

A PROPOSITO DI ROMA

di Alfredo Macchiati

Versione preliminare per la discussione

Settembre 2019

I. Introduzione

Nella discussione sul penoso stato di Roma si mette giustamente in luce come, al di là dei problemi gestionali di oggi (i trasporti, la raccolta dei rifiuti, il decoro urbano), pur acuti per il degrado che li caratterizza, sarebbero necessarie una progettualità e una visione sul futuro della città. Progettualità e visione da tempo drammaticamente assenti. E non a caso: da tempo, non si intravedono nella Capitale gli attori e le forze in grado di disegnare e realizzare un progetto che ne sani il malessere sociale, ne rilanci lo sviluppo economico e ne orienti l'evoluzione urbanistica.

Scopo di queste brevi note è contribuire alla riflessione sulle ragioni, di lungo periodo, non legate all'attualità politica, di questo "deficit delle istituzioni" (pubbliche e private) e sulle traiettorie e i percorsi che Roma potrebbe seguire per uscire dalla condizione di acuta crisi che la affligge da oramai almeno un decennio e in misura più marcata del resto del paese. Pur così circoscritto, l'obiettivo resta ambizioso, considerando la vastità dei problemi e la necessità che ad affrontarli siano esperti di discipline diverse. Spero tuttavia che offrire una cornice, per quanto discutibile, all'interno della quale sviluppare futuri approfondimenti specialistici sia comunque un esercizio non inutile.

Inizio da un breve riesame dei motivi storici, di lungo periodo, dello stato attuale.

II. Sovrastruttura politica, struttura economica

II.1 Da quando divenne capitale del Regno d'Italia e poi della Repubblica, Roma è stata mal governata. Il giudizio degli storici su questo è concorde. La politica non è stata in grado di affrontare e risolvere molti dei problemi che le diverse fasi storiche hanno via via posto agli amministratori; problemi che hanno finito per cumularsi nella incapacità – che non è solo dell'oggi - di promuovere nella città eterna una struttura produttiva e assicurare uno sviluppo urbano più equilibrato e inclusivo. Soltanto tre eccezioni - e al riguardo forse le opinioni sono già meno univoche - possono essere ritrovate nel secolo e mezzo che ci separa dalla presa di Porta Pia: la sindacatura di Nathan, la breve parentesi di Petroselli e la

prima sindacatura di Rutelli.¹

Perché Roma, (con le ricordate eccezioni) è stata sempre mal governata? La chiave interpretativa che propongo è il mancato sviluppo capitalistico e quindi delle forze produttive della città. E' mancata quella che Marx chiamava la "funzione civilizzatrice del capitale". E lo sviluppo delle forze produttive non è entrato in contrasto con i rapporti sociali di produzione che caratterizzavano prima lo stato pontificio, poi la città burocratica post unitaria, infine quella del secondo dopoguerra dominata dalla rendita edilizia. Come noto, nel pensiero di Marx, questo contrasto, questa contraddizione, rappresenta la forza fondamentale di progresso della società, il meccanismo che conduce da una formazione economica a un'altra in cui la contraddizione risulterebbe risolta.²

Tale contraddizione non si è manifestata nella storia della Roma moderna: le forme di produzione dominanti non entrano mai in contrasto con i rapporti sociali o vi entrano solo marginalmente. E le forme di relazione politico-istituzionali – che di quelle forme di produzione sono in buona parte espressione - nel corso dei centocinquantaanni rimangono sostanzialmente arretrate, non si modernizzano.³

Secondo questa interpretazione, la situazione di grave arretratezza della struttura socio-economica di Roma ai tempi della presa di Porta Pia ha rappresentato un'eredità pesante. Estremizzando, un'arretratezza che evoca quella descritta da Marx come il "modo di produzione asiatico".⁴ La struttura precapitalistica di Roma ai tempi del trasferimento della capitale è nota e ben documentata dalla ricerca storica: una pressoché totale assenza dei

¹ Il giudizio positivo qui espresso sulla prima sindacatura di Rutelli è probabilmente quello meno condiviso da una parte della ampia pubblicistica su Roma. I limiti di spazio che ho assegnato a queste note non mi consentono di argomentarla.

² Si veda Marx, *Per la Critica dell'economia politica*. Roma Editori Riuniti, 1973. Qui propongo una lettura per cui le forze produttive precederebbero i rapporti di produzione; è possibile anche la lettura opposta: che i rapporti sociali di produzione "vigenti" mal sopportino l'arretratezza delle forze produttive sviluppate nel modo di produzione antecedente (nel qual caso i rapporti di produzione precederebbero le forze produttive). I rapporti sociali includono una vasta articolazione di forme di relazioni personali, politiche e istituzionali; mentre nelle "forze produttive" si possono includere diverse determinazioni economiche materiali (non solo tecniche, strumentali o organizzative, ma anche conoscitive e culturali).

³ La tesi non è nuova: parte del PCI romano degli anni cinquanta la sostenne con vigore e pose, senza successo, la questione che Roma dovesse perseguire uno sviluppo industriale. Per una ricostruzione storica di quella posizione e del dibattito con le altre forze politiche si veda G. Pagnotta, *Roma Industriale*, Roma, Editori Riuniti, 2009. Una tesi simile è adombrata in F. Ferrarotti, *Spazio e convivenza come nasce la marginalità urbana*, Roma, Armando editore, 2009

⁴ Secondo Marx il modo di produzione asiatico si caratterizzerebbe per un sovrano assoluto la cui autorità promana direttamente dal cielo. È il capo dell'esercito e della burocrazia; esercita la giustizia, nomina i governatori e rappresenta però il vertice dell'oligarchia che si era appropriata dei mezzi di produzione (la terra). Nel modo di produzione asiatico le classi sono appena all'inizio: "le caste, embrione di una differenziazione in classi, sono il prodotto delle antiche funzioni pubbliche esercitate da alcune persone mantenute a carico di tutta la comunità". I funzionari sono numerosi e onnipotenti; hanno due compiti fondamentali: sono sacerdoti e scribi. Il surplus accumulato non è capitale se non accidentalmente, poiché la produzione rimane orientata ai valori d'uso, il mercato e la moneta sussistono marginalmente. Nello Stato pontificio del XIX secolo, a differenza che nel modo di produzione asiatico, il potere non si tramandava "del tutto" in via ereditaria ed esisteva la proprietà privata ma altre, tra le caratteristiche qui richiamate sembrano ritrovarsi piuttosto puntualmente.

capitali locali nell'investimento nei servizi pubblici; l'industria meccanica e siderurgica inesistente; poche le altre manifatture - ed in riduzione nei decenni precedenti la presa di Porta Pia; una agricoltura primitiva basata sul latifondo, intorno ad una città piccola dal punto di vista demografico⁵ e quindi con un mercato asfittico. Su questa struttura produttiva debole, l'Unità ebbe tutt'altri effetti che quelli di un toccasana: espose le poche produzioni, prima di tutte le tessili, fino allora protette da dazi, alla concorrenza con esiti nefasti.

La crescita dell'economia romana si è poi realizzata nelle decadi successive prevalentemente per effetto di fattori esogeni quali la domanda pubblica - che ha permesso di avviare le (poche) iniziative industriali e le attività di servizio alle imprese - e la crescita demografica (sostenuta da un'immigrazione interna di proporzioni ingenti).

Storicamente assente l'iniziativa della borghesia locale. C'è una bella pagina di Alberto Caracciolo, nel suo fondamentale libro sulla storia della città, in cui descrive il profilo della borghesia romana nella metà del secolo XIX e che merita di essere riportata: "Dopo il fallimento del 1848-49, la borghesia romana mostrò di rinunciare senza troppa difficoltà alle prospettive di un rapido e libero sviluppo capitalistico. Essa si adattò a cercare come in passato le briciole dell'ingranaggio economico statale, ad arricchirsi alle spalle di esso, senza mettere avanti una propria capacità d'iniziativa industriale. (...) Per questo il borghese torinese o fiorentino o lombardo, scendendo a Roma dopo il '70, quasi non riconosceva nel romano un suo simile, né certo era disposto ad affidargli la direzione dello Stato".⁶ E della "società borghese che non c'è" nella Roma contemporanea ebbe a scrivere Alberto Moravia 40 anni fa in un saggio rimasto celebre per la sferzante critica alla Capitale⁷.

Altro tratto storico della Capitale, ancorché controverso, sarebbe la mancanza di spirito civico, riflesso, secondo alcuni, del mancato passaggio storico attraverso l'esperienza comunale; di qui la dominanza di un carattere locale rimasto estraneo a quella tradizione del "vincolo intenso di una comunità stabile nel tempo e di operosa fattività" che caratterizzò la vicenda dei Comuni italiani.⁸ Scetticismo, cinismo, mancanza di rispetto per le regole e inerzia sarebbero caratteristiche (negative) del "capitale sociale" della città anche se l'analisi sociologica è critica circa la rilevanza del carattere dei romani per spiegare l'evoluzione della città.⁹

II.2 Questa interpretazione sull'importanza della tara iniziale della struttura socio-economica della capitale, può essere utilmente integrata con una prospettiva ricavata

⁵ Roma nel 1871 aveva 212.000 abitanti, meno della metà di Napoli ed anche meno di Milano e Genova (cfr. A. Golini, *La popolazione*, in *Roma del Duemila*, a cura di L. De Rosa, Bari, Laterza, 2000)

⁶ A. Caracciolo, *Roma Capitale*, Roma, Editori Riuniti, I edizione 1956, la citazione è dell'edizione del 1984 pag.34. La vicenda della Repubblica Romana del 1848-49 va però anche ricordata per il clima di entusiasmo e di condivisione generato dalla libertà, con la circolazione delle idealità democratiche e la sensibilizzazione politica dei ceti popolari. M. Severini, *La Repubblica romana del 1849*, Venezia, Marsilio, 2011

⁷ A. Moravia, in *Contro Roma* Bompiani, 1975 ristampato per Laterza, 2018

⁸ E. Galli della Loggia, *Roma, città senza normalità*, "Corriere della Sera" 20 dicembre 2018

⁹ "Il carattere psicologico dei romani che si vuole bonaccione e indolente se non pigro e svogliato non c'entra. Nessuna "romafobia" riuscirebbe a provarne il peso decisivo." Si veda F. Ferrarotti, *Spazio e convivenza - come nasce la marginalità urbana*, Roma, Armando editore, 2009.

dall'analisi economica moderna che ha messo l'enfasi sulle cosiddette economie di agglomerazione. Secondo questo approccio, le città si formano e si sviluppano intorno a dei clusters di industrie e le scelte localizzative riflettono la soluzione a problemi di economia spaziale: differenze geografiche e possibilità di trasporto sono importanti e sulla scelta iniziale si possono instaurare processi vischiosi e autopetruantesi cosicché le imprese tenderebbero a favorire sempre le stesse aree e la diffusione dell'imprenditorialità avrebbe una natura *path dependent*. Quell'insieme di norme, valori, codici di condotta orientati verso individualismo, indipendenza, passione per il risultato che definiscono l'imprenditorialità di una regione possono infatti essere caratterizzati da elevati livelli di persistenza e possono essere necessari decenni se non secoli per modificarli. Quindi la struttura economica debole e una borghesia non intraprendente inevitabilmente attratta dalla rendita edilizia, autentica catalizzatrice delle poche energie imprenditoriali, e dai rapporti con il potere politico diventano caratteri strutturali che tendono a perpetuarsi. Anche sul capitale sociale gli economisti, pur con approcci metodologici diversi e non sempre condivisi, hanno prodotto evidenze che confermano il gap rispetto alle aree più sviluppate del paese.¹⁰ Stime condotte a livello regionale e basate sui valori di alcuni indicatori (la partecipazione elettorale, la diffusione della stampa quotidiana, la diffusione del volontariato, la diffusione delle donazioni di sangue) e che dovrebbero cogliere lo spirito civico di una comunità evidenziano per il Lazio (i cui risultati sono evidentemente guidati da Roma) valori medio-bassi, nella prevedibile dicotomia Nord-Sud: decisamente inferiori a quelli del Nord e appena superiori a quelli del Mezzogiorno.¹¹

III. I problemi economici e sociali, oggi

III.1 Sulla struttura precapitalistica dell'economia romana del 1870 si sono innestati, nel corso di centocinquanta anni, quattro potenti fattori di cambiamento: la crescita della classe dei burocrati derivante originariamente dal trasferimento della capitale e poi, nel secondo dopoguerra, dalla crescita delle funzioni dello Stato centrale; la rendita fondiaria intrecciata con la presenza dello Stato Vaticano; l'immigrazione, prima interna e più recentemente dai paesi dell'Est Europa e da altri continenti; l'eccezionale sviluppo turistico degli ultimi anni.

¹⁰ Negli ultimi quindici anni il capitale sociale ha attratto crescente attenzione nelle scienze sociali come strumento concettuale per studiare, a livello teorico ed empirico, la relazione tra valori civici condivisi, reti relazionali, crescita ed efficacia delle politiche pubbliche. Conseguentemente, il problema della sua definizione e misurazione è stato al centro di un corposo dibattito. Con qualche semplificazione, si possono individuare due approcci. Nel primo, la cui popolarizzazione si deve anche al noto lavoro di Putnam riferito proprio all'Italia, il capitale sociale viene concettualizzato nell'accezione di civismo e identifica l'insieme di valori di reciproca fiducia e coesione: in questa accezione il capitale sociale risulta inevitabilmente benefico per lo sviluppo economico di un'area. Nel secondo approccio, che invece pone le proprie basi nella letteratura più strettamente sociologica), esso viene identificato con le reti sociali (amicali, familiari ecc...) a disposizione dell'individuo e presenti in una determinata comunità. Si veda D. Scalise e P. Sestito, *Cos'è il capitale sociale*, in *Capitale sociale, economia, politica economica*, Banca d'Italia novembre 2014

¹¹ R. Cartocci V. Vanelli, *Una mappa del capitale sociale e della cultura civica in Italia – L'Italia e le sue Regioni*, 2015 www.treccani.it

Sono fattori diversi, per tempi, intensità ed effetti ma mi pare colgano le forze che hanno modellato in passato – o stanno modellando negli anni più recenti – la struttura socio-economica della città.

I primi due fattori non sono certo connotabili come agenti di innovazione produttiva e sociale. Il terzo ha sottoposto la città ad un problema abitativo e di integrazione che avrebbe richiesto, nelle diverse ondate migratorie, politiche lungimiranti e non ispirate al perseguimento della rendita. Infine: il turismo: Roma è da sempre città di attrazione turistica ma, nell'ultimo ventennio, la domanda ha registrato un incremento notevolissimo e, come vedremo, contribuito alla recente modifica di alcune sue caratteristiche economiche ed urbanistiche.¹²

Non c'è, non c'è stata, tra i fattori di cambiamento, l'industria: né quella manifatturiera né quella abbozzata all'inizio di questo secolo, e comunque con la crisi del 2008 abortita, dei servizi ad alto valore aggiunto.

La questione, riferita al dopoguerra, 'Roma industriale' o 'Roma capitale burocratica e di servizi' è antica e ha animato il dibattito politico e storico almeno da un secolo. Persiste una narrazione, anche molto recente, che descrive Roma, anche se non come una città industriale come una città produttiva con "elevate specializzazioni in diversi settori manifatturieri"¹³. L'argomento, sebbene sostenuto dai valori elevati degli indici di specializzazione, non convince e non trova fondamento in una lettura attenta dei dati: solo in un caso (il settore farmaceutico) si tratta di una effettiva presenza imprenditoriale che interessa la media e la piccola impresa. In altri settori concorre a determinare il valore elevato dell'indice la storica presenza di grandi imprese, eredi delle vecchie partecipazioni statali o tuttora pubbliche (i casi, ad esempio, di telecomunicazioni e riparazione di aeromobili, poste, attività di programmazione radiotelevisiva, costruzione linee ferroviarie) che alza gli indici di specializzazione (in alcuni casi si tratta di pressoché l'unica impresa, come la costruzione di linee ferroviarie). Ma non si tratta di presenze industriali foriere di innovazione né, tanto meno, produttrici di manufatti: sono i dipendenti delle burocrazie delle grandi imprese.¹⁴

Se guardiamo alla struttura dell'occupazione emerge tutta la specificità di Roma: la presenza dell'amministrazione centrale dello Stato determina un peso dei dipendenti della PA

¹² Si consideri che a metà degli anni novanta arrivavano circa 5 milioni di turisti; nel 2017 sono stati 12,1 milioni; tra il 1997 e il 2017 la crescita stimata è dell'80% laddove la media nazionale è del 40% (Banca d'Italia, *Economie regionali - L'economia del Lazio*, giugno 2019). Restringendo lo spazio temporale agli anni dopo più recenti si registra una crescita del numero dei pernottamenti dal 2010 di quasi il 40%, anche se inferiore a quello di Parigi, Berlino e Milano (elaborazioni dell'autore su dati *European Cities Marketing*, anni vari).

¹³ M. Causi, *SOS Roma*, Roma Armando Editore, 2018

¹⁴ Analisi più approfondite, condotte sui sistemi locali di lavoro definiti dall'ISTAT con più di 400 mila abitanti, riferite alla metà dello scorso decennio, confermano la debole forza "agglomerativa" di Roma nel settore manifatturiero. Si evidenzia in particolare come Roma presenti il valore più basso del non solo del Centro Nord ma anche di alcune città del Mezzogiorno della percentuale di occupazione in settori dove il sistema risulta agglomerato (ciò in conseguenza della concentrazione degli occupati in pochissime imprese); cfr. R. Bronzini et al., *L'industria meridionale e la crisi*, "Quaderni di Economia e Finanza" n.194 Banca d'Italia, 2013

superiore a quello degli addetti all'industria: la vera specializzazione è il settore pubblico dove è impiegato circa il 10% degli occupati (4 punti in più rispetto alla media nazionale; dati 2015). Ed anche il terziario avanzato, su cui si è costruita una narrazione positiva, va visto in termini relativi: l'incidenza delle imprese attive nel settore delle attività professionali scientifiche e tecniche è di quasi 4 punti inferiore a quella di Milano e, seppure di poco, più bassa anche rispetto a Torino e Bologna.

C'è stata una fase, a cavallo di questo secolo, in cui si andava delineando una evoluzione: un mix di funzioni produttive, caratterizzata da un bilanciamento tra la componente pubblica e una soggettività imprenditoriale molteplice e diversificata (Brutti, 2000). Ma era il frutto di alcune circostanze favorevoli (prima fra tutte il fatto che Roma non aveva problemi di riassetto di grandi complessi industriali) e con la debolezza di essere indirizzata su attività di servizi, fortemente dipendente dalla domanda interna e in particolare da quella pubblica.¹⁵ Quando è arrivata la crisi, quando la domanda pubblica e di servizi alle imprese si è severamente contratta, quel modello ha mostrato tutti i suoi limiti. La famosa Tiburtina Valley – emblema di quella stagione - è diventato luogo di emarginazione piuttosto che di innovazione e tecnologia.¹⁶

Anche le capacità di recupero si sono dimostrate limitate: dall'inizio della crisi (2008) la Provincia di Roma registra, ancora alla fine del 2016, una riduzione del valore aggiunto pari a circa il 5%; a differenza di Milano che invece segna un incremento dell'1,5%. Infine, dalla crisi emerge una quota prevalente dei settori a scarso contenuto di innovazione: alla fine del 2015 la quota di imprese operanti nel commercio all'ingrosso e al dettaglio (30,7%), nelle costruzioni (15,3%) nei servizi di alloggio e ristorazione (8,7%) copriva, complessivamente più della metà delle imprese romane. E la crescita nel numero di imprese registrate tra il 2011 e il 2016 nasconde una riduzione delle società per azioni (-13%) e l'esplosione della micro-impresa in settori a basso valore aggiunto come commercio ambulante (+30%) e affittacamere (+150%)¹⁷. La specializzazione di Roma che esce dalla crisi è quella di un'economia di servizi per il turismo tipicamente a basso contenuto di valore aggiunto. Se è vero che le energie sociali si sono adattate alla crisi¹⁸, va altresì sottolineato che la ricerca dell'equilibrio sembra essersi indirizzata verso modi di produzione a più basso contenuto di produttività e di innovazione.

Un segnale inequivocabile della debolezza dell'economia romana risulta dalla sua scarsa capacità di trattenere e attrarre laureati: fatto pari a 100 il numero di laureati che risultavano residenti, prima dell'immatricolazione, nei 15 comuni più popolosi, il numero di laureati residenti nelle stesse città a 4 anni dal conseguimento del titolo era pari a oltre 150 ma per

¹⁵ E' utile ricordare che la quota di esportazioni della provincia di Roma è di circa 20 punti percentuali inferiore alla media nazionale

¹⁶ Si veda l'amaro reportage di Domenico Quirico su "La Stampa" del 27 novembre 2018, *Tiburtina: sognava la Silicon Valley, ma è diventata la discarica di uomini senza futuro*. Si veda anche E. Maranghi, *La frammentazione territoriale dell'abitare metropolitano nell'area della Tiburtina* in C. Cellamare, *Fuori Raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli, Roma, 2016

¹⁷ Ministero dello Sviluppo Economico, *Analisi del contesto economico di Roma e benchmarking con le best practice europee*, disponibile sul web

¹⁸ W. Tocci, *Dalla capitale in sé alla capitale per sé*, in "Il Mulino", 4 2019.

Roma è meno della metà (Bologna, Milano, Torino, Firenze e anche Padova fanno meglio della Capitale).¹⁹

La crisi sembra abbattersi in particolare sui giovani: secondo un'analisi condotta dai Radicali Roma, a fronte di aumento degli occupati complessivi, tra il 2008 e il 2017, del 12% i giovani (15-34 anni) registrano una riduzione del 12,9% (a Milano l'aumento complessivo degli occupati è del 9,9 ma i giovani si riducono solo dell'1,6%)²⁰.

La questione sul ruolo economico della capitale è poi definitivamente risolta se guardiamo al contributo dell'economia romana al PIL nazionale che non supera il 10% laddove le capitali storiche dell'Europa si collocano tra il 20 e il 30 per cento. L'unica che presenta valori inferiori a Roma è Berlino, l'altra grande capitale divenuta tale per scelta politica e per eredità storica e non anche per primato economico.

Roma come Berlino non sono *commercial towns* ma *government towns* secondo la tipizzazione ideale di città che Adam Smith propose nella *Ricchezza delle nazioni*.²¹ Il loro asset principale sono la presenza del governo e l'eredità storica, rafforzata nella nostra capitale dall'essere sede del centro politico e culturale della cristianità. Ed è quindi sul valore dell'eredità storica che bisognerebbe puntare.

III.2 Discorso distinto richiede l'analisi dell'eccezionale, già ricordato, sviluppo turistico. I dati più recenti indicano comunque una perdita della capacità di attrazione, inferiore a quella di altre grandi capitali europee, con un basso numero di giorni di permanenza media e una collocazione deludente (ventesima posizione) nella graduatoria delle capitali attrattive nel turismo congressuale (la cosiddetta MICE industry), notoriamente più ricco.²² La conseguenza è una spesa media bassa più contenuta rispetto ad altre aree del paese²³ e con benefici economici che vanno condivisi con il Vaticano, proprietario di molte strutture turistiche.

La pressione sul centro storico della Capitale del turismo *low cost* è comunque elevatissima (e di questa non danno conto i consueti indicatori dove la presenza turistica è rapportata alla dimensione del comune): con circa 73.000 visitatori al giorno in media presenti (si tenga conto che gli abitanti dei Municipi centrali – dove si concentrano le visite turistiche e di estensione relativamente piccola - sono 360.000) è evidente che il turismo ha un impatto non solo sul tipo di sviluppo economico della città ma anche sulla sua trasformazione urbana, considerato che le attività turistiche hanno il potenziale di dar forma all'ambiente urbano, e sul benessere dei cittadini romani. Le attività rivolte ai residenti sono così state

¹⁹ A. Lamorgese e A. Petrella, *Le città italiane: definizioni, caratteristiche e crescita*, Banca d'Italia, "Questioni di Economia e Finanza", n. 454, 2018

²⁰ Si veda la presentazione di R. Ciciomessere, *A Roma la crisi l'hanno pagata solo i giovani*, disponibile sul web

²¹ Secondo Smith, città con una localizzazione particolarmente favorevole come Londra e Copenhagen potevano superare l'handicap che gli veniva dall'essere sedi del governo. I lavoratori nelle *government towns* sostenuti dai redditi pubblici sarebbero stati infatti "idle, dissolute and poor" e i capitalisti si sarebbero ben guardati dall'investire in quelle città. Cfr W. J. Stull, *The Urban Economics of Adam Smith*, "Journal of Urban Economics", 1986,20

²² Ministero dello Sviluppo Economico, op.cit.

²³ Il calo della spesa media tra il 1997 e il 2017 è stimabile intorno al 35% notevolmente superiore a quello medio nazionale (Banca d'Italia, *Le economie regionali -L'economia del Lazio ibidem*, pag.10)

sostituite da servizi di ristorazione per i turisti (per lo più di fascia medio-bassa).

A Roma, come in altre città, al fenomeno della crescita del turismo, ha contribuito, tra gli altri fattori, lo sviluppo dello *shared economy* con le piattaforme tipo Airbnb: si è trattato di uno sviluppo eccezionale (dal 2015 al 2017 l'offerta è quasi raddoppiata raggiungendo circa 18.000 appartamenti, con una percentuale sul totale delle unità immobiliari che raggiunge il 12% nel centro storico²⁴), assolutamente non governato (forse a conferma di una storica vocazione per la rendita immobiliare). Tale sviluppo ha causato, ovviamente, una riduzione dell'offerta di appartamenti in affitto per i residenti, un probabile aumento dei canoni e una riduzione della presenza della popolazione locale nei quartieri centrali. Tendenze comuni ad altre capitali, dove però si cerca di regolare il fenomeno. Il fenomeno dell'“eccesso di turismo” (*overtourism*) ha infatti iniziato ad attirare l'attenzione di studiosi e policy makers in tutti i paesi;²⁵ anche se, come giustamente osservato, siamo ancora in una fase iniziale del cosiddetto *policy cycle*, cioè sono ancora carenti le implementazioni e le valutazioni delle misure per controllare il fenomeno, questo sta entrando nell'agenda di *policy* dei governi locali. Ma non in quello di Roma.

III.3 E veniamo alla questione sociale, ovvero all'intreccio di disoccupazione, marginalità sociale e degrado urbanistico e ambientale in particolare nei quartieri periferici e nelle nicchie di immigrazione incontrollata, di progressivo aumento delle distanze tra “ricchi” e “poveri”, di crisi della mobilità, causa questa del crescere di evidenti ingiustizie “spaziali”, secondo un efficace espressione di un grande urbanista.²⁶

Va peraltro ricordato inizialmente che, se guardiamo alla città nel suo insieme, la dimensione della questione sociale presenta, almeno per quanto mi è stato possibile ricostruire, profili disomogenei. Da un lato, il reddito medio per contribuente della Città metropolitana è il terzo dopo Milano e Bologna (e superiore di quasi il 40% a quello di Napoli²⁷); analogamente, il disagio reddituale (l'incidenza dei contribuenti che dichiarano un reddito inferiore a 10.000€) si colloca in una posizione intermedia tra le città del Nord e quelle del Sud. Dall'altro, l'indice di concentrazione di Gini – che però è un indice di equità della distribuzione e non di povertà – è il più alto tra le città metropolitane e la disuguaglianza ha una forte connotazione territoriale: il reddito medio nel Municipio più ricco - il II - è più del doppio di quello nel Municipio più povero- il VI.

Soprattutto preoccupanti gli indicatori del mercato del lavoro e del disagio occupazionale: il tasso di disoccupazione (9,8% nel 2018) resta assai più elevato di prima della crisi (5,7% nel 2007);²⁸ il numero di famiglie con un solo occupato e senza ritirati del lavoro è aumentato a Roma dal 2008 al 2016 del 47,8% (il dato è di molto superiore a quello medio

²⁴ Laboratorio Dati Economici storico territoriali www.ladestlab.it

²⁵ Si veda Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies, *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses* October 2018

²⁶ B. Sechi, *La nuova questione urbana: ambiente, mobilità e disuguaglianze sociali*, “Crios”, 1,2011

²⁷ Città metropolitana di Roma, *Rapporto statistico sull'area metropolitana romana*, dicembre 2018

²⁸ Si tratta di una tendenza generale del paese ma diverse città metropolitane presentano un aumento della disoccupazione minore rispetto al 2007: a Bologna la disoccupazione aumenta di 3,2% a Firenze del 2,2%, a Milano del 2,6%; anche a Bari la crisi colpisce di meno che nella capitale.

nazionale)²⁹; un indicatore forse più rappresentativo è il “numero delle famiglie senza occupati, senza ritirati dal lavoro e con almeno un elemento disponibile al lavoro” che presenta un’incidenza di poco meno del 2% (92.000 famiglie su 1.994.000 residenti nella Città metropolitana). Inoltre, un numero crescente di persone, pur trovandosi nel pieno dell’età lavorativa, rinuncia a cercare un lavoro, arrendendosi ad una condizione di inattività; insieme a quanti sono alla ricerca attiva di un lavoro, ammontano a Roma a circa 352mila persone che si possono considerare in ‘sofferenza occupazionale’.³⁰ Quindi potremmo concludere che Roma è una città con una disuguaglianza elevata rispetto alle altre grandi città italiane, con una situazione occupazionale preoccupante e con aree di disagio grave ma circoscritto.

III.4 All’origine della disuguaglianza sociale vi sono non soltanto le trasformazioni economiche ma anche una imponente trasformazione urbanistica. Come noto Roma si caratterizza rispetto alle altre grandi città per la sua ampia superficie (1.287 km²) che equivale alla somma di nove fra i più grandi comuni italiani e il territorio agricolo rappresenta circa la metà della superficie comunale. L’attuale struttura urbana occupa un’area paragonabile per dimensione a quella della *Greater London* ma con una densità molto più bassa.

Se è vero che la prossimità facilita la coesione sociale e la solidarietà (“Cities are the absence of physical space between people and companies. They are proximity, density, closeness” scrive Edward Glaeser, uno dei più noti esperti di economia urbana³¹), l’elevata frammentazione fisica, che a partire dagli anni novanta è andata ulteriormente crescendo, complica le interazioni: lo aveva già colto Leopardi visitando Roma due secoli fa: “tanti spazi gittati tra gli uomini invece d’essere spazi che contengano gli uomini”.³² Da allora la situazione non è certo cambiata: è lo *sprawl* di Roma, a cui il Piano Regolatore del 2008 ha dato una nuova linfa.

Se guardiamo gli ultimi anni, tra il 2001 e il 2015 il centro e la periferia storica hanno visto ridursi il numero di abitanti del 7,6% mentre la periferia anulare registra un leggero aumento (+1,9%) e i quartieri esterni al GRA una crescita eccezionale del 31,3%. La trasformazione urbanistica – con la realizzazione di una sorta di arcipelago insediativo a cavallo del GRA, avvenuta in larga parte al di fuori delle regole ufficiali - è alla base della questione della disuguaglianza a Roma.

A questa struttura urbana così diffusa corrispondono infatti acute differenze sociali su cui esiste una ampia documentazione, soprattutto per merito di un gruppo di ricercatori di Roma Tre e a cui va dato merito per il lavoro condotto e i cui risultati richiamo per sommi

²⁹ Cfr. Caritas, *La povertà a Roma: un punto di vista*, 2018. Tuttavia, sarei prudente a considerare questo un indicatore di disagio affidabile, considerato che se in tale categoria sono incluse le famiglie dei professionisti e i single monoreddito

³⁰ Città metropolitana di Roma, *Rapporto statistico sull’area metropolitana romana*, dicembre 2018

³¹ Edward L. Glaeser, *Triumph of The City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, The Penguin Press 2011

³² G. Leopardi, *Lettera a Paolina Leopardi*, 3 dicembre 1822, pubblicata in G. Leopardi, *Questa città che non finisce mai, Lettere da Roma, 1822-32*, Novara, UTETextra, 2014

capi.

In particolare Lelo, Monni e Tomassi costruiscono un indice di sviluppo socio economico basato su cinque indicatori (qualità urbana, occupazione, istruzione, offerta culturale, relazioni sociali).³³ Il Municipio VI, che conta 256000 abitanti e comprende, tra le altre, le zone periferiche di Giardinetti, Tor Bella Monaca, Torre Spaccata, presenta un valore dell'indice di sviluppo che è appena poco più della metà di quello dei Municipi delle zone centrali (il I e il II che insieme contano 345.000 abitanti); dal IV Municipio in poi il livello dell'indice di sviluppo peggiora rapidamente. Particolarmente critica la differenza nei livelli di reddito³⁴ e culturali: per quanto riguarda questi ultimi, il peso dei laureati nel quartiere dei Parioli (42,3% dei residenti) è 8 volte superiore a quello di Tor Cervara (IV Municipio dove la quota dei residenti che si ferma al diploma di scuola elementare è del 28-30%).³⁵ Alla lievitazione dei prezzi immobiliari (fenomeno peraltro comune a tutte le grandi città europee) registrata fino alla Grande Crisi del 2008 si è contrapposta una sostanziale stagnazione dei redditi medi; ne è derivata una parziale sostituzione della popolazione residente nel centro storico e la scomposizione di un tessuto sociale che vedeva una integrazione di classi sociali e anagrafiche diverse (*gentrification*). Le periferie sono rimaste lontane dai grandi eventi e dai (pochi) grandi progetti, poco fornite di servizi di base, con una scarsa presenza di spazi collettivi. In questo senso, sembra condivisibile il giudizio di almeno “due città” che coesistono: una colta, inserita in un ambiente urbano che, per quanto anch'esso degradato dalla cattiva gestione dei servizi, resta tra i più belli e affascinanti e dove gli abitanti hanno attraversato relativamente indenni la crisi; l'altra dove i tassi di scolarizzazione e gli indicatori sanitari somigliano quelli del nostro mezzogiorno più profondo.

Una città divisa non solo dal capitale umano e fisico, ma anche da quello sociale come mostrano le differenze nei luoghi di ritrovo, divisa anagraficamente come mostra l'età media dei diversi quartieri, e infine divisa anche da un punto di vista demografico come evidenziato dalla diversa numerosità delle famiglie.

Dall'ampia messe di dati disponibili, non è immediato trarre una conclusione robusta su se e quanto la questione sociale a Roma, pur generata dalle specificità sommariamente ricordate, sia diversa da quella di altre capitali europee piuttosto che da Milano ed è anche difficile stabilire se e come sia peggiorata rispetto alle analisi di Franco Ferrarotti e alle rappresentazioni pasoliniane degli anni sessanta e dell'inizio del decennio successivo, pur in un contesto economico e di *sprawl* urbano del tutto diversi,.

³³ Roma, tra centro e periferie: come incidono le dinamiche urbanistiche sulle disuguaglianze socio-economiche, in “Roma moderna e contemporanea”, 1-2, 2017. Risultati analoghi rivengono da elaborazioni condotte dai tre autori e basate sull'indice di sviluppo urbano calcolato sull'accesso alle risorse, la conoscenza e una vita lunga e sana (dimensioni colte dal reddito, dal livello di istruzione e dalla speranza di vita); cfr. Mapparoma12, mapparoma.blogspot.com).

³⁴ Dati di fonte Ministero delle Finanze (e quindi basati sulle dichiarazioni fiscali) e rielaborati dal Comune di Roma mostrano un reddito medio pro capite per il totale famiglie (con minori e senza minori) di 13000€ del Municipio VI rispetto ai 33780 del Municipio II (cfr. *Il reddito dei romani* a cura della Ragioneria Generale del Comune di Roma, 2017).

³⁵ Cfr. Mapparoma1, mapparoma.blogspot.com

Non sembra tuttavia esserci, oggi, una specificità romana. Va infatti sottolineato che i divari nella distribuzione del reddito e la cosiddetta ghettizzazione delle periferie affliggono tutte le grandi metropoli. Secondo dati raccolti dall'OECD, l'indice di disuguaglianza a Roma risulta più basso di quello di Parigi e di Londra.³⁶ A Parigi la disoccupazione in alcuni quartieri della *banlieu* raggiunge il 40%; a Bruxelles, nel tristemente famoso quartiere di Molenbeek il 57% della popolazione vive sotto la soglia di povertà.³⁷ Anche Milano sembra evidenziare divari nella distribuzione del reddito e nei livelli culturali non dissimili da quelli della capitale. Questo non per negare la gravità del problema ma per inquadrarlo nella più generale prospettiva di una delle caratteristiche negative del processo di sviluppo della nostra epoca.

III.5 Le due polarizzazioni – quella economica e quella urbanistica – hanno inciso sui risultati delle elezioni, il cui dato medio nasconde grandi differenze nei vari quartieri, determinando così una terza dicotomia, di tipo elettorale.³⁸ Il disagio per la mancata inclusione sociale e il contrasto con gli immigrati, vista la mancata gestione del fenomeno, ha alimentato, già a partire dall'inizio dello scorso decennio, un crescente consenso elettorale a favore prima della destra e poi del Movimento 5stelle nelle zone periferiche.³⁹ Va peraltro sottolineato che esiste una evidenza oramai robusta sul fatto che, in diverse città europee, populismo, nazionalismo e perdita di consenso per i partiti progressisti dipendano da *sprawl*, disagio sociale e presenza dell'immigrazione (dove però rileva anche prossimità temporale del fenomeno immigratorio). Anche qui non c'è dunque una specificità romana. Quanto alla polarizzazione politica abbia contribuito il fenomeno migratorio è questione controversa. Nel complesso Roma ha una percentuale di cittadini non comunitari più elevata della media nazionale (come è ovvio trattandosi di una grande città) ma inferiore a quella di Milano. Gli immigrati si distribuiscono in misura molto variabile sul territorio romano ma senza le consuete fratture tra centro e periferia e senza una particolare concentrazione in zone caratterizzate da acuto disagio socio-economico. Sembra piuttosto che gli immigrati risiedano secondo la tipologia occupazionale e vivano sia in zone benestanti (probabilmente quelli addetti alla cura degli anziani) sia in quartieri più lontani dal centro dove gli alloggi costano meno.⁴⁰ Anche se in alcuni quartieri non sembra esservi un nesso di causalità tra presenza degli immigrati e voto di destra (all'Esquilino un residente su cinque è straniero ma il centro sinistra ha ottenuto il 40% dei voti alla Camera, a

³⁶ Ricavo questa conclusione, per Brussels e Parigi esaminando i dati contenuti nella figura 4 del paper *Income Levels And Inequality In Metropolitan Areas: A Comparative Approach in Oecd Countries* di J. Boulant, M. Brezzi and P. Veneri, 2016 e per Londra direttamente dai dati dell'OECD Metropolitan Data Base.

³⁷ M. Groppi, *Da noi nessuna Molenbeek, ma il futuro non è garantito* in Limes, op.cit.

³⁸ F. Tomassi, *Disuguaglianze, beni relazionali ed elezioni nelle periferie di Roma*, "Rivista di Politica Economica" gennaio/marzo 2013 e F. Tomassi, *Disuguaglianze e consenso elettorale a Roma tra centro e periferie*, in *Roma in transizione*, a cura di A. Coppola e G. Punziano, Planum Publisher Roma e Milano, 2018

³⁹ Peraltro, la relazione disagio-voto anti partiti storici non sembra essere univoca e chiara: si vedano i risultati delle elezioni comunali di Roma del 2013 dove si è registrato un assenteismo molto elevato (quasi il 50% al ballottaggio) e la vittoria del candidato del PD, a dimostrazione delle volatilità dell'elettorato "postideologico" nonché della disaffezione verso la partecipazione elettorale.

⁴⁰ Cfr #Mapparoma4 in mapparoma.blogspot.com

conferma che fenomeni immigratori più risalenti nel tempo hanno avuto la possibilità di integrarsi meglio) non va sottovalutata l'influenza della percezione del fenomeno da parte della popolazione nelle diverse aree della città: rileva anche la condizione socio-economica della popolazione dei quartieri dove gli immigrati si sono andati a stabilire, più che le dimensioni relative. E sembra lecito ipotizzare che anche se in alcuni quartieri la percentuale di immigrati appare relativamente bassa la percezione sia diversa e si sia riflessa nel voto.⁴¹

Resta comunque mediamente notevole l'ostilità dei romani all'immigrazione: secondo un sondaggio dell'Eurostat, la percentuale di cittadini che nel 2015 considerava non positiva la presenza di stranieri nella propria città (47%) è la più alta tra le città europee dopo Atene (a Berlino è il 16%).

Alla percezione ha contribuito anche una gestione del fenomeno immigratorio gravemente deficitaria, pur essendosi manifestato da tempo.⁴² Episodi come lo sgombero di Piazza Indipendenza dell'agosto 2018, senza offrire agli sfollati alcuna alternativa, pure in presenza di numerosi edifici pubblici non utilizzati, rivelano, il perdurare della mancanza di una politica dell'accoglienza a livello cittadino.

Per chi si riesce ad integrare, i principali indicatori del mercato del lavoro restituiscono un quadro tuttavia non completamente negativo. Roma è infatti - tra le città metropolitane - quella che fa registrare il più elevato tasso di occupazione e il più basso tasso di disoccupazione della popolazione non comunitaria: rispettivamente, 69,1% a fronte di una media nazionale del 57,8% e 9,5% a fronte dell'11,2%.⁴³

III.6 Aspetto cruciale della condizione sociale è il problema della casa. A Roma da tempi lontani, problema grave, causa di disagio e tensioni, mai risolto. Aggravato, dalle concezioni urbanistiche che hanno imperato fino a tutti gli anni settanta che hanno contribuito a creare grandi espansioni popolari (le periferie) intervallate da grandi spazi vuoti, spesso scollegate, con un'architettura che sembra volersi sostituire al paesaggio per grandezza o vastità di segni (casi emblematici: Corviale o Laurentino³⁸).⁴⁴ E aggravato dall'idea che l'edilizia

⁴¹L'errore di percezione del fenomeno migratorio aumenta al decrescere del livello di istruzione (cfr. M.Valbruzzi, *L'immigrazione in Italia – tra realtà retorica e percezione*, in Il Mulino, 5, 2018); non stupisce quindi questa diversa percezione del fenomeno nelle zone periferiche.

⁴² Si veda lo studio *L'immigrazione a Roma* presentato dalla Caritas Diocesana di Roma in occasione del convegno internazionale organizzato dall'Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo del 2000.

⁴³ Fonte Ministero del Lavoro, *La presenza dei migranti nella Città Metropolitana di Roma Capitale*, 2017.

⁴⁴ I limiti della concezione dell'urbanistica del Movimento Moderno, concezione riflessa nelle realizzazioni dei quartieri periferici di Roma, sono ampiamente evidenziati nei manuali di storia dell'urbanistica. A questo si aggiunse in Italia, secondo alcuni, un riferimento schematico a quella impostazione senza "nessuna esplicita riflessione sui soggetti operanti nelle città, sugli interessi in gioco, sulle dinamiche di mercato (...). Nessuna idea sulla città come sistema complesso..." G.Crocioni, *Città, Piani Persone, Esperienze*, Firenze, Alinea Editrice, 2014, pag. 47. Daniel Modigliani l'ha definita "la deriva dell'edilizia residenziale pubblica", riflesso di una cultura importata dalle esperienze anglosassoni. Il risultato sono stati nuovi quartieri autoescludenti che non hanno rapporto con la cultura della città. Nella Capitale, sempre secondo la costruzione di Modigliani sarebbero stati realizzati, tra la metà degli anni settanta e la metà degli anni novanta, circa 120 di questi interventi oggi abitati da più di 300.000 persone e ancora oggi "monadi

pubblica dovesse seguire nelle sue localizzazioni l'abusivismo; fenomeno quest'ultimo di ingenti dimensioni (secondo alcune stime riguarderebbe un quarto della popolazione romana).⁴⁵

I dati sulla carenza di alloggi popolari sono controversi. Secondo alcune stime sarebbero circa 10.000 i nuclei familiari in attesa di un alloggio popolare, 1300 le famiglie ospitate nei residence e 4500 i nuclei in occupazione ed in varie soluzioni temporanee.

Le statistiche usualmente costruite per misurare la diffusione degli alloggi in affitto sociale danno numeri bassi: mentre a livello europeo, in rapporto al totale delle abitazioni, si rileva una media del 13,7% degli alloggi costruiti, a Roma – dato peraltro non difforme dalla media nazionale – si raggiunge solo il 4,3% (dati riportati da Caritas, 2017).⁴⁶ Altri dati indicano un valore del 7% della quota delle case popolari rispetto allo stock immobiliare complessivo; a tale valore corrisponde una identica incidenza delle famiglie in condizione di povertà. Peraltro, questo indice non tiene conto che una parte consistente dello stock immobiliare è composto da abitazioni di proprietà e quindi su di essa si riversa tutt'altro tipo di domanda (a sua volta effetto del privilegio fiscale e valoriale che da sempre è stato riservato alla casa di proprietà e che porta il nostro paese nelle prime posizioni di una graduatoria sulla sua diffusione). Se l'indice viene più correttamente costruito in rapporto alle sole abitazioni in affitto, le case di proprietà pubblica rappresenterebbero una quota rilevante, circa un terzo del mercato degli affitti.⁴⁷ Secondo altri osservatori⁴⁸ (Berdini, 2018) vi sarebbe invece un fabbisogno abitativo di quindicimila alloggi.

Vi è comunque consenso sulla cattiva gestione del patrimonio esistente: sembrano numerosi i casi di chi occupa senza averne più diritto e vi sono state notizie di cronaca giudiziaria su famiglie malavitose che occupano case popolari o ne stabiliscono i beneficiari. Ma anche le regole di attribuzione, fissate da una legge regionale del tutto inadeguata, a fronte di una modifica demografica che vede una crescita esponenziale dei nuclei di uno o due persone a cui si contrappone una elevata offerta di alloggi di media dimensione (il 41% degli alloggi popolari sarebbe maggiore di 75mq⁴⁹) richiederebbero un riesame. Rilevante, inoltre, la concentrazione di tale patrimonio in alcuni municipi che ha contribuito a creare dei veri e propri ghetti amministrativi.

Sulla base della difformità di vedute sarebbe necessaria una valutazione pubblica, documentata, del deficit di alloggi popolari. E il ripristino della legalità nell'elenco degli aventi diritto.

problematiche". In *L'intelligenza delle periferie*, conversazione con Stefano Boeri, P. Desideri e D. Modigliani, a cura di L. Caracciolo e F. Petroni, *Indagine sulle periferie* "Limes", 4, 2016

⁴⁵ Cfr. V. De Lucia e F. Erbani, *Roma disfatta*, Roma, Castelvecchi, 2016

⁴⁶ Valori altrettanto bassi si registrano nelle altre capitali del Sud Europa (Madrid e Atene), mentre valori assai più elevati si raggiungono nel Nord Europa, il che evidenzia lo scarso ruolo delle edilizia popolare nelle politiche di welfare nei paesi mediterranei (cfr. European Parliament, 2013).

⁴⁷ E. Puccini *Verso una politica della casa, dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale*, in *Roma in transizione, governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, a cura di A. Coppola e G. Punziano, Roma- Milano, Planum Publisher, 2018

⁴⁸ P. Berdini, *Polvere di stelle*, Roma, Edizione Alegre, 2018

⁴⁹ cfr. Puccini, op.cit.

Al di là delle diverse dimensioni critiche dell'offerta di alloggi popolari, vi è il fatto che il problema della casa – inteso in termini di accessibilità finanziaria ad un alloggio di proprietà – si presenta con un'intensità maggiore rispetto al resto del paese: secondo le elaborazioni condotte dalla Banca d'Italia, Roma è di gran lunga la peggior area metropolitana con una popolazione superiore a 500.000 abitanti delle 11 censite per la possibilità di acquistare un'abitazione tramite l'accensione di un mutuo.⁵⁰

Il segnale che nei tempi più recenti proviene dalla politica nazionale non convince: l'intervento normativo adottato nella legislatura precedente ha previsto l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico di proprietà dei comuni, di enti pubblici territoriali e di enti autonomi per le case popolari al fine di facilitare l'accesso all'acquisto della casa e l'utilizzo delle risorse derivanti dalla vendita da utilizzarsi per la manutenzione degli alloggi Erp esistenti. Una norma che rivela solo una logica di taglio delle risorse per l'edilizia per chi non ha risorse sufficienti per fronteggiare le esigenze abitative.

III.7 Altra questione che contribuisce al degrado e abbassa le prospettive di crescita è rappresentata dalla diffusione della criminalità organizzata. A Roma, mafie tradizionali, mafie locali e crimine organizzato convivono da tempo. Ed è proprio la presenza di una forte componente locale (a cominciare dalla Banda della Magliana degli anni settanta) il tratto caratterizzante le organizzazioni criminali a Roma: si conterebbero tra gruppi e famiglie, circa cinquanta presenze criminali. Secondo alcune ricostruzioni di rappresentanti dello Stato, sulla capitale confluirebbero i proventi illeciti maturati altrove e verrebbero reinvestiti per conto della cosca di appartenenza, comprando esercizi di ristorazione nella zona di Roma centro, anche storici.⁵¹ D'altra parte che la ristorazione sia da tempo uno dei settori di attività della criminalità organizzata è fatto documentato in numerosi atti giudiziari.

Più recentemente, l'inchiesta di Mafia Capitale ha messo in luce il coinvolgimento di un'ampia rete di imprese e cooperative attive nel campo dei servizi sociali, dell'accoglienza dei rifugiati, della gestione dei campi Rom, della raccolta rifiuti, dell'emergenza abitativa, della gestione del verde pubblico.⁵²

⁵⁰ Si tratta di un indice calcolato secondo la metodologia proposta dalla *National Association of Realtors (NAR)* ed è pari al rapporto tra il costo finanziario relativo all'ammortamento del mutuo e il reddito disponibile (cfr. Banca d'Italia, *Economie regionali – L'economia del Lazio*, 2018)

⁵¹ Riportate in F. Torsello, *Roma nelle mani della mafia*, "L'Espresso", 5 novembre 2012. Si veda anche *Le mafie su Roma, la mafia di Roma* di G. Pignatone e M. Prestipino *Le mafie su Roma, la mafia di Roma, in Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, a cura di E. Ciconte, F. Forgione e I. Sales, Vol. III, Rubbettino, Soveria Mannelli 2015

⁵² Qualcuno ha voluto stabilire un nesso causale con i processi di privatizzazione ed esternalizzazione. Secondo questa prospettiva, il caso romano sarebbe uno dei tanti casi che mostrano come i processi di deregolamentazione e di privatizzazione del welfare e, più in generale, dei servizi pubblici avrebbero favorito la diffusione di pratiche illecite, avvantaggiando comitati d'affari e gruppi criminali (cfr. V. Mete e R. Sciarrone, *Mafia Capitale e dintorni*, "Meridiana", 87, 2016). In realtà la cattiva gestione di questi processi mette soltanto in luce una amministrazione ed una politica disponibile alla corruzione; problema che non si risolve di certo spostando "più a valle" il confine tra pubblico e privato (cioè aumentando la gestione diretta da parte del pubblico).

Quanto questo fenomeno incida, limitandolo, sullo sviluppo della città non mi risulta sia stato documentato. Ma l'effetto delle infiltrazioni della criminalità organizzata non è solo un preoccupante segnale del mancato rispetto della legge. I suoi effetti nocivi sul benessere economico sono diversi: agisce come un'imposta sulle attività economiche lecite quando esige il pagamento di tangenti o di contribuzioni per assicurare «protezione» (il cosiddetto pizzo); riduce la concorrenza tra le imprese favorendo quelle che riescono a sottrarsi ai costi della legalità; rialloca le risorse non sulla base dell'efficienza ma della violenza e/o dei legami di appartenenza; crea incertezza nei diritti di proprietà scoraggiando gli investimenti; canalizza i fondi pubblici verso le aree/attività controllate (e quindi con un danno per chi avrebbe meglio utilizzato quei fondi); riduce l'accumulazione di capitale umano nelle attività lecite prospettando facili guadagni e rispetto sociale, tanto più attraenti quanto maggiore è la disoccupazione e bassi i salari e quindi minore il costo-opportunità di «impiegarsi» nelle organizzazioni criminali (innestando quindi un circolo vizioso). Il declino economico di Roma è anche conseguenza della presenza rilevante della criminalità organizzata.

IV. Quale futuro per Roma?

IV.1 Oggi lo sviluppo delle grandi città si colloca in un contesto di accentuata concorrenza internazionale. Le metropoli competono nella capacità di attrarre investimenti e ipotizzare uno sviluppo basato sui soli capitali nazionali – pubblici o privati – significa condannare una città alla decrescita.

Non si tratta di essere più o meno cantori della globalizzazione né essere fautori della visione cosiddetta neoliberista dello sviluppo urbano né partire dall'assunto che la capacità di attrarre investimenti si misuri sul grado di liberalizzazione che caratterizza il mercato immobiliare piuttosto che il rilascio delle licenze commerciali. Si tratta piuttosto non perdere di vista che la forza di una città, da sempre, è rappresentata dal suo grado di attrazione.

E' la facilità di scambiarsi idee, esperienze, lavoro, beni che attrae le persone in una città. Una facilità che si alimenta del clima imprenditoriale, del grado di connettività con le altre città, della qualità della vita, di un sistema di trasporto e di servizi ben funzionante. Tutte aree in cui Roma registra un grave ritardo, occupando posizioni molto deludenti nelle varie graduatorie.⁵³ Spetta alle politiche pubbliche sostenere queste diverse dimensioni del grado di attrazione. Né si deve intravedere necessariamente un contrasto nella capacità di attrazione di una città e nella sua capacità di essere più equa; anzi compito delle politiche pubbliche è proprio quello di rendere compatibili capacità di attrazione e condizioni meno disuguali, risolvere positivamente l'antico trade-off tra equità ed efficienza.⁵⁴

⁵³ Si veda Ministero dello Sviluppo Economico, op.cit.

⁵⁴ Il contrasto – direi l'inconciliabilità - viene invece enfatizzato nel manifesto *How to build a fairer city* redatto da alcuni studiosi che critica la concezione della città competitiva e globalizzata e propone invece la visione di una città radicata nella sua storia e come punta to “make locally relevant improvements in its

Ma con quali politiche pubbliche si potrebbe intervenire?

L'obiettivo di questa sezione è di identificare alcuni "cantieri" per le politiche pubbliche, riprendendo qualche idea che già circola nel dibattito e proponendone alcune nuove. Qualche suggerimento arriva dalle tre esperienze positive delle passate sindacature che ho ricordato all'inizio. Sembrano esservi, pur nelle ovvie differenze politiche e storiche, alcuni tratti positivi che accomunano le "sindacature felici" e una possibile agenda per il prossimo futuro. In prima approssimazione, ma si richiederebbe un ben più accurato lavoro di comparazione storica, si potrebbe convenire che le misure per i problemi sociali della città (Nathan e Petroselli), l'appoggio del governo centrale (Nathan e Rutelli), il rafforzamento dei servizi pubblici (Nathan e Rutelli), un gruppo di personalità della cultura e della politica in affiancamento al sindaco per produrre idee e progetti (tutti e tre i sindaci) siano stati gli ingredienti che hanno caratterizzato, pur in combinazioni variabili, quelle esperienze. Restava irrisolta – e questo spiega anche la transitorietà, la gracilità di quelle esperienze – la relativa arretratezza delle forme di produzione. Quindi metterei in cima all'agenda una politica pubblica che aiuti a superare quella arretratezza.

IV.2 La politica pubblica dovrebbe puntare alla valorizzazione dell'"economia culturale della città". Oggi la cultura e le arti sono divenute uno dei punti di forza delle grandi città internazionali: creano posti di lavoro, attraggono investimenti, generano introiti fiscali e stimolano le economie locali attraverso il turismo; hanno anche delle esternalità positive sulle altre industrie in quanto inducono creatività e innovazione; possono aiutare lo sviluppo delle aree. Quest'ultimo è un aspetto molto delicato in quanto gli investimenti culturali possono aumentare le disuguaglianze spaziali;⁵⁵ questa è stata, secondo me, uno dei limiti dell'azione culturale della sindacatura di Veltroni.

E' già stata proposta la costituzione di un polo di formazione sull'arte e la città, integrando l'offerta didattica delle tre università, delle accademie (Istituto Centrale del Restauro, Accademia delle Belle Arti), dei musei, della stessa soprintendenza: un progetto di alta qualità scientifica a cui invitare anche le università straniere, con l'utilizzo di edifici pubblici scarsamente utilizzati.⁵⁶ Questa ipotesi andrebbe sviluppata. Potrebbe valutarsi la creazione di una istituzione culturale a cui potrebbero essere chiamati anche a partecipare i privati e le istituzioni culturali già presenti – inclusi i Musei vaticani. Una istituzione che promuova la produzione culturale (che non è da confondersi con l'offerta di eventi culturali) collegandola alla storia, ai monumenti della città, al recupero urbanistico. Si tratterebbe di invertire il nesso tradizionale che vede la presenza di industria e di servizi a valore aggiunto come fattori di traino della domanda culturale; un'azione pubblica efficace nel settore della cultura che, partendo dall'eredità storica di Roma, riesca ad attrarre servizi e personale qualificato. Nella scelta delle localizzazioni degli investimenti (le sedi, le iniziative promosse) andrebbe posta un'attenzione ossessiva nell'evitare di privilegiare il centro storico. Per

internal capacity to provide a larger number of people with the basic goods and services that provide the material basis for social life." Si veda "The Guardian" 24 settembre 2014.

⁵⁵ Si veda R. Florida, *Determining the Role of Culture in Cities Economic Growth*, in "Citylab", June 2018

⁵⁶ W.Tocci, 2017, *op.cit.*

trovare un esempio, ancorché applicato ad un altro settore, non bisogna andare troppo lontano: quello che Milano sta realizzando con Human Technopole, il progetto nato sull'eredità dell'Expo, sembra proiettarla verso un'affermazione come "città della scienza".⁵⁷ Ma una tale politica non sarebbe probabilmente sufficiente. La costituzione di un polo, di un'istituzione culturale dovrebbe essere funzionale alla ripresa dei progetti di rigenerazione urbana che per più di dieci anni sono rimasti bloccati (ex Mercati Generali, solo recentemente sbloccato, Tiburtina che dopo dieci anni sembra poter avviare un progetto di riqualificazione sulla base di una proposta partita dal settore privato e dai cittadini, San Lorenzo per cui il Comune ha recentemente sollecitato la presentazione di manifestazioni d'interesse) o, come nel caso dell'ex-Mattatoio, hanno dato risultati assai poco convincenti. Si potrebbe partire da un'agenda pubblica di priorità che individui le aree dove intervenire e non si limiti al centro storico. La conseguente ripresa nel settore delle costruzioni avrebbe certamente un effetto sull'economia cittadina.

IV.3 Il turismo rappresenta una domanda potenziale molto elevata per l'economia della cultura della città. Anch'esso richiede però una profonda riqualificazione. Può generare una crescita del terziario avanzato se la valorizzazione della vocazione turistica di Roma viene basata su progetti innovativi (si pensi ai sistemi di controllo intelligenti per l'accesso dei famigerati pullman turistici o a sistemi di gestione delle code ai musei e monumenti).⁵⁸ Funzionale ad uno sviluppo del turismo di qualità è il mantenimento dell'"ecosistema" dei quartieri storici che non si può conseguire senza una efficace regolazione di queste aree. In questa prospettiva una regolazione dei flussi turistici è cruciale. E' un problema che tutte le grandi città stanno affrontando e la regolamentazione del fenomeno della ricezione turistica diffusa (Arbnb) con l'obiettivo di preservare il carattere almeno in parte residenziale dei quartieri storici è uno degli strumenti.⁵⁹ Da valutare anche l'adeguatezza, rispetto all'obiettivo del mantenimento dell'ecosistema, del quadro autorizzativo per l'apertura dei negozi per gadget turistici e dei *fast food*. La riqualificazione del turismo richiede un miglioramento del decoro urbano. E quindi finanziamenti adeguati. In questo quadro andrebbe ripensata la gestione degli introiti dell'imposta di soggiorno su cui la legge impone vincoli di destinazione molto blandi⁶⁰ che

⁵⁷ Human Technopole è una fondazione di diritto privato finanziata con 140 milioni l'anno dal Ministero dell'Economia. Si veda l'articolo di Dario Di Vico sul Corriere della Sera del 14 settembre 2019.

⁵⁸ Per un'analisi di come l'industria del turismo possa essere caratterizzata da un elevato contenuto di innovazione si veda Backman, M., Klaesson, J., & Öner, Ö. (2017). *Innovation in the hospitality industry. Firm or location?* In "Tourism Economics"

⁵⁹ Diverse città hanno iniziato a regolamentare gli affitti brevi che si avvalgono delle piattaforme con un divieto parziale limitato alla città vecchia (il caso di Barcellona dove un proprietario può al massimo affittare una sola proprietà) o limitando la superficie affittabile (il caso di Berlino dove non è possibile affittare l'intero appartamento e il proprietario deve utilizzarne almeno il 50%), o limitando il numero massimo di notti in cui si può affittare (il caso di Amsterdam). Si veda S. Nieuwland e R. van Melik, *Regulating Airbnb: How Cities Deal with Perceived Negative Externalities of Short-term Rentals* in "Current Issues in Tourism," 2018. A Roma (e nel Lazio, trattandosi di una disposizione regionale) è solo previsto l'iscrizione ad un albo.

⁶⁰ Secondo la norma (art. 4, comma 1 D.lgs. 14 marzo 2011 n.23: *Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali*"

nel caso del Comune di Roma consentono addirittura di utilizzarne gli introiti per garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione ordinaria. C'è poi da domandarsi se l'attuale sistema di imposizione fiscale (IMU) tiene adeguatamente conto delle rendite di posizione di cui godono gli alberghi localizzati nelle aree più prossime ai monumenti – rendite che sono notevolmente aumentate con la crescita del turismo - che sono localizzati nelle zone più centrali. Insomma, si tratterebbe di ristabilire una connessione tra tassazione del turismo e delle strutture turistiche e il miglioramento del decoro urbano e la conservazione della struttura socio-urbanistica nelle zone centrali. In questo quadro potrebbero essere previsti strumenti di sostegno per evitare la scomparsa definitiva delle attività artigianali (non aver incentivato queste attività ha portato alla perdita di identità per alcune strade storiche come via dei Coronari)⁶¹.

Puntare sull'economia della cultura, il recupero e la valorizzazione di zone dismesse o abbandonate e la riqualificazione del turismo non esclude che altri settori possano contribuire allo sviluppo. Ma sempre nel rispetto del principio che bisognerebbe focalizzarsi sul rafforzamento dei settori distintivi piuttosto che cercare di costruire in settori dove la presenza imprenditoriale non c'è o è debole: rafforzare i settori dove il gap di competitività rispetto ad altre città è troppo elevato non appare una strada da intraprendere.

IV.4 L'obiettivo della crescita economica non può essere disgiunto da quello di uno “sviluppo urbano più equilibrato ed inclusivo”. Chiarisco il significato di questa locuzione, ripreso dal già citato manifesto *How to build a fairer city*: “la capacità di distribuire al proprio interno beni e servizi che possano garantire la vita civile del più gran numero di cittadini”. Si tratta di un obiettivo decisivo: se non si ridà fiducia alla vasta massa dei cittadini nella capacità della politica di garantire alcuni diritti (sanità, istruzione, casa, mobilità, decoro urbano) non si riesce a colmare il divario tra centro e periferia, non si ripristina un minimo di coesione sociale, non si spezza il legame tra degrado dell'ambiente urbano e comportamenti non rispettosi delle regole.

Guardando agli strumenti delle politiche di welfare, quello previsto dalla attuale legislazione a livello locale è il Piano Regolatore Sociale che a Roma ha assunto un assetto fortemente decentrato, per singolo municipio. Il Comune adotta un Piano Regolatore Sociale (peraltro risulta che l'ultimo adottato sia quello relativo al 2011-2015) e altrettanto fanno i singoli Municipi (si tratta dei Piani sociali di Zona, caratterizzati a volte da uno sforzo di analisi forse non ben calibrato⁶²) ma è sostanzialmente mancato – né è prevista dalla normativa nazionale – una valutazione indipendente su quanto realizzato dai sistemi locali di welfare, sugli importi spesi, sulla loro funzionalità all'obiettivo di contrasto alle disuguaglianze. Si tratta di una carenza che va ricondotta alla politica nazionale; solo recentemente, con la recente legge di riforma del terzo settore, le amministrazioni locali possono prevedere la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale da parte degli enti del terzo settore che intrattengono rapporti con le Pubbliche Amministrazioni. Ma è troppo poco.

⁶¹ Peraltro, non appare convincente neanche la soluzione basata su meri divieti, come nel caso di Via Giulia.

⁶² Chi legge un Piano di zona municipale che supera le 400 pagine ?

La valutazione dell'efficacia della riforma dovrà misurarsi anche nelle pratiche di affidamento dei servizi che proprio a Roma sono state il terreno di coltura della corruzione emersa con Mafia Capitale. Nel complesso sembra che, a livello locale e non mi riferisco in particolare a Roma, il tema delle politiche sociali entri nell'agenda dei sindaci più per rassicurare l'elettorato e quindi per discriminare che non per integrare.⁶³

Come già accennato, l'insufficienza locale è anche figlia delle politiche nazionali finalizzate al welfare delle città: il *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*, istituito dalla Legge di stabilità 2016, si è tradotto in un bando - dove ci si riferisce a progetti di una non meglio specificata riqualificazione urbana e non è richiesta alcuna integrazione tra le differenti tipologie di interventi proposti - che ha dato luogo a 120 domande (e Roma non ha brillato nell'ammontare degli interventi da finanziare e nella graduatoria, essendosi "piazzata" 22esima e come Città Metropolitana 104 esima su 120 presentati) - tutte accolte - senza prevedere alcuna differenziazione tra città capoluoghi e città metropolitane e tra le città con più abitanti o territori di maggiore estensione.⁶⁴ Inoltre, i progetti romani del comune capoluogo e quello metropolitano sono risultati del tutto scollegati laddove avrebbero dovuto essere proposti in una ottica congiunta. Sembra essersi trattato più che di una misura *una tantum*, di una politica di elargizione ai Comuni per guadagnare un po' di consenso. Sarebbe necessaria una agenda urbana che monitori e supporti la condizione delle città italiane con una visione a lungo termine: qualcosa di analogo al *New Deal for Communities* realizzato alla fine degli anni novanta dal governo inglese.

Tra le politiche sociali dovrebbe rivestire un ruolo rilevante, viste le dimensioni del fenomeno e l'impatto sul tessuto sociale, l'integrazione degli immigrati. La lettura delle disposizioni in materia (che sono nazionali) e delle azioni intraprese⁶⁵ rivela un sistema complesso (il SIPROIMI precedentemente SPRAR⁶⁶) dove sono presenti diverse istituzioni e dove il problema del loro coordinamento sembra dominante. Non sono stato in grado di ricostruire quanto il Comune - e le iniziative affidate al terzo settore - stiano facendo in questo ambito ma il SIPROIMI è comunque un disegno insufficiente rispetto alle dimensioni del fenomeno (interessa poco più di 20.000 persone a livello nazionale).

Lo sviluppo più equilibrato ed inclusivo passa, infine, per una diversa politica della casa. Vanno accentrate le responsabilità attraverso la riunificazione della gestione del patrimonio immobiliare, così come già proposto (Causi, 2018). Ma andrebbero altresì meglio distinte le diverse cause di criticità: disagio economico (inteso come reddito familiare insufficiente),

⁶³ Sul tema si vedano, tra gli altri, A. Andreotti e E. Mingione, *Local Welfare systems in Europe and the economic crisis*, "European Urban Regional Studies", 23, 2016.

⁶⁴ Si veda A. Bolognese *Criticità e proposte nel bando periferie 2016: una prima analisi dei risultati*. Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017

⁶⁵ Si veda *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia Modelli, strumenti e azioni*, Ministero degli Interni, Roma 2017

⁶⁶ Si tratta di un sistema costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. E' un progetto tipicamente decentrato, affidato a strutture piccole, inserite nel tessuto urbano che prevedono, attraverso la presentazione di un progetto e il monitoraggio di spese e procedure, percorsi personali di inclusione sociale e una responsabilizzazione delle amministrazioni locali.

indigenza pura e improvviso impoverimento dovuto alla perdita del posto di lavoro e intervenendo sulla perdita dei requisiti; un censimento della situazione attuale sulla base di questi criteri, vista anche la confusione sui dati, sembra quanto mai urgente.

IV.5 Come agire sulla struttura urbanistica, causa ed effetto della questione sociale romana? Non va sottovalutato il fatto che la struttura urbana di Roma così dispersa è del tutto coerente, anzi ha anticipato, con alcune tendenze che caratterizzano l'espansione urbana di questi decenni: “la logica di ordine caos, di regole e di informalità, di punti nodali e di aree trascurate in modo del tutto simile a ciò che è stato descritto essere accaduto per i nuclei storici”.⁶⁷ Le città contemporanee non sono più identificabili con insediamenti densi ma sono policentriche e caratterizzate dallo sviluppo di ampie *commuting zone* a bassa densità.⁶⁸ Questo per dire che la struttura urbana di Roma può essere un'opportunità, non va demonizzata. “La dispersione può essere occasione per costruire una nuova forma urbana e sociale.”⁶⁹

In questa chiave si registrano studi e proposte da parte di alcuni urbanisti che meritano di essere discusse.⁷⁰ Esse sono ispirate da un'idea di riconnessione urbana e di valorizzazione del policentrismo, attraverso una razionalizzazione delle “schegge urbane” che gravitano intorno al GRA e attualmente sono prive di un disegno di insieme. Si progetta la loro “mutazione genetica” in nove microcittà autonome di dimensioni medio-grandi (in alcuni casi anche di 300.000 abitanti). L'idea sottostante è che lo sviluppo urbano di Roma – e la questione sociale – passa per una nuova definizione delle relazioni formali (in termini di assetti istituzionali e di governance, tornerò tra breve sugli assetti istituzionali) e funzionali tra le attuali strutture dell'arcipelago e il nucleo centrale di Roma. Si richiederebbe ovviamente un enorme potenziamento infrastrutturale in primo luogo del trasporto pubblico – in particolare quello su ferro⁷¹ - ma senza demonizzare nella periferia l'uso dei veicoli privati e la conseguente necessità di rafforzare la rete stradale.

Non sono un'urbanista ma mi sembra difficile non essere d'accordo. Ho solo un dubbio – e qui mi si perdonerà l'approccio economicistico – e riguarda la necessità di affiancare alle soluzioni urbanistiche, politiche che spingano verso insediamenti produttivi. In altri termini, non riesco a condividere fino in fondo l'idea di Bernardo Secchi che per sviluppare le performance economiche di una città sia più ragionevole cominciare da una modificazione radicale dei suoi caratteri spaziali piuttosto che agire sugli aspetti produttivi. Ad esempio, nell'esercizio, pur documentato e di notevole interesse, di realizzazione delle microcittà nel quadrante occidentale del GRA quali sarebbero le realtà produttive o le istituzioni culturali

⁶⁷ U. Lehrer, *Flexspace – Suburban Forms*, in *Suburban constellations*, a cura di R. Keil Jovis, 2013

⁶⁸ Secondo stime dell'OECD nelle commuting zone abiterebbero il 44% della popolazione urbana dei paesi OECD. Cfr. P. Veneri, *Urban Spatial Structure in OECD Cities: is Urban Population Decentralising or Clustering?*, OECD Regional Development Working Papers, 2015/1. A Roma il peso degli abitanti nella periferia extra GRA e nella periferia anulare è circa il 40% del totale della popolazione (cfr. mapparoma.blogspot.com)

⁶⁹ Bernardo Secchi, *La città del ventesimo secolo*, Bari Laterza 2005, pag 39

⁷⁰ Si veda M. Pietrolucci, *Verso la realizzazione delle microcittà di Roma*, Skira, Ginevra-Milano, 2016

⁷¹ Secondo Tocci non basterebbero 20 miliardi di infrastrutture per risolvere il problema del traffico nella periferia extraanulare.

idonee a sostenerle e che potrebbe esservi trasferite?

IV.6 A cavallo tra problemi sociali e sviluppo economico c'è la questione della criminalità e della sicurezza.

Sono fenomeni diversi. In materia di criminalità organizzata e di corruzione vi è stata una lunga stagione della “tendenza alla negazione” che ha caratterizzato sia l’atteggiamento della società civile che quello delle autorità si va forse esaurendo: il riconoscimento giudiziario della gravità della situazione, come testimonia il processo di Mafia Capitale, sembra in via di consolidamento. Altre grandi città hanno attraversato periodi in cui la criminalità era diffusa e il contenimento, se non la sconfitta, del fenomeno sono state alla base del rilancio di quelle città. Si tratta di una battaglia decisiva anche per lo sviluppo di Roma, il cui esito però deve scontare il problema sistemico dell’inefficienza della nostra giustizia.

In materia di sicurezza invece vi è stata la tendenza opposta da parte della politica: non negare il fenomeno ma anzi ricorrere ad interventi politici di tipo simbolico (i vari “Patti per Roma sicura” firmati di volta in volta con il governo) che evocano retoricamente lo slogan della tolleranza zero ma il cui vero obiettivo è il consenso elettorale.

La situazione si presenta però critica: ci sono angoli della città che costituiscono vere e proprie zone franche. Le cause del fallimento a riportare sotto il controllo della legge alcune aree vanno individuate nella scarsità di risorse investite, sia finanziarie sia istituzionali assolutamente inadeguate a fronteggiare la crescita dei comportamenti illegali. Solo per un breve periodo Roma e gli altri comuni del Lazio si sono potuti avvalere di finanziamenti grazie ai bandi per la sicurezza urbana dell’assessorato alla sicurezza della Regione Lazio. Ancora più insufficienti le risorse amministrative, in quanto la definizione delle policies e la gestione dei problemi della sicurezza sono rimaste confinate nell’ufficio “Roma sicura” e nel relativo assessorato, venendo poco o per nulla condivise dagli altri assessorati.⁷²

Non è chiaro, per lo meno a chi scrive, come sia possibile recuperare - si tratta comunque di competenze che sono anche della Prefettura – questo gap tra domanda di ripristino della legalità e risorse disponibili. Anche in questo campo, così rilevante nelle sensibilità e nella percezione dei cittadini mi pare manchi una discussione documentata su quali politiche pubbliche possano essere adottate.

IV.7 “Garantire la vita civile del più gran numero di cittadini” come invoca il manifesto, già citato, *How to build a fairer city*, richiede anche un riesame dell’organizzazione dei servizi di trasporto e dei rifiuti.

La frammentazione urbana invita ad una riflessione sul disegno di mercato per sostenere lo sviluppo infrastrutturale del trasporto pubblico e della gestione dei rifiuti. Quello centralistico, basato sulle grandi municipalizzate, ha mostrato tutti i suoi limiti. E’ infatti portatore di un fortissimo conflitto d’interesse: l’azionista delle municipalizzate (il sindaco) viene eletto anche dai dipendenti delle stesse municipalizzate. E si tratta di una *constituency*

⁷² F. Battistelli, M.G. Galantino e G. Ricotta, *La sicurezza urbana e la questione Roma*, in *Politiche Urbane per Roma – Le sfide di una Capitale debole* a cura di E. D’Albergo e D. De Leo. Sapienza Università Editrice, Roma 2018.

elettorale non trascurabile (24.000 elettori) e con un interesse molto concentrato quindi in grado di far valere i propri interessi molto efficacemente. Bisogna spezzare questo legame, anche se, ovviamente, i sindacati sono contrari.⁷³

In questa prospettiva, il quesito referendario sul trasporto locale lanciato nel novembre 2018 dai radicali rispondeva ad una logica innovativa nell'organizzazione del servizio, che puntava a replicare l'esperienza di altre grandi città europee e poneva le premesse per una minore politicizzazione della gestione del personale.

Nella gestione dei rifiuti, il problema organizzativo è forse meno rilevante, anche se una separazione della funzione della pulizia delle strade (il cosiddetto spazzamento) piuttosto che della raccolta potrebbe andare nella direzione di un alleggerimento della presenza pubblica diretta. In questo settore il problema decisivo è rappresentato dall'ostilità agli impianti di trattamento da parte della cittadinanza interessata dalla localizzazione degli impianti, ostilità assecondata se non incoraggiata dalle diverse forze politiche che hanno guidato la Regione e il Comune invece di essere governata attraverso adeguate forme partecipative.⁷⁴ Ostilità particolarmente accentuata nel caso del termovalorizzatore che rappresenterebbe invece condizione necessaria anche se non sufficiente per la soluzione del problema dei rifiuti a Roma.⁷⁵

Nelle due municipalizzate per migliorare il servizio bisognerebbe lavorare anche su procedure di gara, trasparenza, contratti di servizio con budget e criteri di *accountability*

⁷³ Si è argomentato (Tocci, 2015) che, nell'ipotesi di una nuova articolazione dei poteri locali (su cui mi soffermerò successivamente) la separazione tra proprietà e regolazione, affidando la prima alla Regione capitale e la seconda ai Comuni metropolitani, potrebbe essere una soluzione. Non ne sono convinto: non è funzionale a spezzare il legame tra proprietà e dipendenti-elettori, rischia di moltiplicare contratti di servizio e loro verifica.

⁷⁴ Una storia che ricostruisca come si sia arrivati alle criticità e al sottodimensionamento dell'impiantistica nel trattamento dei rifiuti deve essere ancora scritta. Per limitarsi all'ultimo ventennio (ma spunti di interesse, ancorché di parte, sono contenuti nella lunga intervista di Stefano Cingolani a Manlio Cerroni ne *Il Foglio* dell'11 agosto 2019) e secondo quanto affermato, in una intervista di qualche tempo fa Silvano Moffa, presidente della provincia di Roma dal 1998 al 2003 ricorda che nel 1999, "non esisteva un piano rifiuti. (...) il famoso giudice Amendola ci mandò una lettera dicendo che Malagrotta presentava delle irregolarità. E insomma bisognava intervenire, sostituire la discarica, prevedere, costruire alternative. Ma nessuno si muoveva. Cerroni (il proprietario della discarica di Malagrotta *nda*) non aveva nessun interesse a favorirle, le alternative al suo business. Ricordo che predisposi un piano provinciale che prevedeva la costruzione di un termovalorizzatore. Arrivammo alla vigilia del Giubileo, quello del 2000, governo D'Alema. Rutelli e Badaloni incontrarono D'Alema a Palazzo Chigi, e chiesero il commissariamento. Mi tolsero i poteri e annullarono il mio piano rifiuti. Magicamente aveva vinto Cerroni " in *Roma senza sangue*, di S. Merlo, "Il Foglio", 29 ottobre 2015. Più recentemente, Giovanni Hermanin, assessore regionale all'ambiente alla fine degli anni novanta, attribuisce all'opposizione di Rifondazione comunista, ai tempi della giunta Veltroni, e all'inchiesta della magistratura romana (in cui fu coinvolto anche Cerroni, e conclusasi di recente con l'assoluzione di tutti gli imputati "perché il fatto non sussiste") la mancata costruzione del termovalorizzatore (si veda *Dove si arriva se chi governa non decide* in "Astrolabio, Amici della terra," 19 marzo 2019). La conseguenza del sottodimensionamento dell'impiantistica, è che la via scelta negli ultimi anni sia a livello regionale sia comunale, sia quella più recente dalla giunta Raggi, di promuovere la raccolta differenziata dei rifiuti urbani senza però offrire possibilità di sbocco per il trattamento di milioni di tonnellate all'anno di questi rifiuti, si è rivelata una politica utopistica e costosa; né è stata realizzata la costruzione di piccoli impianti di compostaggio nella speranza, rivelatasi, infondata di ottenere il consenso delle popolazioni (cfr. D. Fortini e N. Ramazzini *La raccolta differenziata*, Roma, Ediesse, 2015).

⁷⁵ Si veda C. Testa, *Per liberare Roma dalla spazzatura basterebbero i termovalorizzatori* in MF del 12 luglio 2019

chiari. Un'opera di educazione dei cittadini, con sanzioni chiare ed efficaci per chi non rispetta le norme⁷⁶ ma anche con processi di partecipazione, “spinte gentili” all'uso del mezzo pubblico e al rispetto del decoro urbano appaiono altri fattori decisivi. Un programma vasto, da mettere a punto nell'implementazione, ma decisivo per migliorare la vita nella Capitale.

IV.8 La gravità dei problemi – ad iniziare da quello delle infrastrutture - rende impossibile una soluzione senza un intervento di finanza straordinaria da parte dello Stato centrale. Questo però non deve nascondere altri aspetti critici della gestione delle finanze che, senza entrare nella controversa questione del debito, affliggono la Capitale. Due sono gli aspetti, qui appena abbozzati: il primo riguarda i criteri di allocazione dei fondi perequativi; l'altro l'efficienza della spesa.

Roma spende 1540 euro per abitante (spese correnti, bilancio 2017) contro i 1983 di Milano e i 1137 di Napoli. Queste differenze risiedono nella diversa capacità fiscale dei Comuni: Roma ha entrate tributarie fiscali per 970 € per abitante contro i 1470 di Milano; i fondi perequativi lasciano questa differenza rispetto al capoluogo lombardo sostanzialmente inalterata. Cioè...non perequano. Né questa situazione appare destinata a modificarsi, considerato che il sistema dei costi standard determina una sostanziale conferma dello status quo nell'attribuzione delle risorse finanziarie ai Comuni.⁷⁷ Il che solleva, mi pare, un rilevante problema che non riguarda soltanto Roma.

Ma c'è anche un problema di efficienza: l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani ha costruito un indicatore basato sul confronto tra un indicatore di spesa e un indicatore di offerta di servizi.⁷⁸ E Roma risulta in 32 posizione su 52 comuni esaminati ad indicare ampi spazi per un efficientamento.

L'intervento straordinario da parte dello Stato centrale è reso scarsamente probabile sia dalla nota critica situazione delle finanze pubbliche nazionali sia dal fatto che il consenso su un eventuale concorso finanziario da parte della collettività nazionale appare a dir poco scarso. Non aiuta il fatto che il valore simbolico di Roma come capitale del paese, già discusso fin dalle origini, si è di molto e in misura crescente indebolito nelle ultime decadi. Vedremo se questa tendenza potrà invertirsi ma è lecito nutrire qualche dubbio. Aiuterebbe la preparazione di progetti infrastrutturali accurati, piuttosto che la richiesta di stanziamenti non finalizzati a progetti che abbiano già superato i diversi vagli necessari.

⁷⁶ Anche se questa non può essere disgiunta da un miglioramento del servizio: l'esperienza di Napoli del sistema sanzionatorio per chi abbandonava la spazzatura in strada, in assenza di quel miglioramento, si è rivelata ovviamente inefficace.

⁷⁷ si veda *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni* di E.Marchionni, C.Pollastri e A. Zanardi, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Nota n.1 gennaio 2017.

⁷⁸ L'indicatore di spesa ci dice di quanto la spesa di un comune differisce dalla spesa “standard” (o fabbisogno standard) che un comune con certe caratteristiche dovrebbe avere. L'osservazione di una spesa superiore allo standard non indica necessariamente una inefficienza. La spesa potrebbe essere maggiore dello standard perché il comune offre una maggiore quantità di servizi. Cf. A. Banfi, *L'efficienza dei comuni nelle regioni a statuto ordinario*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, scaricabile dal sito dell'Osservatorio.

IV.9 Una maggiore efficienza della macchina pubblica passa anche per una revisione degli assetti istituzionali. Quelli attuali sono causa di disfunzioni molteplici già messe in luce dalla discussione.⁷⁹ In primo luogo per il bilancio: Roma è assoggettata alle medesime regole degli altri novemila comuni italiani. Di conseguenza i fondi dello Stato passano attraverso il bilancio della Regione, il che in passato ha causato non pochi problemi di liquidità al Comune. Infatti, il peso delle finanze della capitale sul bilancio della Regione Lazio, ben maggiore rispetto a quello degli altri capoluoghi regionali nelle rispettive regioni, di fatto conferisce un potere eccessivo al governatore della Regione Lazio. Ne risulta accresciuta, dato anche il rilievo politico della capitale, la possibilità di “relazioni non cooperative” – oscillanti tra subalternità e interdizione⁸⁰ - tra sindaco e governatore con effetti negativi per il funzionamento della città. La difficoltà di queste relazioni risulta verosimilmente accresciuta dalla costituzione della Città metropolitana che attribuisce al sindaco della Capitale compiti di rappresentanza dei comuni dell’hinterland.

Ma in quale direzione dovrebbe andare l’intervento istituzionale? E quali settori dovrebbe interessare? Una nuova articolazione dei poteri locali o invece un accentramento verso i livelli superiori dell’amministrazione dello Stato?

Alla prima soluzione si richiama la proposta di abolizione del Comune - “istituzione troppo grande e troppo piccola” – di rafforzamento della Città Metropolitana e di trasformazione dei municipi in Comuni o, in versione più radicale, l’ipotesi di attribuzione alla Città Metropolitana dei poteri della “Regione Capitale”. La seconda, quella dell’accentramento, per quanto mi consta appena abbozzata, prevede di riconoscere al sindaco di Roma (elettivo) il rango di ministro e il conseguente affidamento di almeno parte delle competenze ad una burocrazia statale.⁸¹ I recenti impegni del nuovo governo sulla riforma dello statuto della Città metropolitana potrebbero accelerare la modifica istituzionale e renderla meno remota.

La nuova articolazione dei poteri locali quali settori dell’intervento pubblico dovrebbe interessare? E come riorganizzare la spartizione delle competenze tra la macchina comunale e le agenzie e come “Risorse per Roma”?⁸² La calibratura di questi aspetti mi sembra decisiva e risulta carente, se non assente, una discussione argomentata, da affidare a esperti

⁷⁹ Si vedano tra gli altri Causi, op. cit., e W.Tocci, *Roma non si piange una capitale coloniale*, goWare, Firenze, 2015

⁸⁰ Tocci, 2015, op. cit.

⁸¹ Le due ipotesi sono avanzate rispettivamente in W. Tocci, *I sentieri interrotti di Roma capitale* in *Roma altrimenti* a cura di G. Caudo, Roma edizioni conversazioni su Roma, 2017 e G. Dettori, *Una questione capitale: Roma rifiutata* in “Limes”, 2, 2019. Come noto l’art. 114 della Costituzione prevede che la legge disciplini l’ordinamento della Capitale. Previsione che ad oggi è rimasta lettera morta. Nella XVII legislatura sono state presentate proposte per trasferire senza passaggi intermedi attraverso il bilancio regionale i fondi destinati alla Capitale (cfr. Causi, 2018, op.cit). E si arrivò ad un testo che individuava funzioni che Stato e Regione potevano delegare a Roma Capitale. Secondo il costituzionalista Caravita l’ipotesi di Roma città regione sarebbe difficilmente praticabile per l’effetto di ridimensionamento sulla Regione Lazio. (Si veda l’intervista a Beniamino Caravita, *Raggi punta tutto su Conte: poteri speciali a Roma*, “Il Foglio” del 12 settembre 2019). Non mi sembra un’obiezione decisiva, considerato che anche senza Roma il Lazio sarebbe una regione di dimensioni non inferiori ad altre.

⁸² Per una efficace analisi della involuzione del ruolo delle agenzie del Comune di Roma rispetto al disegno originario vedi W. Tocci *Roma – Non si piange su una città coloniale*, GoWare, Firenze 2015

della materia, sui pro e i contro delle diverse soluzioni. Il rischio di una valutazione tutta politica, dove il fattore decisivo è solo a chi si ridistribuisce il potere, è evidente. La riforma degli assetti istituzionali va finalizzata ad offrire servizi migliori ai cittadini ma anche a rafforzare l'amministrazione. Le pagine del libro di Sabella⁸³, il magistrato assessore per la legalità nella giunta Marino, sulla incapacità/nolontà di organizzare le gare e sull'esercizio discrezionale del potere burocratico da parte dell'amministrazione comunale sottolineano un'attitudine e una cultura amministrativa assai preoccupanti. Non giova l'eccesso di normazione a livello nazionale che produce incertezza e burocratizzazione. Se l'amministrazione è debole, è difficile che possa implementare le riforme di cui la città ha bisogno né svolgere quei compiti di controllo e monitoraggio che un coinvolgimento dei privati – a cui è impensabile rinunciare totalmente – richiede; e le vicende delle opere di urbanizzazione a carico dei privati non concluse e ancor di più quelle di Mafia Capitale stanno lì a ricordarcelo.

Ci vuole un'amministrazione efficiente ed onesta. Senza una potente opera di riqualificazione dell'amministrazione comunale non si va da nessuna parte. L'intervento istituzionale prima citato potrebbe essere l'occasione per realizzare anche il cambiamento amministrativo. Un ostacolo da non sottovalutare è rappresentato dal fatto che la rifondazione della macchina amministrativa dovrebbe confrontarsi con un grande bacino elettorale, rappresentato dai dipendenti comunali di cui sarebbe difficile ottenere il consenso.

IV.10 Possiamo essere ottimisti sul futuro di Roma? Nella risposta a questa domanda non si può ignorare che la crisi di Roma, che è anche crisi della sua capacità di essere capitale, si colloca in una fase storica in cui l'idea risorgimentale dello stato unitario è da tempo in crisi e le spinte centrifughe sono forti e crescenti. La speranza dei padri fondatori del Risorgimento che Roma divenisse capitale – cioè “il luogo dove vengono elaborati e presentati i modelli di comportamento per l'intera nazione” (Moravia, 1975, pag. 8) – da tempo non si è realizzata. Anzi la distanza rispetto a realtà urbane più virtuose sembra essere aumentata. E adesso - in epoca di autonomie regionali differenziate, di divaricazioni apparentemente irreversibili nella crescita economica tra Nord e Sud – la possibilità che il resto del Paese possa concorrere per recuperare il ruolo di Roma, per risolvere una nuova “questione romana”, appare piuttosto remota. Il che implica che la città dovrebbe trovare in sé le energie necessarie per la sua rinascita, o quanto meno per arrestarne il declino, e convincere il resto della comunità nazionale di un impegno nuovo ed effettivo.

D'altra parte, l'esperienza delle tre sindacature “felici” indica che Roma per iniziare a risolvere i suoi problemi ha bisogno di essere alimentata da stagioni politiche ed ideali a livello nazionale “alte”, di svolta. Queste si sono riflesse nella nomina dei sindaci innovatori, di “cambiamento” come si usa dire oggi, frutto dello spirito del loro “tempo politico”: così è stato per Nathan, nell'epoca giolittiana, così per Petroselli, nel clima dei governi di unità nazionale, così per Rutelli nel punto di svolta, carico di speranze,

⁸³ A. Sabella, *Capitale infetta: si può liberare Roma da Mafia e corruzione?* Milano, Rizzoli, 2016

rappresentato dalle prime elezioni dirette dei sindaci e dal tramonto della Prima Repubblica. Sindaci che sono stati anche l'espressione di una discontinuità, pur rivelatasi transitoria, delle forze produttive della città.

Purtroppo, ma qui sono viziato dalle mie premesse di valore, non mi pare che stagioni simili siano all'orizzonte della politica nazionale.

Resta la speranza che lo stato di grave e perdurante prostrazione della Capitale produca una convergenza di forze e persone di diversa estrazione culturale e professionale con la rinuncia agli spiriti identitari e alle recriminazioni sulle colpe del passato più o meno recente: una sorta di "partito della città", l'inizio di una nuova fase della vita politica di Roma.