta di oltre un milione di residenti. Sebbene Roma sia stata una delle città dove si sia più speso e investito in edilizia sociale, le case non erano sufficienti a rispondere alla domanda abitativa in rapida ascesa. La mancanza di servizi e infrastrutture, tipica di queste aree, veniva sanata a posteriori dall'attore pubblico. Si era creata pertanto una sorta di *politica urbana grigia*, caratterizzata da un ciclo costituito da una conclamata emergenza abitativa, alla quale seguivano pratiche di autocostruzione ampiamente tollerate dall'attore pubblico, che a posteriori operava sia attraverso i condoni degli abusi, sia con investimenti in servizi e infrastrutture nelle aree ex-abusive. Il risultato di questo processo è un'irrazionale dispersione nello spazio e un consumo massiccio di suolo nelle aree più periferiche. La rincorsa della mano pubblica nel sanare e dotare di infrastrutture e servizi queste aree è terminata intorno alla metà degli anni Ottanta. Da allora si assiste a un lento e progressivo «ritiro dello Stato» [Tosi 1994] nelle questioni di edilizia e infrastrutturazione pubblica. Ma il motore della crescita residenziale in zone periferiche continua a crescere, anche per l'aumento della complessità e della varietà delle tipologie familiari. Infatti, piuttosto che l'ammontare dei residenti nel comune capitolino, a modificarsi più profondamente è la composizione dei nuclei familiari. Famiglie nucleari, single, coppie con figli, separati/e e divorziati/e sono solo alcune delle nuove tipologie, esito dei processi di frammentazione e trasformazione sociale. Quasi a parità di residenti tra i primi anni Settanta e oggi, la richiesta di abitazioni cresce a Roma anche a causa di questa frammentazione dei nuclei, esito delle profonde trasformazioni culturali e socio-economiche dell'ultimo cinquantennio [Crisci 2010].

Alla diffusione disomogenea e articolata su porzioni sempre più vaste di territorio si è accompagnato in alcuni casi il potenziamento delle preesistenti reti viarie, sovente su ferro, tra *core* urbano e *hinterland*. Ciò ha fatto sì che una quota significativa di popolazione scegliesse di risiedere nei comuni periurbani, maggiormente accessibili economicamente e meglio collegati alla Capitale con reti viarie più efficienti anche grazie ai trasporti su ferro.

Roma mostra una periurbanizzazione complessa che interiorizza più logiche: l'espansione su territori rurali circostanti e su comuni limitrofi; la pratica di nuove

modalità abitative, come ad esempio, *gated community* composte da popolazione *upper middle class* in aree verdi dall'alta qualità residenziale; nonché per poli di attrazione quali ad esempio specializzazioni produttive, come l'area del terziario sulla Tiburtina o quella del farmaceutico nella zona Pontina. Se questo accade ai confini della città, al suo interno i processi di specializzazione economica, turistica e ricreativa hanno guidato in buona parte processi di segmentazione socio-urbana delle aree centrali e peri-centrali. Tali dinamiche hanno avuto come esiti diretti la ridefinizione di alcune aree prima caratterizzate da una *mixité* socio-economica determinandone una progressiva specializzazione, orientata per l'appunto al turismo, al commercio o al *loisir*. Alcune di queste zone centrali o semi-centrali subiscono pesanti processi di gentrificazione, aumentando la loro attrattività nei confronti di nuovi abitanti *upper middle class* e comportando quindi indirettamente *issue* non solo in termini di coesione con i residenti pre-esistenti, ma determinando anche un diffuso aumento dei prezzi dei servizi di prossimità, innescando processi di espulsione dei vecchi abitanti. La terziarizzazione e il consolidamento di funzioni economiche, sociali e culturali a Roma ha inoltre comportato un aumento ingente della domanda di spazi non residenziali nelle aree centrali e semi-centrali, e la modifica radicale dell'ecologia sociale di vaste zone all'interno della città.

Questi processi di redistribuzione residenziale sono inoltre l'esito del surriscaldamento del mercato immobiliare, iniziato nella seconda metà degli anni Novanta per concludersi sul finire del decennio successivo, che ha visto congiuntamente l'innalzarsi dei prezzi degli immobili e l'aumento delle agevolazioni fiscali e creditizie – frutto di politiche concordate tra enti finanziari e governo centrale – che incoraggiavano l'accensione di mutui per l'acquisto di immobili. Queste condizioni hanno promosso l'acquisto delle case da parte della *lower middle class*, disincentivando di fatto la locazione, in un paese già fortemente caratterizzato dalla proprietà immobiliare (circa il 70% delle famiglie vive in una casa di proprietà) e dalla ridotta offerta di immobili in affitto (sia calmierato che libero) [Lucciarini e Violante 2006]. La cosiddetta bolla immobiliare, che ha visto triplicare i valori delle case a cavallo tra gli anni Novanta e Duemila, ha promosso la collocazione di nuovi nuclei familiari e di soggetti economicamente fragili in aree meno pregiate e più lontane dalla città consolidata [Lucciarini 2008], determinando in molti casi un aumento della distanza tra i nuclei familiari d'origine e i nuovi nuclei. La pratica consolidata della prossimità fisica intergenerazionale, che forniva *welfare* familiare di cura verso minori e anziani, viene impossibilitata dall'aumento dei valori immobiliari, che costringe i

nuclei di nuova formazione a risiedere in aree più distanti dal centro [Lucciarini 2008; Crisci 2010].

Questo processo ha contribuito a *brandizzare* economicamente quartieri centrali e semicentrali caratterizzati in precedenza da una identità sociale incentrata su legami quotidiani e di prossimità piuttosto che sulla capacità di attrarre consumatori di *loisir* esterni al quartiere, e ha determinato un aumento della complessità sociale nelle periferie, che attraggono tipologie di popolazione fortemente variegata. In queste aree si possono intravedere dei processi di concentrazione più che di segregazione di alcuni gruppi sociali. Si pensi agli stranieri, che pur spalmandosi su tutto il territorio, mostrano di privilegiare l'area est del comune, caratterizzata da canoni di locazione maggiormente accessibili [Lucciarini 2012]. Al contrario sono le classi più abbienti che mostrano scelte residenziali segregative, all'interno di zone quasi esclusivamente residenziali disposte ai confini del comune, in aree a minore densità abitativa, e chiuse nei confronti dell'esterno. Al progressivo spostamento del confine tra centro e periferia, e alla divisione tra periferie di prima e seconda corona causata dalle spinte edificatoria e residenziale sopra descritte, si sono aggiunti processi di trasformazione e di frammentazione urbana che hanno rimesso in discussione la categoria stessa di periferia, ridefinendo gli elementi di attrattività e il valore di ciascuna zona in base a accessibilità, fruibilità, dotazione e ricchezza degli *assets* strutturali e economici, tanto per citare alcuni elementi. Il territorio capitolino pertanto si riconfigura senza una trama urbana chiara e omogenea, restituendo una immagine balcanizzata e frammentata del territorio.

Associazionismo e città

In questo contesto caratterizzato da forti disuguaglianze socio-territoriali che si esplicano non più, o almeno non unicamente, lungo la direttrice centro e periferia, ma a macchia di leopardo, si inseriscono due significativi processi. Il primo può essere sintetizzato come le *trasformazioni dell'associazionismo*. L'associazionismo, che storicamente a Roma era impegnato nelle emergenze sociali, in particolare quelle relative alla casa, ha poi progressivamente abbandonato il solco rivendicativo e si è ricompattato attorno a iniziative socio-culturali di stampo più generalista, oppure si è connotato in maniera più strumentale attorno a *lobby* politiche e partitiche [Cellamare 2008]. Dopo le esperienze maturate negli anni Settanta nelle borgate, dove come si è

detto era il Pci a convogliare gli interessi di una popolazione e di territori deprivati e marginali, le esperienze partecipative e negoziali prendono piede a Roma a partire dagli anni Novanta. Infatti con l'elezione a sindaco di Rutelli nel 1993 si apre il ciclo di centrosinistra dell'amministrazione capitolina, che riscuote grande consenso e riesce a portare a compimento numerose battaglie sostenute sino ad allora dai comitati di quartiere, quali ad esempio il riconoscimento e la regolamentazione di parchi urbani.

I *comitati di quartiere* erano stati istituiti negli anni Settanta, quando il sistema politico italiano si aprì alla partecipazione grazie all'influenza dei movimenti sociali, prevedendo ad esempio gli organi collegiali nelle scuole e i consigli di circoscrizione nei quartieri [Bobbio e Pomatto 2007]. La loro nascita contribuì a far maturare una coscienza d'azione, di rappresentanza e di tutela dei territori, come «arene rappresentative di tipo generalista e dotate di stabilità nel tempo» [Bobbio e Pomatto 2007].

A partire dagli anni Settanta, maturano alcune esperienze partecipative significative quale ad esempio quella dei *laboratori di quartiere*. Sebbene dal lato della realizzazione degli interventi ideati questa registrò soprattutto insuccessi, fu strategica nell'aprire il passo a altre esperienze di tipo partecipativo, e più in generale a manifestare la necessità di nuovi strumenti e strategie di governo del territorio [Spada 2005], in particolare a lasciar intravedere la necessità di improntare la relazione tra amministrazione e cittadini nel segno di una maggiore comunicazione e co-decisione [Allegretti e Herzberg 2004].

E' a partire da questa eredità che a Roma nascono e maturano le esperienze dei *contratti di quartiere*, inerenti la riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica nelle periferie, finanziati da bando del ministero dei Lavori Pubblici nel 1998 e rifinanziati dalla Regione Lazio nel 2001. Anche stavolta, come per i *laboratori di quartiere*, gli esiti dei *contratti di quartiere* sono stati piuttosto deludenti, eppure hanno generato due importanti cambiamenti: da un lato hanno introdotto un *frame* di sostenibilità sociale all'interno dei progetti di riqualificazione – aspetto sinora lasciato in ombra - dall'altro hanno segnato il passaggio dalla costituzione di arene generaliste e stabili verso arene *single issue* e *ad hoc*.

Le giunte Veltroni tra il 2001 e il 2008 infatti hanno sposato un'interpretazione della partecipazione orientata ai processi di azione su aree delimitate e su singoli interventi piuttosto che sulla creazione e consolidamento di arene stabili e di stampo generalista. L'esito di questa svolta interpretativa sulla partecipazione è stato di ridurre l'area della mediazione tra gli attori dell'arena, proponendo un modello

tradizionale «dove l'Amministrazione Comunale si propone come unico referente tra i diversi attori» [Cellamare 2007]. Come afferma Ginsborg [2006] sostenere la partecipazione mediante processi *single-issue* non «contribuisce a irrobustire la società civile e le sue associazioni e a rafforzare la connessione tra partecipazione e rappresentanza». In questo modo si infittisce il rapporto tra associazione e territorio, ma su base micro-locale, orientata al raggiungimento di singoli obiettivi, provocando un *minimalistic turn* delle pratiche associative e partecipative.

Il secondo processo è sintetizzabile nel *rapporto tra associazionismo e politica*. Storicamente la proliferazione di attori della partecipazione su base associativa su tematiche inerenti alla riqualificazione urbana sono presenti sia nelle aree del centro che nelle periferie, anche se con differenti livelli di strutturazione e organizzazione interna. Sono esperienze associative che in gran parte si concentrano sulla vita quotidiana dei cittadini in una metropoli afflitta da un gigantismo che sfoca l'occhio della pubblica amministrazione [Cellamare 2008].

Questa capillarità locale è stata favorita anche dal processo di decentramento che ha visto la trasformazione delle circoscrizioni in municipi, che sovente collaborano con altri attori pubblici e/o privati (Università, Fondazioni ecc) e ragionano sui progetti di riqualificazione del territorio di competenza [Cellamare 2008]. Ai municipi, nuovi soggetti del decentramento comunale, sono stati infatti attribuiti significativi compiti e responsabilità, in attuazione del principio di sussidiarietà, anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha ridefinito e ampliato le competenze degli enti locali, conferendo loro autonomia gestionale, finanziaria e contabile. Nell'ultimo ventennio le associazioni dal canto loro hanno visto uno spostamento dalla supremazia della risorsa tempo a quella del denaro [Diani e Donati 1996]. Piuttosto che organizzare e strutturare le proprie azioni in base al tempo messo a disposizione dai propri iscritti, queste si sono progressivamente concentrate, per la loro sopravvivenza, sul fattore denaro, specializzandosi in particolare sulla fornitura di servizi. Tale passaggio ha determinato un sempre maggiore collegamento, in alcuni casi dipendenza, con la sfera politica per l'attribuzione di finanziamenti. Di conseguenza le associazioni hanno perso in termini di autonomia associativa, sempre più lontane dalla definizione *weberiana* di gruppi sociali *autonomi e autocefali* [Ramella 1994]. In quest'ottica si è in presenza di una dinamica ben diversa da quella che negli anni Ottanta aveva visto la nascita e il consolidamento dell'associazionismo quale espressione alternativa alla partecipazione politica, dirottandovi una parte di cittadini che viveva lo sfilacciamento del rapporto con il sistema politico. La tensione tra società

e politica è aumentata negli ultimi anni anche a seguito dell'emersione di diffuse pratiche di corruzione e collusione, che hanno contribuito al processo di delegittimazione del regime politico. Il legame, in crisi, con la sfera politica però rimane essenziale per il drenaggio dei finanziamenti. La rilevanza del finanziamento pubblico nel sostenere le associazioni è determinante, poiché sono ancora embrionali le capacità gestionali e *vision* associative orientate al mix di finanziamento pubblico-privato o privato-privato. Se maggiore è la dipendenza dal finanziamento pubblico, aumenta il livello di *expertise* richieste alle associazioni per competere ai bandi per l'attribuzione di fondi su specifiche linee di intervento. In questa cornice l'aumento di *tecnicità* attribuite ai soggetti associativi, più legati come si è detto alla produzione di servizi per ottenere finanziamenti, può avere portato a indebolire il legame virtuoso tra associazionismo e creazione di coesione e capitale sociale, per il predominio di logiche strumentali e miti razionalizzanti dell'agire sociale, più legati a singole arene di interessi che alla costruzione di identità e alla diffusione di pratiche di *community building*.

Cenni conclusivi e prospettive di indagine

Come ricorda Donolo [2011] tre sono i processi che stanno investendo la città contemporanea: periurbanizzazione, gentrificazione e segregazione. Nel primo paragrafo se ne sono tracciati gli esiti su Roma contemporanea. Il peso di queste diverse dinamiche sul tessuto urbano produce una ampia frammentazione e balcanizzazione del territorio. A questo si accompagna un indebolimento del potenziale partecipativo, del legame tra cittadini e rappresentanza politica, e un più generale cambiamento dell'associazionismo, più legato ad offrire servizi che svolgere una funzione di *advocacy* della cittadinanza [Forno e Polizzi 2012]. Come altri autori hanno già evidenziato, studiando il caso lombardo, la funzione delle associazioni quali terreni di formazione della cittadinanza non è sempre vera [Forno e Polizzi 2012].

Ai processi appena descritti si unisce nel contesto romano un generale indebolimento del peso e della legittimazione delle amministrazioni pubbliche dopo l'emersione di pratiche collusive e illegali che hanno caratterizzato l'operazione *Mondo di mezzo*. Se nel dibattito scientifico da Putnam in poi si è più volte riconosciuto un ruolo significativo all'attore pubblico locale nello sviluppo del capitale sociale locale, in particolare nel produrre una condivisione di significati e di rappresentazioni comuni

della realtà circostante, nonché per la capacità di delineare un sistema di regole che vincoli la condotta degli individui [Zanfrini 2001], la debolezza del contesto romano appare evidente.

Se urbanizzazione e secolarizzazione hanno contribuito a determinare la necessità di nuove forme di intermediazione tra cittadini e istituzioni, nonché tra individuo e collettività [Ramella 1994], l'aumento delle tecnicità richieste alle associazioni e il loro concentrarsi su singole *issue* ne ha indebolito in alcuni ambiti sub-comunali più che in altri [Lucciarini 2016] il potenziale generativo in termini di coesione e creazione di capitale sociale.

BIBLIOGRAFIA

Allegretti, G. e Herzberg, C.

2004 *Tra efficienza e sviluppo della Democrazia locale*. TNI Working paper [online]
<http://www.pism.uniroma3.it/wp-content/uploads/2008/04/materiale-allegretti.pdf>

Berlinguer, G. e Della Seta, P.

1976 *Le borgate di Roma*. Roma, Editori Riuniti.

Bobbio, L. e Pomatto, G.

2007 *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in «Meridiana», 58, p. 45-67.

Burroni, L. e Trigilia, C.

2011 *Le città dell'innovazione. Dove e perchè cresce l'alta tecnologia in Italia*. Bologna, il Mulino.

Cellamare, C.

2008 *Fare città. Pratiche urbane e storie di luoghi*. Milano, Eleuthera.

Clemente, A. e Perego, F.

1983 *La metropoli spontanea. Il caso di Roma*. Bari, Deada.

Coppola, A.

2008 *Le borgate romane tra '45 e '89: esclusione sociale, movimenti urbani e poteri locali*, in Cremaschi, M., *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*. Milano, Franco Angeli.

2010 *Vetero liberismo di borgata*, in AA.VV., *Le forme della Periferia*. Roma, Centro per la Riforma dello Stato.

Cremaschi, M. e Coppo, M.

1994 *Strutture territoriali e questione abitativa*. Milano, Franco Angeli.

Crisci, M.

2010 *Italiani e stranieri nello spazio urbano. Dinamiche della popolazione di Roma*. Milano, Franco Angeli.

2016 *Mobilità, territorio e popolazione in ambito urbano. Il caso di Roma*, in Colucci, M. e Gallo, S. (a cura di), *Fare spazio. Rapporto 2016 sulle migrazioni interne in Italia*. Roma, Donzelli.

Diani, M. e Donati, P.R.

1996 *Rappresentare l'interesse pubblico: La comunicazione dei gruppi di pressione e dei movimenti*, in «Quaderni di Scienza Politica», 3, p. 1-42.

Donolo, C.

2011 *Sul governo possibile delle città*, in DeMatteis, G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*. Venezia, Marsilio.

Ferrarotti, F.

1970 *Roma da capitale a periferia*. Bari-Roma, Laterza.

Forno, F. e Polizzi, E.

2012 *Tra il mercato e la politica. Modelli organizzativi e strategie d'azione dell'associazionismo in Lombardia*, in D'Albergo, E. e Segatori, R., *Governance e Partecipazione politica*. Milano, Franco Angeli.

Ginsborg, P.

2006 *La democrazia che non c'è*. Torino, Einaudi.

Lucciarini, S.

2008 *Roma, Ladispoli: da balneare a urbano*, in Cremaschi, M., *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*. Milano, Franco Angeli.

2012 *Le città dell'immigrazione*. Milano, Franco Angeli.

Lucciarini, S. e Violante, A.

2006 *Il modello mediterraneo di housing e welfare e il caso di Roma*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 3, p. 115-135.

Ramella, F.

1994 *Gruppi sociali e cittadinanza democratica. L'associazionismo nella letteratura sociologica*, in «Meridiana», 20, p. 93-133.

Spada, M.

2005 *Partecipazione, contratti di quartiere e agenda 21*. Atti del Comune di Roma.

Tosi, A.

1994 *Abitanti*. Bologna, Il Mulino.

Trigilia, C.

1992 *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche del Mezzogiorno*. Bologna, Il Mulino.

Violante, A.

2008 *La metropoli spezzata*. Milano, Franco Angeli.

Weber, M.

1981 *General Economic History*. New Brunswick, Transaction Books.

Zanfrini, L.

2001 *I lavori delle donne*, in Zucchetti, E. (a cura di), *Milano 2001. Rapporto sulla città*. Milano, Franco Angeli.