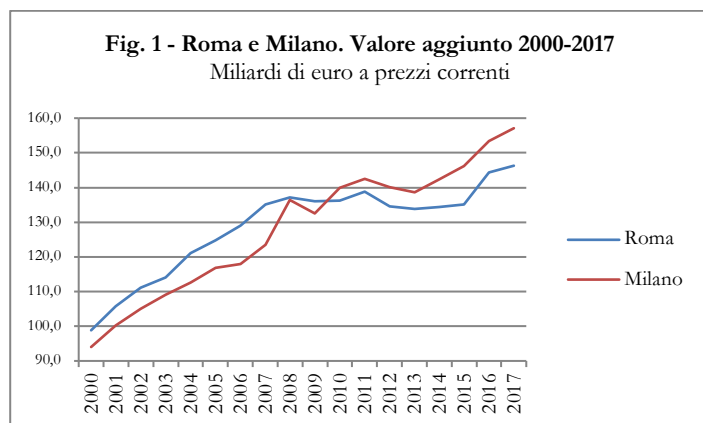


Marco Causi

## Economia, politica, *governance* urbana: Roma 2000-2020<sup>1</sup>

### *Prologo 1: economia*

A partire dal 2010 l'ammontare del valore aggiunto prodotto a Milano, in precedenza inferiore, ha sorpassato quello romano. La stima più recente è di circa 157 miliardi di euro a Milano e 146 a Roma, rispettivamente il 10,1 e il 9,4 per cento del totale nazionale (fig. 1)<sup>2</sup>.



Fra 2000 e 2007 l'economia romana, misurata con il valore aggiunto a prezzi correnti, era cresciuta in misura superiore alla media nazionale e a quella delle più grandi città italiane del centro-nord (tab. 1). Dopo il 2008 la crescita di Roma (0,7 all'anno) diventa più bassa di quella di Milano (1,6) così come di Bologna e Firenze. Resta superiore, anche se di poco, alla media nazionale.

**Tab. 1 – Valore aggiunto a prezzi correnti**  
 Tassi medi di variazione annua 2000-2017

	2000-2007	2008-2017
Torino	2,7%	0,5%
Genova	3,2%	0,2%
Milano	3,4%	1,6%
Bologna	2,8%	1,6%
Firenze	2,6%	1,0%
Roma	3,9%	0,7%
Napoli	2,9%	-0,1%
Italia	3,3%	0,6%

### *Prologo 2: politica*

Articolo 114 terzo comma della Costituzione della Repubblica italiana: «Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

<sup>1</sup> E' stata Simona Mafai a sollecitare questo scritto. La sua curiosità per il mondo (e per le persone) era insaziabile e la sua non comune intelligenza politica le suggeriva che intorno alla vicenda di Roma si erano (e si sarebbero) sviluppate questioni politiche di rilievo nazionale su cui era utile maturare giudizi bene informati. Ho eseguito il compito con tanta tristezza.

<sup>2</sup> I dati della fig. 1 e della tab. 1 sono estratti dai Conti economici territoriali dell'Istat e si riferiscono alle province; <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=11479>.

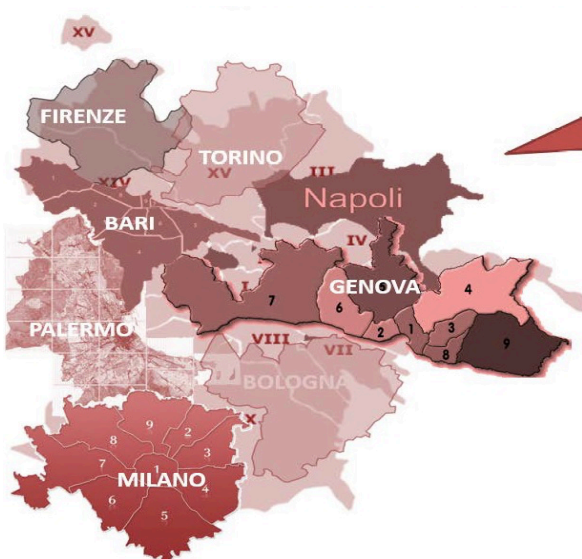
3 settembre 2019. Trattative per la formazione del nuovo governo nazionale. Il punto 26 della bozza di programma concordato dalle delegazioni 5S e PD è: «Il Governo dovrà collaborare per rendere Roma una capitale sempre più attraente per i visitatori e sempre più vivibile e sostenibile per i residenti»<sup>3</sup>.

4 settembre 2019. Testo definitivo del programma del nuovo governo nazionale: «È necessario rivedere il testo unico per gli enti locali, introducendo un'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle città metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli comuni, sopprimendo gli enti inutili»<sup>4</sup>.

*Prologo 3: territorio e popolazione*

Il territorio del Comune di Roma (1.287 kmq) ha un'estensione superiore a quella della somma dei territori delle altre otto più grandi città italiane (1.192 kmq; fig. 2)<sup>5</sup>.

Fig. 2 - Territorio del Comune di Roma



Le persone residenti nel centro di Roma<sup>6</sup> sono meno di 380 mila (tab. 2). Nella periferia storica (fig. 3), che insieme al centro forma quella che viene chiamata città consolidata, abitano meno di 1,2 milioni di persone. La periferia anulare, interna al grande raccordo anulare (GRA), registra più di 500 mila residenti. Oltre il raccordo i residenti nel Comune di Roma sono quasi 690 mila a cui si aggiungono 83 mila abitanti di Ostia Lido. Nella prima corona di comuni metropolitani abitano poco meno di 750 mila persone, altre 750 mila nel resto della provincia (Città metropolitana).

<sup>3</sup> [https://www.repubblica.it/politica/2019/09/03/news/online\\_la\\_bozza\\_in\\_26\\_punti\\_del\\_programma\\_di\\_governo\\_m5s\\_pd-235059672/](https://www.repubblica.it/politica/2019/09/03/news/online_la_bozza_in_26_punti_del_programma_di_governo_m5s_pd-235059672/).

<sup>4</sup> <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/09/04/governo-conte-2-il-programma-definitivo-in-29-punti-dal-taglio-tasse-al-salario-minimo-al-processo-per-lautonomia-differenziata/5430163/>.

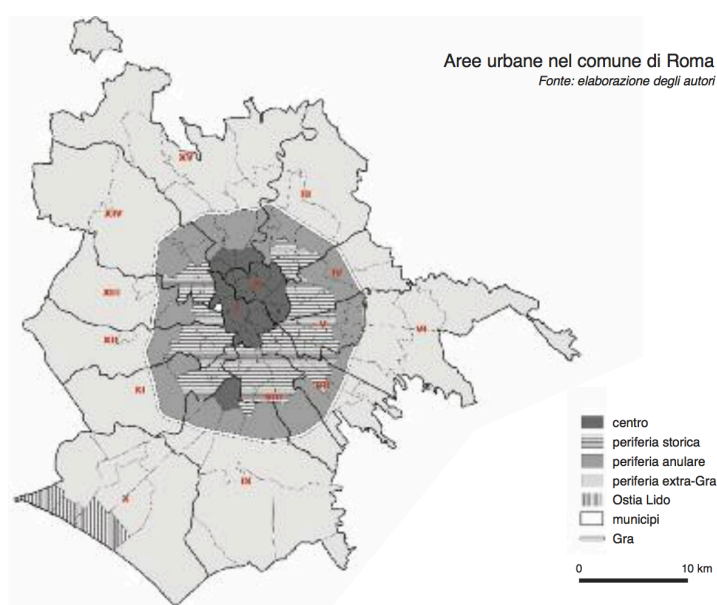
<sup>5</sup> Per le figure 2-3 e i dati riportati nel testo vedi: K. Lelo, S. Monni, F. Tomassi, *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Donzelli, Roma, 2019; Città Metropolitana di Roma, *Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana*, Roma, ottobre 2016; Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, *Relazione finale*, XVII Legislatura, Doc. XXII-bis n. 19; M. Crisci, *Lo sprawl urbano nell'area romana: dinamiche ed effetti socio-demografici*, in Autori vari, *Urban sprawl e shrinking cities in Italia. Trasformazione urbana e redistribuzione della popolazione nelle aree metropolitane*, CNR - Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali, Roma, 2014.

<sup>6</sup> Tutto il I e II Municipio più Fleming-Ponte Milvio ed Eur.

	2001	2018	Var. %
<b>Comune di Roma, di cui:</b>	2814944	2860009	1,6%
Centro	427796	379541	-11,3%
Periferia storica	1281441	1167828	-8,9%
Periferia anulare	506305	513419	1,4%
Periferia extra-GRA	492652	686976	39,4%
Ostia Lido	90054	82490	-8,4%
<b>Corona metropolitana</b>	1148837	1499530	30,5%
<b>Città metropolitana</b>	3963781	4359539	10,0%

La popolazione romana residente oltre il GRA è aumentata del 39,4 per cento fra 2001 e 2018. Nello stesso periodo nei quartieri centrali si è ridotta dell'11,3 per cento e nella periferia storica dell'8,9. La corona metropolitana di Roma, e cioè l'insieme dei comuni della provincia diversi dal comune capoluogo, è uno dei territori italiani a maggiore attrattività insediativa. Fra i censimenti 1971 e 2011 ha guadagnato 600 mila abitanti, di cui 400 mila nella prima corona. Fra 2001 e 2018 l'aumento è di 350 mila residenti (più 30,5 per cento)<sup>7</sup>.

Fig. 3 - Aree urbane nel Comune di Roma



*Prologo 4: mafia capitale e crisi in Campidoglio nel 2014-2015*

Estratto dal recente libro di Giuseppe Pignatone e Michele Prestipino<sup>8</sup>: «Nell'immaginario collettivo e prima ancora nell'esperienza concreta, spesso drammatica, di tante parti d'Italia le associazioni mafiose sono solo quelle tradizionali del Meridione del nostro Paese. Negli ultimi anni, però, le indagini sulle c.d. mafie straniere e su alcune organizzazioni operanti a Roma e nel Lazio hanno portato la giurisprudenza, prima di merito e poi della Corte di Cassazione, a ritenere che anche queste «piccole mafie», con un basso numero di appartenenti, non necessariamente armate, che assoggettano un limitato territorio o un determinato settore di attività, costituiscano associazioni di tipo mafioso ai sensi dell'art. 416 *bis* del codice

<sup>7</sup> I dati sulla popolazione della tab. 2, che useremo anche più avanti, provengono dalle fonti anagrafiche. La fonte dei censimenti Istat è poco stabile a Roma: sia nel 2001 che nel 2011 le valutazioni censuarie della popolazione si sono rivelate sottostimate e sono state sottoposte a revisioni che hanno portato ad aumenti di circa 150 mila unità nel 2006 e 200 mila nel 2014. Vedi K. Lelo et al., *op. cit.* e Banca d'Italia, *L'economia del Lazio*, «Economie regionali», n. 12, giugno 2015. Ringrazio Federico Tomassi per avermi segnalato questo punto e per gli altri suggerimenti e consigli.

<sup>8</sup> G. Pignatone, M. Prestipino, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2019, pp. XIII-XIV.

penale, purché si avvalgano «del metodo dell'intimidazione da cui derivano assoggettamento ed omertà». È stato così possibile riconoscere la reale natura di organizzazione mafiosa per una serie di clan operanti a Roma e nel Lazio e precisare sempre meglio i loro rapporti con gli esponenti delle mafie tradizionali e con altri gruppi criminali pure presenti nella regione. Queste indagini, e in particolare quella mediaticamente conosciuta come Mafia capitale, hanno poi portato nuovi elementi di conoscenza sul tema, sempre storicamente presente, del rapporto mafia-corrruzione».

10 dicembre 2014: «Il ministro dell'Interno, Angelino Alfano, ha chiesto formalmente al prefetto di Roma di verificare l'esistenza dei presupposti per poter chiedere al governo il commissariamento del comune»<sup>9</sup>.

Sabino Cassese, articolo di fondo del Corriere della Sera 7 giugno 2015: «E' una finzione giuridica che a Roma vi siano un Comune e un sindaco, tanto grande è l'incuria per gli interessi della collettività romana (...) La Nazione dia un segno della sua presenza. Lo Stato assuma il compito temporaneo di ridare a Roma un'amministrazione. Gli strumenti non mancano. Si può commissariare il Comune»<sup>10</sup>.

27 agosto 2015: «Niente commissariamento di Roma, ma il governo approva lo scioglimento del comune di Ostia per mafia. E' quanto è emerso dal Consiglio dei Ministri che aveva per oggetto le misure per il Giubileo straordinario, che inizierà tra poco più di tre mesi, e le decisioni per mettere in sicurezza il Comune di Roma dalle infiltrazioni criminali»<sup>11</sup>.

22 ottobre 2019: «I giudici della VI sezione penale della Cassazione (...) hanno deciso che il sodalizio guidato dall'ex Nar Massimo Carminati e dall'ex Ras delle cooperative Salvatore Buzzi non era un'associazione mafiosa. La sentenza su Mafia capitale che non riconosce il 416 bis, reato caduto in primo grado ma ammesso in appello, giunge a cinque anni dall'operazione che con due retate, il 2 dicembre 2014 e il 4 giugno 2015, ha portato all'arresto rispettivamente di 37 e 44 persone»<sup>12</sup>.

### *La crisi romana*

E' forse eccessivo definire «storico» il sorpasso di Milano su Roma in termini di produzione di valore aggiunto avvenuto intorno al 2010. Tuttavia il contenuto di questo dato statistico non è soltanto informativo ma anche simbolico, coerente con la percezione di quella che oggi è conosciuta come la «crisi romana».

Molti si sono esercitati, in diverse sedi di tipo giornalistico, pubblicistico, politico, scientifico, nell'analisi di questa crisi, collegandola non solo a fattori economici ma a un coacervo di altri elementi che hanno origine da società, storia, politica, funzionamento delle istituzioni, urbanistica, vicende giudiziarie, in particolare l'inchiesta «mondo di mezzo» (Mafia capitale), e altro ancora<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Redazione, *Non s'è mai visto un commissariamento per mafia senza la mafia*, Il Foglio, 10 dicembre 2014.

<sup>10</sup> S. Cassese, *Stato e criminalità. Questioni nazionali (non locali)*, Corriere della Sera, 7 giugno 2015.

<sup>11</sup> <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/alfano-marino-giubileo-consiglio-dei-ministri-roma-sciolto-ostia-e14e595b-5508-4efc-b21c-68911cfe3ebf.html>.

<sup>12</sup> [https://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2019/10/22/mondo-mezzo-cassazione-non-mafia\\_eN4Ng8Dee70MheoOtGC4J.html](https://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2019/10/22/mondo-mezzo-cassazione-non-mafia_eN4Ng8Dee70MheoOtGC4J.html).

<sup>13</sup> Una bibliografia essenziale comprende, limitandoci agli ultimi anni e andando in ordine cronologico: W. Tocci, *Roma, non si piange su una città coloniale. Note sulla politica romana*, GoWare, Firenze, 2015; M. Pietrolucci, *Verso la realizzazione delle microcittà di Roma*, Skira, Milano, 2016; V. De Lucia, F. Ermani, *Roma disfatta. Perché la Capitale non è più una città e cosa fare per ridarle una dimensione pubblica*, Castelveccchi, Roma, 2016; G. Caudo (a cura di), *Roma altrimenti. Le ragioni nuove dell'essere Capitale*, Edizioni Conversazioni su Roma, Roma, 2017; F. Tomassi, *Dare un senso nuovo alla Quarta Roma*, in G. Caudo (a cura di), *op.cit.*; F. Barca, L. Grasso, F. Terribile, *Viaggio in Italia. Roma*, in «Il Mulino», 2017 (6); MiSE (Ministero dello sviluppo economico), *Analisi del contesto economico di Roma e benchmark con le best practice europee*, Roma, 2017; M. Causi, *SOS Roma. La crisi della capitale. Da dove viene, come uscirne*, Armando, Roma, 2018; E. D'Albergo, D. De Leo (a cura di), *Politiche urbane per Roma. Le sfide di una capitale debole*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2018; V. Emiliani, *Roma Capitale malamata*, Il Mulino, Bologna, 2018; F. Tomassi, *Il voto nei quartieri di Roma dal 2000 al 2018*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», LXXX, 2018 (2); F. S. Bertuglia, F. Vaio, *Il fenomeno urbano e la complessità*, Bollati Boringhieri, Torino, 2019; W. Tocci, *Dalla capitale in sé alla capitale per sé. Roma nel secolo nuovo*, in «Il Mulino», 2019 (2); K. Lelo et al., *op. cit.*; W. Veltroni, C. Novelli, *Roma*, Rizzoli, Milano, 2019; A. Macchiati, *La crisi di Roma. Tendenze di lungo periodo e prospettive future*, in «Menabò di Eticaeconomia», 2019 (119); M. Causi, *Forse ci vorrebbe la Thatcher (ma Palazzo Senatorio non si vende, diventa museo)*, in «Menabò di Eticaeconomia», 2019 (119). Un punto di vista proveniente da osservatori non italiani è in I. Clough Marinaro, B. Thomassen, *Global Rome. Changing Faces of the Eternal City*, Indiana University Press, 2014: è interessante che in questo caso la lettura proposta sia più ottimista di quella offerta dagli analisti italiani della «crisi romana».

In questo contributo cerco di costruire una chiave di lettura che prova a collegare sul piano logico i dati e le informazioni contenuti nei quattro prologhi. Il punto di partenza è l'economia: al di là del campanilismo fra Roma e Milano, quali elementi del ciclo economico romano prima e dopo il 2008 hanno rilievo per il racconto di come si è evoluta (involuta?) la città? Il secondo passaggio è sulla politica: c'è qualche relazione fra ciclo economico e ciclo politico? Perché non si riesce ad attuare la norma costituzionale che prevede una legge per disciplinare l'ordinamento della capitale della Repubblica? La parte finale è dedicata alla dimensione territoriale di Roma e dell'area metropolitana con cui è integrata, e alla questione del suo assetto di *governance*<sup>14</sup>.

#### *L'economia di Roma: quale scala territoriale?*

Una premessa metodologica è necessaria. Nell'analisi dell'economia romana userò soprattutto i dati dei Conti economici territoriali dell'Istat, disponibili a livello di provincia e quindi nel caso di Roma relativi alla Città metropolitana. In qualche caso userò dati riferiti all'intero territorio regionale del Lazio.

Si tratta di scelte obbligate, che dipendono dalle disaggregazioni territoriali esistenti nelle fonti statistiche. E' utile tuttavia ricordare che, nonostante il Comune di Roma abbia una grandissima estensione, come si vede in fig. 2, la sua economia è integrata funzionalmente in un territorio più vasto dei confini amministrativi della città. Nei sistemi statistici internazionali, e anche in quello italiano, la mappatura geografica delle aree territoriali al cui interno esiste integrazione dei fenomeni economici e insediativi, e quindi relazioni spaziali forti fra domanda di lavoro (sistema delle imprese) e offerta di lavoro (residenza della popolazione), si costruisce con i Sistemi Locali del Lavoro e si basa sulle distanze dei percorsi casa-lavoro. Il Sistema Locale del Lavoro che ha Roma come nucleo centrale comprende altri 88 Comuni per una popolazione complessiva di 3,5 milioni di abitanti al Censimento 2011<sup>15</sup>. E' questo, in termini strettamente economici e funzionali, il «sistema economico romano» o l'«area metropolitana romana» che viene approssimato con i dati dell'intera Città metropolitana.

Sul versante della produzione si tratta di un sistema territoriale che esprime storicamente una rilevantissima forza centripeta. Anche se alcune dinamiche recenti indicano qualche tendenza verso una più equilibrata distribuzione territoriale delle attività produttive, il carattere centripeto dell'insediamento romano si rivela drasticamente quando viene riferito al territorio regionale: l'83 per cento del valore aggiunto prodotto nel Lazio proviene dall'area (Città) metropolitana di Roma. Ne segue che in molti casi i dati economici regionali descrivono fenomeni e tendenze riconducibili in sostanza a Roma.

#### *Struttura e dinamica dell'economia romana*

Se si scava un po' più a fondo sul ciclo economico romano dei primi due decenni del secolo non è difficile trovare alcuni elementi destinati a suscitare stupore negli osservatori che guardano Roma soltanto attraverso gli occhiali e la categoria della «crisi» di una città ministeriale e burocratica travolta dalla corruzione.

Un esempio è il settore industriale romano, sempre cresciuto sia prima che dopo il 2008 più di quello milanese (tab. 3). Le attività industriali in senso stretto, escluse le costruzioni, pesano sul totale dell'economia romana meno che a Milano ma hanno specializzazioni molto significative sui mercati nazionali e internazionali, ad esempio nell'industria aerospaziale, farmaceutica, militare, energetica. Il loro contributo alle esportazioni nazionali è in costante aumento<sup>16</sup>.

Neppure il settore delle costruzioni può spiegare il rallentamento relativo dell'economia romana rispetto a quella milanese dopo il 2008: la crisi macroeconomica lo ha colpito dappertutto, ma a Milano (e in Italia) più che a Roma, mentre prima del 2008 era cresciuto a Roma meno che a Milano e nella media nazionale.

<sup>14</sup> I codici etici delle riviste scientifiche prescrivono la dichiarazione dei conflitti d'interesse: i miei sono giganteschi, poiché ho svolto la funzione di assessore alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio del Comune di Roma fra 2001 e 2008 e quella di vice sindaco nel 2015.

<sup>15</sup> <https://www.istat.it/it/informazioni-territoriali-e-cartografiche/sistemi-locali-del-lavoro>; Istat, *La nuova geografia dei Sistemi Locali*, Roma, 2015.

<sup>16</sup> Con una frenata nel 2018; cfr. Banca d'Italia, *L'economia del Lazio*, «Economie regionali», n. 12, giugno 2018; Banca d'Italia, *L'economia del Lazio*, «Economie regionali», n. 12, giugno 2019.



A frenare la crescita romana dopo il 2008 ha contribuito la pubblica amministrazione, che ha un peso sul totale dell'economia ovviamente maggiore a Roma rispetto a Milano e che dopo il 2008 è cresciuta molto di più nel capoluogo lombardo che nella capitale. Tuttavia anche prima del 2008 la crescita del settore pubblico era stata più modesta a Roma al confronto con Milano e con il dato italiano.

Non è stato il «mattoncino» quindi a sorreggere prima del 2008 la buona *performance* di Roma, né il settore pubblico. Nei quindici anni precedenti il 2008 Roma ha percorso un cammino di diversificazione produttiva, modificando lentamente ma stabilmente il profilo che Adam Smith aveva tipizzato per le *government towns*, le città dove la prevalenza dell'impiego pubblico e l'assenza di una classe imprenditoriale produttiva porterebbero la popolazione a essere «*idle, dissolute and poor*»<sup>17</sup>.

L'inversione di tendenza di Roma dopo il 2008 deriva in larga misura dai servizi privati, così com'era stato questo settore a trainare nel periodo precedente la crescita dell'economia della capitale. Tutti i comparti del terziario di mercato contribuiscono alla duplice tendenza, più esuberante prima del 2008 e più lenta dopo, soprattutto il commercio e turismo, l'informazione e comunicazione e i servizi alle imprese. E però, quasi a contraddire quanto appena affermato, le esportazioni di servizi dell'area romana sono raddoppiate fra 2009 e 2018 e il loro contributo alla voce servizi della bilancia commerciale italiana è cresciuto fino a circa il 20 per cento (fig. 4)<sup>18</sup>.

**Tab. 3 - Roma, Milano, Italia. Valore aggiunto per branca di attività economica**

Tassi medi di variazione annua 2000-2017. Fonte: Istat, Conti economici territoriali<sup>19</sup>

	Roma		Milano		Italia	
	2000-2007	2008-2017	2000-2007	2008-2017	2000-2007	2008-2017
<b>Valore aggiunto a prezzi correnti</b>	3,9%	0,7%	3,4%	1,6%	3,3%	0,6%
Agricoltura	-1,0%	0,7%	-3,3%	0,7%	-0,5%	1,3%
Industria in senso stretto	2,1%	1,0%	1,5%	0,8%	2,2%	0,3%
Costruzioni	4,6%	-2,3%	6,5%	-2,6%	6,0%	-3,4%
Servizi di mercato, di cui:	4,4%	0,8%	3,8%	2,0%	3,5%	1,1%
Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione	3,0%	1,6%	2,4%	2,8%	2,4%	1,3%
Informazione e comunicazione	8,4%	-0,5%	4,3%	1,4%	4,0%	-0,7%
Attività finanziarie e assicurative	4,3%	-1,6%	6,1%	0,0%	4,9%	-0,3%
Attività immobiliari	5,0%	2,2%	5,9%	2,8%	5,2%	1,6%
Attività professionali e altri servizi alle imprese	3,9%	0,0%	2,9%	1,5%	3,0%	1,1%
Attività artistiche e altri servizi	4,3%	2,7%	3,0%	3,2%	3,2%	1,9%
Pubblica amministrazione	2,9%	0,7%	3,2%	1,6%	3,7%	0,5%
<b>Valore aggiunto per occupato</b>	1,9%	0,0%	2,1%	0,7%	2,1%	0,7%
<b>Valore aggiunto pro capite</b>	3,3%	0,3%	3,1%	0,8%	2,9%	0,4%
<b>Popolazione</b>	0,6%	0,5%	0,3%	0,8%	0,4%	0,2%

Anche qui, come nell'industria, l'area romana vanta specializzazioni produttive importanti, di rilievo nazionale e talvolta internazionale, connesse alla localizzazione di *clusters* di imprese consolidatisi nel quindicennio trascorso fra le due crisi economiche del 1993 e del 2008, come ad esempio telecomunicazioni, edizione e produzione di *software*, servizi di informatica, servizi di ingegneria, ricerca e sviluppo, l'intera filiera delle industrie culturali (audiovisivo, cinema, editoria, industria musicale, *performing arts*, gestione di musei e di luoghi e monumenti storici).

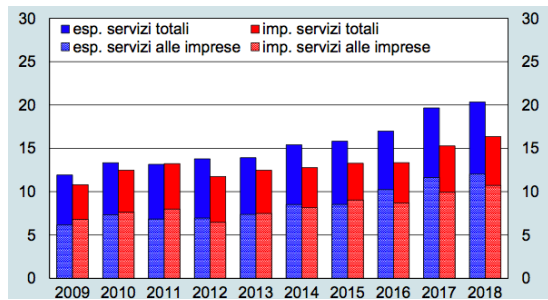
Per completare il quadro delle specializzazioni produttive di Roma che hanno dimensioni di livello nazionale e in alcuni casi internazionale bisogna ricordare infine alcuni comparti di attività appartenenti al settore pubblico, come per esempio la ricerca scientifica, l'istruzione universitaria, la conservazione e gestione del patrimonio culturale.

<sup>17</sup> W. J. Stull, *The Urban Economics of Adam Smith*, in «Journal of Urban Economics», 1986 (20).

<sup>18</sup> I dati della fig. 4 si riferiscono all'intero Lazio. Tuttavia essi sono ampiamente riferibili all'area romana, dove è concentrato l'87 per cento del valore aggiunto prodotto dai servizi privati nell'intera regione.

<sup>19</sup> Esclusa la popolazione, che proviene da fonti anagrafiche (vedi nota 7).

Fig. 4 - Esportazioni e importazioni di servizi (mld di euro). Fonte: Banca d'Italia

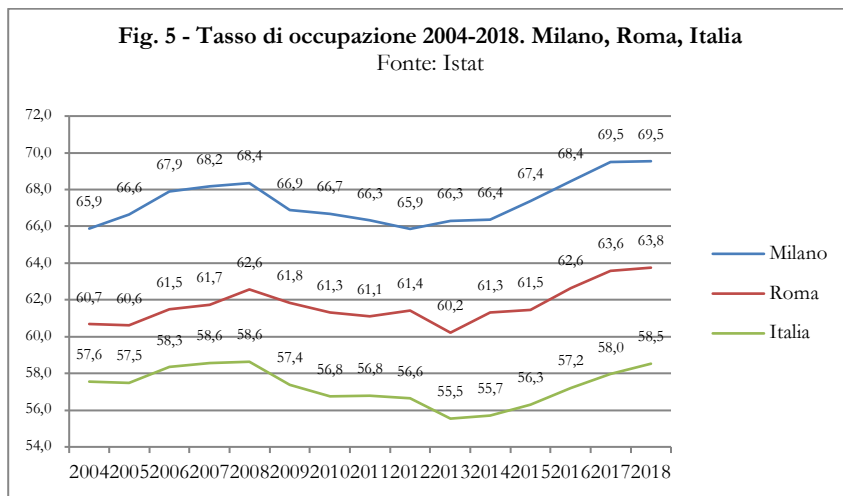


*Occupazione e produttività*

Anche i numeri dell'occupazione riservano qualche sorpresa. A Roma il tasso di occupazione è cresciuto in modo significativo fino al 2008, a conferma del ciclo positivo della città (fig. 5). La sorpresa è che il tasso di occupazione romano durante la fase più acuta della crisi macroeconomica italiana (2008-2014) è declinato meno di quello nazionale (e anche di quello milanese, con l'eccezione del 2013) ed è cresciuto in modo robusto nel periodo successivo, con un profilo simile a quello di Milano e leggermente migliore di quello nazionale.

A partire dal 2008 però l'aumento dell'occupazione a Roma ha lo stesso ritmo dell'aumento del valore aggiunto prodotto. Ne segue che la produttività del lavoro (il valore aggiunto per occupato nella tab. 3) è ferma a Roma da circa un decennio. Cresce dello 0,7 per cento all'anno in Italia e a Milano, ma è bloccata sullo zero per cento nella capitale, dove anche prima del 2008 la dinamica della produttività del lavoro era stata inferiore alla media nazionale.

Fig. 5 - Tasso di occupazione 2004-2018. Milano, Roma, Italia  
 Fonte: Istat



*Dualismo*

Questi dati sono solo apparentemente contraddittori: si possono leggere facendo riferimento a un fattore ben conosciuto negli studi di economia urbana, quello della *unbalanced growth*<sup>20</sup>. Nelle strutture economiche di tutte le città, soprattutto in quelle di maggiore dimensione, settori avanzati a produttività elevata e crescente, attivi sui mercati nazionali e internazionali e connessi con le dinamiche dell'innovazione, coesistono accanto a settori arretrati con produttività bassa e stagnante, operanti sul solo mercato locale con modelli organizzativi e tecnologici tradizionali, poco influenzati dall'innovazione.

La Roma post-unitaria è sempre stata connotata da questo tipo di dualismo interno, con un settore avanzato corrispondente alle attività localizzate nella città in relazione alle sue funzioni direzionali (ad

<sup>20</sup> W. J. Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis*, in «American Economic Review», 1967 (3).

esempio l'industria partecipata dallo Stato) e un settore tradizionale di vaste proporzioni, eredità dell'arretratezza economica della Roma pre-unitaria e dei limiti che i suoi percorsi di sviluppo hanno avuto lungo la prima parte del Novecento.

Il processo di diversificazione produttiva iniziato fin dagli anni Ottanta del secolo passato e trainato da una «moderna» terziarizzazione e dalle attività industriali ha prodotto l'ampliamento della parte più avanzata della struttura economica urbana, la quale tuttavia è restata dualistica e caratterizzata dalla presenza di aree fragili, in particolare nel terziario tradizionale, nella microimpresa, nel commercio, nel turismo, nelle professioni, in una vasta area di attività tradizionali a basso valore aggiunto. L'ipotesi che può essere avanzata per interpretare i dati finora descritti è che la doppia crisi del 2008-2009 e del 2011-2012 abbia aggravato la forbice dualistica nella struttura produttiva urbana, deprimendo la dinamica della produttività nel settore tradizionale e determinando condizioni che hanno rarefatto i possibili cammini di crescita delle attività arretrate e le loro *chances* di transitare verso modelli d'impresa più innovativi.

Un esempio calzante è quello del turismo, dove all'aumento della domanda non ha corrisposto una sufficiente innovazione industriale (né una lucida strategia di politica pubblica) con la conseguenza di un impatto modesto in termini di creazione di valore: nonostante l'incremento vertiginoso degli arrivi la permanenza e la spesa media dei turisti si sono ridotte e le nuove modalità di accoglienza trainate dallo sviluppo della *shared economy* sembrano mostrare vocazioni legate più alla tradizionale rendita immobiliare e alla, altrettanto tradizionale, economia sommersa che alla creazione di nuovi modelli di *business*<sup>21</sup>. Anche il settore avanzato è stato colpito dalla crisi, e tuttavia riesce ancora a raggiungere risultati come quelli che vediamo nella fig. 4.

Il dualismo è all'origine di fenomeni che hanno rilievo per la stratificazione sociale delle città: i settori con un livello più alto e una maggiore crescita della produttività attraggono capitale umano con istruzione e competenze più elevate, pagano retribuzioni migliori, offrono condizioni di lavoro più stabili, mentre nei settori arretrati il basso livello di produttività produce minori incentivi al miglioramento del capitale umano, basse retribuzioni, condizioni di lavoro più incerte. Si tratta quindi di un fattore importante - non l'unico, ma importante - per spiegare la coesistenza nello stesso spazio urbano di diseguaglianze sociali e disparità nelle condizioni di vita che possono assumere dimensioni macroscopiche, come accade nelle grandi metropoli dei paesi in via di sviluppo. Qualcosa di simile si è evidenziato anche a Roma lungo i dieci e più anni di crisi e i dati esistenti sembrano confermare che le diseguaglianze sociali di carattere economico siano aumentate in misura superiore a quanto avvenuto in Italia<sup>22</sup>.

#### *Attività a basso valore aggiunto*

Nel settore arretrato l'equilibrio di sostenibilità economica per attività a bassa produttività e basso valore aggiunto si raggiunge con diverse modalità a seconda del grado di concorrenza esistente nel mercato in cui esse operano. Nei settori aperti alla concorrenza bassa produttività e basso valore aggiunto possono reggere solo con basse remunerazioni e rapporti di lavoro flessibili. Quindi, se nella relazione fra dualismo e condizioni sociali guardiamo al primo come alla causa di effetti che ricadono sulle seconde, la divaricazione originata dalla struttura produttiva si trasmette sulle condizioni sociali. E' possibile un'altra lettura che rovescia la relazione di causa-effetto: ne parleremo fra poco.

Nei settori protetti dalla concorrenza un equilibrio stabile per attività con bassa produttività e basso valore aggiunto è il segnale di robuste rendite di posizione il cui costo si scarica sul resto dell'economia urbana. Per esempio a Roma, ma anche in altre città italiane, queste caratteristiche sembrano emergere nei servizi pubblici di tipo industriale come il trasporto pubblico locale e la raccolta e smaltimento dei rifiuti. Vengono in prevalenza interpretate facendo ricorso alle distorsioni esistenti nella gestione delle imprese pubbliche locali originate dalla mancanza di regolamentazione, dalla politica, dai sindacati, ecc.

Distorsioni di questo genere possono manifestarsi in un vasto spettro di attività a basso valore aggiunto, in particolare nei servizi, ed è possibile esaminarle in termini industriali. Nella maggior parte dei servizi a basso valore aggiunto in Italia non esiste, o è molto rara, un'offerta imprenditoriale moderna, basata su imprese con adeguata solidità patrimoniale e organizzativa, di dimensioni non polverizzate ma sufficientemente grandi, in cui le prestazioni di lavoro - la componente più importante dell'attività

<sup>21</sup> Cfr. Banca d'Italia, *op. cit.*, giugno 2019.

<sup>22</sup> Cfr. K. Lelo et al., *op. cit.*



d'impresa, visto che siamo in settori a elevata intensità di lavoro - siano remunerate con contratti trasparenti e non in grigio o nero. Si pensi ai servizi alla persona, alle manutenzioni, al verde pubblico, al *facility management*, alla gestione dell'accoglienza dei migranti. Restano forti in questi comparti resistenze culturali all'adeguamento e alla modernizzazione della struttura imprenditoriale, percepiti come una violenza del modello capitalistico basato sul profitto sulla libertà di iniziativa del lavoro autonomo, della micro-impresa, delle entità *nonprofit*. Il possibile ruolo che potrebbe giocare in questo scenario l'impresa cooperativa non è stato percorso fino in fondo, anche perché la reputazione della forma cooperativa d'impresa ha sofferto duri colpi in conseguenza di numerose vicende, a Roma e altrove.

In molti di questi segmenti di attività ha un ruolo, talvolta principale, la committenza pubblica. Per un'impresa a bassa produttività e basso valore aggiunto dotata di struttura fragile e organizzazione arretrata il passaggio da un contesto concorrenziale a un contesto protetto reca molti benefici: non solo i guadagni differenziali dovuti alla conquista di qualche rendita di posizione, ma anche la conferma che il modello imprenditoriale può reggere e non c'è bisogno di modificarlo - un fatto di grande rilievo per il *management*, che allontana così la paura di essere sostituito se l'impresa dovesse scegliere di transitare verso modelli più «moderni» di funzionamento e di cultura organizzativa.

### *Dualismo e «mondo di mezzo»*

Il caso del Comune di Roma mostra che proprio in questi settori si è annidata ed è cresciuta fino all'infezione la mala pianta della corruzione.

L'attenzione mediatica e politica sul procedimento giudiziario che ha coinvolto numerosi esponenti politici, dirigenti e funzionari del Campidoglio a partire da dicembre 2014 si è concentrata sulla questione dell'aggravante mafiosa e dell'applicabilità dell'art. 416 *bis* del codice penale, e non per caso quell'inchiesta è conosciuta come Mafia capitale. La citazione riportata nel prologo 4 fa intuire che i principali protagonisti dell'inchiesta considerano questa denominazione coerente con la strategia perseguita dalla Procura romana. La stessa Procura però nei suoi atti iniziali aveva suggerito un'altra denominazione, quella di «mondo di mezzo», che a mio avviso è più adatta poiché raffigura con efficacia a quali deviazioni può portare l'attività di intermediazione fra i due «mondi» di una struttura economica dualistica e la ricerca di protezioni e rendite di posizione nei confronti della committenza pubblica da parte di imprese appartenenti al settore tecnologicamente arretrato e a basso valore aggiunto.

Nel procedimento «mondo di mezzo» l'aggravante mafiosa, dopo alterne vicende processuali, non è stata alla fine convalidata in sede giudicante. Ciò ha indotto una doppia distorsione di valutazione nella pubblica opinione. Da un lato si tende a dimenticare che sono purtroppo tanti i casi in cui la presenza a Roma di organizzazioni criminali di tipo mafioso è stata accertata e confermata in tutti i gradi di giudizio. Peraltro, penso che qualsiasi persona di buon senso abbia letto sui giornali il resoconto di numerosi fatti che da alcuni anni accadono a Ostia non abbia bisogno di aspettare una conferma formale della Cassazione per capire che nel territorio di Roma si sono radicate organizzazioni criminali che usano violenza, intimidazione e omertà per fini di profitto economico e di accumulazione di patrimonio e per nessun'altra motivazione riconducibile a ideologia, religione, politica o ad altri riferimenti di tipo «culturale» (è questo il punto cruciale del 416 *bis*). Lo scioglimento nel 2015 del Municipio di Ostia per infiltrazioni mafiose è equivalso al più grande mai fatto in Italia, visto che quel Municipio ha più abitanti di Reggio Calabria (232 contro 183 mila).

Dall'altro lato a fronte della caduta dell'associazione mafiosa sembra quasi che i reati di corruzione, che invece sono stati tutti confermati e sanzionati nelle sedi giudicanti, assumano un valore marginale, «all'amatriciana». E invece, anche mettendo da parte valutazioni di tipo etico e civico, sul piano economico-politico sono proprio la corruzione e i suoi costi e meccanismi a raccontare i danni generati dalla ricerca di rendite di posizione a vantaggio di imprese e attività collocate in segmenti arretrati. Danni che possono esercitare conseguenze anche nel lungo periodo poiché la conquista di rendite cristallizza il settore arretrato, ne rafforza il ruolo e condanna l'intera struttura economica al rallentamento dei processi di innovazione e a perduranti ostacoli che bloccano la diffusione di percorsi di crescita economica e sociale più robusti: lo sanno bene le città e i territori italiani che hanno sofferto per la presenza radicata di organizzazioni criminali di tipo mafioso ben prima di Roma.

Un insegnamento che nasce da questa vicenda, e da altre simili emerse in Italia pur se con minore impatto politico e mediatico, è che le politiche industriali, così come quelle di sostegno all'innovazione e di qualificazione del capitale umano, non dovrebbero essere pensate soltanto per i settori di punta dell'apparato produttivo cercando di facilitarli nel raggiungimento delle frontiere più avanzate di tecnologia e innovazione. Sarebbe altrettanto necessario usarle con l'obiettivo di ridurre il *gap* di innovazione e produttività nei settori tradizionali e nelle attività a basso valore aggiunto. La dimensione di questo *gap* è talmente elevata che un recupero anche soltanto parziale, la modernizzazione dei modelli di *business* e il rafforzamento qualitativo del capitale umano nei settori arretrati può apportare all'intero sistema benefici di grande rilievo. Ciò giustifica politiche pubbliche dedicate, dotate di adeguate risorse e sostenute da un forte impegno non solo della politica e delle istituzioni ma anche dei corpi intermedi rappresentativi degli interessi del mondo produttivo sia dal lato del lavoro che da quello dell'impresa.

### *Sovraurbanizzazione*

Passiamo adesso all'analisi della popolazione (tabb. 2 e 3). Nell'area romana (Città metropolitana) è cresciuta in modo significativo, prima del 2008 più che in Italia e più che a Milano. Dopo il 2008 la crescita rallenta molto lievemente (da 0,6 a 0,5 all'anno), diventa inferiore a quella milanese ma resta molto al di sopra (più del doppio) rispetto alla media nazionale. La dinamica insediativa è concentrata nelle periferie extra GRA e nella corona metropolitana, che guadagnano nel loro insieme quasi 550 mila abitanti fra 2001 e 2018, con un tasso di crescita annuale del 2 per cento.

Nell'aumento della popolazione più accentuato a Roma e Milano al confronto con la media nazionale vediamo un riflesso del fenomeno, non solo italiano ma generale, che nell'attuale fase storica favorisce l'urbanizzazione e la concentrazione nelle aree urbane dei fattori che presiedono all'attrattiva insediativa<sup>23</sup>. Non siamo interessati al fenomeno complessivo quanto ai segnali che arrivano dalle due principali aree urbane italiane. La domanda è se l'attrazione insediativa abbia origine dai fattori di crescita territoriale e possa quindi considerarsi endogena, oppure (in parte o totalmente) no e debba quindi ricondursi (in parte o totalmente) a fattori esogeni. Nel caso di Roma non sembra possibile escludere l'esistenza di spinte di natura esogena.

Non sarebbe peraltro la prima volta (nella storia contemporanea) che verso Roma si indirizza un flusso migratorio che ha origini in parte indipendenti dalle condizioni effettive di domanda espresse dall'area urbana, basti ricordare il ruolo esercitato dai flussi migratori interni per sostenere la demografia di una città che nel 1871 aveva poco più di 200 mila abitanti<sup>24</sup>.

Flussi migratori esogeni possono trovare spiegazione in tanti fattori non economici. Dal punto di vista economico è plausibile ipotizzare che Roma abbia sperimentato nei primi due decenni del secolo una tendenza alla sovraurbanizzazione. La sovraurbanizzazione va a braccetto con il dualismo, poiché mette a disposizione dei settori arretrati un'abbondante quantità di forza lavoro disponibile a essere impiegata con basse retribuzioni e condizioni di lavoro precarie e riduce la spinta a intraprendere percorsi di innovazione organizzativa e tecnologica e i relativi investimenti<sup>25</sup>. Se investimenti sono necessari, semmai, si tratta di quelli indispensabili a proteggere le posizioni di rendita, nella migliore delle ipotesi attraverso legittime azioni di *lobbying* sindacale e associativo, nelle ipotesi peggiori finanziando i vari meccanismi che l'inchiesta «mondo di mezzo» ha permesso di scoperchiare.

### *Una città in bilico*

Chi ha provato a elaborare stime sul dualismo dell'economia romana è arrivato alla conclusione che il segmento innovativo rappresenta un terzo della struttura produttiva nei settori di mercato<sup>26</sup>. Questa tensione interna fra forze economiche contrapposte non esaurisce la descrizione dei punti di forza e di debolezza della città, perché accanto a ciò che abbiamo finora esaminato a Roma esiste molto altro che

<sup>23</sup> E. L. Glaeser, *Triumph of the city*, MacMillan, London, 2011; A. Lamorgese e A. Petrella, *Le città italiane: definizioni, caratteristiche e crescita*, «Questioni di Economia e Finanza», Banca d'Italia, n. 454, ottobre 2018.

<sup>24</sup> M. Crisci, *Migrazioni e trasformazione urbana. Roma 1870-2015*, in M. Colucci, S. Gallo, (a cura di), *Fare spazio. Rapporto 2016 sulle migrazioni interne in Italia*, Donzelli, Roma, 2016, pp. 47-69.

<sup>25</sup> J. R. Harris, M. P. Todaro, *Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis*, in «American Economic Review», 1970 (60).

<sup>26</sup> M. Causi, *SOS Roma, op. cit.*, pp. 30-41.

ha significato economico, e non solo. In primo luogo tutte le entità costituzionali della Repubblica e le attività direzionali dello Stato, al cui interno - esattamente come accade nei settori di mercato - si riproduce una tensione fra innovazione e arretratezza nonché alcune specializzazioni di eccellenza già menzionate.

Ci sono poi da ricordare la dimensione internazionale e la dimensione culturale. La dimensione internazionale deriva, oltre che dallo Stato italiano, dal Vaticano e dalla FAO: Roma è l'unica città al mondo a ospitare tre circuiti di ambasciate. Sul versante della cultura Roma è l'unica città al mondo a ospitare ventiquattro Accademie nazionali di cultura di altrettanti paesi e l'unica città italiana dove le visite a musei e altri luoghi di cultura superano 27 milioni all'anno, un numero molto vicino ai 30 di Parigi (Firenze ne registra 11,3, Venezia 4,7)<sup>27</sup>.

Vista in questa chiave Roma è una città in bilico fra innovazione e arretratezza, fra internazionalizzazione e localismo. Probabilmente lo è sempre stata, anche durante la robusta fase di crescita antecedente al 2008. Tuttavia ci sono due ulteriori elementi che mostrano nell'ultimo decennio un peggioramento.

### *Polarizzazione territoriale*

Dualismo produttivo e divari sociali hanno sempre avuto, a Roma come in tutte le città, ricadute territoriali e hanno determinato polarizzazioni sociali nello spazio urbano, nel caso romano sull'asse centro-periferie. Molti indicatori segnalano la persistenza e in qualche caso l'aumento di questa polarizzazione e alcuni studi concludono senza incertezze che dentro Roma coesistono almeno «due città»<sup>28</sup>.

Lo spostamento della popolazione dalla città consolidata verso le nuove aree di urbanizzazione, intorno e oltre il GRA, è stato imponente. Nella tab. 2 vediamo i numeri relativi al periodo 2001-2018 ma in realtà si tratta di un fenomeno che aveva assunto dimensioni importanti già nel ventennio precedente. Il fattore scatenante è stata la progressiva terziarizzazione dei quartieri centrali e semi-centrali con il conseguente aumento dei prezzi degli immobili. Si sono ampliati così i differenziali dei valori fondiari e immobiliari a vantaggio delle aree centrali e si è accentuato il già elevato gradiente monocentrico della distribuzione della rendita nello spazio urbano.

Fra i molti difetti della politica urbanistica romana, sotto questo aspetto il principale è stato quello di non essere riuscita a «governare» l'espansione del nuovo terziario, proprio quello che ha contribuito alla crescita del settore innovativo dell'economia cittadina. Il piano regolatore varato nel 2007 ha l'obiettivo di superare il monocentrismo e punta verso un modello policentrico in grado di diffondere la rendita su porzioni più ampie di città, riducendone l'intensità.

A tredici anni di distanza il modello monocentrico resta però persistente. L'attrattività delle nuove zone urbane è stata influenzata negativamente dalla lentezza degli adeguamenti infrastrutturali, soprattutto in materia di mobilità. E la crisi ha ridotto le potenziali domande insediative, o di ricollocazione, delle attività produttive, di quelle direzionali e del terziario sia privato che pubblico. In compenso i valori immobiliari sono scesi del 20 per cento a partire dal 2012. La riduzione dei prezzi però non ha influito sui differenziali fra centro e periferie, i quali anzi tendono ad aumentare<sup>29</sup>.

### *Investimenti pubblici*

Un elemento del tutto specifico al territorio e all'economia romana è stato negli ultimi anni un crollo degli investimenti pubblici di entità molto superiore alla riduzione avvenuta dopo il 2008-2009 nel resto d'Italia.

<sup>27</sup> Istat, *I musei, le aree archeologiche e i monumenti in Italia*, Roma, 29 gennaio 2019.

[https://www.istat.it/it/files/2019/01/Report-Musei\\_2017\\_con\\_loghi.pdf](https://www.istat.it/it/files/2019/01/Report-Musei_2017_con_loghi.pdf).

<sup>28</sup> P. De Muro, S. Monni, P. Tridico, *Rome. A Tale of two Cities*, in F. Martinelli, F. Moulaert, A. Novy (a cura di), *Urban and Regional development Trajectories in Contemporary Capitalism*, Routledge, London, 2012, pp. 195-213.

<sup>29</sup> M. Causi, G. Guerrieri, *Il patrimonio immobiliare abitativo a Roma. Evoluzione, divari fra centro e periferie, sperequazione tributaria*, in «Roma Moderna e Contemporanea», 2017, XXV (1-2), pp. 147-74.

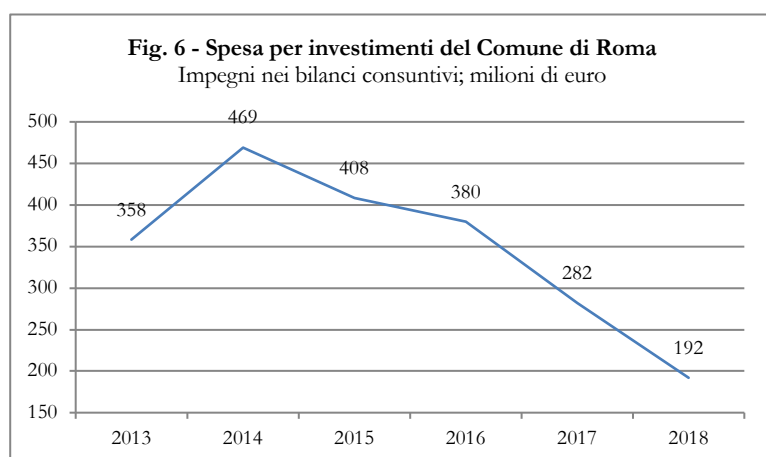
Il Comune di Roma ne è un responsabile importante, ma non unico. La tab. 4 mette a confronto i dati di spesa totale e pro capite di alcuni grandi Comuni italiani<sup>30</sup>. Si vede bene che la spesa corrente pro capite a Roma è più alta che negli altri Comuni, con l'unica eccezione di Milano (che ha una spesa per trasporto pubblico locale più elevata per effetto di un'offerta più ampia di trasporto su ferro). Di converso la spesa in conto capitale a Roma è paurosamente inferiore: 67 euro pro capite contro 276,1 a Milano, 221,7 a Torino, 290,3 a Napoli, ecc.

Non si tratta di un'evidenza collegata a fattori specifici di quell'anno: nella fig. 6 si può vedere la dinamica del crollo a partire dal 2014. Per avere un parametro di confronto gli impegni finanziari per investimenti del Campidoglio erano pari in media ogni anno a 1.031 milioni di euro nel periodo 2003-2007 e a 791 milioni fra 2008 e 2013.

Tab. 4 - Spesa totale e pro capite dei principali Comuni italiani nel 2018						
Impegni nei certificati consuntivi di bilancio						
	Roma	Milano	Torino	Bologna	Firenze	Napoli
Spesa totale (mln euro)						
Spesa corrente	4422,1	2734,4	1136,1	508,6	572,7	1091
Spesa in conto capitale	191,5	385,3	196,1	49,9	116,2	280,5
Totale	4613,6	3119,7	1332,2	558,5	688,9	1371,5
Spesa pro capite (euro)						
Spesa corrente	1548,3	1959,7	1284,2	1302,1	1521,1	1129,3
Spesa in conto capitale	67,0	276,1	221,7	127,8	308,6	290,3
Totale	1615,3	2235,9	1505,8	1429,9	1829,7	1419,6

Ciò che peggiora ancora di più lo scenario è che non si tratta di una tendenza del solo Campidoglio, ma di tutti i soggetti pubblici rispetto al territorio di Roma e del Lazio: considerando le amministrazioni centrali e quelle locali e le imprese concessionarie di pubblici servizi sia nazionali che locali si misura una riduzione del 57 per cento, quasi il doppio di quella media dell'intero paese<sup>31</sup>.

Il collasso degli investimenti pubblici quindi non riguarda solo il Campidoglio e non può essere spiegato soltanto dalle ben note difficoltà della sua *governance* e di quella delle aziende pubbliche municipali. Si è accumulato nel corso degli anni un - grave - disinteresse dello Stato nei confronti del territorio romano.



<sup>30</sup> Dati estratti dalla banca dati dei Certificati consuntivi di bilancio degli enti locali del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno; <https://finanzalocale.interno.gov.it/apps/floc.php/in/cod/4>.

<sup>31</sup> Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, *La spesa pubblica in conto capitale nelle regioni italiane*, Agenzia per la Coesione Territoriale, Temi CPT, 2017 (5).

*Ciclo politico e crisi romana*

Il tornante del 2008 non segna soltanto il rallentamento dell'economia romana ma anche un significativo cambiamento del ciclo politico in Campidoglio. Interpretare la crisi romana connettendola al ciclo politico del Comune è una strada molto semplice, ma bisogna stare attenti a non banalizzarla: può diventare semplicistica oltre che auto-assolutoria per il centrosinistra. Per quanto importante sia il suo ruolo, il Campidoglio non determina da solo le sorti della città e non controlla fattori esogeni come la crisi globale o la tendenza alla sovraurbanizzazione. I difetti dei meccanismi di *governance* locale, su cui fra poco ci soffermeremo, esistevano anche prima del 2008 e non c'è dubbio che la dirigenza politica del centrosinistra alla guida della città nei quindici anni precedenti abbia saputo conquistare una reputazione e sviluppare un dinamismo progettuale e un attivismo operativo che sono riusciti a supplire almeno parzialmente alle regole incomplete e inadeguate del sistema delle istituzioni pubbliche locali. Ma alcuni fattori del rallentamento dell'economia romana cominciato nel 2008 covavano sotto la cenere anche prima; e i problemi, compresi i fallimenti, del ciclo politico successivo al 2008 coinvolgono anche il centrosinistra.

Nel 2008 il centrodestra sale sul colle capitolino con una vittoria inattesa, che porta al governo di Roma uno schieramento che non ha alle spalle una classe dirigente solida e sperimentata. Nei cinque anni di mandato questa debolezza sviluppa i suoi effetti progressivamente; esplose con rilevanti criticità nella gestione delle aziende comunali, in particolare in materia di assunzioni, e con reiterati interventi della procura che vengono confermati in sede processuale. In alcuni uffici dell'amministrazione civica si manifestano analoghi problemi di malfunzionamento che verranno però portati alla luce qualche anno dopo nelle inchieste sul «mondo di mezzo».

Guardando gli aspetti finanziari non è difficile ricavare il profilo politico-programmatico del governo capitolino fra 2008 e 2013: più spesa corrente, meno spesa per investimenti. Le spese correnti crescono da 3,2 a 4,1 miliardi di euro, trainate in primo luogo dai costi dei contratti di servizio con le aziende partecipate originati dalle generose politiche assunzionali<sup>32</sup>. Gli impegni di bilancio per investimenti al contrario scendono da una media annuale di 1.031 milioni nel periodo 2003-2007 a 358 milioni nel 2013 e una sorte analoga tocca agli investimenti realizzati dalle imprese pubbliche locali. Si potrebbe approfondire e ampliare l'analisi in tante direzioni ma il punto cruciale resta inalterato: nel nuovo ciclo politico romano la spesa corrente ha spiazzato la spesa per investimenti. E' una spesa più «facile» e una cultura politica ben radicata, anche nell'opposizione capitolina di quegli anni, la considera la strada più agevole per ottenere il consenso.

Non è azzardato avanzare l'ipotesi che l'aumento così significativo e non controllato della spesa corrente abbia generato il brodo di coltura che ha favorito non solo la diffusione di comportamenti devianti e illegali, ma anche di un generale clima di lassismo e irresponsabilità nei confronti dei vincoli di bilancio e del controllo della spesa che hanno incrinato l'istituzione al di là e oltre gli *iceberg* emersi nelle diverse sedi giurisdizionali. Incrinature e crepe che il centrosinistra, tornato in Campidoglio nel 2013 impreparato e inconsapevole, in parte inquinato e comunque con una direzione politica fragile e incapace di affrontare problemi di questa dimensione, non è riuscito a governare. Anche perché è stato poco aiutato dalla sua sponda nazionale, in primo luogo dal governo di centrosinistra guidato da Matteo Renzi, dove ha prevalso per paura o per pregiudizio un sentimento anti-romano.

Per diretta esperienza mi sento di affermare, anzi, che otto mesi di indagine del Ministero dell'interno per accertare la sussistenza o meno degli estremi per lo scioglimento del Campidoglio per infiltrazioni mafiose hanno prodotto sul normale funzionamento dell'amministrazione e degli uffici un effetto ancora più devastante di quello delle indagini penali. Queste ultime infatti si sono concentrate sugli uffici a carico dei quali erano state raccolte evidenze investigative, in sostanza tre uffici apicali in una macrostruttura che ne conta 45. Il perimetro dell'indagine governativa alla ricerca di mafia e corruzione è stato invece esteso all'intera macchina comunale.

---

<sup>32</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale di Finanza, *Relazione sulla verifica amministrativo-contabile eseguita dal 4 ottobre 2013 al 15 gennaio 2014 a Roma capitale*, Roma, 16 gennaio 2014; le modalità con cui il Comune è riuscito in quegli anni a finanziare un aumento così significativo della spesa corrente, in controtendenza con quanto avveniva negli altri Comuni e nell'intero settore pubblico italiano, sono descritte in M. Causi, *SOS Roma, op. cit.*, cap. 3.



Si è prodotta così una paralisi che, come si vede nel prologo 4, ha portato autorevoli osservatori come Sabino Cassese a proporre lo scioglimento *tout court* dell'amministrazione civica non per motivi di mafiosità ma per motivi di incapacità.

Dal 2013 sono passati molti anni, due giunte comunali e una gestione commissariale. Ma i profili del bilancio e delle anomalie capitoline disegnati dalla giunta Alemanno restano sostanzialmente inalterati, anzi lievemente peggiorati come si è visto in tab. 4 e fig. 6. L'amministrazione insediata nel 2016 condivide con quella del 2008 assenza di esperienza e mancanza di una classe dirigente esperta. Ha fatto della lotta alla corruzione (contro Mafia capitale) la sua bandiera. Ma, anche in conseguenza di tutto quello che era accaduto negli anni precedenti, ha collocato la prudenza - e non il «far bene» le cose - davanti a qualsiasi altra considerazione nell'azione amministrativa. Ne deriva un approccio minimalista che preferisce evitare, insieme agli investimenti, i progetti più complessi e le procedure più difficili, quindi una larga parte delle azioni richieste per amministrare una grande città come Roma.

### *Roma, Lazio, Italia*

La vicenda dell'inserimento di un punto su Roma nel programma di governo redatto da PD e 5S nel settembre 2019 e della successiva, immediata, cancellazione di quel punto (prologo 2) racconta plasticamente la difficoltà che la politica nazionale incontra nell'affrontare il tema della capitale<sup>33</sup>. La diffidenza nei confronti di Roma è profonda ed estesa; attraversa tutte le forze politiche, convinte che provvedimenti a vantaggio della capitale generino perdite di consensi nell'elettorato del resto d'Italia; si esprime non solo nel profondo nord ma anche a livello locale e coinvolge le comunità geograficamente più vicine a Roma.

La storia dei tentativi di varare una legge ai sensi dell'art. 114 terzo comma della Costituzione è costellata, dal punto di vista romano, da delusione e isolamento. Potrà sembrare paradossale, ma il tentativo che è arrivato più avanti, fino all'approvazione di una norma contenuta in una legge delega (la legge 42 del 2009) e di due successivi decreti legislativi, porta la firma di un ministro della Lega Nord, Roberto Calderoli. L'impatto di questa fase legislativa tuttavia è stato modesto: sul versante mediatico e simbolico l'elemento di novità più importante è stato il cambiamento di nome dell'ente comunale da Roma a Roma Capitale<sup>34</sup>.

Il soggetto che ha sempre giocato un ruolo di interdizione, in particolare sul tema della distribuzione delle funzioni amministrative, è stata la Regione Lazio. Le motivazioni sono comprensibili, poiché se l'area romana dovesse ottenere una forma di autonomia assimilabile a un rango di tipo regionale ciò che resterebbe della Regione Lazio sarebbe ben poco.

La concentrazione dei fenomeni demografici, insediativi ed economici del Lazio nell'area romana non ha paragoni in nessun altro territorio regionale italiano, e neppure europeo. Le dimensioni di Roma e la scala degli effetti che ogni sua decisione produce sui territori circostanti sono incommensurabili con il peso degli altri Comuni, i quali vivono nella paura di essere fagocitati e travolti. Questo è il motivo che impedisce al Lazio, solo per fare un esempio, di seguire l'esempio di quasi tutte le altre regioni italiane e adottare una scala (più efficiente e più efficace) di ambito regionale per la programmazione dei servizi pubblici di carattere industriale, come il servizio idrico e quello dei rifiuti.

La classe politica capitolina non si preoccupa molto dell'arretratezza normativa che questo stallo provoca nei territori del Lazio, compreso quello romano. Agisce dentro un universo autocentrato, cercando di far pesare l'importanza della città nell'interlocuzione diretta con i poteri dello Stato. La dinamica dei conflitti latenti e talvolta espliciti fra le città capoluogo e le loro Regioni, ben conosciuta in tutto il paese, assume a Roma modalità patologiche. La Pisana invidia la visibilità politica e mediatica del Campidoglio e tende a diventare il difensore d'ufficio del resto del territorio regionale contro i possibili

<sup>33</sup> La «C» maiuscola per indicare la capitale non c'è né in Costituzione né nella legge 42/2009 da cui è nato il decreto che nel 2010 ha istituito Roma Capitale. Io penso che sia meglio non utilizzarla: ha un sapore un po' provinciale e burocratico, impoverisce una città il cui nome ha valori evocativi di dimensione mondiale, indispettisce l'opinione pubblica nazionale non romana (come se ce ne fosse bisogno, visti i tanti motivi di diffidenza ben radicati nella storia e nel costume culturale). Se si dovesse arrivare a una riforma dell'impianto del 2010 in molti pensiamo che sarebbe il caso di tornare a Roma, punto e basta.

<sup>34</sup> Sono stati modificati alcuni meccanismi interni di funzionamento dell'istituzione, compreso un nuovo Statuto; nulla tuttavia di rilevante sul piano dell'impatto dell'azione amministrativa sull'economia e sulla società; per un'analisi completa dell'intera materia vedi A. Sterpa, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, Jovene, 2014; M. Causi, *SOS Roma*, op. cit., pp. 82-88.

effetti non controllati di tracimazione dei fenomeni romani, mentre il Campidoglio tende alla supponenza e scivola frequentemente verso l'idea dell'autosufficienza e il senso di onnipotenza.

Eppure quella che in termini costituzionali si chiama «deale collaborazione» fra istituzioni potrebbe da sola, senza nuove norme e leggi aggiuntive, migliorare in tanti settori la qualità del quadro di regolazione e l'efficacia di molte azioni pubbliche che hanno come beneficiarie tre milioni e mezzo di persone residenti nell'area romana. Il conflitto fra Regione Lazio e Comune di Roma, insomma, ha conseguenze devastanti<sup>35</sup>. Un punto interessante sul piano analitico è che questo conflitto *non* ha correlazione con la natura delle maggioranze politiche in Comune e Regione: ad esempio, il momento apicale dello scontro è stato fra Alemanno e Polverini. Esso è quindi strutturale e segnala in modo drammatico la necessità di una riflessione su quelle che possono definirsi come vere e proprie aporie della *governance* locale nell'area romana.

*La specialità di Roma in qualità di capitale della Repubblica e i trasferimenti dello Stato al Comune*

Per la dirigenza capitolina la via di fuga più semplice è la rivendicazione della specialità che deriva a Roma dall'essere capitale, con annessa richiesta di norme e fondi specifici e dedicati.

Per onestà politica e intellettuale, e nonostante i miei conflitti d'interesse, c'è da dire che su questa via di fuga nella fase precedente al 2008 venivano costruiti impianti programmatici, elaborazioni progettuali e proposte normative (primarie e secondarie) che nel loro complesso davano forza e credibilità all'iniziativa del Campidoglio. La quale non per caso ottenne diversi importanti successi, anche quando il confronto avvenne con governi nazionali di colore politico diverso da quello romano.

Dopo il 2008 l'attesa messianica di norme speciali per la capitale oppure di una riforma che rinnovi l'assetto dei poteri nel governo locale dell'area romana ha determinato (indipendentemente dall'inquilino o inquilina che svolge pro-tempore la funzione monocratica di sindaco) una sorta di pigrizia nella capacità di progettazione e attuazione e si è trasformata in alibi per non fare tutte le cose che si potrebbero fare. Che sono tante, che vengono fatte da tutti gli altri Comuni, che non hanno bisogno di normative speciali per essere realizzate.

Determina anche miopia nell'analisi dei dati esistenti, che si trasmette alle proposte che vengono avanzate e le indebolisce. Roma, è questo il consueto adagio, ha bisogno di risorse per finanziare le funzioni che svolge in qualità di capitale del paese. In relazione al bilancio corrente però questo era vero venti anni fa, non più oggi.

Venti anni fa i trasferimenti erariali destinati alla finanza comunale romana erano fra i più bassi nell'ambito delle grandi città<sup>36</sup>, oggi invece li troviamo al valore più elevato (tab. 5). Se misurati per abitante sono lievemente più alti di quelli di Milano ma ampiamente superiori rispetto agli altri grandi Comuni. Se misurati in quota percentuale della spesa totale, e quindi in base al ruolo che esercitano per garantire la sostenibilità del bilancio, a Roma contano per il 20,7 per cento contro il 14,7 a Milano, il 15,4 a Torino e valori via via più bassi negli altri grandi Comuni. Inoltre, anche se i trasferimenti che sorreggono il bilancio meneghino hanno una grandezza quasi uguale (pro capite) a quelli romani, essi hanno un'origine diversa, perché Milano ottiene più risorse dalla sua Regione mentre Roma è soprattutto beneficiaria di trasferimenti dallo Stato centrale, per un ammontare di 661 milioni nel 2018.

**Tab. 5 - Entrate da trasferimento nei principali Comuni italiani nel 2018**

Accertamenti nei certificati consuntivi di bilancio

	<b>Roma</b>	<b>Milano</b>	<b>Torino</b>	<b>Bologna</b>	<b>Firenze</b>	<b>Napoli</b>
Totale (mln euro)	953,3	459,6	205,8	58,2	44,0	167,0
Pro capite (euro)	333,8	329,4	232,6	149,0	116,9	172,9
In % della spesa totale	20,7%	14,7%	15,4%	10,4%	6,4%	12,2%

<sup>35</sup> Le racconta con efficacia, prendendo spunto dall'urbanistica e dalle politiche per la casa, D. Modigliani, *La futura urbanistica di Roma: alcuni temi*, in «Menabò di Eticaeconomia», 2019 (119).

<sup>36</sup> Cfr. M. Causi, *Relazione di fine mandato 2001-2008*, in *SOS Roma*, *op. cit.*, Appendice 1.

Questo è il risultato di due diversi fattori. Il primo ha origine dall'abolizione dell'imposta sulla prima casa (Imu-Tasi) e dal contestuale ristoro operato dallo Stato degli introiti venuti a mancare per i bilanci comunali. Nelle altre grandi città del centro-nord fra le due poste c'è quasi equivalenza mentre a Roma, per effetto della ricca base imponibile immobiliare, il ristoro è superiore al contributo che Roma deve fornire al fondo di solidarietà comunale: ne viene fuori una posta compensativa (di circa 120 milioni) a vantaggio del Comune.

Il secondo fattore è relativo proprio ai fondi che lo Stato riconosce per il finanziamento delle funzioni che la città svolge in qualità di capitale e per la copertura dei relativi extra-costi. La stratificazione normativa di questi stanziamenti risale al 1964 ed è aumentata in tre diversi momenti, nel 1999, 2002 e 2014 (quindi sempre grazie all'iniziativa di giunte comunali di centrosinistra, a conferma delle valutazioni espresse in precedenza).

Naturalmente si può discutere se l'entità di questi fondi sia o meno sufficiente, e tuttavia è bene sapere che le funzioni di capitale sono già finanziate dallo Stato per diverse centinaia di milioni. Il vero punto debole dell'esito finale che le diverse vicende storiche, e soprattutto quelle degli ultimi dieci anni, hanno prodotto è che una finanza ordinaria speciale per Roma capitale esiste ed è nascosta fra le pieghe del bilancio corrente del Campidoglio. Mentre nessuna finanza né ordinaria né speciale né straordinaria è in vista per sostenere, attraverso un adeguato flusso di investimenti, i fabbisogni di cura, di manutenzione e di ampliamento dei beni pubblici, dei servizi collettivi e delle infrastrutture della capitale, che è anche la più grande città e area metropolitana italiana.

#### *Governance*

L'insistenza sulla specialità legata alle funzioni di capitale allontana la classe dirigente capitolina, così come quella nazionale, dalla comprensione delle effettive dinamiche sociali ed economiche della città. Impedisce per esempio di mettere a fuoco l'importanza della Roma produttiva. Il settore innovativo e avanzato dell'economia romana è stato stimato, lo abbiamo ricordato, in un terzo della struttura produttiva *market* dell'area: si tratta di circa 400 mila addetti, una concentrazione i cui numeri permettono un paragone solo con Milano. Eppure la città produttiva è quasi del tutto assente e dimenticata nel discorso pubblico su Roma capitale, che ama viaggiare su sentieri di grande respiro storico e ideale, privilegia una visione centrata sul ruolo *universale* di Roma e stenta a trovare sintonia con il corpo vivo e reale dell'organismo urbano.

La struttura insediativa di Roma, la sua struttura urbana e quella produttiva, possono essere riconosciute e analizzate solo a scala metropolitana. La specialità territoriale dell'area romana riveste un rilievo altrettanto strategico del ruolo di capitale. Si tratta di una questione politica cruciale, a mio modo di vedere la più importante di tutte: nella città consolidata abitano un milione e mezzo di persone, nel territorio che comincia nell'intorno del GRA e comprende i comuni della prima corona metropolitana gli abitanti sono quasi due milioni. Nessun progetto per Roma potrà stare in piedi se si occupa solo dell'insediamento urbano centrale – il che è l'esito inevitabile per gli interventi che nascono dalla funzione di capitale – e si dimentica del resto del territorio e della popolazione<sup>37</sup>.

Quanto detto ha conseguenze sul versante della *governance*. L'assetto esistente determina a Roma l'assenza *sia* di un governo locale che abbia visione di area vasta *sia* di un governo di prossimità: il Campidoglio è un'istituzione inefficiente. L'enfasi sulla specialità di Roma in quanto capitale della Repubblica – al di là delle eventuali convenienze tattiche nel gioco delle trattative e delle opportunità nei confronti delle autorità centrali – non aiuta ad andare verso la direzione giusta.

#### *Londra*

Un caso storico vagamente paragonabile è quello di Londra e della crisi del *Greater London Council* (GLC) esplosa negli anni Ottanta del secolo passato. Il GLC governava sulla grande Londra mentre per i servizi di prossimità erano stati organizzati in forma di *local councils* (noi diremmo in forma di Comuni) quelli che ancora oggi sono 33 *boroughs*. Il GLC (a maggioranza *labour*) però frenava sul passaggio delle competenze, tendeva a litigare con i *boroughs* governati da maggioranze politiche diverse, stentava a

---

<sup>37</sup> Un'analisi lucida e preveggenza è in F. Tomassi, *Disuguaglianze, beni relazionali ed elezioni nelle periferie di Roma*, in «Rivista di Politica Economica», 2013 (1-3).

evolversi verso una visione di area vasta, non voleva spogliarsi dei poteri diretti di gestione, in particolare nei confronti delle municipalizzate di pubblico servizio e soprattutto nel trasporto locale, dove quella sindacale era un'importante *constituency* di riferimento per la maggioranza comunale.

La soluzione di quella crisi fu drastica e violenta, come amava fare Margaret Thatcher: il GLC venne abolito. Per rimarcare l'irreversibilità di quell'atto decisionale la sede storica del governo comunale, la County Hall, dall'altro lato del Tamigi rispetto a Westminster, venne venduta a società immobiliari che la trasformarono in un complesso residenziale con cinema e teatri. Le competenze sui servizi comunali furono trasferite ai 33 *boroughs* mentre quelle di area vasta e sui servizi pubblici (in particolare sui trasporti) furono assegnate a uffici del governo centrale. Così Margaret Thatcher, dopo i minatori, ebbe modo di confrontarsi direttamente con i sindacati degli autoferrotramvieri. L'anomalia di una grande città priva di un'istituzione civica rappresentativa venne superata nel 1998 in seguito a un referendum, con la nascita dell'odierna *Greater London Authority* (GLA).

#### *Da Londra a Roma*

Ci sono molte differenze fra il Tamigi e il Tevere. Alcune sono interessanti e hanno valore maieutico. I *londoners* sono restati per dodici anni privi delle redini del governo locale della grande Londra, ma non sono mai stati espropriati del governo dei servizi di prossimità garantito dai *boroughs*. Va peggio ai romani, che devono fare a meno non solo del governo di area vasta ma anche del governo di prossimità, vista l'assoluta insufficienza delle funzioni assegnate ai quindici Municipi in cui è diviso il Comune di Roma e l'impossibilità di esercitarle dalla vetta del colle capitolino sullo sterminato territorio amministrato.

Inoltre, la GLA è un'istituzione pienamente democratica e il suo vertice politico si chiama *Mayor of London*. Sadiq Khan (e prima di lui Boris Johnson) è senza dubbio l'unico *Mayor of London*, eletto con suffragio universale insieme a 25 consiglieri. A Roma il governo di area vasta è affidato a un ente di secondo livello che oggi è presieduto dal Sindaco di Roma. Ma domani – in base alle esistenti previsioni di legge – è molto probabile che la Città metropolitana (quella che prima si chiamava Provincia) venga trasformata in ente di primo livello e che il corpo elettorale venga chiamato a eleggere un sindaco metropolitano di Roma che si affiancherà al sindaco di Roma. Avremmo così due sindaci, uno a Palazzo Valentini e l'altro in Campidoglio, nessuno dei due in grado di lavorare in modo efficace sul governo di prossimità e quasi sicuramente molto impegnati a litigare fra di loro.

#### *Il governo di prossimità in un'area di 1287 Km<sup>2</sup>: esempio sulle politiche di inclusione sociale*

E' noto che uno dei problemi di efficacia delle politiche di *welfare* in Italia è lo spezzettamento delle competenze fra diversi livelli istituzionali: politica sanitaria in mano a Regioni e ASL, politiche per l'assistenza sbriciolate fra Regioni e Comuni con intermittenti invasioni dello Stato, politiche di sostegno al reddito saldamente in mano all'INPS, politiche attive del lavoro cogestite da Stato e Regioni e attuate da agenzie nazionali, regionali e provinciali, politiche dell'istruzione oggi in prevalenza ancora in mano allo Stato centrale (in attesa del regionalismo differenziato) ma con ruolo importante e crescente delle Regioni, politiche dell'immigrazione gestite dal Ministero degli interni e dalle prefetture.

In tutta Italia il coordinamento (quando esiste) delle ricadute territoriali di questo insieme di politiche prodotte da un grande numero di soggetti eterogenei lo fa il sindaco. Qui non si tratta di risorse, competenze, personale, eccetera, si tratta di un ruolo politico, di un soggetto interlocutore di tutti gli altri all'interno di un territorio circoscritto.

A Roma questo soggetto non c'è, e se ne sente drammaticamente la mancanza nei territori della periferia metropolitana. Dei quali si dice che siano «abbandonati». Forse un attento censimento delle azioni pubbliche implementate in quei territori su sanità, assistenza, istruzione, ecc. ne troverebbe tante, ma ciascuna gestita isolatamente dalle altre. Rivoli di azione pubblica che si disperdono e non riescono a fare massa critica. A quei territori mancano molte cose, infrastrutture, qualità urbana, reti di capitale sociale, ma manca anche un sindaco di prossimità con pieni poteri e ruolo politico-istituzionale.

#### *Scenari*

La soluzione più semplice sarebbe di fare evolvere gli attuali Municipi e rafforzarne competenze e rango istituzionale. Semplificando all'estremo – e lasciando da parte le soluzioni che avrebbero bisogno



di modifiche costituzionali, come quella di istituire una nuova Regione di Roma - ciò potrebbe avvenire dentro due scenari alternativi. In un primo scenario («modello Londra») i Municipi diventano Comuni metropolitani come i *boroughs* londinesi all'interno di un'istituzione di area vasta, la Città metropolitana di Roma. In un secondo scenario («modello Parigi») i Municipi acquisiscono tutte le competenze per le funzioni pubbliche di prossimità come gli *arrondissements* parigini all'interno del Comune di Roma.

Nel primo scenario scompare il Comune (e le funzioni di capitale sono esercitate dalla Città metropolitana di Roma), nel secondo la Città metropolitana resta un ente di secondo livello. Dare un governo di prossimità ai territori dell'area romana non può significare introdurre un quarto livello istituzionale locale di natura elettiva lasciando sopravvivere tutti quelli esistenti, si tratterebbe di una soluzione barocca e pesante che infatti non è dato di osservare in nessuna grande area urbana del mondo.

#### *Governance inter-istituzionale multilivello*

Per costruire con «leale collaborazione» fra i diversi livelli di governo, una *governance* condivisa e una *partnership* duratura condizioni indispensabili sono autorevolezza e credibilità della classe dirigente romana. Il giudizio prevalente è che queste condizioni manchino da troppo tempo in Campidoglio, da più di dieci anni. Questo però non assolve dalle loro responsabilità gli altri livelli istituzionali, a cominciare dallo Stato.

Nel caso del governo centrale l'esempio più importante riguarda gli investimenti pubblici. Tutte le grandi città italiane sono coinvolte nei programmi pluriennali di spesa e di cofinanziamento per le infrastrutture, a valere sui fondi CIPE, su quelli comunitari e su quelli delle politiche di sviluppo e coesione: è così che si stanno realizzando le nuove linee metropolitane, ferroviarie e tramviarie per la mobilità ecosostenibile di Milano, Napoli, Palermo, Firenze, Bari e tanti altri interventi infrastrutturali.

L'assenza di Roma da questi programmi – che sono programmi ordinari, non straordinari – è incomprensibile e lede i diritti di milioni di cittadini e centinaia di migliaia di imprese che pagano le imposte come tutti gli altri in Italia, e anzi ne pagano di più, come giustamente avviene per effetto della progressività: se si guarda ai residui fiscali dei territori, e cioè alla differenza fra contributo fornito alle entrate pubbliche e beneficio ricevuto dalle spese pubbliche, il Lazio ha il terzo residuo fiscale positivo d'Italia dopo Lombardia ed Emilia-Romagna e prima del Veneto, e Roma conta su questo dato per più dell'80 per cento<sup>38</sup>.

Un tentativo di inserire stabilmente Roma nei meccanismi della programmazione pluriennale degli investimenti e delle politiche di sviluppo e coesione territoriale è contenuto nel secondo decreto per Roma capitale nato nell'alveo della legge 42/2009 (decreto legislativo 61/2012), mai attuato. La sede di *governance* multi-livello prevista in quel decreto è un tavolo di raccordo interistituzionale per Roma presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la missione non solo di curare l'accordo «verticale» Stato-Regione-Comune ma anche di coordinare le azioni delle diverse entità governative (ministeri, agenzie, aziende concessionarie nazionali, ecc.) aventi ricadute su Roma.

Non è quindi prevista una finanza speciale assegnata all'ente che svolge le funzioni di capitale, ma una procedura dedicata e formalizzata di tipo inter-istituzionale per corrispondere ai fabbisogni del territorio della capitale utilizzando gli strumenti e le disponibilità finanziarie esistenti in ambito sia ordinario che straordinario.

Alla luce dell'analisi e delle valutazioni finora suggerite questo impianto presenta due punti di forza. Primo, consente di programmare e attuare interventi la cui priorità venga decisa (co-decisa) a partire sia dalle esigenze derivanti dalla funzione di capitale sia da quelle collegate alla migliore organizzazione di reti, infrastrutture e servizi in ambito territoriale. Secondo, consente di coinvolgere i diversi soggetti (pubblici o privati) che di volta in volta è necessario attivare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Una finanza speciale per la capitale, infatti, non può esaurirsi in una finanza speciale a beneficio dell'ente che ne svolge la funzione, per il semplice motivo che le azioni da realizzare possono portare alla necessità di coinvolgere una pluralità di altri soggetti diversi da quell'ente.

---

<sup>38</sup> G. Pisauro, *Audizione del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, Commissione V della Camera dei deputati, 22 novembre 2017, in [http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/11/Audizione\\_22\\_11\\_20171.pdf](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/11/Audizione_22_11_20171.pdf).



Un esempio fra tanti: le infrastrutture di trasporto su ferro. A Roma - così come in altre città - un grande contributo al miglioramento della mobilità sostenibile può essere fornito dalle linee ferroviarie locali e regionali, oggi sottoutilizzate a causa di mancati adeguamenti tecnologici ovvero in conseguenza del transito delle funzioni di trasporto nazionale sull'alta velocità. Un programma di investimenti in questo settore non può limitarsi alle reti e ai servizi storicamente di competenza e di proprietà dell'amministrazione comunale ma deve coinvolgere il Gruppo Ferrovie dello Stato. Se i soggetti attuatori del programma sono due (Comune e Ferrovie) il meccanismo di programmazione e di gestione non può essere nella disponibilità di uno dei due ma deve essere in qualche modo sovraordinato. Lo stesso avviene in numerosi altri settori.

### *Cabina di regia*

In attesa che il nodo gordiano fra Roma, le sue specialità, il suo territorio metropolitano, la Regione Lazio e lo Stato nazionale trovi una soluzione, se mai ne troverà qualcuna, percorrere la strada della co-decisione e del co-governo attraverso una cabina di regia come quella prevista nel decreto legislativo 61/2012 resta l'unica opzione, tenendo presente che stiamo parlando di organizzare nel modo migliore azioni pubbliche da cui dipende la vita quotidiana, e anche il futuro, di 3,5 milioni di persone e di centinaia di migliaia di attività produttive.

Una cabina di regia sarebbe ancora più indispensabile se si dovessero gestire procedure, attività e flussi finanziari effettivamente speciali, ad esempio nel caso del varo di una legge per Roma ai sensi del dettato costituzionale. Avveniva già così con la legge per Roma capitale del 1989, abolita - paradossi della storia e della politica - proprio a partire dall'anno di istituzione del nuovo ente Roma Capitale: esisteva a Palazzo Chigi un ufficio per Roma capitale.

Lo status della cabina di regia per Roma potrebbe essere rafforzato se la partecipazione del governo nazionale al tavolo di raccordo interistituzionale rientrasse nelle deleghe del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>39</sup>.

Emerge qui un elemento politico di qualche interesse per la discussione che, sia pur flebilmente, è in corso all'interno della coalizione di governo PD-5S. Dimensione metropolitana e necessità di una sede interistituzionale mettono infatti in primo piano il ruolo della Regione e l'irrisolto rapporto fra Lazio e area romana. Una cabina di regia per Roma trova giustificazione proprio per il fatto che Roma è una città del tutto peculiare, speciale appunto, sia per l'articolazione territoriale sia per la funzione di capitale. Mentre la funzione di capitale impegna in via diretta lo Stato nazionale, la dimensione territoriale ha la Regione come principale interlocutore e partner.

La cabina di regia allora non deve essere pensata e istituita *contro* la Regione: non deve diventare il luogo in cui il Comune di Roma dialoga con il governo nazionale e la Regione si limita ad ascoltare e prendere atto. Se la Regione riuscisse ad accettare ed elaborare la *specialità territoriale* di Roma potrebbe provare a diventarne forza trainante. E' proprio questo ciò che avviene nelle relazioni fra *Ile de France* e Parigi.

Una Regione Lazio trainante e non più sulla difensiva nel rapporto con Roma: potrà mai accadere? E' difficile fare previsioni. Però sappiamo che oggi, per la prima volta da quando in Italia esistono le Regioni, la dirigenza politica del Lazio ha un ruolo e un peso di rilievo nazionale: forse potrebbe (dovrebbe?) accettare la sfida.

---

<sup>39</sup> Così, ad esempio, nella proposta di legge *Disciplina dell'ordinamento di Roma come ente speciale metropolitano*, Atto Camera 4750 XVII Legislatura; vedi M. Causi, *SOS Roma, op. cit.*, appendice 2.