

Roma resiliente

Giovanni Caudo

Abstract

Roma città resiliente è un programma sostenuto e finanziato dalla Rockefeller Foundation nell'ambito del progetto internazionale *100 Resilient cities* avviato nel novembre del 2015 e giunto alla conclusione della prima fase con la pubblicazione, nel gennaio del 2016, della valutazione preliminare di resilienza. Nell'articolo si ripercorrono le principali fasi di quel programma, gli aspetti metodologici e i primi esiti del processo di costruzione di una strategia di resilienza per la città di Roma. Il profilo della città e le indicazioni emerse restano di stringente attualità e costituiscono un importante riferimento per il futuro della città, tanto più di fronte alla sfida di stress e shock come quelli conseguenti alla pandemia. Roma resiliente nasce come risposta nella sfida della resilienza urbana ma è in realtà un programma complesso di azioni e di modalità organizzative che sfida all'innovazione i contesti urbani in cui viene applicato. Ci sono diverse domande che questo programma pone, alcune riguardano ovviamente nello specifico Roma, altre riguardano le modalità organizzative e come le organizzazioni urbane diventano sistemi di governo della complessità, intesa come connessioni e relazioni di ogni singola azione con il tutto dove la risposta non può più essere per singole competenze ma sempre più integrata e trasversale. Infine, l'articolo suggerisce (ma non l'affronta) una domanda di fondo: come cambia l'idea di urbanistica in che modo aggiornare il paradigma della pianificazione e programmazione?

Rome resilient city is a program supported and financed by the Rockefeller Foundation as part of the international 100 Resilient cities project launched in November 2015. The article describes the main phases of that program, the methodological aspects and the first results of the process of building a strategy of resilience for the city of Rome. Although the project has not had further concrete developments, the profile of the city and the indications emerged remain of topical relevance and constitute an important reference for the future of the city, all the more in the face of the challenge of stress and shock such as those following the pandemic. Roma Resilience was born as a response to the challenge of urban resilience but in reality, it was a complex program of actions and organizational methods that challenge innovation in the urban contexts in which it is applied. There are several questions that this program poses, some concern specifically Rome, others, more general, concern the organizational methods and how urban organizations become systems of governance of complexity, understood as connections and relationships of every single action with the whole. Consequently, the answer can no longer be for individual skills but increasingly integrated and transversal. Finally,

the article suggests (but does not address it) an essential question: how does the idea of urban planning change how to update the paradigm of planning and programming?

3

Parole chiave / *Keywords*

Roma, Città resiliente, Governo della complessità, Innovazione, Strategia / /
Rome, Resilient city, Innovation, Governance of complexity, Strategy

Un percorso verso la Resilienza

Le città sono sistemi complessi, d'altronde costituiscono l'invenzione antropica per eccellenza, e le sue caratteristiche e in generale la loro ricchezza si fonda sull'intreccio e sulla rete di interdipendenza che lega tra loro gli abitanti, le istituzioni, le formazioni sociali, gli attori economici e ovviamente l'ambiente. La cultura, la dimensione sociale ed economica delle città è l'esito di tale intreccio che si presenta, ormai ne siamo consapevoli, come un ecosistema unitario e ogni cosa è in relazione con tutte le altre.

A questo principio si ispira il progetto *100 Resilient cities* lanciato nel 2013 dalla Rockefeller foundation in occasione del centenario della sua fondazione, con l'obiettivo di rendere cento città del mondo più resilienti alle sfide ambientali, infrastrutturali, sociali ed economiche. Roma è entrata a far parte di questa comunità globale della resilienza urbana tra le prime 34 città, nel dicembre del 2013, ad esito della pubblicazione della prima *call for application* con il quale si è assicurata un supporto logistico e finanziario (dell'ammontare di circa un milione di dollari) per accompagnare l'implementazione dei principi della resilienza nella città di Roma¹. Sostegno e supporto economico che ha consentito di avviare le fasi di lavoro e di svolgere per due anni un percorso di estremo interesse, sia sotto il profilo dei contenuti specifici, delle opportunità di interazione tra i soggetti e delle metodologie utilizzate anche in rapporto e in relazione alle attività delle altre città che facevano parte della comunità. Il processo, messo in atto dal gennaio 2014 e portato avanti fino a gennaio 2016 con la pubblicazione del rapporto preliminare, è stato denso di significato e rappresenta al momento l'unica riflessione sistematica e specifica sulla resilienza urbana per una città complessa e articolata come Roma, la capitale della Repubblica. Successivamente l'esperienza si è interrotta con l'arrivo del commissario prefettizio, succeduto al dimissionamento del sindaco Ignazio Marino e ripresa formalmente dalla giunta Raggi che a giugno del 2018 pubblica la Strategia di resilienza della città di Roma².

La formazione della strategia è descritta in due fasi, la prima si conclude con la Valutazione preliminare di resilienza pubblicata a gennaio 2016, la seconda inizia nell'ottobre 2017 e si conclude a giugno 2018 con la pubblicazione definitiva della Strategia. La sequenza lineare nasconde la discontinuità intercorsa nel processo di formazione del documento, mancano del tutto i riferimenti agli esiti della valutazione

1 Sul sito del Comune di Roma Capitale è documentato tutto il percorso del progetto Roma città resiliente: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/roma-resiliente.html?start=0>.

2 Sul sito di Roma Capitale si trova solo il comunicato stampa e non ci sono riferimenti ad atti di adozione o approvazione della Strategia. Le ulteriori informazioni riportano l'ultima attività svolta il 24 ottobre 2017, il primo tavolo inter-assessorile.

preliminare. Nessuna delle cinque aree prioritarie di resilienza lì indicate ha avuto un seguito né per quanto riguardava il coinvolgimento degli stakeholder né per gli attori individuati. La formulazione della Strategia sembra corrispondere alla concezione dello *strategic planning*³ e non a quella della resilienza, non ci sono riferimenti al *framework* adottato dalla Rockefeller foundation. Si individuano quattro pilastri: una città efficiente al servizio dei cittadini; una città dinamica, robusta e dal carattere unico; una città aperta, inclusiva e solidale; una città che valorizza le sue risorse naturali. Ogni pilastro ha dei *goal*, e delle azioni (58 in tutto) che non sono però radicati nella fase 1 e non riprendono nessuna delle domande formulate nella Valutazione preliminare. Nel documento si chiarisce che l'elaborazione della seconda fase non ha previsto alcun coinvolgimento di soggetti esterni ma solo degli assessori. Appare invece lo sforzo di far coincidere le azioni con gli strumenti di piano e di programmazione dell'amministrazione capitolina, in corso o da attivare. Mentre si rimanda al documento sulla Strategia per approfondire i caratteri delle azioni, in questo contributo si ritiene di riprendere il filo con l'attività e gli esiti della Valutazione preliminare di resilienza.⁴ Le formulazioni lì contenute permangono, nei contenuti e nel metodo, di estrema attualità tanto più oggi alla luce della crisi che l'epidemia da Covid-19 ha impresso alle nostre città, rivelandone da un lato l'interdipendenza dei diversi fattori (ambientali, economici, culturali, sociali) e quindi la fragilità intrinseca, ma dall'altro anche come questa interdipendenza consenta di agire nel senso della resilienza, e quindi rispondendo alla esigenza di ristabilire le prestazioni iniziali del sistema⁵ dopo uno stress o uno shock come quello che stiamo registrando per il contenimento della epidemia.

Il Rapporto preliminare di resilienza, pubblicato nel gennaio 2016, ha individuato cinque aree prioritarie di resilienza specifiche per la città di Roma (Fig.3) e una serie di domande per ognuna di queste aree. La formulazione e la sistematizzazione delle domande era funzionale allo sviluppo della fase successiva quella di individuazione della vera e propria strategia di resilienza. Le cinque aree prioritarie di resilienza sono:

1. Territorio e connessioni. Come migliorare il benessere urbano e la qualità della vita quotidiana in modo concreto e valutabile nei quindici municipi di Roma?
2. Persone e capacità. Come possiamo elevare le capacità di tutti gli abitanti di Roma e mobilitare, connettere al meglio queste capacità per lo sviluppo della Città.
3. Risorse e metabolismi. Come possiamo generare, impiegare e riutilizzare le risorse di Roma in modo più sostenibile, sobrio e intelligente e preparare il metabolismo urbano alle sfide ambientali del XXI secolo?
4. Sistemi patrimoni e reti. Come possiamo progettare i sistemi e le reti di Roma in modo innovativo, integrato e distribuito e come possiamo gestirli in modo efficace e informato ogni giorno e nei momenti di crisi?

3 Quella di matrice aziendalista di cui il principale riferimento è ancora John M. Bryson, *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organization achievement*, Jossey-Bass Inc Pub; 1st edition (May 1988)

4 Il programma Roma resiliente è stato promosso dall'Assessorato alla Trasformazione Urbana di Roma Capitale e dall'Assessorato all'Ambiente, il gruppo di lavoro era composto da: Alessandro Coppola, (coordinatore), Gian Luca Caramignoli, Mariangela Meola, Michela Bianchi, Emanuela Ciferri, Francesca Cozzi, Claudia Sabina Giordano, Anal Llerandi Gonzalez, Massimiliano Nardi, Pierluigi Potenza, Susanna Quarra, Livia Rinaldi, Silvia Sbardella, Daniela Mascioli (segreteria) Federica Milla (Grafica), Alberto Terenzi (Partner strategico – SP).

5 Ristabilire le prestazioni non significa però ripristinare il sistema precedente, inteso come contesto, sociale, economico e valoriale. Anzi i principi della resilienza impongono cambiamenti a volte anche strutturali.

5. Governance partecipazione e cultura civica. Come possiamo sostenere la partecipazione e la collaborazione fra gli abitanti, fondare una cultura civica e rendere le istituzioni di Roma capaci di politiche trasparenti e lungimiranti?

5

La formulazione dei cinque ambiti fu l'esito di un lungo e complesso lavoro che dall'avvio del processo, gennaio 2014, fino a settembre 2015, quando si è conclusa la fase preliminare, ha visto svolgersi di una serie di attività e di incontri, *focus group* e *workshop*.

Alla base di questo percorso e con il fine di organizzare le diverse fasi, la Rockefeller Foundation ha fornito un quadro di riferimento concettuale e operativo, il *City resilience Framework* (elaborato con la collaborazione di Arup) con cui si rappresentano in una forma quanto più possibile olistica le aspettative fondamentali che devono essere soddisfatte da una città e dalle quali dipende la capacità della città di risultare più o meno resiliente (Fig.1).

Una struttura come quella proposta nasconde una teoria urbana, o quanto meno l'articolazione delle possibili risposte alla domanda, che cos'è una città? Una città deve essere riflessiva capace di apprendere dalla storia, dai trascorsi che l'hanno costruita e di orientare, di conseguenza il suo sviluppo futuro basandolo su una progressiva capacità di comprendere il contesto evolutivo che la caratterizza. Un futuro capace di fare leva sulle risorse che si addensano e si accumulano nelle città, conoscenza, legami tra il capitale umano, dispositivi che agiscono e reagiscono, che determinano gli accadimenti e ne attutiscono o amplificano le conseguenze. Le città devono poi anche essere robuste nel far fronte agli shock improvvisi e lo possono fare tanto più in quanto sono anche ridondanti nell'assicurare dispositivi alternativi per conseguire le finalità, soprattutto quelle primarie, di base. La comprensione integrata dei problemi e delle opportunità è la modalità standard che le città dovrebbero assumere per generare soluzioni che producano benefici nei diversi campi. Infine, le città devono essere inclusive intanto proprio nelle prospettive, nelle conoscenze, nelle condizioni sociali e negli altri approcci. Nella valutazione preliminare di resilienza si specifica poi che nel caso della città di Roma si sono considerate altre tre qualità che non direttamente rappresentate nel *framework* costituiscono però qualità essenziali della città. La città deve essere giusta "nel proteggere in modo pro-attivo gli individui e i gruppi sociali più vulnerabili", deve essere diversa e distribuita "nel suo favorire sistemi e modalità d'uso della città che siano il più possibile decentrati e diversificati, contribuendo ad accrescere il protagonismo e le competenze dei cittadini".

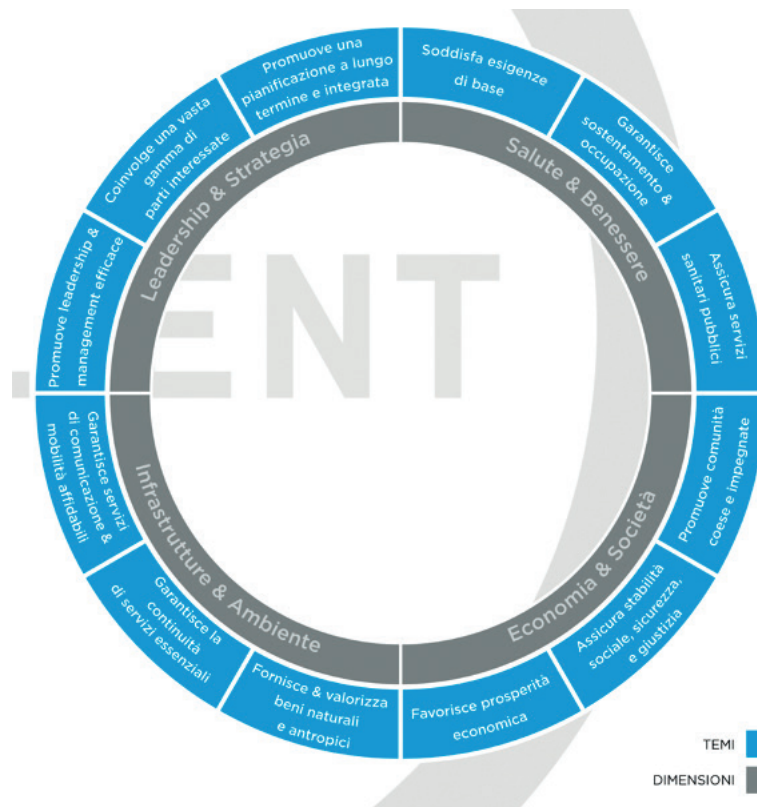


Fig. 1. City resilient framework

Punti di forza e di debolezza della città, un primo ritratto di Roma

Dal Giugno 2014 alla fine del 2015 si sono svolti sette seminari partecipativi, sei *focus group* con circa 400 partecipanti e 1.500 abitanti e *city users* consultati tramite questionari online con otto eventi pubblici, aperti a tutti con stakeholders locali, nazionali e internazionali, dalle politiche del cibo, la gestione delle acque, la gestione delle infrastrutture alla ridefinizione dello spazio pubblico.

I punti di forza e di debolezza (Fig.2) sono stati sintetizzati in cinque messaggi sintetici ed evocativi di ambiti che costituiscono i fattori di punta della città.

1. «Roma è una città inclusiva e solidale, che deve però costruire un nuovo senso civico, un maggiore riconoscimento sociale delle regole di convivenza e una più spiccata attitudine a collaborare». Roma ha 8,1 volontari ogni 100 abitanti di età superiore ai 14 anni. La solidarietà e partecipazione degli abitanti è un aspetto identitario della città. Un discreto livello di coesione sociale e un ampio e differenziato tessuto di associazioni, comitati ed esperienze a carattere sociale costituiscono le risorse principali in una prospettiva di resilienza. Una verifica in tal senso è avvenuta proprio nel corso di queste giornate di blocco della città che hanno dispiegato risposte importanti proprio in virtù di questo punto di forza già emerso con chiarezza in quell'analisi. Per contro i punti di debolezza riguardavano lo scarso senso civico e lo scarso rispetto delle regole.
2. Roma è una città dall'eccezionale patrimonio naturale e culturale, il cui potenziale

in termini di sostenibilità, sviluppo economico e benessere sociale non è tuttavia pienamente liberato. Sono i quasi 16 milioni di visitatori nei musei, monumenti e aree archeologiche (dato del 2014) e il tasso di crescita annuale, pari al 4,6% a dimensionare, seppure in modo sintetico, questo potenziale. Ma oltre al numero c'è anche una specificità evidenziata dal lavoro di analisi: la compresenza e l'integrazione di valori culturali e ambientali che la rende unica a livello globale. Trentanove sono le associazioni di protezione ambientale censite tra quelle riconosciute. La ricchezza eco-sistemica di Roma scaturisce dalla compresenza di un patrimonio culturale, naturale e paesaggistico che si accompagna a una crescente sensibilità della popolazione che è promotrice di azioni di tutela e di valorizzazione sostenibile. Tuttavia, si evidenzia anche che questo potenziale, enorme per quantità, spesso per significato e unico per caratteristiche di integrazione, resta ampiamente deficitario sotto gli aspetti della gestione e valorizzazione.

3. Una città che deve rendere i servizi più accessibili, ripensare i suoi spazi pubblici e connettere i suoi territori per migliorare la qualità della vita urbana dai suoi abitanti. Un punto che, si sottolinea nello studio, costituisce una vera e propria situazione di crisi in alcune aree della città, dai tessuti ex abusivi alle grandi periferie dell'extra-Gra. Il trasporto pubblico è percepito come uno dei maggiori punti di debolezza della città (la soddisfazione media degli utilizzatori abituali era di poco superiore a 6 su 10, valore che nel frattempo è sceso). Le conseguenze di questa criticità si riversano su molti aspetti, sociali ed economici, tutti ascrivibili all'elevatissimo tasso di motorizzazione. I punti di debolezza delineano un profilo di una città dove la vita quotidiana risulta difficile, talvolta insostenibile a causa della costanza quotidiana e ripetuta dei malfunzionamenti e degli scarsi livelli di servizio resi alla cittadinanza. Il trasporto pubblico, gli spazi pubblici e la manutenzione dei servizi di base, dall'acqua alle strade.
4. Una città dotata di un notevole capitale umano, affetta da crisi sociali irrisolte che escludono molti abitanti dalla vita sociale ed economica e portatrice di potenziale d'innovazione largamente inesplorato. Energie positive nelle reti sociali ma anche nel mondo economico e dell'impresa privata, e così nell'analisi dei punti di forza e debolezza gli *stakeholders* riconoscono la presenza di queste risorse e dell'importanza che la città riveste come «polo di attrazione economico e occupazionale di livello nazionale». Eppure, c'è anche la rilevazione della mancanza di una strategia di sviluppo credibile e di un contesto economico e di mercato «spesso eccessivamente protetti». Ne risulta un sistema economico che nelle sue diverse filiere, anche quelle più consistenti in termini di valore, come il turismo, si presenta debole e senza struttura adeguata e con una bassa caratterizzazione internazionale. Una condizione che stride a maggior ragione, a detta dei partecipanti, con la presenza delle molte istituzioni della ricerca della formazione che hanno sede ed operano nella città. E di conseguenze con alcuni dati che testimoniano questa carenza di sistema, il 19% dei giovani tra i 15 e i 29 anni è escluso dal lavoro e dalla formazione.
5. Una città dalla grande complessità che deve essere guidata da una *governance* più larga e inclusiva, più capace di guardare lontano e di favorire la cooperazione tra soggetti diversi. È la criticità più evidente secondo i partecipanti al processo di analisi, «la capacità di governo espressa da istituzioni rappresentative, altre istituzioni pubbliche e soggetti privati il punto di debolezza più grave della città». Il modo con

cui vengono prese le decisioni pubbliche è fortemente criticato in quanto esito per lo più di «un'irrazionale e scarsamente cooperativa organizzazione delle competenze all'interno dell'amministrazione comunale». Un punto di chiarezza e per molti degli interlocutori, un punto senza ritorno se si vuole collocare la città nel nuovo campo delle scelte e dell'organizzazione che la resilienza richiede e pretende. Il tracciamento di quasi 500 azioni pubbliche ha chiarito in modo plastico il complesso delle attese degli *stakeholders* che rimangono deluse, come la valutazione, il monitoraggio delle implementazioni delle decisioni, il coordinamento e la cooperazione. Sovrapposizioni, duplicazioni, interferenze negative e veri e propri ostruzionismi sono la norma nella *governance* della città.

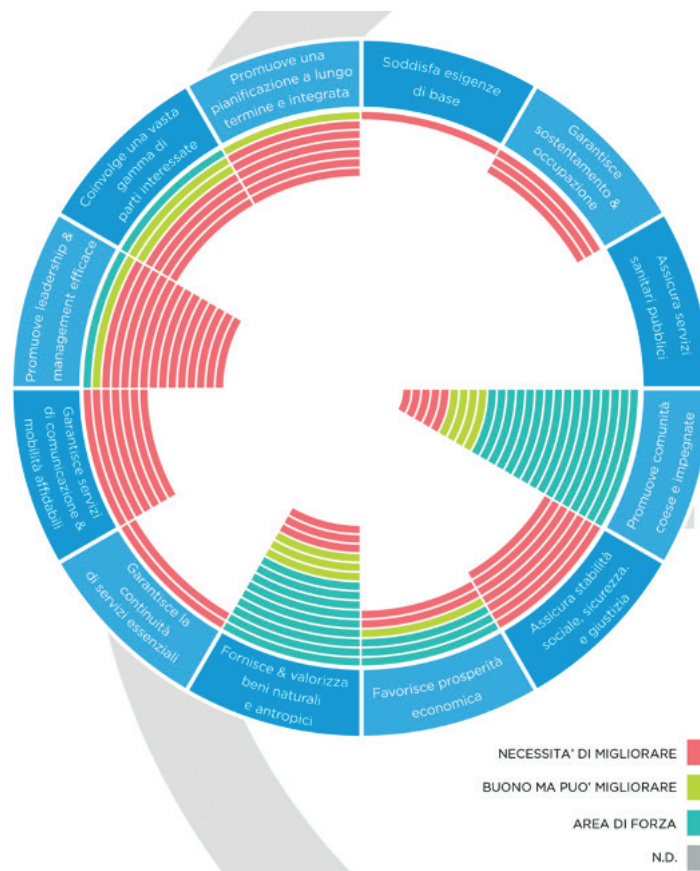


Fig. 2. Analisi delle percezioni: punti di forza e di debolezza

Il percorso della prima fase di Roma resiliente si è chiuso con il rapporto preliminare e con le cinque aree prioritarie e le 35 domande connesse che costituiscono gli strumenti a disposizione sia del gruppo di lavoro che degli stakeholder coinvolti per approfondire lo stato delle conoscenze disponibili, dei problemi e delle sfide, degli attori in campo, delle azioni esistenti e delle buone pratiche internazionali relative a ciascuna di esse. Per ognuna di queste aree si è strutturato un percorso che individuava non solo l'articolazione interna delle domande ma anche i soggetti che si potevano coinvolgere, i partner internazionali con casi di riferimento e le possibilità di partnership operative offerte dalla rete delle città resilienti.

La seconda fase di Roma resiliente che doveva culminare con la costruzione della vera e propria strategia di resilienza urbana si sarebbe dovuta avviare nel febbraio del 2016 per concludersi nel giugno dello stesso anno. Formalmente l'attività è stata ripresa nel settembre 2017 e la Strategia elaborato ma in modo del tutto indipendente a quanto descritto sopra e ad oggi non c'è alcuna evidenza di un seguito o di una sua concreta attuazione⁶.

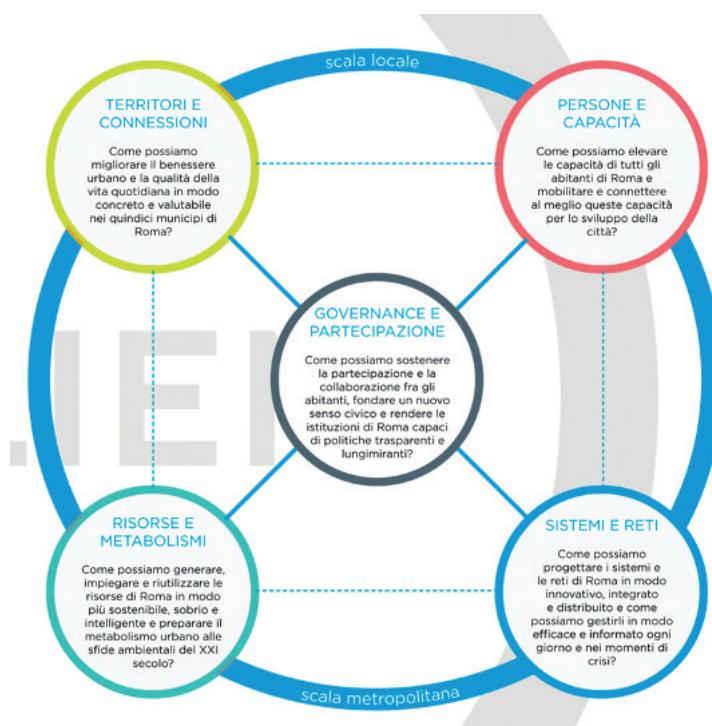


Fig. 3. Le cinque aree prioritarie di resilienza

⁶ Non risulta che sia stato dato seguito neanche alla costituzione dell'ufficio di scopo del Cro, *Chief resilient organizer*, e questo ruolo è assorbito ancora dal Direttore generale del Campidoglio.