

ROMA – *reset*

Una terapia contro il dissesto

di
Gianfranco Polillo

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 57

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

Lilli Casano

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

Emmanuele Massagli

Flavia Pasquini

Pierluigi Rausei

Francesco Seghezzi (*direttore ADAPT University Press*)

Silvia Spattini

Francesca Sperotti

Davide Venturi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Francesco Nespoli

Lavinia Serrani

ROMA – *reset*

Una terapia contro il dissesto

di

Gianfranco Polillo

ISBN 978-88-98652-64-8

© 2016 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

INDICE

Capitolo 1 – <i>Ieri ed oggi</i>	1
Capitolo 2 – <i>Il gigante addormentato</i>	11
Capitolo 3 – <i>Un popolo di tartassati</i>	21
Capitolo 4 – <i>Solo spesa corrente: gli investimenti che mancano</i>	31
Capitolo 5 – <i>Il grande debito</i>	41
Capitolo 6 – <i>I conti che non tornano</i>	49
Capitolo 7 – <i>L’esercito in rotta dei dipendenti comunali</i>	61
Capitolo 8 – <i>La galassia delle “municipali” in crisi</i>	71
Capitolo 9 – <i>L’Europa che ci guarda e non capisce</i>	83
Conclusioni – <i>Una nuova voglia di futuro</i>	95

Capitolo 1

Ieri ed oggi

Il principale difetto dei romani? Difficile rispondere. La cinematografia ne ha scandagliato limiti ed atteggiamenti grotteschi. Da Alberto Sordi a Carlo Verdone: tanto per citare intere generazioni di attori. Abulia, cinismo, cialtroneria, infingardaggine: chi più ne ha più ne metta. La Lega Nord di una volta, su questi stereotipi, ha costruito un'intera prospettiva politica: separatismo e "Roma ladrona". Immagine che, ancora oggi, di fronte al dilagare di un malaffare, che non riguarda, però, solo la città eterna, ha una sua indubbia suggestione. Soprattutto nel corso di una campagna elettorale in cui il dato del reale – vale a dire i problemi veri di Roma – sono volutamente ignorati. Tutti parlano, naturalmente, delle buche da riempire, delle strade da asfaltare, dell'immondizia o dei topi che circolano indisturbati. Ma nessuno si pone il problema più serio: perché siamo giunti al punto in cui siamo? Di chi sono, soprattutto, le responsabilità?

La risposta è talmente semplice, da risultare disarmante. Il peccato principale non è solo di chi, in tutti questi anni, ha governato la città. Le responsabilità principali sono, soprattutto, dei romani stessi. Della loro scarsa coscienza di sé. O preferite di quella "falsa coscienza" di cui discuteva il vecchio Marx insieme ad Engels. In quella lettera del 1893 a Franz Mehring: in cui quest'ultimo si interrogava su quello estraniamento nel percepire la realtà dovuta alla circostanza che "le vere forze motrici" che la dominano "restano sconosciute". Ed ecco allora le rappresentazioni che riflettono solo una parte di quella realtà. Il mito della "Grande Bellezza": ambiente che fa da sfondo solo ad un ceto ristretto. Oppure la "Suburra" che fa capolino nelle vicende di Mafia-Capitale. Quasi a perpetuare quello che fu un antico modello della Città eterna. Grandi palazzi nobiliari inseriti in un contesto di disgregazione dove il popolino imprecava contro nobili e cardinali. Spicchi semplificati della moderna complessità i cui aspetti essenziali sfuggono alla comune percezione.

Per chi pensa che i romani – compresi i cittadini della Capitale – siano tutti come Oreste Jacovacci, il soldato interpretato da Alberto Sordi nella “Grande guerra” è tempo di ricredersi. Quell’apparente tragica furbizia, visti gli esiti del film, è solo un piccolo (auto)inganno. Quella presunta scaltrezza deve, invece, cedere il passo ad una realtà molto meno edificante. Come vedremo nel dettaglio, gli abitanti della Capitale sono i più tartassati d’Italia. Vittime di un erario rapace avendo solo in cambio servizi scadenti. Mantengono un socialismo municipale per avere come ritorno strade dissestate, una macchina amministrativa senza né capo né coda. Sprechi dissennati, una pleora di dipendenti mortificati e sfiduciati. Sindacati agguerriti, pronti a scendere in lotta per difendere privilegi senza fondamento. Credono di vivere in una capitale europea ed invece sono solo gli abitanti di un semplice capoluogo di regione. Quella porta spalancata verso il Mezzogiorno, che rende le vecchie capitali della storia d’Italia – Firenze o Torino – orizzonti irraggiungibili. Roma capitale, come si legge sulla fiancata delle auto della polizia locale, è solo uno slogan senza fondamento. Il sindaco di Roma, per legge, dovrebbe avere qualche potere in più. Ma fate il confronto con il Borgomastro di Berlino, il Maire di Parigi, il Mayor di Londra, o l’Alcalde di Madrid e vedrete le differenze. Un altro mondo. Che con Roma non ha alcun punto di contatto. La verità è che Roma è solo la capitale improbabile dello “Stato-Nazione” che non c’è. Quel che manca veramente agli italiani. Alle spalle una storia complessa. La lunga cesura della “guerra fredda”. Quando la capitale vera di una grande parte degli italiani era altrove: oltre il Danubio. Lì era la patria del socialismo. E quindi la Nazione poteva esistere solo come quell’elemento residuale che non doveva turbare i grandi equilibri del dopo Yalta. Quel difficile bilanciamento ebbe come punto di caduta un Governo debole, con un Presidente del Consiglio, senza poteri effettivi. Sempre subordinato a quella “centralità del Parlamento” – come allora si diceva – che doveva condizionarne poteri ed azione politica. Proprio al fine di evitare che i rapporti di forza interni non fossero più in sintonia con quell’accordo spartitorio. Una Nazione così non aveva bisogno di una vera e propria capitale. Roma poteva rimanere quella straordinaria bellezza che la storia aveva tramandato; ma quanto ad introdurre il benché minimo elemento di modernità: nemmeno a pensarne.

Quella del 1948 non è mai stata la “Costituzione più bella del mondo”. Fu un compromesso destinato a governare uno *status quo* imposto dalla logica ferrea di un mondo diviso in blocchi contrapposti. Dove nessuna delle forze in campo poteva, alla fine, prevalere. Fu, indubbiamente, riconquista delle libertà da tempo perdute, ma quella fu una dimensione, necessaria, e tuttavia

insufficiente per aggredire alla radice i nodi antichi di una storia non sempre benigna. A partire dal mancato sviluppo del Mezzogiorno. Terra in cui la Mafia – cosa che ancora oggi è dimenticata – era stata una delle forze che aveva contribuito ad organizzare lo sbarco degli Alleati, nella lotta contro il nazifascismo. Rispetto al passato regime, la Costituzione introdusse elementi di continuità e di discontinuità. Vi fu continuità nel modo di organizzarsi delle nuove forze politiche. E lo stesso si verificò nel campo della politica economica. Il partito di massa, voluto da Palmiro Togliatti, rappresentò una rottura con gli schemi leninisti, recuperando in toto l'esperienza del vecchio partito fascista. Una grande organizzazione di popolo, con i suoi riti e le sue giaculatorie. Dalla festa del littorio alle grandi celebrazioni liturgiche. Bandiere al vento ed ostentazione della forza derivante dal consenso dei propri militanti.

La struttura di comando dell'economia pubblica – dall'IRI alle banche – rimase integra. Anzi fu potenziata dalla nascita di nuove strutture: l'Eni, la nazionalizzazione dell'energia elettrica, l'Efim, la crescita abnorme della burocrazia centrale prima e, successivamente, di quella locale, con l'avvento delle Regioni e via dicendo. Innovazioni che contribuirono ad alterare i rigidi parametri organizzativi del tempo andato. Quando tutto era regimentato dallo Stato centrale, che non esisteva, nella fase del "mussolinismo", a controllare lo stesso partito fascista, alla caccia delle possibili frange dissidenti. Da un assetto fortemente gerarchizzato si passò ad un democraticismo informale. Diritti senza il corrispettivo di doveri: mancanza che oggi, una personalità come Luciano Violante, denuncia con vigore. Seppure postumo. Mentre il sindacalismo dilagava trasformando aziende, strutture produttive, la scuola in aggregati informi. Sempre più lontani dagli standard internazionali e dalla loro intrinseca razionalità. Operazioni, allora, possibili per via dell'assoluto controllo delle leve della politica economica, su basi nazionali – dalla finanza pubblica, al cambio e alla moneta – prerogativa esclusiva del Governo, con il supporto attivo della Banca d'Italia. E della contestuale marginalità del mercato.

La vera discontinuità fu nella concezione dello Stato. La sua eclisse segnò il vero tratto distintivo. Certo: l'Italia usciva sconfitta da una guerra rovinosa. C'era un passato imperialista, per quanto straccione, da dimenticare. Ma le altre vittime di quella immane tragedia – come il Giappone o la Germania – non gettarono il bambino con l'acqua sporca. Ne seppero preservare le basi. Così, quando la storia ritrovò un orizzonte diverso, fu facile recuperare il terreno perduto. E riportare la Nazione lungo un sentiero solo deviato. Differenze che oggi si vedono nei grandi equilibri internazionali. Non è certo

un caso se la Germania domina la scena europea. Se il Giappone – povero di materie prime come l'Italia – ha saputo dare un impulso straordinario al suo sviluppo economico. Se è riuscito a dominare l'intera area del sud-est asiatico, contagiando alla fine quel gigante addormentato ch'era la stessa Cina. Se Tokio, come vedremo meglio, è classificata come *Ville-Monde*. Un parallelismo tra questi due distinti domini – quello europeo e quello asiatico – che dovrebbe indurre alla riflessione.

Fatti, quelli a cui abbiamo accennato, che rappresentano i dati di contesto, che spiegano la crisi di Roma, come capitale di quello “Stato-Nazione” che non c'è. Del resto, basta rivolgere lo sguardo al passato, per vedere come, nella storia italiana, questa “parentesi” sia stata un'eccezione. Senza andare troppo a ritroso nel tempo – il Risorgimento – la Roma imperiale dell'epoca fascista ne è la dimostrazione. Gli interventi di allora sul suo tessuto urbanistico, solo per richiamare un dato, rappresentano, ancora oggi, uno di quei piccoli polmoni che consentono alla città di potersi muovere e vivere, pur con mille difficoltà. È bastato, infatti, che il sindaco Ignazio Marino, chiudesse un tratto di Via dei Fori imperiali, per gettare nel caos tutta la logistica della capitale. Determinando la reazione, più che giustificata, dei suoi concittadini e l'inizio di quel declino di consensi che avrebbe portato rapidamente alla fine della sua esperienza amministrativa.

Ebbene quel piano regolatore – quello del 1931, poi confluito, almeno in parte, nella variante generale del 1942 – ancora oggi rappresenta forse l'unico tentativo di dare un effettivo governo urbano alla città. Gli sventramenti realizzati – le demolizioni intorno all'Augusteo, a Corso Rinascimento, la via del Mare alle pendici del Campidoglio, l'attuale Via dei Fori imperiali – erano in sintonia con quanto già avvenuto nelle altre grandi capitali europee. Si pensi solo alla Parigi haussmanniana, con i suoi grandi viali edificati nella seconda metà dell'Ottocento dal prefetto Haussmann, per volere di Napoleone III. Le scelte del regime fascista erano, inoltre, in continuità con quanto avvenuto in passato. Nella Roma liberale, i precedenti piani regolatori avevano cambiato il volto della Roma papalina. Già nel piano regolatore del 1873 erano iniziate le grandi demolizioni che dovevano fare spazio ai collegamenti stradali tra i diversi quartieri della città. I nomi sono ancora quelli scritti sulle targhe toponomastiche: Corso Vittorio, Via delle Muratte, Via Tomacelli, Via del Tritone, Via Arenula, Via Cavour, alcuni tratti del Lungotevere.

L'ispirazione era quella indicata dall'ing. Viviani, allora responsabile dell'Ufficio d'Arte Comunale (il responsabile dell'urbanistica), la struttura preposta alla redazione del piano. I sistemi stradali progettati dovevano rendere “permeabile” la città storica, allora costituita da un “intricato labirinto

di anguste vie”. Occorreva, pertanto, costruire delle grandi arterie longitudinali per collegare il centro cittadino con il suo hinterland: i rioni di Monti e di Trastevere. Il reticolo doveva essere completato da strade di carattere secondario. Ed ecco, allora, che Via dei Serpenti veniva prolungata fino al Colosseo. L’attuale Via degli Annibaldi. Il Celio, a sua volta, era connesso attraverso lo “stradone di S. Gregorio e per la Via di S. Paolo rettificata” (l’attuale Via Aventino) al “quartiere industriale di Testaccio”. Nel grande triangolo, compreso tra Porta San Paolo, via Marmorata e piazza Albania (l’attuale parco della Resistenza) dovevano sorgere quegli edifici che, ancora oggi, rappresentano uno delle parti più nobili della Capitale. Si formerà, così, quel grande spazio, in cui verrà edificato, negli anni Trenta, l’edificio delle poste. Progettato dagli architetti Libera e De Renzi, rimane un piccolo monumento al razionalismo architettonico che fu uno dei fondamenti culturali del regime fascista. Intanto iniziava la costruzione dei “muraglioni” di Lungotevere, per imbrigliare le acque del fiume. Comportarono la distruzione di molteplici edifici per creare i due corridoi sulle opposte rive, che ancora oggi rappresentano una delle principali vie di scorrimento tra il nord ed il sud della città. L’opera fu completata con grandi ponti, ad imitazione di Parigi. Comunque, un’impresa quasi ciclopica, con i lavori che iniziarono nel 1878 e si prolungarono fino al 1926.

Il passaggio da una città semplicemente moderna ad un’imperiale si ebbe solo a partire dagli anni Venti, con la Variante generale del 1925-26. Se nel piano del 1883 si guardava poco alla Parigi di Haussmann, alla Barcellona di Cerda, o alla Vienna del Ring con quello del 1931 l’ottica scelta fu quella della celebrazione di un regime. La costruzione di una Capitale che non doveva aver nulla da invidiare al resto del Mondo. Quella, per di più, era la Terza Roma di cui non solo i romani, ma tutti gli italiani, dovevano sentirsi fieri. Nella perenne esaltazione dei fasti del Regime. Intento propagandistico più chiaro del sole. I visitatori che giungevano a Roma dalle grandi strade consolari di Via Cassia o di Via Flaminia la prima cosa che incontravano era il Foro Mussolini. Quel complesso sportivo – il Foro Italico – la cui costruzione, curata dall’architetto Enrico Del Debbio, ancora oggi domina il panorama. Con quella stele, in marmo di Carrara, alta 17,5 metri, con al centro la scritta “Mussolini dux”, che domina il ponte Duca d’Aosta. Quella scritta che recentemente Laura Boldrini, Presidente della Camera dei Deputati, nell’indifferenza generale, ha proposto di cancellare. Il complesso fu inaugurato nel 1932, ma completato solo negli anni Cinquanta. Corredato da grandi statue, che circondano gli spalti dello Stadio dei Marmi fossero donate da tutte le provincie di allora. Insomma: Roma era la Capitale dello Stato alla quale le altre città d’Italia si inchinavano.

Che in tutto ciò vi fosse la “ferrea” volontà del Duce è dimostrato dal fatto che volle, egli stesso, firmare il piano regolatore. A dimostrazione di quanto il Presidente del Consiglio di allora considerasse prioritario interessarsi direttamente della Capitale d’Italia. In ciò supportato da un’amministrazione comunale tutt’altro che silente.

C’è un episodio che la storiografia antifascista tende a far dimenticare. Ed è quello della nascita dell’Eur. Doveva essere la sede dell’esposizione universale. Pensato, fin dalla metà degli anni Trenta, per celebrare il ventennale della marcia su Roma, fu collocato oltre il perimetro urbano per indicare la possibile via di sviluppo di Roma verso il mare. Scritta che ancora riecheggia sul “Colosseo quadrato”, altro esempio dell’architettura metafisica. Doveva essere realizzato per ospitare una grande manifestazione internazionale, replicando le innumerevoli iniziative che si erano svolte, negli anni precedenti, in numerose città europee e non solo. L’idea del Duce era quella di realizzare una struttura provvisoria: da smantellare a festa finita. Al progetto si oppose invece il governatore di Roma, Giuseppe Bottai. Intellettuale ed esponente di primo piano del fascismo, seppure non sempre gradito al Regime, ottenne alla fine che le opere fossero permanenti: quel complesso monumentale, all’insegna del razionalismo, che ancora oggi domina il settore est della città. E che nei successivi, ma mai attuati Piani regolatori, doveva essere uno dei terminali dello SDO: un asse attrezzato che doveva ridisegnare la struttura urbana della Capitale. Operando il decentramento amministrativo delle grandi strutture pubbliche – a partire dai Ministeri – per ridare al centro di una città, ormai decongestionata, la bellezza monumentale ed architettonica di un tempo.

Due elementi contribuirono alla realizzazione di quel progetto, che i successivi eventi bellici bloccarono: la visione di una Capitale che doveva essere l’immagine di uno Stato forte, in grado di competere con il resto dell’Europa, la forza del rappresentante politico della Capitale – il Governatore appunto – capace di poter parlare, da pari a pari, con il Presidente del Consiglio. Fino al punto di contestarne le idee iniziali e spingerlo in una direzione diversa. Ingredienti che spariranno nella Roma democratica ed antifascista. Il prezzo – si dirà – pagato per la riconquista della libertà. Tesi che suona fin troppo giustificazionista. I ritrovati spazi di libertà non erano, infatti, incompatibili, con soluzioni alternative. Com’è avvenuto negli altri Paesi europei e non solo. Forse in Italia gli effetti della “guerra fredda” sono stati più devastanti? Non sembrerebbe. Comunque sia, oggi, fortunatamente, quei momenti sono alle nostre spalle. Ci sono, pertanto, le condizioni per riprendere le fila di un discorso unitario, a proposito della Capitale, che riannodi, con continuità

Risorgimento e Terza Roma, per individuare la strada che, altrimenti, porterebbe all'inevitabile disastro.

È sul rapporto che intercorre tra Stato centrale e classe dirigente locale che occorre tornare a riflettere. Una *élite* che va oltre il gruppo ristretto del personale politico. Il Governo centrale, per mancanza di visione o di interesse ha lasciato la gestione della città nelle mani di amministratori locali che non avevano né la forza, né la volontà di perseguire un qualsiasi disegno. I piani regolatori che si sono susseguiti, all'indomani della Liberazione, altro non sono stati che tante esercitazioni calligrafiche. Ipotesi e disegni. Proposte di buone qualità. Tutte rimaste sulla carta, mentre lo sviluppo effettivo della Capitale avveniva in forma caotica all'insegna della più sfrenata sregolatezza. Con il dominio assoluto di una rendita fondiaria, il più delle volte parcellizzata – i cosiddetti “palazzinari” – che ha rappresentato il lato oscuro della forza del mercato. Situazione venutasi a creare fin dal 1962 con il relativo piano regolatore, le cui contraddizioni condizioneranno quello più recente (2008) e l'ultimo appena licenziato (2015). Quell'elaborazione era durata ben otto anni, tra rimaneggiamenti, rivalità tra le diverse scuole di pensiero e le alterne vicende della congiuntura politica capitolina. Il parto definitivo coincise con la nascita della prima giunta di centro sinistra, guidata dal sindaco Glauco della Porta. E la speranza riformista che l'ingresso dei socialisti nell'area di governo aveva alimentato.

La parola d'ordine del piano regolatore era: decongestionare il centro storico. Per ottenere questo risultato era necessario costruire il Sistema Direzionale Orientale (SDO): un asse attrezzato che dalla Via Salaria doveva giungere fino all'Eur, per unire il nord ed il sud della città. A metà strada tra le mura aureliane e l'attuale Grande raccordo anulare, tutto immerso nel quadrante est: quello più popoloso. Dove, ancora oggi, vive circa il 53% dei romani. Era, infatti, uno SDO e non una semplice arteria per rendere più scorrevole il traffico. Intorno a quest'asse doveva sorgere il centro direzionale (sia pubblico che privato) della Capitale. Ricollocandovi soprattutto i Ministeri, dispersi disordinatamente nei vari quadranti della città. Consentendo ai relativi dipendenti, che già abitavano nei quartieri limitrofi alla SDO, di raggiungere il posto di lavoro, evitando quelle transumanze quotidiane che rendono impossibile il traffico cittadino.

Disegno razionale, quindi. Nuovi quartieri sarebbero dovuti sorgere dopo l'Eur. Roma che tornava ad aprirsi verso il mare, secondo il vecchio slogan dell'epoca fascista. Da qui l'orticaria di molti vecchi dirigenti comunisti. Le previsioni di crescita residenziale per 2 milioni di abitanti erano ripartite in prevalenza (40%) in quel quadrante. Contro il 30% ad est, ed il restante 30%

diviso in parti uguali tra il nord e l'ovest. Il piano sollevò più un entusiasmo. La stessa Camera dei deputati costituì una Commissione Consultiva Urbanistica per sondare la possibilità di trasferire all'Eur la “cittadella della politica”, dopo aver abbandonato le sedi storiche del Parlamento italiano.

Purtroppo quell'ipotesi rimase sulla carta. L'unico risultato tangibile fu la nascita di “Spinaceto”: il quartiere collocato tra la Pontina e la Cristoforo Colombo. Costruito secondo moderne concezioni urbanistiche, sull'uso dello spazio interno, risultò per molti anni incompiuto. I servizi promessi non furono mai attivati. E ben presto assunse la triste tipologia di un quartiere dormitorio, poco servito dai mezzi pubblici e con la metropolitana collocata ben oltre “l'ultimo miglio”. Quando progettarne il prolungamento, in fase di realizzazione delle strutture urbane, sarebbe stata la cosa più naturale, visti i limitati costi di realizzazione e la disponibilità di aree non urbanizzate.

La morte del piano regolatore del 1962 fu causata dalla lentezza e dall'inefficienza della macchina burocratica. Un Comune fin troppo debole ed un Sindaco senza poteri effettivi non avevano le munizioni sufficienti per competere con il dinamismo del mercato. Le nuove costruzioni sorsero come funghi, non risparmiando le aree che dovevano essere destinate a pubblici servizi. Fu, da parte di imprenditori piccoli e grandi, una corsa contro il tempo, prima che la scure dell'esproprio per pubblica utilità si abbattesse sui proprietari delle aree. Scommessa vinta in larga misura. Una volta edificato, fu quasi impossibile per il Comune rientrare in possesso della superficie indispensabile per il tracciato dello SDO. Fu anche un regalo inaspettato per la burocrazia di Stato, tutt'altro che desiderosa di abbandonare i grandi edifici monumentali del centro storico, per insediarsi in periferia. E così lentezze ed incuria spensero ogni vocazione riformista. A dimostrazione che quella “stanza dei bottoni”, come ebbe modo di dire Pietro Nenni, non esisteva, né a Palazzo Chigi. Tanto meno all'ombra della statua di Giulio Cesare.

Quel fallimento produsse nell'architettura complessiva della città di Roma danni irreversibili. Il nuovo piano regolatore – quello del 2008 – somiglia, infatti, ad una dichiarazione di resa. Concezione minimalista e tante parole. Blocco all'espansione urbana, recupero delle aree interne, passaggio da un “organismo monolitico” ad un “sistema policentrico” – come si legge nella relazione al piano regolatore – basato sui 18 municipi che diventano altrettante “città di Roma”. Esaltazione dei vincoli ambientali. Un vagheggiato “nuovo sistema delle infrastrutture per la mobilità”. Quasi a far pensare alla Los Angeles americana, ma senza quel contorno di grandi autostrade che ne costituiscono l'ossatura funzionale. In definitiva: un nuovo grande affresco

che sarebbe difficile non condividere. Se fosse anche sostenibile. Soprattutto realizzabile.

Il suo limite più serio è quello della mancanza delle necessarie risorse. Sia per realizzare le infrastrutture di servizio che per sostenere le “compensazioni”. Vale a dire lo scambio tra i proprietari delle vecchie aree che rinunciano ad edificare in cambio di altri spazi nei “nuovi luoghi della centralità urbana”, che dovrebbero essere serviti da ingenti investimenti pubblici. Notazione non di poco conto per un Comune che ha alle spalle un debito di oltre 25 miliardi di euro – se ne darà conto in seguito – e che, per il 2015, su una spesa complessiva di oltre 4,5 miliardi prevede di destinare solo 236 milioni agli investimenti.

Se si guarda agli anni più recenti, sono, quindi, ben poche le opere effettivamente realizzate, in grado di cambiare volto alla città. Tra queste spicca indubbiamente il Grande raccordo anulare. Il GRA, come viene comunemente definito: dal nome – singolare coincidenza – del direttore generale dell’Anas che lo progettò, agli inizi degli anni Cinquanta. L’Anas era stata costituita con un decreto del Ministro dei lavori pubblici, Giuseppe Romita, nel 1946. Aveva il compito di ricostruire l’intera struttura viaria, distrutta dalla guerra. Più di 20 mila chilometri di strade su cui intervenire. Il rilancio dei lavori pubblici, in quel periodo di crisi, dovevano creare occupazione, secondo il classico schema keynesiano. Il “miracolo economico” di quegli anni rendeva il progetto sostenibile, assicurando le risorse pubbliche necessarie. Il progetto nacque, quindi, con lo spirito giusto. Dal punto di vista urbanistico replicava, su una scala più ampia, l’idea avanzata, nel piano regolatore del 1909, dall’ingegner Edmondo Sanjust di Teulada, esponente dell’aristocrazia sarda, con molteplici incarichi di governo. Era stata sua l’idea di una circonvallazione che decongestionasse il centro della città, posta subito fuori le mura aureliane. Un anello circolare, largo 60 metri e lungo 25 chilometri, corrispondente pressappoco al tracciato della tangenziale est, di Viale del Foro Italico (Via Olimpica) e della Circonvallazione Gianicolense. Rimase per oltre cento anni lettera morta. Poi fu realizzato, seppure parzialmente, a spizzichi e bocconi. La Via Olimpica: nel 1960, in occasione dei relativi giochi. Il tratto Viale Castrense-Ponte Lanciani: nel 1977. La circonvallazione salaria: nel 1990, in occasione dei campionati di calcio. Ed infine il passante di nord-ovest (la galleria Giovanni XXIII): nel 2004. Iniziata da Francesco Rutelli e terminata da Walter Veltroni.

Il GRA fu l’unica struttura viaria concepita con largo anticipo rispetto allo sviluppo urbano della città. Fu resa possibile dalla relativa disponibilità delle aree, tutte immerse nell’agro romano, e quindi non sottoposte a particolari

vincoli, nonché dalle caratteristiche pianeggianti del relativo territorio. L'idea originaria era quella di collegare solamente le grandi vie consolari al fine di evitare che le correnti di traffico nazionale nord-sud confluissero, tutte insieme, verso la città, creando ingorghi insostenibili. Considerata la lunghezza dei tempi necessari alla sua realizzazione, fu un'iniziativa lungimirante. I lavori iniziarono nel 1951 e durarono fino al 1982. Poi, l'anno successivo, iniziò la costruzione della terza corsia, fino a giungere ai giorni nostri. Data in cui il tracciato risulta definitivamente completato. Inutile dire che, all'inizio, fu un'opera controversa. Posta a circa 11 chilometri dal centro della città, con un anello quasi completamente simmetrico, era considerata fuori luogo rispetto alle esigenze logistiche dell'immediato dopo guerra, quando la circolazione automobilistica era quella che era. Non mancarono, naturalmente, i sospetti e le accuse. Comprese quelle di aver voluto favorire gruppi affaristici. Ma, data anche la situazione politica di quegli anni, il progetto fu portato avanti. E ben presto quella che all'inizio sembrava un'inutile opera faraonica, oggi, con un carico di traffico di 58 milioni auto all'anno, si sta già dimostrando inadeguata.

Questo piccolo viaggio negli aspetti più evidenti della crisi romana, ne dimostra la profondità. È il volto meno visibile e scontato. Il cui retroterra esplicativo si ritrova, tuttavia, nei passaggi che hanno segnato l'intera vita nazionale nel susseguirsi dei diversi cicli politici: il Risorgimento, il fascismo ed, infine, le libertà riconquistate. La diversa lungimiranza delle *élite* dirigenti – sia nazionali che locali – ha prodotto una miscela che ha condizionato fortemente lo sviluppo della città. Fino al punto da fargli assumere le sembianze attuali. Un processo degenerativo che ha scavato in profondità, incidendo direttamente sul “senso comune” e l'immaginario collettivo, creando nella coscienza collettiva quella scarsa consapevolezza di sé, di cui si parlava all'inizio. Ed oggi gli stessi abitanti della città ignorano il contesto in cui vivono. Ne subiscono i drammi, ma più difficilmente sono in grado di scorgere oltre la febbre, che ne corrode le strutture, le patologie più profonde. Quando sono queste ultime su cui è necessario intervenire per uscire da un labirinto senza speranza e scorgere il filo rosso di un possibile riscatto.

Capitolo 2

Il gigante addormentato

Roma è il comune più grande d'Italia. La sua superficie è pari a 1.285,3 chilometri quadrati. È grande come l'insieme delle restanti otto città metropolitane, sulle nove previste dalla legge n. 42/2009. Comprende, cioè: Torino, Napoli, Reggio Calabria, Firenze, Milano, Bologna, Genova e Bari. Che, tutte insieme, hanno una superficie pari a circa 1.267 chilometri quadrati. È anche un *unicum*, esclusa Londra, nel panorama europeo. Bisogna, infatti sommare, la dimensione di Vienna, Lisbona, Atene, Amsterdam, Berna, Parigi (nella sua dimensione esclusivamente comunale), Copenaghen, Dublino e Bruxelles per avere una massa critica, più o meno identica: 1.279 chilometri quadrati. Come struttura amministrativa è seconda solo alla grande Londra, con i suoi 1.572 chilometri quadrati. Che la sopravanza di poco più di un 22%. Poca cosa rispetto ai confronti più strabilianti con il resto e dell'insieme considerato.

Sul suo suolo vivono circa 2,89 milioni di abitanti. Vivono relativamente meglio rispetto alle altre capitali europee, avendo a disposizione spazi più ampi in quel contorno agricolo, seppure per molti tratti degradato, che è l'agro romano. Nella classifica europea occupa il quarto posto. Subito dopo Londra con i suoi 8 milioni e mezzo di abitanti, ma anche dopo Berlino e Madrid; verso le quali si registrano differenze più limitate. Discorso a parte merita Parigi, a causa della sua complessa struttura amministrativa. I parigini "veri" sono poco più di 2,2 milioni ed abitano uno spazio pari a 105 chilometri quadrati. Se consideriamo, tuttavia, le *banlieue* – i quartieri satelliti della capitale – il discorso cambia. Se poi estendiamo lo sguardo al progetto, messo in piedi da Nicolas Sarkozy, quando ancora era l'inquilino dell'Eliseo, i numeri si trasformano in taglie gigantesche: la superficie diventa pari a 814 chilometri quadrati – quasi otto volte il territorio comunale – pur rimanendo inferiore alla

dimensione di Roma. In compenso la popolazione cresce a dismisura per assumere, con i suoi 7 milioni di abitanti, la dimensione londinese.

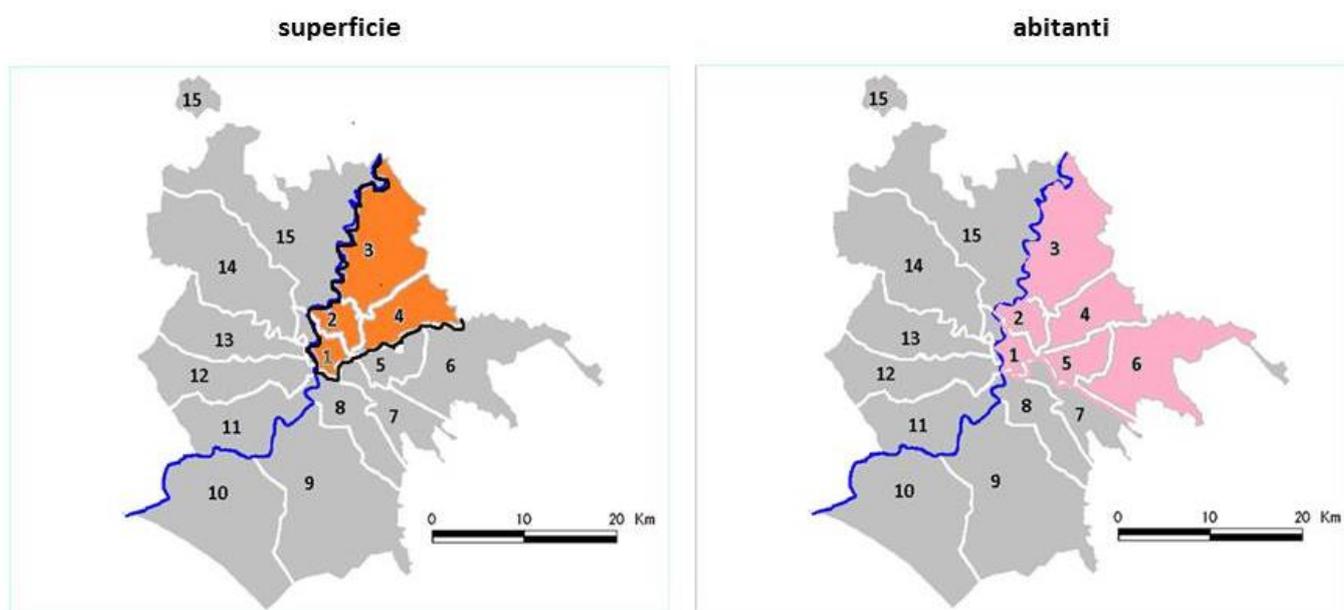
Non tutto il territorio romano, per fortuna, è urbanizzato. Circa il 40% della sua superficie – 517 chilometri quadrati – costituiscono l'agro romano. Rappresenta la riserva verde della Capitale. Fa parte di quella campagna che, nei secoli passati, costituiva la retrovia ed anche la sussistenza della Roma papalina. Un rapporto – quello tra città e campagna – che seppur progressivamente ridottosi, a causa della crescente urbanizzazione, è ancora il riflesso di una storia passata. Agli inizi dell'Ottocento quell'enorme area rurale si estendeva per circa 2000 chilometri quadrati, ma su di essa si esercitava, piena, l'influenza del governo municipale capitolino. Ovviamente sotto le insegne di Papa Re. Il dato va memorizzato. Quando si parlerà del bilancio del Comune di Roma si dovrà vedere se a questa estensione geografica, così rilevante, corrispondono risorse adeguate per la sua manutenzione. Del resto non si tratta di vera e propria campagna. Nel conto sono compresi i grandi polmoni verdi delle ville cittadine – Borghese, Carpegna, Ada e via dicendo – nonché veri e propri parchi regionali (di nome non di fatto visto che sono nella giurisdizione cittadina) e riserve naturali. Come il Parco del Pineto, quello dell'Appia Antica, la riserva naturale di Marcigliana, quella di Decima-Malafede o la grande estensione boschiva del litorale (la Pineta di Castel Fusano). Per non parlare, infine, delle Secche di Tor Paterno: poste a cinque miglia al largo del litorale romano. Un'area marina protetta che rappresenta un'oasi dove è possibile ammirare, con apposite immersioni, una grande varietà di vegetazione marina e moltissime specie ittiche.

Il dramma di quest'immenso patrimonio è dato dai costi di gestione. Per mantenerlo integro è necessario dedicarvi tempo e denaro. Cosa non facile se si considerano le precarie condizioni economiche e finanziarie in cui versano, da tempo immemorabile, le casse comunali. Ma fosse solo questo il problema. La verità, purtroppo, è ancora più amara. I dati più sconvolgenti emergono dal confronto con le altre realtà urbane esistenti nel nostro Paese. Per darne contezza abbiamo considerato la realtà milanese. La scelta è risultata quasi automatica. La capitale d'Italia posta a confronto con quella "morale": come ancora recentemente ha voluto ricordare Raffaele Cantone – il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione – mentre tutto intorno divampava la polemica su Mafia-Capitale. Un dato contingente: certo. Sennonché questo raffronto è stato una costante della storia italiana. Da un lato il centro amministrativo per eccellenza: ministri ed ambasciatori, per non parlare della Santa Sede; dall'altro una grande piazza economica e finanziaria: roccaforte

degli affari e del mercato. Mai un contrasto è stato così evidente, specie se analizzato alla luce della struttura complessiva degli altri Paesi. Parigi, nei confronti di Marsiglia – la seconda città metropolitana – è un'altra cosa. Per non parlare di Londra, nei confronti di qualsiasi altra città inglese. O di Madrid che non teme la concorrenza di Barcellona. Mentre Berlino, tornata ad essere solo da poco la capitale della nuova Germania, sta recuperando, con una velocità impressionante, il suo primato, rispetto alle altre metropoli tedesche. C'è poi una seconda ragione. Milano, a torto o ragione, ma più a ragione che a torto, è considerata una delle città meglio amministrate d'Italia. Le altre roccaforti del nord possono presentare vantaggi in qualche campo specifico. Ma considerata la sua dimensione e la sua complessità, non v'è dubbio circa il ruolo di *leadership* che ancora conserva. Può essere pertanto una sorta di *benchmark*. Vale a dire termine di paragone, rispetto al quale misure eventuali vantaggi o svantaggi. È la logica, un po' sublimata, del "costo standard". Si individua statisticamente il costo ottimale di determinate funzioni e si misurano poi i relativi scostamenti: quali indici di una maggiore o minore efficienza. Rapporto che non può valere solo quando si misura il costo di una siringa, per poi chiedersi come mai esso diverge se quell'oggetto è acquistato a Torino o a Reggio Calabria. Naturalmente il confronto ha un significato solo se i contesti in cui avvengono queste misurazioni non sono poi troppo diversi. Per rimanere alla siringa. Un conto è acquistarla in un supermercato. Un altro è chiederla ad un piccolo negozietto sperduto in un posto difficilmente raggiungibile.

Applicare questo schema significa, pertanto, partire dai fondamentali. Guardare cioè a quelle grandezze che caratterizzano e connotano le diverse realtà poste a confronto. Da questo punto di vista le differenze sono notevoli. Roma, infatti, è sette volte Milano. Il cui perimetro può essere facilmente inserito in un piccolo quadrante della Capitale costituito da 4 dei 15 municipi in cui il suo territorio è organizzato. Il secondo elemento da considerare è la popolazione. Quella romana è poco più del doppio di quella meneghina, che supera di poco 1,35 milioni di persone. Nelle cartine che seguono abbiamo rappresentato queste differenze per fornire l'esatta percezione visiva del fenomeno.

Grafico 1



Quest'accostamento grafico è utile per molte ragioni. In genere questa differenza fondamentale è ignorata specie dal grande pubblico. L'abitudine è riferirsi alle due città come entità astratte, in cui le distanze relative, in termini di territorio da amministrare o di bisogni da soddisfare a seguito del diverso peso demografico, non sono prese nella dovuta considerazione. E non vogliamo minimamente entrare nel tema della "complessità". Tanto più vasta è l'area di riferimento tanto più difficile è la gestione quotidiana. Oltre una determinata soglia, poi, diventano probabili i fenomeni di "entropia". Termine mutuato dalla fisica ed oggi alla moda nelle teorie della decrescita. Secondo le tesi di Nicholas Georgescu-Roegen ogni processo produttivo alimenta il disordine – vale a dire l'entropia – sottraendo energia per le generazioni future. Ne consegue una relazione relativamente certa tra il suo costo, in termini di disordine, e la dimensione dell'ambiente in cui il fenomeno è destinato a manifestarsi.

Prescindiamo comunque da ragionamenti più difficili. I rapporti sono quelli che abbiamo detto: sette per quanto riguarda la superficie, due virgola qualcosa per la popolazione. A questo parametro corrisponde, forse, una disponibilità di risorse finanziarie in qualche modo equivalente? Il confronto tra il bilancio preventivo del Comune di Roma e quello di Milano, entrambi riferiti al 2015, dimostrano il contrario. Le entrate complessive nette della Capitale erano quotate in poco più di 5,1 miliardi; quelle milanesi in 7,6. Con una differenza a favore di quest'ultima di circa il 48%. Lo scarto è evidente.

Ancor più la contraddizione. Senza nulla togliere al diverso funzionamento delle due strutture amministrative, su cui occorrerà ritornare, la prima domanda che balza agli occhi è come sia possibile, vista l'enorme differenza dei dati di contesto mantenere un ragionevole paragone.

Per fortuna il dato del 2015 non è del tutto significativo. Gli altri anni erano andati, leggermente, meglio a dimostrazione di quanto sia stata labile la direzione del Sindaco Ignazio Marino: poi finito, com'è finito. Nel tentativo di definire meglio questi rapporti, si è fatto ricorso alle medie 2010-2015, utilizzando in parte i dati di consuntivo (2010-2013) e per gli ultimi due anni, gli unici disponibili e confrontabili, quelli di preventivo. Nel quinquennio considerato Roma ha potuto godere, in media, di entrate pari a 5,496 miliardi, al netto delle partite di giro. Per Milano la soglia è leggermente più bassa, pari a 5,060 miliardi. Comunque la differenza penalizza la Capitale, considerando sia il diverso numero di abitanti, che la maggiore estensione territoriale. Come per il periodo considerato questo problema non sia stato sollevato nelle sedi competenti resta, tuttavia, un mistero su cui hanno pesato diverse componenti. Ne forniamo un primo possibile elenco, con l'idea di svilupparne i relativi contenuti. Fino al 2010 il problema non è stato particolarmente sentito, vista la possibilità di fare debito. Dal 1993 in poi, ma la data d'inizio si perde nella notte dei tempi, il debito di Roma ha raggiunto il suo culmine nel 2010, quando è stato certificato, nella relazione di fine mandato del Sindaco Gianni Alemanno, in 12,239 miliardi (15 giugno 2010). Ma già, in precedenza, il problema era stato posto all'attenzione del Tesoro, che aveva provveduto autorizzando nel 2008 la costituzione di una sorta di *bad company*. La Gestione straordinaria del debito del Comune di Roma doveva prendersi in carico tutte le obbligazioni assunte dall'amministrazione alla data del 28 aprile 2008, secondo quanto previsto dall'articolo 78 del decreto-legge n. 112 dello stesso anno. L'ammontare della massa debitoria, data dalla differenza algebrica tra debiti e crediti, ammontava allora a 9,571 miliardi. Prima di essere caricata da successivi accertamenti contabili che, dimostravano, fin dall'inizio la labilità delle relative scritture contabili del Comune. Un dato che ritroveremo negli anni successivi. E su cui ritorneremo. All'inizio il Sindaco di Roma cumulava la carica di Commissario straordinario, due anni dopo subentrava un nuovo responsabile nella figura di Massimo Varazzani. Venuta meno la possibilità di fare ulteriore debito, le carenze finanziarie divenivano drammatiche, costringendo il Tesoro ad intervenire. Con contributi annui di circa 500 milioni, nel triennio 2008-2010. Fino a giungere, con il decreto-legge n. 78/2010 ad una sistemazione tutt'altro che definitiva della partita. Ma di tutto ciò ci sarà occasione di parlarne in seguito.

La seconda considerazione riguarda le regole che sovrintendono alla finanza pubblica. Regole conosciute da un ristretto gruppo di iniziati. Ma che, nel caso della finanza locale, assumono toni esoterici, tanto complessa e farraginoso è la relativa legislazione. Di fronte a questo groviglio inestricabile, il singolo assessore, anche di un grande comune, si trova sperso. Costretto ad affidarsi interamente ai sacerdoti del MEF. I quali, a loro volta, nella maggior parte dei casi sono in grado di vivisezionare il singolo albero, ma incapaci di scorgere la foresta che lo circonda. Ogni considerazione, che non sia l'interpretazione letterale della norma è infatti ritenuta ultronea e non pertinente. Quindi non degna di essere presa in considerazione. Così il politico, in genere fornito, quando va bene, di una cultura generalista, si trova nudo di fronte al suo possibile inquisitore. Costretto a bersi, per oro colato, il verdetto definitivo del burocrate di turno, nelle vesti del dirigente del Ministero dell'interno o dell'economia. I quali, agendo generalmente in coppia, si supportano a vicenda.

Naturalmente ci sono organi collegiali in cui la discussione può essere sviluppata, come la Conferenza Unificata Stato-Regioni o quella delle Città e delle Autonomie locali. Ma in queste sedi prevalgono altre logiche. Dato che gli stanziamenti complessivi sono regolati da leggi specifiche, ogni tentativo di tirare acqua al proprio mulino incontra le resistenze degli altri. Per cui il peggior nemico del sindaco di una determinata città, in queste rumorose assise, non è tanto il rappresentante del Governo centrale; quanto un sindaco concorrente. Nella ripartizione dei relativi fondi, grosso modo correlati all'ampiezza della popolazione servita, Roma ha avuto la parte che gli spettava. Nel sessennio 2010/2015 i trasferimenti di Stato e Regione sono stati in media un po' del doppio di quelli di Milano. Rapporto giusto considerando il diverso numero di abitanti. Ed allora dov'è il problema? Nel fatto che le dimensioni territoriali sono così diverse e di conseguenza i costi di gestione hanno una dimensione assolutamente non paragonabile. Roma, ad esempio, ha 8.594 chilometri di strade. Milano solo 1.703. Il rapporto è di 5 ad 1. Il che fa lievitare di altrettanto il solo costo della manutenzione. Che, naturalmente, essendo così gravoso è totalmente trascurato. Ed ecco allora che le mille buche su ogni strada romana non sono la conseguenza di un destino "cinico e baro". Ma solo il riflesso di squilibri finanziari di carattere strutturale.

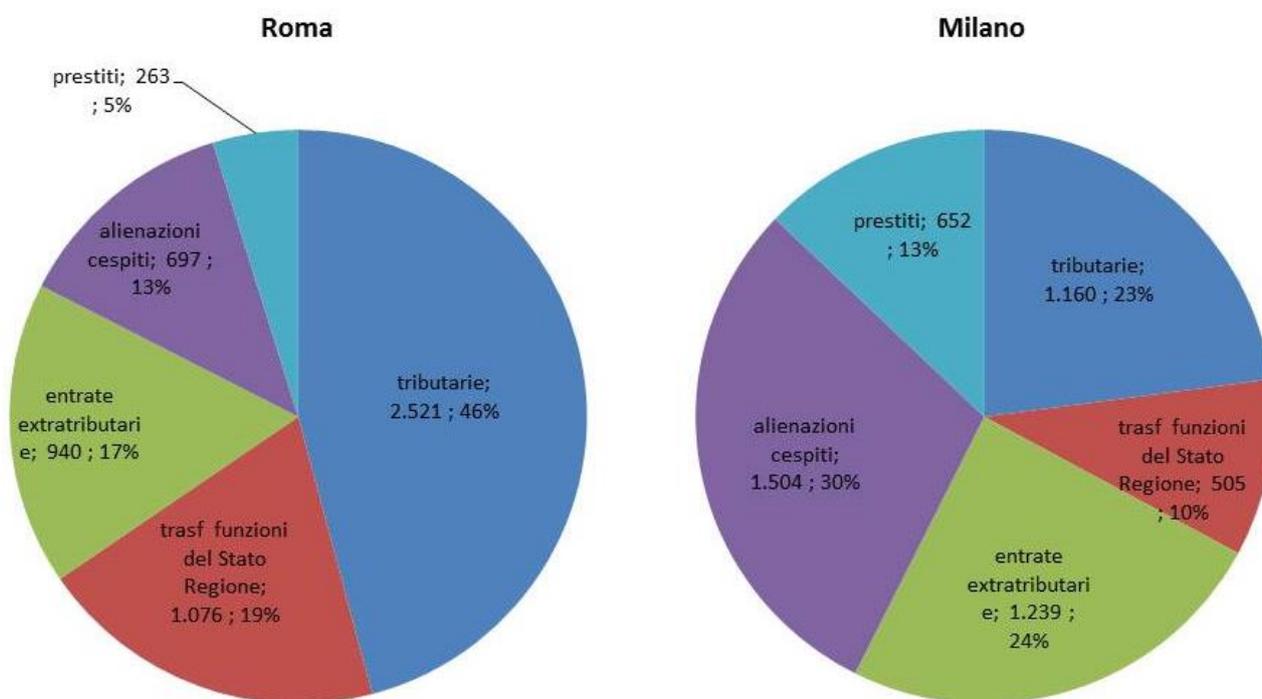
Osservazioni analoghe riguardano la manutenzione del verde. Quei grandi polmoni della Capitale lasciati alla deriva. Dove la sporcizia si mescola ai rifiuti degli accampamenti provvisori dei rom, dei clandestini di varia natura e specie; privando il cittadino normale di ogni possibilità di frequentazione. Fosse solo questo. Basta un temporale per spazzare via gli alberi, che cingono

la viabilità urbana. Si schiantano sulle vetture parcheggiate. Spesso fanno vittime, su cui si versano lacrime da cocodrillo. Ma se la potatura non è sistematica, se non se ne verifica con periodicità lo stato di salute, è evidente il rischio che queste mancanze comportano. Prescindendo dalla dimensione dell'agro, il verde a Roma – le grandi ville, ma non solo, anche i giardinetti sotto casa – hanno una dimensione pari a 4.017 ettari. Milano ne deve curare solo 2.284. Come provvedervi se i costi sono quelli che sono e le risorse, come abbiamo visto, del tutto insufficienti non tanto per la Capitale dello Stato, che pure meriterebbe un occhio di riguardo, ma per una città che ha le dimensioni fisiche che abbiamo ricordato.

Giunti a questo punto, la domanda giusta non è l'interrogativo sul modo di spendere – anche questo particolare tutt'altro che trascurabile lo vedremo in seguito – ma su come ha fatto finora Roma a sopravvivere. In altri termini chi ha pagato? E pagato due volte: per una città che ha la dimensione descritta ed è anche la Capitale dello Stato. Risposta semplice: sono stati soprattutto i romani. Quei furbi incalliti, secondo le leggende metropolitane alimentate da tanti, specie al nord. Ed invece sono dei fessacchiotti: tartassati senza pietà. Soprattutto incapaci di individuare i propri aguzzini ed almeno protestare, se proprio non era possibile un minimo di cambiamento. Invece come i tacchini, nel giorno del Ringraziamento, hanno accettato la loro sorte. Chinato il capo e pagato il dovuto, dopo aver cercato in ogni modo possibile – ecco l'accusa di eccesso di furbizia – di limitare il danno. Solo per sopravvivere.

Il confronto con Milano, ancora una volta, è illuminante.

Grafico 2 – Lo squilibrio permanente nella struttura delle entrate (entrate medie 2010-2015)



Nel 2015, secondo le previsioni di bilancio, i romani avrebbero dovuto sostenere il peso del 57% delle entrate complessive: circa 3 miliardi su un totale di 5,2 scarse. I milanesi, invece, solo il 17%. Poco più di 1,3 miliardi su un totale di 7,6. Un confronto che la dice tutta sul presunto onore di dichiararsi: *civis Romanus sum*. Negli anni precedenti – il sessennio 2010/15 – le cose erano andate solo leggermente meglio. La media era stata del 46 contro il 23%: 2,5 miliardi contro meno della metà, 1,1. L'effetto Marino, con il suo stralunamento, si era quindi ampiamente manifestato, ma agendo su una piattaforma già di per sé stravolta. Perché il carico fiscale è così elevato? La risposta è semplice: la somma di due distinte inefficienze. Quella comunale e quella regionale. Partiamo dalla prima.

L'addizionale comunale, quell'imposta che ha come imponente la dichiarazione dei redditi, è la più alta d'Italia. Si paga lo 0,9% del reddito. Sono esenti solo coloro che denunciano un imponibile inferiore ai 12 mila euro all'anno. Senza ulteriori distinzioni. Il salasso per gli abitanti degli altri comuni si ferma allo 0,5%. La differenza, pari allo 0,4%, è dovuta, per i prossimi 30 anni (se va bene) quale contributo alla riduzione del debito accumulato. Si tratta di 200 milioni all'anno. Nella cifra è compresa anche la sovrainposta di 1 euro, sui diritti d'imbarco da Fiumicino o da Ciampino. Piccolo balzello ulteriore per coloro che viaggiano. Milano, in compenso, è

meno esosa. Qui l'addizionale è pari allo 0,8%, sebbene non vi siano debiti da ripianare. In compenso l'esenzione è più alta. Riguarda imponibili fino a 21 mila euro all'anno.

Il vero scandalo, se così si può dire, riguarda, tuttavia, l'addizionale regionale. Stesso meccanismo impositivo, ma con un'aliquota al 3,3%, salvo imponibili inferiori a 15 mila euro l'anno. Milano è molto più rispettosa dei suoi contribuenti. Ha un'aliquota pari all'1,73%, che si applica solo sugli imponibili superiori a 75 mila euro. Piangono i relativamente ricchi, mentre la maggior parte dei cittadini può tirare un sospiro di sollievo. Giunti a questo punto, per quanto riguarda le sole imposte personali locali, è possibile tirare le somme. Su un imponibile medio, pari a circa 35 mila euro l'anno, il maggior carico fiscale romano è pari all'1,67%. Se si considera che il reddito medio degli abitanti della Capitale è di circa il 30% inferiore ai loro cugini milanesi, si può comprendere il generale sconcerto. Anche a prescindere dalla diversa qualità dei servizi, che l'ente locale offre nelle due realtà considerate.

C'è quindi una relazione tra il disagio sociale che si è diffuso come una pandemia tra tutti i ceti? Borghesi e popolani uniti contro le vecchie classi dirigenti e quell'equilibrio consociativo perverso che ha dominato la vita politica romana? I dati forniti offrono una prima risposta. Finora gli elettori romani hanno mostrato una pazienza da elefante. Ma il clima è rapidamente peggiorato, come mostrano i sondaggi a favore dei movimenti alternativi: 5 stelle in testa. Diffusa è la percezione che negli anni passati destra e sinistra siano stati compartecipi di un progetto spartitorio, all'insegna della totale inefficienza. La relativa oscillazione del pendolo tra i due opposti schieramenti non ha determinato mutamenti sostanziali. Ha solo ripartito le quote di rispettivo potere. Un 70%, più o meno, a chi conquistava la poltrona di sindaco; il restante 30% a chi restava fuori dal Campidoglio. Come mostrano i risvolti politici – Buzzi e Carminati – di Mafia-Capitale. Nel frattempo, tuttavia, la macchina amministrativa continuava a perdere colpi. Fino a rischiare di grippare.

Capitolo 3

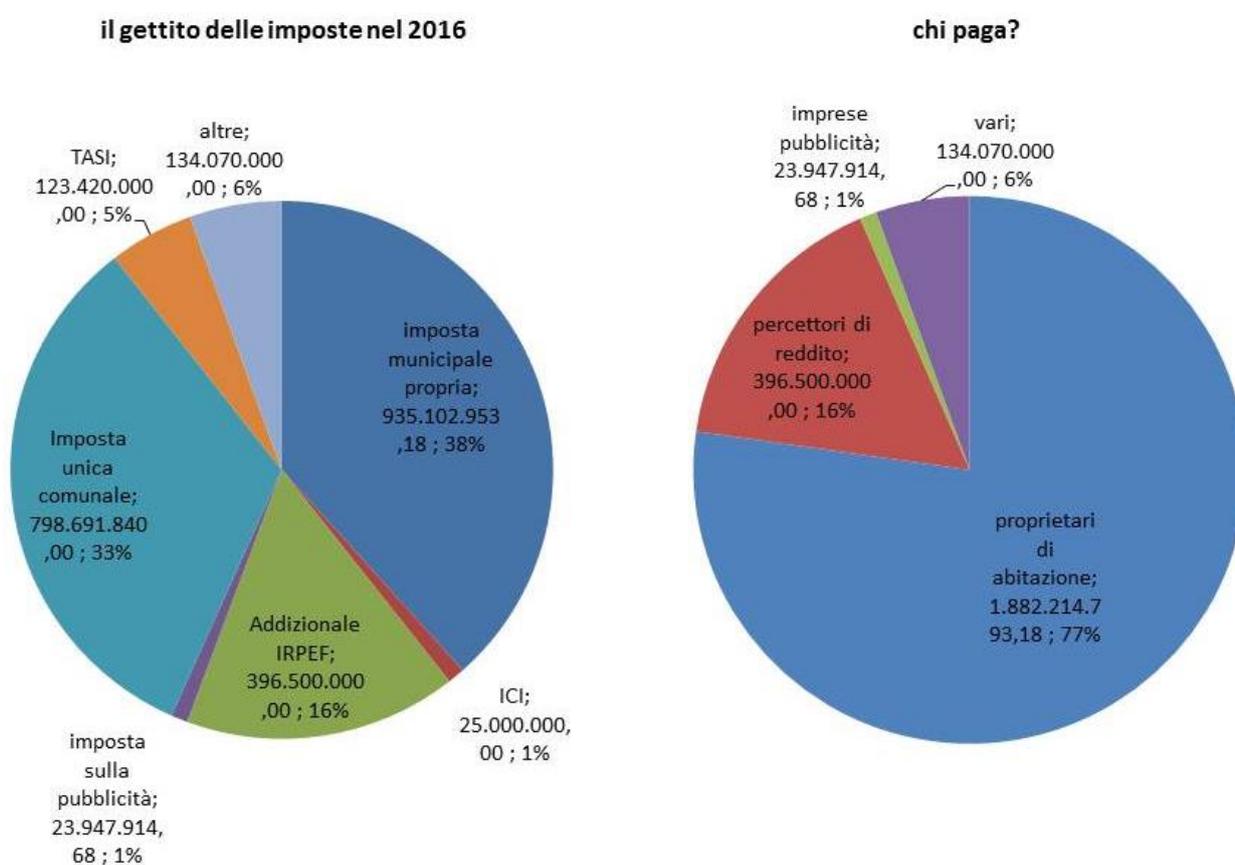
Un popolo di tartassati

Purtroppo il tema delle tasse non è solo una questione locale. Per cui gli elementi forniti nelle pagine precedenti devono essere, in qualche modo, aggiornati. Tenendo conto sia delle ultime previsioni del Prefetto Tronca – il commissario venuto da Milano (un caso?) – per sedersi al posto del “dimissionato” sindaco: Ignazio Marino. L’ultimo bilancio, appena approvato, mostra alcune variazioni che sarebbe improprio sottovalutare. Si scontano, infatti, riduzione delle entrate per circa il 5,9%, per un valore di circa 300 milioni. Operazione di un certo azzardo se si considerano i bisogni non soddisfatti della Capitale. Al minor prelievo fiscale, dovuto soprattutto ad una riduzione della TARI – l’imposta sui rifiuti, che resta comunque tra le più alte d’Italia – fa da contraltare la forte riduzione dell’ICI, dovuta all’esonero della prima casa voluta da Matteo Renzi. Mancato prelievo compensato, per circa 340 milioni, da maggiori trasferimenti a carico del bilancio generale dello Stato.

Comunque sia è un piccolo ristoro, che riduce notevolmente il carico fiscale rispetto all’anno precedente. Durante l’ultimo scorcio della gestione Marino, i dati assestati mostravano un carico fiscale pari al 52% delle entrate complessive. Le previsioni per il 2016 sono del 45,5%: un po’ meno (47,2%) del 2014. Comunque una cifra esuberante rispetto alla realtà milanese. Media del sessennio 2010/2015, come abbiamo già detto, del 23%. La metà. La ripartizione del carico fiscale previsto per il 2016 è riportato nei grafici che seguono. Come si può vedere il carico maggiore delle imposte pesa sui proprietari di casa, nonostante l’abbattimento dell’ICI. È difficile avvertirne il carico complessivo, essendo le imposte frazionate in voci diverse: alcune delle quali colpiscono soltanto le seconde case o quelle di lusso. Si paga ancora l’ICI per gli accertamenti eseguiti negli anni precedenti. Quindi l’IUC – imposta comunale unica – che ha sostituito l’IMU e la TARI sulle seconde

case e gli immobili di lusso. La seconda, tuttavia, vale a dire la TARI continua ad essere pagata da tutti, dovendo coprire l'intero costo della raccolta dei rifiuti. Poi la TASI, quale corrispettivo dei servizi indivisibili resi – illuminazione, manutenzioni e via dicendo – a carico degli immobili categoria A1-A8 e A9: case di lusso, seconde abitazioni, attività commerciali. Ma per far fronte a questi costi non doveva forse essere sufficiente l'addizionale comunale sull'Irpef? Piccolo mistero insoluto.

Grafico 1 – Imposte previste per il 2016



L'Agenzia del territorio, tuttavia, non ha esitato a ricorrere ad una piccola furbizia. Approfittando della riforma del catasto urbano ha riclassificato molte zone censuarie attribuendo alle relative abitazioni la categoria A1 – lusso – indipendentemente dalla reale tipologia dell'immobile. Basta quindi avere un appartamento – fosse anche la casa del vecchio portiere – in una parte nobile della città, per non essere esentati dal pagamento dell'ICI sulla prima casa. Inutile dire le proteste ed i ricorsi. Molti dei quali hanno solo realizzato un buco nell'acqua. Sebbene alcune sentenze della Cassazione abbiano dato torto

all’Agenzia, stabilendo il criterio che per definire un’abitazione di lusso non bastava la toponomastica. Ma occorre accertare che la tipologia del bene posseduto avesse effettivamente qualità intrinseche adeguate. Magra soddisfazione: le sentenze della Cassazione si applicano solo all’interno del processo avviato. Non è prevista, se non nella forma della *moral suasion* alcuna possibile estensione. Se non giungendo fino al terzo grado di giudizio. Costi alle stelle.

In tutti i ragionamenti finora svolti sono state considerate solo le imposte locali, sebbene in fortissima crescita. Che rispetto al carico fiscale complessivo rappresentano, tuttavia, comunque una piccola percentuale. Rispetto ad un carico fiscale medio, intorno al 30%, quanto si paga all’ente locale si colloca, salvo il caso di Roma, intorno al 2 o al 2,5%. Che comunque rappresenta circa il 10% dell’imposta personale assolta. Avere dati adeguati alla bisogna, almeno per quanto riguarda il Comune di Roma, è impresa difficile, ma non impossibile. Si tratta di spulciare i documenti ufficiali. Lettura non agevole. Malloppi di centinaia di pagine. Numeri. Tabelle. Grafici. Litri d’inchiostro in cui affogano le informazioni più sensibili, quando basterebbero poche pagine significative per trasmettere l’essenziale. Una vecchia tecnica, mutuata dalla Ragioneria dello Stato, a sua volta vincolata da leggi, commi e codicilli, successivamente trasfusa nei rami più bassi della pubblica amministrazione. Nel caso in questione stiamo parlando del “Documento unico di programmazione” (DUP) della Città metropolitana di Roma Capitale. Redatto ai sensi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118: parto della fertile fantasia del legislatore e dalla sua nostalgia per i piani quinquennali.

Ben due tomi di quasi 700 pagine. Ad opera della Direzione generale, Servizio Pianificazione e controllo; della Ragioneria Generale e dell’Ufficio statistico. Dove è raccolto tutto lo scibile umano dell’amministrazione capitolina. Ed ecco, allora, che siamo informati di tutto: dagli andamenti demografici, all’economia; dalla struttura industriale a quella del commercio; dalle banche al turismo. E via dicendo. Poteva forse mancare l’appendice: *Il profilo del benessere equo e sostenibile della città metropolitana di Roma Capitale?* Assolutamente no. Una ventina di pagine dense di numeri e tabelle. Tanto per dimostrare che il *politically correct* è ormai il dogma universalmente accettato. Chi fosse dotato di pazienza certosina troverebbe, tuttavia, in quelle migliaia di colonne di piombo, materiale utile per una riflessione in grado di rovesciare un antico luogo comune. Quello di una città indolente. Abitata da cittadini che vivono alla giornata, in genere a ricasco dei più solerti cugini del nord. Tra

feste in terrazza e musiche stucchevoli, come abbiamo più volte accennato a proposito della “Grande Bellezza”. Tutta roba poco credibile.

I dati veri e non le fantasie cinematografiche danno un’immagine diversa: i romani sono le principali vittime di un prelievo fiscale che, se in genere è difficilmente sostenibile, a Roma raggiunge vette inesplorate. Delle imposte locali abbiamo già parlato. Ma ciò che finora è rimasto in ombra è un aspetto ancor più rilevante: che riguarda l’imposizione diretta stabilita dalle leggi nazionali. Qui le parole del DUP sono illuminanti. «Nella comparazione tra i contribuenti residenti nelle 10 città metropolitane – si legge a pagina 118 – si osserva quanto segue: “area romana” Roma – grassetto nel testo – si situa al 1° posto per numero di contribuenti (2,7 milioni) rilevandosi così come quella con la più ampia platea di contribuenti del Paese e precedendo quella di Milano (2,3 milioni di contribuenti) che si posiziona al 2° posto; conseguentemente la provincia di Roma si colloca anche al 1° posto per quanto riguarda il valore dell’imponibile complessivo prodotto (66,4 miliardi di euro) precedendo quella di Milano (61,1 miliardi di euro) che si situa al 2° posto. Nettamente distanziate risultano le altre provincie».

E la città di Roma? Le specifiche sono fornite subito dopo. Rispetto alla provincia «i contribuenti residenti nel comune di Roma rappresentano il 68% dei contribuenti residenti nella provincia e producono ben il 74% del reddito imponibile provinciale». Che ammonta a 66,4 miliardi. Quello di competenza della sola Roma è pertanto pari a 49,1 miliardi. Questa è la base su cui si applicano le aliquote nazionali ai fini del pagamento delle imposte. Aliquote che sono progressive: ossia crescono al crescere del reddito imponibile. Quello medio, a livello nazionale, è stato pari, nel 2012, a 22.511 euro pro-capite. Quello dei romani è risultato leggermente più alto, pari a 26.215. Con una differenza di oltre il 16%.

Trasportiamo questi dati locali sul piano nazionale. I contribuenti romani sono pari al 4,6% del totale. Ma il loro contributo all’imponibile nazionale è più alto: il 4,9%. Sono di conseguenza soggetti ad un’aliquota più elevata. Si può stimare, con le opportune proporzioni che, alla fine, il prelievo fiscale effettivo sarà pari al 5,7% del totale. Nell’anno considerato il Tesoro ha incassato dall’Irpef 165,6 miliardi di euro. I Romani vi hanno contribuito per oltre 9,5 miliardi. Se il carico fiscale fosse stato uniforme – tante teste un identico prelievo individuale – ci saremmo trovati di fronte ad una cifra ben più contenuta: pari a 7,7 miliardi. La relativa differenza – circa 1,8 miliardi – altro non è che il surplus che i romani cedono allo Stato centrale. Ma non basta. A questa cifra è necessario aggiungere altri 800 milioni circa della maggiore tassazione locale. Per un totale complessivo di oltre 2,5 miliardi. Come si dice

in gergo: i romani sono contribuenti netti a favore dello Stato centrale. Qualcosa di simile ai rapporti tra l'Italia e l'Europa. Paghiamo tanto e riceviamo meno.

Si giustificano queste cifre con lo stereotipo di “Roma ladrona”? È difficile dimostrarlo. Ancor meno se estendiamo il paragone con le altre capitali europee. Lasciamo perdere Londra, Parigi o Berlino. Un'altra dimensione. I veri marziani: altro che Ignazio Marino. Confrontiamoci con un Paese che sta leggermente peggio di noi come la Spagna. Un reddito complessivo e pro-capite minore. Un tasso di disoccupazione che è quasi il doppio di quello italiano. Da anni sottoposto a “procedura d'infrazione” da parte della Commissione europea, per l'eccesso di deficit. Banche salvate dall'intervento dello Stato, anche grazie al nostro contributo, con la partecipazione al “Fondo salva Stati”. Ebbene lo sviluppo di Madrid – 294 chilometri di metropolitana contro i 60 di Roma – è finanziato dalle risorse dei madrileni che trattengono oltre il 50% dell'Irpef, dell'IVA e di altre imposte minori.

Se questa regola fosse applicata a Roma, altro che i 110 milioni che lo Stato italiano corrisponderà (forse) nel 2016. Per i maggiori costi inerenti alle funzioni tipiche della Capitale. Quell'elemosina che fa pure storcere il naso a tanti nordisti. Le risorse a disposizione dei romani sarebbero cento volte tanto. E stiamo parlando solo dell'Irpef. Se vi aggiungessimo anche l'IVA, come teorizzava la “Lega” di Bossi nel suo disegno sul “federalismo” – lasciamola in prevalenza al territorio che la produce – saremmo dei piccoli Cresi. Che vi sia qualcosa di patologico nel rapporto tra lo Stato centrale e la sua Capitale è, quindi, evidente. Ma che almeno ci si risparmi sermoni non richiesti. Il mantenimento della Capitale d'Italia – uscite per quasi 6,4 miliardi, tutto compreso, nel bilancio 2016 – non solo grava interamente sulle spalle dei romani. Ma sono sempre questi ultimi a svenarsi: per fornire un ulteriore contributo di oltre 3 miliardi alle esangui casse del Tesoro. Conclusioni sconfortanti.

Proviamo, allora, a riassumere il tutto in un *cahier de doléance*, prima di passare alla critica feroce delle inefficienze che caratterizzano la gestione dell'amministrazione comunale. La stazza fisica di Roma, con la sua enorme dimensione, la grande estensione delle aree a verde – che vanno curate con costi ingenti – la lunghezza chilometrica delle strade da gestire e via dicendo e tale da risultare un *unicum* nel complessivo panorama italiano ed europeo. È anche un concentrato di abitanti oltre soglia, rispetto alle altre città italiane. Ne deriva un deficit strutturale di risorse se tutto è parametrato solo al dato demografico. Abbiamo già visto che le risorse trasferite, in base alle leggi nazionali, sono pari all'incirca al doppio delle dotazioni milanesi. Nel rispetto

del criterio appena citato. Ma tutto ciò è sufficiente? Un conto è avere una densità pari a 2.230 abitanti per chilometro quadrato. Un altro averne 7.360, come avviene per Milano. È evidente, infatti, che questo diverso parametro implica costi aggiuntivi molto più elevati. Se l'ambiente è ristretto, i servizi sono più gestibili. Le economie di scala maggiori. Quindi le risorse necessarie per garantire standard di qualità relativamente omogenee ben più modeste.

C'è poi l'aggravante che Roma è anche la Capitale d'Italia. Sopporta cioè dei costi che altri non hanno. C'è il peso dei Ministeri, delle Ambasciate, delle grandi Organizzazioni internazionali, delle Istituzioni: Presidenza della Repubblica, Camera, Senato, Corte Costituzionale, CSM, Avvocatura generale, Consiglio di Stato, Corte dei Conti e via dicendo. Per non parlare del Vaticano. Essere il centro della cristianità – lo si vede tutti i giorni, specie durante l'anno del Giubileo della Misericordia – comporta alcuni (limitati) vantaggi dal punto di vista economico. Flussi turistici aggiuntivi, che tuttavia non presentano quel valore aggiunto che potrebbero dare altre manifestazioni: a partire dalla convegnoistica di livello. Ma anche costi aggiuntivi, in termini di usura delle strutture pubbliche, di intasamento e via dicendo. Attività che si traducono, in genere, in vantaggi per gli operatori economici e costi per l'amministrazione comunale. Che, a sua volta, come abbiamo visto li scarica sui suoi abitati, con quel prelievo fiscale mostruoso che è stato indicato.

Cerchiamo di essere, una volta tanto, razionali e chiediamoci: quanto vale tutto questo non tanto in termini di sopportazione, ma di risorse indispensabili non per garantire ai romani una vita da nababbi, ma solo per far condividere, come avviene nel resto del Mondo, a tutti i cittadini italiani il costo della loro Capitale? Il calcolo non è dei più agevoli e noi nemmeno ci proviamo. Potremmo guardare, ed in parte lo faremo, alle altre grandi capitali europee. Ad esempio a Berlino, dopo quell'unificazione del Paese i cui costi relativi sono stati scaricati su tutti i Paesi europei. Ricordate la crisi dello SME: la svalutazione della lira, con conseguente crisi della Prima Repubblica, e quella della sterlina? E l'unico salvataggio – quello del franco francese – per cementare l'asse “franco-tedesco”? Come si vede il discorso porta lontano: alla politica ed alla consapevolezza del proprio ruolo da parte delle *élite* dirigenti. Non ci avventureremo, pertanto, in questo campo. Per fortuna l'analisi dei fatti e non delle eroiche astrazioni è molto più semplice.

La risposta l'ha fornita, infatti, il Commissario straordinario Francesco Paolo Tronca, con una precisione tutta meneghina. Nessuna colpa, per carità. Ecco cosa si legge nella Nota integrativa al bilancio comunale per l'esercizio 2016-2018: «I valori scaturenti dall'analisi elaborata in sede di predisposizione del piano di riequilibrio della spesa corrente hanno condotto a definire: un

disquilibrio strutturale pari a 550 milioni; il riconoscimento di extra-costi sostenuti dall'ente per l'esercizio delle funzioni di città Capitale d'Italia, pari a 110 milioni; la necessità di un riequilibrio strutturale per il delta differenziale di 440 milioni, da realizzare nell'arco del triennio 2014». Capito bene? CENTODIECI MILIONI: questo è quanto lo Stato nazionale è disposto a riconoscere. Sembrerebbe una *boutade*. Purtroppo, invece, è la pura, per quanto assurda, verità.

Questa somma equivale al valore di un centinaio di appartamenti in Prati. Il quartiere preferito da tanta nomenclatura politica, giornalisti e mezzi busti. Due o tre palazzi umbertini e nulla più. Per avere un termine di paragone prendiamo il *Grand Paris project*, il dépliant patinato firmato da Nicolas Sarkozy, nella sua vecchia veste di Presidente della Repubblica. Dieci ambiziosi obiettivi: difesa del suo *status* di *Ville-Monde* per contendere il primato di città come Tokio o New York; luogo della conoscenza e della ricerca per competere sul piano internazionale; una vita culturale ancora più intensa; un completo ripensamento del suo sistema dei trasporti pubblici; il rafforzamento dei grandi centri urbani; una maggiore integrazione tra i vari distretti; l'ambiente come risorsa; interventi sulla Senna e sui suoi tributari per connettere al meglio la città; potenziamento della *governance* per rendere più armonioso e coerente il suo sviluppo. Ed alla fine una *Grand Paris* sempre più sostenibile. Porta aperta verso il Mondo, per attrarre capitali, intelligenze, benessere.

Il tutto per la modica cifra di 35 miliardi solo per trasporto pubblico: 21 per la nuova metropolitana senza conducente e 14 per ammodernare quella già esistente. Quei 220 chilometri sottoterra, che sono quattro volte esatto quelli della città di Roma. Un libro dei sogni? Forse. Ma la realtà è che il Parlamento francese nel 2010 ha approvato la legge relativa (*loi* n. 2010-597 del 3 giugno). E subito dopo è stata costituita la società, interamente pubblica, che dovrà realizzare il progetto. Somme a disposizione: circa 22,625 miliardi. Di cui 2,9 miliardi destinati prioritariamente al miglioramento della rete esistente. Un modo intelligente per convincere i parigini che disporranno, quanto prima, di un servizio migliore. E, quindi, saranno disposti a sostenerne almeno una parte del relativo onere finanziario. Questa è, quindi, Parigi. Questo il piglio di una classe dirigente, a livello nazionale, che non si fa certo invischiare nelle beghe localistiche della contrapposizione territoriale. Parigi non è Marsiglia – altra città metropolitana – ma a nessun marsigliese viene in testa di sparare contro un progetto così ambizioso.

Confronto sconcertante: quello con le miserie nazionali. Verrebbe da dire: lasciamo perdere. Roma rinunci pure a fregiarsi del titolo di Capitale.

Riportiamola a Torino per far felice i pasdaran dell'indipendenza del nord o a Firenze per compiacere il Giglio magico. Nella storia d'Italia, entrambe queste città hanno svolto, in passato, questo ruolo. E che volete che siano 150 anni di fronte ai due millenni e passa della storia di Roma. Sarà sempre la capitale della cristianità. Anzi già che ci siamo, perché non torniamo a Papa Re. I benefici per i suoi abitanti, che sostengono il peso prevalente dell'onere per il mantenimento della città, sarebbero immediati. Non più auto blu che strombazzano per le vie della città. Recupero di palazzi prestigiosi: Montecitorio, Palazzo Madama, il Quirinale, Palazzo Koch (Banca d'Italia), Palazzo dei Marescialli, le sedi dei vari Ministeri, molti dei quali collocati in veri e propri gioielli architettonici. E via dicendo.

Una provocazione? Certo, ma il paradosso poggia sempre su un dato di realtà. E la realtà di Roma è che abbiamo appena descritta, in termini di sofferenza fiscale. Si può scongiurare questa situazione estrema? In teoria sì. In pratica è molto più difficile. Troppe incognite sono sul tappeto. Occorre innanzitutto un Governo che comprenda quanto sia importante investire sulla sua Capitale. Che non ha solo un valore simbolico, specie nel momento in cui il mito europeo sembra virare dall'ipotesi federativa a quella confederale. Dove i singoli Stati nazionali conservano tutte le loro prerogative ed il confronto, a livello sovranazionale, avviene per il tramite delle singole cancellerie. Una Capitale sporca – basta vedere le foto delle sue metropolitane interamente coperte da graffiti – con servizi inesistenti. Dove ciascuno – specialmente gli stranieri – è libero di comportarsi come meglio crede, in assoluto dispregio di qualsiasi regola. Una realtà del genere è assolutamente respingente.

Nel linguaggio dei dotti, si parla molto della sua scarsa internazionalizzazione. «Roma non è, infatti, considerata una localizzazione attraente dalle imprese multinazionali». Secondo alcuni report internazionali (*European cities monitor*, 2011) sulle 36 città prese in considerazione, occupa il trentacinquesimo posto. Né la situazione migliora se si considerano le preferenze espresse dalle grandi imprese italiane. Certo: c'è Milano, a svolgere un ruolo di supplenza. Ma la dimensione di quest'ultima è pari a quattro quartieri della Capitale. Un piccolo territorio adatto solo come *hub* per piccole e medie imprese. Considerata la scala internazionale. Se la scarsa lungimiranza governativa è solo espressione dei limiti delle *élite* nazionali, ciò che risulta più intollerante è, tuttavia, l'assenza di iniziative – al di là di qualche retorico proclama – da parte dei rappresentanti politici della Capitale. Da questo punto di vista hanno fallito i vecchi partiti, incapaci, per ragioni complesse legate al quadro internazionale, di avere una comune visione sul destino dell'Italia. Ma hanno fallito le stesse personalità che, dagli anni

Novanta in poi, si sono assunti l'onere di governare la città. L'elezione diretta del sindaco doveva portare ad un cambiamento di registro nei rapporti con il Governo centrale. Ma i risultati sono stati deludenti, salvo qualche piccolo finanziamento in più. Che non ha alterato il quadro generale. Ed allora non spetta che rivolgersi, in primo luogo, ai romani affinché prendano consapevolezza della realtà e su questo basamento rifiutino la parte loro assegnata. Non sono figli di un dio minore. Ma per dimostrarlo devono, innanzitutto, fare pulizia. Guardare dentro l'amministrazione comunale per eliminare quella patina – ma è molto di più di un semplice ossido – di inefficienza e malaffare, che impedisce di rendere credibile ogni discorso sull'amor di patria.

Capitolo 4

Solo spesa corrente: gli investimenti che mancano

Finora abbiamo esercitato le funzioni dell'avvocato difensore. Denunciando il disinteresse del Governo centrale per i destini della Capitale della Nazione, dimostrando come le prime vittime di questo stato di cose siano soprattutto i romani. Altro che sfaticati nullafacenti. Abbiamo solo riequilibrato la bilancia contro il prevalere di tanti luoghi comuni. Dobbiamo ora trasformarci in pubblici ministeri. Guardare cioè al lato oscuro del problema. E quindi alla base oggettiva di tante critiche che provengono da ambienti non necessariamente in cattiva fede. È un'azione necessaria, per dare forza agli argomenti precedentemente sviscerati. Rimproverare gli altri ha senso solo se si fa il possibile per arginare la sfera del vizio congenito. Che per la verità non è solo una caratteristica cittadina. Anche se quella piaga è forse troppo estesa rispetto ai mille campanili che caratterizzano la geografia italiana. Ancora una volta saranno i numeri a parlare: più forti di qualsiasi perorazione.

Nelle entrate del Comune di Roma c'è un grande buco nero. Esso è rappresentato dalle entrate extra tributarie. Di che si tratta? Di quelle risorse che l'amministrazione dovrebbe recuperare dalla gestione ordinaria, valorizzando gli *asset* che detiene. Vale a dire gli affitti degli immobili posseduti, la riscossione delle imposte e delle tasse, le multe erogate ma poi non pagate dai trasgressori, il costo dei servizi individuali – asili nido, mense, ricovero degli anziani e via dicendo – a carico dell'utente, secondo le percentuali previste dalle leggi nazionali. Il complesso di queste entrate nel periodo 2010-15, basta rivedere i grafici delle pagine precedenti, non hanno mai superato il miliardo di euro. Attestandosi su una percentuale pari al 17% dell'intero bilancio. Milano ha incassato più o meno un 30% in più. Per un totale di circa 1,2 miliardi. Nel 2015, tanto per avere un'idea della gestione di

Ignazio Marino, le previsioni a bilancio parlavano di 715 milioni contro 1,4 miliardi del Comune di Milano. Una percentuale pari al 14%, contro il 19.

Tenendo conto della diversa dimensione di Roma e del maggior numero dei suoi abitanti, oltre che della diversità del patrimonio gestito – uno dei più estesi a livello europeo – quelle entrate, almeno in teoria, dovevano essere pari al doppio rispetto ai cugini del nord. Una dimensione approssimata, che tuttavia fornisce un'idea, seppure di larga massima, del *gap* amministrativo tra le due città. E dimostra l'esistenza di due modelli contrapposti. A Roma gran parte delle risorse provengono dall'eccessivo carico fiscale. A Milano da un'amministrazione che gestisce con cura i suoi averi e che, quindi, non ha bisogno di tartassare il contribuente. Mancano forse a Roma le risorse umane? Non sembrerebbe visto il numero dei dipendenti – tema spinoso su cui ritornare – oppure la nebulosa delle municipalizzate. Ed allora? Che vi sia un drammatico problema d'organizzazione interna appare del tutto evidente. Con una sorta di processo degenerativo in atto. Nel 2015, infatti, le entrate extratributarie previste a bilancio erano pari a poco più di un miliardo. Al netto del Fondo credito – una sorte di assicurazione per quei crediti che non saranno mai incassati – si riducevano a circa 750 milioni. Nell'ultimo bilancio, predisposto dal Prefetto Tronca, si riduce, ulteriormente, la previsione iniziale di circa 160 milioni. Quasi una dichiarazione di resa.

Prendiamo, allora, in considerazione le altre voci del bilancio, a partire dall'avanzo di gestione. Altro marasma. Questa voce è data dalla differenza tra quanto si è previsto di spendere e quanto si è speso effettivamente, tenendo altresì conto delle entrate effettivamente incassate. Nel periodo considerato l'avanzo di gestione del Comune di Roma è stato pari in media a 95 milioni (il 2% del complesso delle entrate) contro un miliardo abbondante del Comune di Milano, pari al 14% del totale complessivo. Si potrebbe argomentare: è una buona notizia. Il Comune di Roma spende bene e programma meglio. Ed invece non è così. Anticipando qualcosa che analizzeremo meglio in seguito, la spesa del Comune di Roma è quasi tutta corrente. Stipendio, energia, fitti di locali, acquisto di beni e servizi: insomma tutto quello che serve alla normale amministrazione. La relativa percentuale oscilla intorno all'81%. Il 16% è invece speso per gli investimenti. Per quelle opere che dovrebbero contribuire al futuro della città. a parte rimanente parte – il 3% – se ne va per rimborsare i prestiti. Milano utilizza invece il 40% del suo bilancio per gli investimenti e solo il 52% per il suo normale funzionamento. Il resto – l'8% – è rimborso prestiti. Si spiega così il maggior avanzo di gestione. La spesa in conto capitale, quella destinata agli investimenti, richiede tempi più lunghi per essere erogata. Presuppone stadi di avanzamento dei progetti, decisioni più laboriose

circa gli interventi da realizzare e le possibili imprevedibili complicazioni. Ha, in altri termini, tempi più lunghi di smaltimento. Ne derivano inevitabili ritardi, quindi il formarsi di residui (debiti da pagare, ma i soldi sono in cassa) che alimentano l'avanzo corrente. Che, a sua volta, serve per finanziare, negli anni a venire, nuove iniziative. A Roma, invece, essendo residuale la parte degli investimenti, questa complessa dinamica non si manifesta. Ma ciò non significa che l'amministrazione sia più snella. È solo la dimostrazione che le risorse a disposizione si bruciano per garantire i costi annuali di un'organizzazione che vive, in massima parte, solo nell'effimero.

Altra posta che riflette le insufficienze della gestione è quella dei residui attivi: che, a loro volta riflettono crediti vantati, ma non riscossi. È un grande guazzabuglio in cui si mescolano difficoltà oggettive ed inadeguatezze amministrative. C'è, infatti, chi non paga e deve essere perseguito. Ma anche chi si scorda di chiedere, alla scadenza, il pagamento. E così i crediti si accumulano. Ma fino a quando? Soprattutto quanti sono? Secondo il bilancio varato dal prefetto Tronca, questa massa attiva è pari ad oltre 7,5 miliardi: un'enormità considerato che il complesso delle entrate non superano i 6 miliardi. Se, poi, si va più a fondo si scopre che il massimo addensamento dei residui si hanno proprio nel comparto "entrate extra tributaria": la parte più nobile dell'attività amministrativa. In questo caso i residui sfiorano i 3 miliardi: tre volte tanto le entrate dell'esercizio in corso. Previste in poco più di 900 milioni. Nella città di Roma, come si è visto nei più recenti scandali, gli immobili di proprietà del Comune sono affittati a cifre irrisorie. Ma in generale nessuno si prende la briga di controllare se quegli spiccioli – di questo a volte si tratta – entrano nelle casse del Comune. Passa quindi il tempo e quei crediti subiscono la falce della prescrizione, quando addirittura non scatta l'usucapione del bene illecitamente posseduto. Bella quindi la vita dell'affittuario privilegiato. Paga poco e male e con il trascorrere del tempo rischia addirittura di divenire proprietario della casa miracolosamente posseduta.

Naturalmente non tutti i residui iscritti a bilancio sono "buoni". Ossia hanno alle loro spalle una certificazione valida per esigerne il pagamento. Come vedremo meglio in seguito, nella documentazione contabile presso gli Uffici spesso mancano addirittura i dati anagrafici per individuare correttamente il creditore. Ne consegue che ogni tanto è d'obbligo una verifica che, in generale, comporta una scrematura. Si cancellano i crediti che non saranno mai riscossi. Si correggono le registrazioni errate e via dicendo. Normale manutenzione. Senonché una parte di quelle risorse, che sono confluite nell'avanzo d'amministrazione, sono state spese nei vari esercizi. Quindi la

verifica contabile, non a caso, disposta, in genere per legge, si traduce in un brutto colpo per le finanze del Comune. Fa emergere un deficit sommerso. Si è verificato recentemente: un “buco” di circa 880 milioni. Quale risultato di quella sorta di catena di Sant’Antonio. Mantengo finti crediti a bilancio. Ne spendo una parte dell’equivalenza anno per anno. Finché arriva il triste risveglio che colpirà coloro che verranno dopo. Quella tegola che ha costretto il sindaco Marino ed il suo assessore al Bilancio, Silvia Scozzese, a contrarre un mutuo di 880 milioni – sembrerebbe uno scherzo, ma non lo è – con la Cassa depositi e prestiti. Durerà 30 anni, ovviamente a carico dei romani, per un importo pari a circa 30 milioni l’anno.

Le altre grandi differenze con Milano, riguardano le somme derivanti dall’alienazione dei cespiti e dall’indebitamento. Nel primo caso le entrate meneghine sono in media il doppio di quelle romane: 1,5 miliardi, contro 697 milioni. Segno di una gestione molto più dinamica. Forse a Roma non vi sono immobili da vendere? L’esatto contrario. Roma è il comune che possiede uno dei più grandi patrimoni immobiliare, rispetto ai suoi pari dell’intera Europa. Solo che non esiste il relativo censimento. Si perpetua così l’antica tradizione ch’era propria dell’“asse ecclesiastico”, al tempo dell’unificazione nazionale. I beni della Chiesa: gestiti da uomini più dediti alla preghiera che non alle pratiche contabili. Poi arrivarono i “piemontesi” e di colpo si presero gran parte del malloppo. Occorreva – si disse – colpire la “mano morta”. Un arto che seppur staccato dal corpo è ritornato a nuova vita. Allora si trattava di vescovi e cardinali, spesso discendenti delle antiche famiglie nobiliari. Oggi i nuovi piccoli privilegi sono appannaggio di politici, burocrati più o meno elevati, giornalisti di regime, magistrati e via dicendo. Senza considerare le sedi di partito o delle organizzazioni collaterali. Quando si fecero i primi tentativi di acquisizione di dati, vennero fuori i nomi di grandi e piccoli “boiardi”. Fu un gioco far sparire quell’elenco per far tornare tutti nella più confortante oscurità.

In questo caso, solo fino a qualche mese fa, si è verificata la coincidenza, tutt’altro che astrale, tra l’interesse di alcuni politici e tanti travet comunali. Che hanno trovato il loro piccolo o grande tornaconto. Quando piove si bagnato tanto i potenti, quanto i più poveri. Se poi mancano i ripari, il raffreddore è assicurato. L’inefficienza amministrativa è stata il grande ombrello che ha prodotto, con la sua opacità, grandi e piccini. A danno, com’è ovvio, dell’intera comunità. Ma prendiamo ad esempio il caso del condono edilizio. In questo caso non ci sono santuari da proteggere. Al contrario ci sono piccoli interessi da tutelare. Ebbene, anche in questo caso, la falce dell’inefficienza ha tagliato teste e recato danni ad una platea smisurata.

Risulta che le pratiche relative ai condoni edilizi del 1985 e del 1995, che furono secondo i calcoli più di 600 mila, non sono archiviate a Roma, ma a Perugia. Se si ha la necessità di rintracciare un documento, una volta la settimana una macchina parte dalla Capitale per raggiungere il capoluogo umbro. Si prende il fascicolo e si ritorna a Roma. Il tutto, naturalmente, a spese dell'eventuale richiedente. Mancavano forse edifici, nella Capitale, atti alla bisogna? E mancano per ospitare gli stessi servizi del Comune? Anche in questo caso, per i fitti passivi, si sborsano cifre consistenti. Come si vede l'inefficienza, il più delle volte, è funzionale. Reca vantaggi ad alcuni e danni a tutti gli altri.

Occupiamoci ora dell'ultima grandezza, che rappresenta una fetta consistente delle possibili entrate comunali. Le possibilità d'indebitamento del Comune di Milano risultano essere in media tre volte quelle della Capitale: 652 milioni, contro 263. Le spiegazioni sono varie. La prima è che i mutui si fanno per coprire, soprattutto, le spese d'investimento. Se queste latitano, come avviene a Roma, viene meno la ragione prima che legittima l'operazione. La seconda è che Roma è già indebitata fino ai capelli, al punto d'aver dovuto costituire la *bad company*. Vale a dire la Gestione commissariale del debito pregresso – su cui spenderemo qualche parola in seguito – costretta a gestire un debito di svariati miliardi. È evidente che questa complessa situazione ha inciso direttamente sul “merito” del credito, come si suol dire. Ovvero sulle ulteriori possibilità d'indebitamento. Disposizioni di carattere legislativo stabiliscono parametri precisi circa le possibilità per l'ente locale di ricorrere a quest'ultimo strumento. Roma vi rientra, ancora, pienamente. Ma con quale animo di può bussare alle porte del sistema bancario – sia pure della sola Cassa depositi e prestiti – quando alle spalle di ha una situazione debitoria che ne impegnerà le finanze fino al 2048? Ecco allora il vincolo vero che ha impedito di seguire le orme dei cugini milanesi. Anche a costo di avere meno risorse a disposizione e, quindi, lasciare la città nelle condizioni che tutti possono vedere.

Finora ci siamo occupati delle macro-grandezze. Descrivono la foresta, ma lasciano in ombra il sottobosco. Sono quei mille piccoli episodi di inefficienza burocratica, la cui somma, come diceva Totò, fa il totale. L'indagine minuziosa è quella compiuta dai tecnici della Ragioneria generale dello Stato. Tre mesi passati a scartabellare centinaia di scartoffie per descrivere una mappa, provvisoria ma significativa, del grande marasma. L'indagine è un po' datata. Si fermano al 2013. Ma da allora la situazione è solo peggiorata. Cominciamo dai cosiddetti residui, vale a dire da quei crediti scritti sull'acqua, che nessuno potrà riscuotere. Nel periodo 2008-2012, secondo quei conti

certosini, sono quasi 795 milioni quelle poste che devono essere cassate. E riguardano un po' tutto: le violazioni del codice della strada (565 milioni), l'ICI o l'IMU (72 milioni), la TARSU e la TASI (84 milioni), la mancata riscossione del contributo dovuto per la prestazione dei servizi individuali (33 milioni), i fitti attivi (72 milioni). Dato quest'ultimo certamente sottovalutato. Totale? Oltre 192 milioni all'anno, che vanno in cavalleria. Con qualche beneficio per i più furbi, che non hanno pagato il dovuto, ma a scapito di tutta la collettività.

A quel che sembra gli Ispettori non sono stati particolarmente severi. Prendiamo ad esempio il capitolo "affitti": lo scandalo recente. Il Prefetto Tronca ha più volte parlato di un'evasione pari a 100 milioni l'anno. Il censimento degli immobili del Comune di Roma è la grande nebulosa, alla quale si è fatto cenno. A quanto risulta è stato completato solo un primo elenco: relativo al primo Municipio. Il dato più eclatante, considerato che si riferisce al centro storico, dove i prezzi e gli affitti, nonostante la crisi, sono ancora alle stelle. Manca tuttavia all'appello la restante parte del territorio. È probabile, pertanto, che le ipotesi avanzate dal Commissario straordinario si riferiscano a stime approssimate per difetto. In bilancio la posta degli affitti era quotata in 30 milioni di euro. Ne sono stati riscossi per un valore di 17, con una percentuale del 43%. Non solo esiste un esercito di imboscati totali, ma quelli che pure si conoscono pagano a babbo morto. Gli accertamenti effettuati hanno scoperto l'esercito dei "furbetti", ma se non miglioreranno rapidamente i metodi di riscossione rischiamo di non aver risolto minimamente il problema con una possibile perdita di gettito che va oltre le più nere previsioni.

Altro capitolo spinoso è quello dei servizi individuali: asili nido, centri estivi, mense, scuole, ricovero per gli anziani, mercati rionali, musei, locali adibiti a riunioni non istituzionali e via dicendo. La legge (decreto legislativo n. 267/2000, articolo 243) prescrive che una parte del costo di questi servizi deve essere posta a carico dagli utenti, nella misura pari al 36%. Il rimborso medio a Roma è, invece, pari al 21,8%, con una perdita complessiva, nel periodo 2007-2012, di oltre 110 milioni. Nel solo 2012 il Comune, per offrire questo servizio ai cittadini, ha speso ben 188 milioni. Avrebbe dovuto incassare, quindi, rimborsi per 67 milioni. Lo sconto è stato di oltre il 50%, visto che le somme effettivamente incassate hanno superato di poco i 30 milioni. Chi ha beneficiato di questa grande generosità, visto che a Milano il contributo è, invece, pari al 43,47%? La polemica, in questo caso, è ben più ampia di quanto si possa immaginare. I servizi sono offerti secondo graduatorie, in cui è determinante l'ammontare del reddito dichiarato. Inevitabile, allora, una preferenza sistematica a favore di immigrati, piccoli e grandi evasori. E così

via. Nell'immaginario collettivo, specie nelle periferie più diseredate, i risultati di questo metodo di gestione sono vissuti come una grande discriminazione a favore del "diverso". Si determinano così le basi di quella "guerra tra poveri" che sfocia, quasi inevitabilmente, nella xenofobia. Problema che la nuova immigrazione di massa rischia di trasformare in una nuova emergenza cittadina. Se non altro a causa di una presenza di immigrati, circa il 12% dei residenti, ben più alta delle medie nazionali.

È la Roma solidale si potrebbe eccepire. Dove bianchi e neri sono uguali di fronte al bisogno sociale. Noi pensiamo al contrario che il fenomeno sia soprattutto conseguenza di una cattiva organizzazione. Si potrebbe, ad esempio, pensare a bandi di gara diversi. Riconoscendo ai residenti un punteggio preferenziale, in funzione degli anni vissuti nella Capitale, per attenuare la casualità della semplice certificazione reddituale. Proposte pure avanzate. Sennonché se non si risolve il problema gestionale, ogni soluzione rimane solo una "voce dal sen fuggita". Prendiamo ad esempio le contravvenzioni. In questo caso la solidarietà non c'entra. Puoi essere romano o milanese, italiano o polacco, se violi il codice della strada e sei multato, devi pagare. Nel periodo 2005-2007, scrivono sempre gli Ispettori della Ragioneria, sono state elevate multe per circa 152 milioni. Ne sono state riscosse appena un terzo, per un valore pari al 34,3%. Gli stessi Ispettori sono tanto demotivati di fronte al disastro accertato, che si limitano ad auspicare di alzare l'asticella almeno al 40%. E ne hanno ben donde. Tra il 2008 ed il 2012 le multe elevate sfiorano il miliardo (948 milioni, per l'esattezza). I pagamenti sono stati pari a 159 milioni scarsi, con un residuo di circa 790 milioni. Di cui si spera di recuperarne, al massimo, per 200 milioni. La rimanente parte, pari ad oltre 565 milioni, si considera definitivamente perduta.

Non va meglio per l'ICI arretrata. Nel 2003-2007 l'accertato era pari a 120 milioni, il riscosso di poco superiore a 27. Mancano all'appello circa 93 milioni, di cui si spera di incassarne una minima parte: 20 milioni. Perdita accertata circa 72 milioni. Va ancora peggio per l'IMU, relativa al periodo 2008-2012. L'unico dato certo è l'accertato pari a circa 169 milioni. Ma quando si tratta di verificare i pagamenti, si entra in una vera e propria giungla. Secondo Equitalia, o meglio Aequa Roma, la società che se ne occupa, i pagamenti sono stati pari a 17,4 milioni; secondo gli Uffici comunali a 32,7. Differenza non da poco che mostra uno scarto contabile di oltre 15 milioni. Su un incassato che oscilla tra il 10,3 ed il 19,4%. La scoperta più sorprendente è stata quella dell'esistenza di sistemi contabili tanto diversi da non comunicare tra loro. A causa di procedure non coordinate. Scoperta che ha gettato nello sconforto gli esperti del Ministero, tutti "regole e distintivo".

Hanno dovuto ammettere: abbiamo incontrato grandi «difficoltà ad interpretare i dati di Equitalia consistente in un tabulato non immediatamente intellegibile». E se non ci sono riusciti loro, immaginate il comune cittadino.

Il sistema gira quindi in modo perverso. Favorisce coloro che le tasse non le vogliono pagare. Ma penalizza il cittadino che vorrebbe stare in regola. E poiché gli errori, in perfetta buona fede sia da parte degli utenti che da parte degli Uffici, sono frequenti; immaginate le conseguenze. Equitalia emette la cartella, con il piglio tipico degli esattori. E già questo è un dramma per chi la riceve. Spesso un fulmine a ciel sereno, specie se le sue condizioni economiche sono traballanti. Deciso a vederci chiaro, dopo file interminabili, presa di numeretti contingentati e notti passate all'agghiaccio per essere tra i primi giunge al sospirato sportello. Si fa spiegare la situazione, ma le risposte di merito può fornirle esclusivamente l'Ufficio che è responsabile dell'accertamento. Nuova trafila e analoghe perdite di tempo, per scoprire alla fine, quando gli va bene, che tutto è stato risolto. Ma poiché i due diversi sistemi non dialogano deve ritornare ad Equitalia e dimostrare che quel presunto credito non ha più ragione d'esistere. Il tutto in una bolgia infernale tra impiegati esasperati ed avventori che hanno un diavolo per capello. Qualcosa da non augurare neppure al peggior nemico. Il tutto perché «i tabulati non sono immediatamente intellegibili». «Poi dice che uno si butta a sinistra»: come bofonchiava Totò in un vecchio film (Totò e i re di Roma). Solo che la sinistra Roma l'ha governata da tempi immemorabili.

Il panorama completato è, infine, dalla TARSU e dalla TARI. Si tratta di nomi diversi per indicare la stessa cosa: la tassa sui rifiuti. La prima è rimasta in vigore fino al 2003, per poi trasformarsi nella TARI. Gestione AMA. Ebbene tra il 2003-2007 la percentuale di riscossione è stata del 22,86%. I soli residui accertati nel 2011-2012 più di 1,6 miliardi. La buona notizia – si fa per dire – è data dalle ipotesi di riscossione: circa 1,5 miliardi, con una perdita che dovrebbe ammontare a poco più di 84 milioni. Un piccolo sospiro di sollievo, considerata la limitata entità del danno.

Proviamo, allora, a tirare le somme. Dai rilievi della Ragioneria dello Stato risulterebbe una perdita complessiva annua di circa 200 milioni. A questo ammonterebbe il solo mancato introito di entrate che sono state, comunque, accertate. E quelle del tutto sconosciute? Di questa terra incognita nessuno conosce la possibile dimensione. È il continente sommerso dell'evasione e dell'elusione fiscale, che solo calcoli cervellotici cercano di quantificare, ipotizzando un rapporto fisso con il Pil prodotto. Roma, naturalmente, non sfugge a questo dilemma. Le sue inefficienze amministrative ne rendono solo più insostenibile, non solo dal punto di vista economico, ma politico, il

relativo onere. Ma conta poco. Tanto alla fine c'è sempre qualche fesso che paga, addossandosene, come abbiamo visto, l'inevitabile carico. E se poi neanche questo avviene, o risulta insufficiente, la città può sempre trasformarsi in quella grande pattumiera che, purtroppo, ogni giorno, è sotto i nostri occhi.

Capitolo 5

Il grande debito

Dobbiamo ora parlare, in modo più approfondito, del debito. Di quello che grava sulle casse del Comune, che viaggia intorno ai 2,7 miliardi, comprendendo in questa cifra sia gli 853 milioni di residui azzerati, il 20 maggio 2015, come detto nelle pagine precedenti, in applicazione del decreto legislativo n. 118/2011. Sia gli 833,75 milioni di euro che rappresentano la quota che grava sulle casse comunali per il finanziamento della metropolitana. Quella ancora da realizzare. La cui spesa si ripartisce per il 70% a carico del Ministero dei lavori pubblici, per il 18% di Roma Capitale e per il 12% della Regione Lazio. A prima vista la cifra non inquieta. Il debito di Milano, tanto per dire, è tre volte tanto. Ma è anche l'unico. Roma, vive invece, in una posizione particolare. La maggior parte del debito pregresso è stata cancellata dal bilancio e posto a carico della Gestione straordinaria del debito di Roma: una struttura appositamente costituita, seppur tra mille polemiche, nel tentativo, un po' disperato visti i risultati, di dare trasparenza all'intera operazione. Per evitare cioè che il morto afferrasse il vivo. Ed entrambi finissero al cimitero, facendo sprofondare Roma nel default.

Genesi. In genere vi sono modi diversi per risolvere il problema delle risorse insufficienti, per far fronte a bisogni di gran lunga superiori. Razionalizzare al massimo la struttura organizzativa. Accrescere la produttività dei fattori. Ricercare nuove entrate, specie se si dispone del potere impositivo. Infine fare debiti. Per anni ed anni gli amministratori del Comune di Roma, come si è visto nelle pagine precedenti, hanno seguito questi ultimi due suggerimenti: tasse e debiti. Quanto al resto, tutto alla deriva. Affitti relativi al proprio patrimonio immobiliare non richiesti. Dismissioni degli asset avvenute violentando il mercato. Perdite delle società controllate ripianate a piè di lista. Crediti lasciati marcire. Il debito è stato, invece, la grande leva che ha permesso, negli anni passati, di poter disporre di notevoli entrate aggiuntive.

Disponibilità di cassa che hanno consentito di rinviare nel tempo scelte dolorose e presentare ai propri elettori bilanci immaginifici. Roma come grande città della cultura: festival del cinema e concerti. Roma che cresce ad un ritmo maggiore del resto d'Italia. Roma città inclusiva e solidale. Tutto giusto. Tanto a pagare tutto ciò si sarebbe sempre stato tempo. Errore. Alla fine i tanti nodi sono venuti al pettine, costringendo lo Stato centrale ad intervenire drasticamente, per assolvere Roma dai suoi peccati. Con qualche penitenza posta a carico dei suoi cittadini.

Di chi la responsabilità? Questo è il primo quesito. Come spesso capita di “tutti e di nessuno”. Nel 2015, un giornalista diligente, come Gianni Dragoni, cercò, sulle pagine de *Il Sole 24 Ore*, di sbrogliare questa intricata matassa. Andando a ritroso nel tempo tirò fuori i seguenti numeri. Durante il regno di Francesco Rutelli il debito era aumentato di 892.937 euro al giorno, a partire dal 1993. Con Walter Veltroni questa dinamica era rallentata: 416.476 euro al giorno. Per poi riprendere con Gianni Alemanno: 450.160 euro giornalieri. Solo Ignazio Marino, ormai sull'orlo di un baratro finanziario, era riuscito a contenerlo, con una riduzione di 12.987 euro al giorno. Immediate le proteste dei diretti interessati. Francesco Rutelli, con una lettera allo stesso giornale, contestò in radice il metodo seguito, ricordando i successi del suo doppio mandato. Al posto di Veltroni, rispose Marco Causi, assessore al bilancio di quella Giunta. La lievitazione del debito durante quegli anni non era stata il riflesso di una gestione finanziaria allegra, ma delle inadempienze della Regione, guidata da Francesco Storace. Il Governatore si era trattenuto illegalmente quasi un miliardo di euro: 738 milioni per il trasporto locale, 268 per la scuola e l'assistenza. Per il resto, silenzio assoluto.

Difficile dire chi avesse ragione. Del resto gli stessi Ispettori della Ragioneria generale, chiamati al capezzale del malato, non sono riusciti a venirne a capo. Nella relazione finale si sono limitati a certificare l'esistenza di un debito ingente, quantificato in 9,571 miliardi. Cifra ancora indicativa. Dal 2008 al 2011 quel dato ballerà come un flipper impazzito: 12,239 miliardi nel 2010; 10,064 solo quattro mesi dopo, grazie ad un provvidenziale intervento del Tesoro. Per giungere alla fine all'importo di 9,618 miliardi, grazie anche ai finanziamenti del Ministero dell'economia. A dimostrazione di quanto sia cocente il disordine sotto il cielo di Roma. Di fronte ad un disastro annunciato, lo Stato centrale non poteva rimanere con le mani in mano. Fu così che il Ministro Giulio Tremonti, seppure contro voglia e su pressione del sindaco Gianni Alemanno, fu costretto a costituire una sorta di *bad bank* o, se si preferisce, di *bad company*. Con l'articolo 78 del decreto-legge n. 112/2008, si nominò il Sindaco di Roma “Commissario straordinario del Governo per la

ricognizione della situazione economica finanziaria del comune e delle società ad esso collegate”. Veniva così creata un’amministrazione con un bilancio a parte, dove far confluire «tutte le entrate di competenza e tutte le obbligazioni assunte alla data del 28 aprile 2008». Ovviamente né rimosse, né pagate. Compito del Commissario era quello di accertare l’ammontare del debito e presentare uno specifico piano di rientro e liquidare le varie partite. Nel frattempo veniva esclusa, per tutta la durata del regime commissariale, la “deliberazione del dissesto”. Il dato forse più inquietante. Poteva lo Stato nazionale dichiarare lo “stato di dissesto” della sua Capitale? Che figura avrebbe fatto sul piano internazionale, visto, tra l’altro, l’ingente debito pubblico accumulato?

Ci sono voluti mesi e mesi per giungere a definire con esattezza l’ammontare del debito, prima di arrivare, con il decreto-legge n. 78/2010, a prevedere le modalità con cui farvi fronte. Nel frattempo la Stato erogava 500 milioni di euro all’anno. Il Sindaco abbandonava la carica di Commissario ed al suo posto subentrava Massimo Varazzani. Il tutto tra proteste dell’opposizione di sinistra, ricorsi a Tar ed articoli al vetriolo dei giornali fiancheggiatori. È interessante ricordare quali fossero i rimedi proposti dal decreto per far fronte al debito accumulato. I costi dell’ammortamento venivano posti a carico del Tesoro – 300 milioni annui – e del Comune, per la restante parte di 200 milioni. In prima battuta era previsto un aumento dell’addizionale comunale sull’Irpef fino ad un massimo dello 0,4% e il balzello di un euro sui diritti aeroportuali. Il Comune aveva, tuttavia, la possibilità di fare altrimenti. Poteva, ad esempio, applicare i costi standard per razionalizzare la spesa. Centralizzare gli acquisti per risparmiare. Liquidare le municipalizzate in perdita cronica. Ridurre il compenso degli amministratori. Introdurre un contributo di soggiorno a carico dei non residenti. Pretendere maggiori oneri d’urbanizzazione o più soldi dalla concessione degli spazi pubblicitari. Maggiorare l’aliquota di imposta sulle seconde case. Giungere, perfino, a colpire i defunti, con maggiorazioni delle concessioni cimiteriali.

Consigli non richiesti. E del resto non seguiti. Meglio abbandonarsi al lento trascorrere del tempo ed al maturare di nuovi interessi. Il check-up definitivo sarà fornito da Varazzani, prima di lasciare definitivamente la carica, nella relazione al Parlamento. Si scopre, così, che di fronte ad un debito iniziale di poco più di 10 miliardi (quota capitale) bisogna sommare una robusta quota di interessi: quasi 7 per gli interessi sui vecchi mutui, quindi, altri 6 per aver scontato presso le banche annualità future per 15 miliardi. Se poi si tiene conto delle somme pagate dal Tesoro, il totale supera i 25 miliardi. Ad una quota costante d’ammortamento di 500 milioni l’anno ce ne sarebbero voluti più o

meno 50 per venire a capo. A carico di nonni, padri e nipoti. Da quel lontano inizio sono passati quasi 10 anni. Ma ancora oggi non è facile venir a capo dei conti della Gestione commissariale. Del modo, cioè, con cui si è dato attuazione alle disposizioni legislative. Usiamo non a caso il plurale: i provvedimenti sono stati, infatti, numerosi. Come pure le risorse stanziare per far fronte alle emergenze non previste nel piano originario.

Aggiungiamo, inoltre, che la metodologia seguita nel comunicare i risultati della gestione non è stata la più trasparente. Al Parlamento italiano, tanto per citare l'esempio più rilevante, sono stati comunicati solo i saldi della massa passiva, nel loro continuo variare. Ma non i singoli addendi, seppure raggruppati per categorie omogenee. Da qui l'impossibilità non tanto di controllare, ma di comprendere. Se le eventuali poste attive si elidono con quelle passive è difficile seguire lo stesso *fil rouge* della possibile evoluzione. Poi vi sono alcuni episodi clamorosi, come la presenza di ben nove derivati. Che non inducono alla tranquillità. L'esperienza insegna che quegli strumenti, al di là della loro funzione assicurativa, troppo spesso si sono trasformati in un grande imbroglio. A tutto vantaggio di operatori finanziari in grado di assumere la veste del gatto e della volpe del libro di Collodi. Con l'ente locale a far la parte di Pinocchio nel Campo dei miracoli.

Le difficoltà riguardano, comunque, soprattutto il quadro d'insieme e quindi le strategie poste in essere per giungere alla sua definitiva estinzione. Ancora oggi i dati ed i tempi non sono certi. Le ipotesi che si succedono scritte sulle sabbie mobili di un futuribile esposto a violente oscillazioni. Nella sua ultima relazione al Parlamento, Massimo Varazzani, aveva previsto un «debito finanziario residuo» – non coperto cioè dalle risorse pubbliche messe fino ad allora a disposizione – pari a «circa 3,8/4,0 Euro/miliardi» cui aggiungere una quota interessi «pari a circa 2,8/3,0 Euro/miliardi». Per un totale di circa 6,6 – 7 miliardi. Ipotesi, subito smentita da suo successore – Silvia Scozzese – la quale prevedeva, invece, uno squilibrio di circa 2,3 miliardi, che poteva, tuttavia, essere parzialmente coperto «ipotizzando un incasso pari al 50% della massa attiva». Dalla riscossione di quei crediti che, come si è visto nelle pagine precedenti, costituiscono a loro volta una dimensione reale insondabile. Differenze così profonde richiederebbero spiegazioni supplementari. Vale a dire quell'aggiornamento del “piano di rientro” che corrisponde ad un preciso obbligo di legge. Doveva essere stato presentato qualche giorno dopo il corrente 31 gennaio, per essere approvato con un decreto del Consiglio dei Ministri, nei successivi 30 giorni. Ma del documento, al momento, non si ha traccia. In mancanza di quel quadro, che si spera analitico, non resta quindi che tentare di ricostruire quel che è possibile desumere dai vari documenti

ufficiali, per poi mettere in fila i relativi numeri, nella speranza di tirar fuori qualche ragno dal buco.

L'interrogativo di fondo riguarda l'entità delle risorse finora stanziare per pagare i debiti contratti. Un dato più certo rispetto all'entità del debito effettivo. Che si conosce solo per grandi linee e con l'approssimazione di qualche miliardo. Il che la dice lunga sull'affidabilità della macchina amministrativa del Comune di Roma. La mancanza di un quadro complessivo ci costringe ad inseguire informazioni sparse in vari documenti pubblici. Un primo indizio è dato, come già detto, dalla Relazione degli ispettori del MEF, che reca la data del 16 gennaio 2014. All'argomento il documento conclusivo dedica solo poche pagine. Si dà, però, conto dei trasferimenti avvenuti da parte del Tesoro. Circa 1,5 miliardi. Tre versamenti di 500 mila euro all'anno, nel triennio 2008-2010, al lordo di 15 milioni che confluiscono direttamente nel bilancio ordinario dello stesso Comune.

Il conteggio definitivo di quanto resta da pagare è effettuato con il decreto-legge n. 225/2010. La data presa in considerazione – lo spartiacque tra presente e passato – il 26 luglio dello stesso anno. Le previsioni è di un debito netto pari a 10 miliardi e 65 milioni. Ma più che una previsione è una sorta di cabala. L'unico elemento certo è l'ammontare dei debiti finanziari, per la sola quota capitale: valutati in 7,124 miliardi. La rimanente parte è costituita dal saldo tra i debiti non finanziari ed i crediti, per un ammontare netto pari a 2,941 miliardi, fino a concorrenza dell'intero debito. Di fatto due incognite grandi come una casa. Per definizione i debiti dovevano essere «certi, liquidi ed esigibili», secondo la formula di rito. Nella relazione al Parlamento del 5 aprile 2016, Silvia Scozzese, l'attuale Commissario, confessa candidamente: «attualmente per il 43% delle posizioni presenti nel sistema informatico del Comune di Roma non è individuato direttamente il soggetto creditore». Valore dell'incertezza: oltre un miliardo.

Questa mancanza è in parte comprensibile, considerato che alcuni di questi debiti – si parla di circa un miliardo – si riferiscono alle «procedure espropriative pregresse [...] riferibili al periodo intercorso tra il 1950 ed il 1990». Praticamente una diversa area geologica. Sennonché gli anni finora trascorsi sono stati vissuti pericolosamente. Ben poco è stato fatto per costringere i creditori – pena la decadenza – a manifestarsi: a differenza di quanto avvenuto per i creditori nei confronti delle altre pubbliche amministrazioni. Sul diverso versante dei crediti vantati dal Comune, sempre alla data della relazione Scozzese, le cose vanno leggermente meglio. La terra incognita riguarda «oltre il 77% delle posizioni» che «si riferisce a creditori non identificati analiticamente» cioè – è sempre la Scozzese che parla – «per

un valore pari al 29% della massa attiva, cioè 541 milioni su un miliardo e 851 milioni di euro totali». La fotografia più eloquente di un disastro amministrativo, oltre che contabile, che affonda le sue radici nella notte dei tempi.

Finora non abbiamo considerato gli interessi che gravano sui mutui contratti. Alla data del primo censimento (luglio 2010) ammontavano 6,688 miliardi: pari al 94% circa la quota capitale. Come mai una cifra così consistente? Il dato, fornito dalla Scozzese, fa impressione. Agli inizi del 2016 restavano da pagare mutui per circa 5,85 miliardi. Intervallo trascorso: circa 8 anni. Debiti pagati: meno di un miliardo. Per l'82,55%, di quelli che rimanevano, il tasso era fisso al 5%. Per la restante parte a tasso variabile di poco inferiore. A rendere più pesante l'onere, un buono ordinario comunale (BOC), scadenza il 2048, gravato da un tasso fisso annuale del 5,345%, per un importo di 74,83 milioni all'anno. Valore di rimborso 1,4 miliardi, in un'unica soluzione. Operazione lanciata nell'intervallo di tempo tra il 2003 ed il 2005, quando sindaco era Walter Veltroni. Poi, visto ch'era bene non farsi mancare nulla, su quel titolo sono stati innestati quattro contratti derivati (UBS, Dexia Crediodp, JP Morgan, Barclays) chiusi nel 2011 e nel 2012. Il costo dell'intera operazione resta uno dei tanti piccoli misteri. Con un'aggravante: nessuno ha pensato di accantonare le riserve annuali necessarie (la quota capitale) per non giungere alla scadenza con l'acqua alla gola: quando si tratterà di sborsare, *cash*, la cifra di 1,4 miliardi.

Per avere un'idea delle incongruenze finanziarie, siamo andati a rivedere l'andamento dell'Euribor che, com'è noto, rappresenta il parametro su cui calcolare l'interesse sui mutui. Nel luglio del 2010 quello a 12 mesi era pari all'1,37%. Un piccolo picco l'anno successivo, comunque inferiore al 2%, per poi scendere progressivamente, grazie alla politica monetaria della BCE e a Mario Draghi, all'incirca dall'inizio di quest'anno, a valori addirittura negativi: meno 0,01%. Nella relazione al Parlamento, Massimo Varazzani aveva voluto precisare che «il debito finanziario [...] deve essere pagato a scadenza delle relative rate». Nei suoi confronti «non è esercitabile il potere transattivo, ma, eventualmente un'attività di rinegoziazione». È stata tentata? Non sembra, stando ai numeri visti. Quando, invece, esistevano ed esistono tutt'ora almeno due diverse possibilità.

La prima era quella di rinegoziare il tasso d'interesse, approfittando della curva discendente dell'Euribor. Attualmente le banche rinegoziano i vecchi mutui dei privati ad un tasso fisso dell'1,5%. Per i comuni in pre-dissesto finanziario, la Cassa depositi e prestiti concede rinnovi a meno dell'1%. Forse il Comune di Roma non era e non è in queste condizioni? Ecco cosa scriveva

Massimo Verazzani, nella sua relazione al Parlamento, nel 2014 ricordando «succintamente come, a seguito di una situazione finanziaria critica, che ha rischiato di paralizzare l'attività istituzionale del Comune di Roma, sia stata emessa una normativa speciale volta a scongiurare la dichiarazione di dissesto». A scongiurare, non a negarne l'esistenza. Peccato solo che questa consapevolezza non si sia tradotta in un'azione conseguente nei confronti degli Istituti mutuanti. In questa seconda eventualità, una riduzione al 2,5% del tasso d'interesse sui vecchi mutui – con l'esclusione di quello sui BOC – avrebbe comportato un risparmio di oltre 2 o 3 miliardi.

La seconda alternativa era quella di negoziare le scadenze dei singoli mutui. Secondo un grafico, contenuto nella relazione della Scozzese, seppure poco leggibile, risulta evidente una forte asimmetria. Le quote capitale delle rate di ammortamento sono molto elevate – oltre i 400 milioni di euro – nei prossimi 13 anni (dal 2016 al 2029) si riducono quindi a meno della metà per gli anni seguenti (fino al 2047) per poi esplodere l'anno successivo. Scadenza del BOC. Si poteva, allora, avere una rata costante nel tempo per la quota capitale (meno di 250 milioni) cui far fronte con i 500 milioni stanziati a bilancio da parte del Tesoro. Con la restante metà si potevano coprire gli interessi e rimborsare gli eventuali debiti non finanziari. Inutile dire che entrambe le soluzioni potevano essere combinate tra loro alla ricerca del miglior punto d'equilibrio.

La scelta compiuta è stata invece un'altra. Nessuna trattativa con le banche, ma sconto dei contributi che gravano sul bilancio dello Stato. Quei 500 milioni all'anno per 30 anni: di cui 300 milioni a carico della fiscalità generale e 200 pagati esclusivamente dai romani – per un totale di 6 miliardi a “finire” – con l'aumento dell'addizionale comunale Irpef ed la tassa sugli imbarchi da Fiumicino e Ciampino. Costo dell'intera operazione: oltre 4,6 miliardi. Parte dei quali (2,6 miliardi) fortunatamente risparmiati, avendo il nuovo commissario, Silvia Scozzese, deciso di non procedere lungo questa strada rovinosa. Strategia che spiega le differenze iniziali dei numeri da cui siamo partiti. Non sono ancora quei 4/5 miliardi che spiegano interamente le due distinte previsioni (Varazzani vs. Scozzese) ma una delle possibili chiavi è stata trovata.

Vale la pena allora riprendere il ragionamento nel suo complesso. A valore di libro, i debiti della Gestione, al netto degli interessi, nel luglio del 2010, erano pari a 10,065 miliardi. I contributi dello Stato a 15. Vi era pertanto una differenza positiva di circa 5 miliardi: necessari per pagare gli interessi – dopo aver rinegoziato – ed i costi della struttura. Vale a dire della stessa Gestione. Situazione in equilibrio. C'era sempre la possibilità che i debiti – specie quelli

fuori bilancio – si dimostrassero più elevati. Ma lo Stato, in questo caso, poteva aumentare il suo contributo. Come era avvenuto del resto con il decreto-legge n. 16/2014: altri 30 milioni per 30 anni (totale 1,087 miliardi) che scontati hanno reso solo 569,5 milioni. Oppure che i crediti vantati avessero la consistenza delle “farfalle” di una volta. Cifre comunque gestibili, rispetto alla mole degli oneri dovuti allo sconto dei contributi. Operazione realizzata ad un tasso di interesse medio di circa 1,5% che si aggiunge a quel 5% iniziale: tutto a carico della Gestione e a vantaggio degli Istituti di credito. E quindi a danno degli italiani, in genere. Dei romani, in particolare.

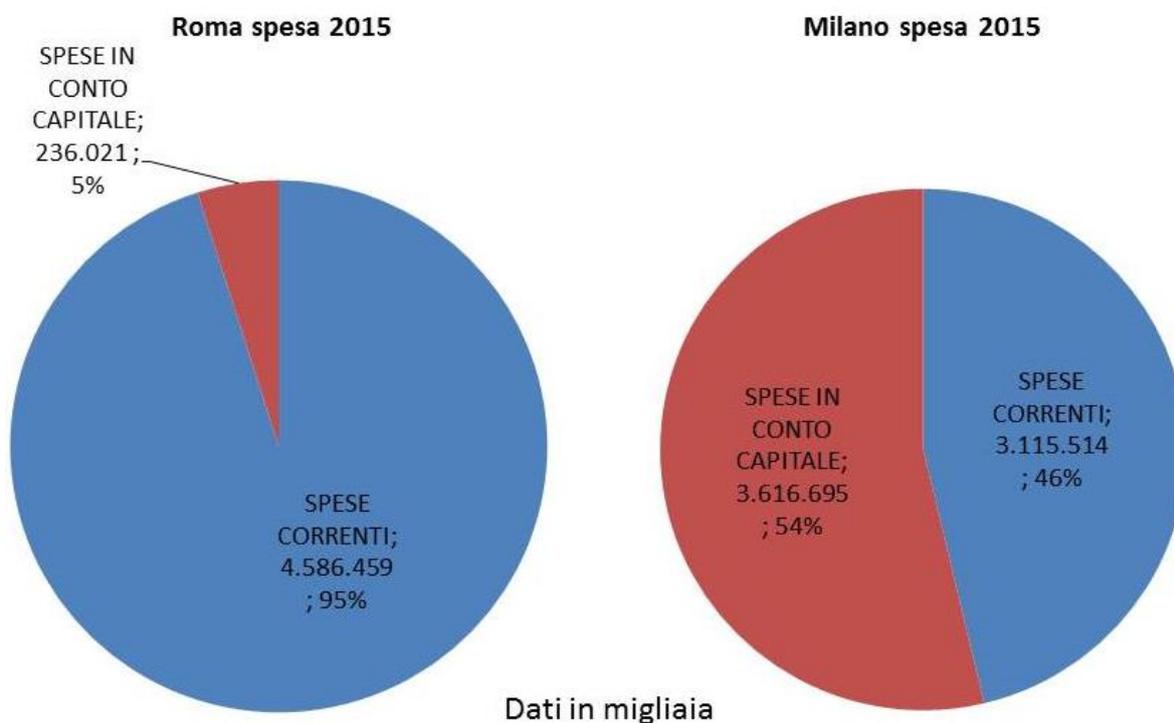
Questo quindi il quadro che spiega alcune cose, ma lascia irrisolti molti interrogativi che qui riepiloghiamo. Perché i mutui non sono stati rinegoziati? A quanto ammonta l’onere aggiuntivo dei diversi “derivati”? Come è stato utilizzato quel miliardo e mezzo circa, anticipato dal Tesoro per gli anni 2008-2010, considerando che la massa passiva netta, accertata nel 2008 da un apposito decreto ministeriale, al di fuori delle altre operazioni a saldo zero, rimane sostanzialmente stabile? A quanto sono ammontati i costi della gestione: stipendi percepiti, consulenze, *bonus*, spese d’esercizio e via dicendo? Domande, al momento, senza risposte. Attendiamo quindi che qualcuno intervenga: il Commissario straordinario con il suo “piano di rientro” al 31 gennaio, dopo il timbro del MEF (legge 28 dicembre 2015, n. 208, comma 751). Tempo, purtroppo, abbondantemente scaduto. Oppure la magistratura contabile se non addirittura quella inquirente. Noi restiamo, comunque, in fiduciosa attesa. Corazzati da un inossidabile ottimismo.

Capitolo 6

I conti che non tornano

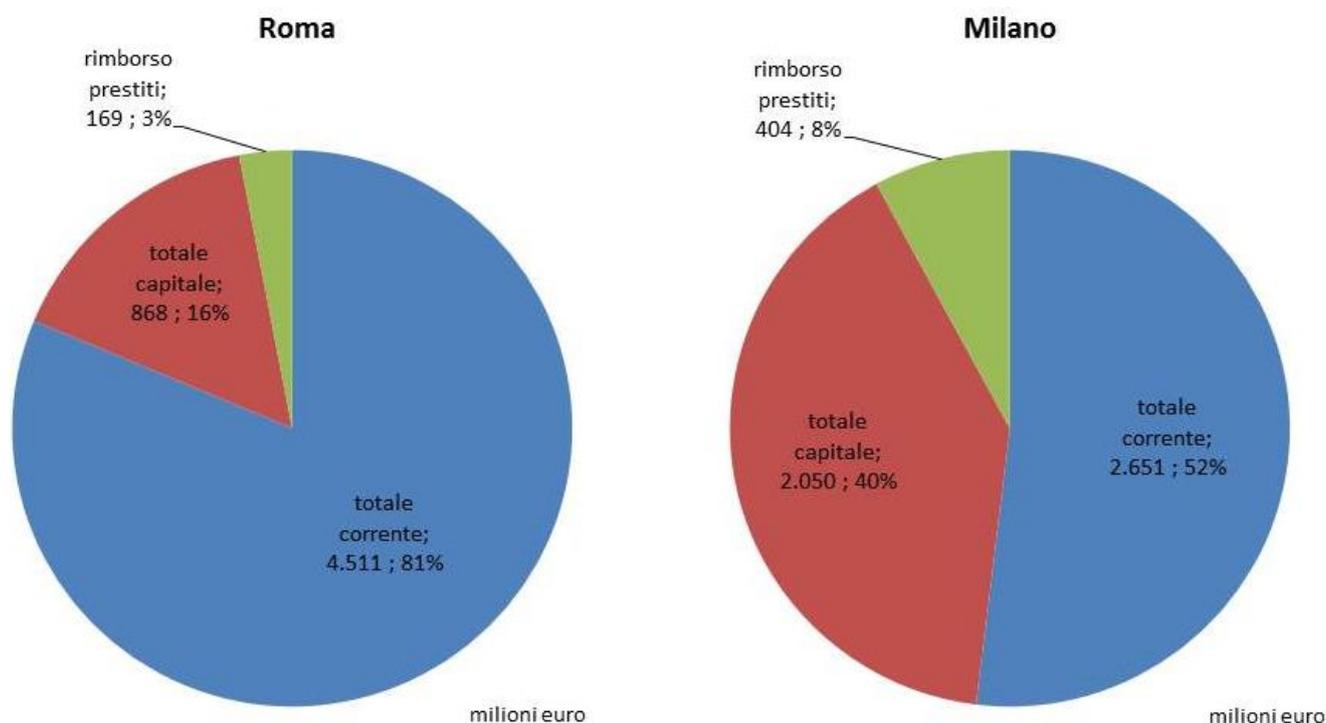
Finora si è parlato di entrate: di come si raccolgono i soldi per far fronte alle necessità dell'ente. Per la verità le esigenze dovrebbero essere quelle della Comunità amministrata. Vale a dire i cittadini. Ma forse quest'equazione è troppo difficile da comprendere, quando la politica assume le sembianze che conosciamo. Allora si alza il ponte levatoio. Gli ottomani, gli oligarchi, la nomenclatura – ogni Paese ed ogni fase storica hanno il proprio linguaggio – da una parte. Gli altri, che non fanno parte del celeste empireo, dall'altra. In tutti questi casi la contabilità del dare e dell'avere diventa rivelatrice di un modello che riflette le sembianze del sottostante sistema istituzionale. Una fotografia a tinte nette come risulta dai due grafici che seguono. In essi come si vede sono raffigurate le spese previste da due distinti bilanci di previsione per l'anno 2015. Quello di Roma e quello di Milano. La differenza che balza agli occhi è la diversa consistenza delle spese in conto capitale: *proxi* della spesa per investimenti.

Grafico 1 – Le diverse tipologie di spese



Nel caso di Roma la percentuale è pari al 5%. Nel caso di Milano al 54%. 236 milioni e qualche spicciolo. Contro 3 miliardi e 600 milioni. Se le dimissioni di Ignazio Marino erano giustificate, non era tanto per sue “stravaganze”; quanto per l’aver concepito un mostro di queste dimensioni. Per la verità le cose, in passato, erano andate leggermente meglio come mostrano i grafici successivi. Le distanze tra Roma e Milano erano minori. Il 16% della spesa complessiva in conto capitale, contro un più umano 40% per la capitale morale. In cifre una media, per il sessennio 2010-2015, di 868 milioni, contro oltre 2 miliardi. Che poi Roma fosse sette volte Milano, come detto più volte, e quindi più bisognosa di interventi per garantire uno standard di tipo occidentale e non orientale è un altro discorso. Ma, in questi, casi la lungimiranza è come il coraggio di Don Abbondio. Uno ce l’ha, o non ce l’ha. Le possibili trasfusioni non sono ammesse.

Grafico 2 – Composizione media della spesa 2010-2015

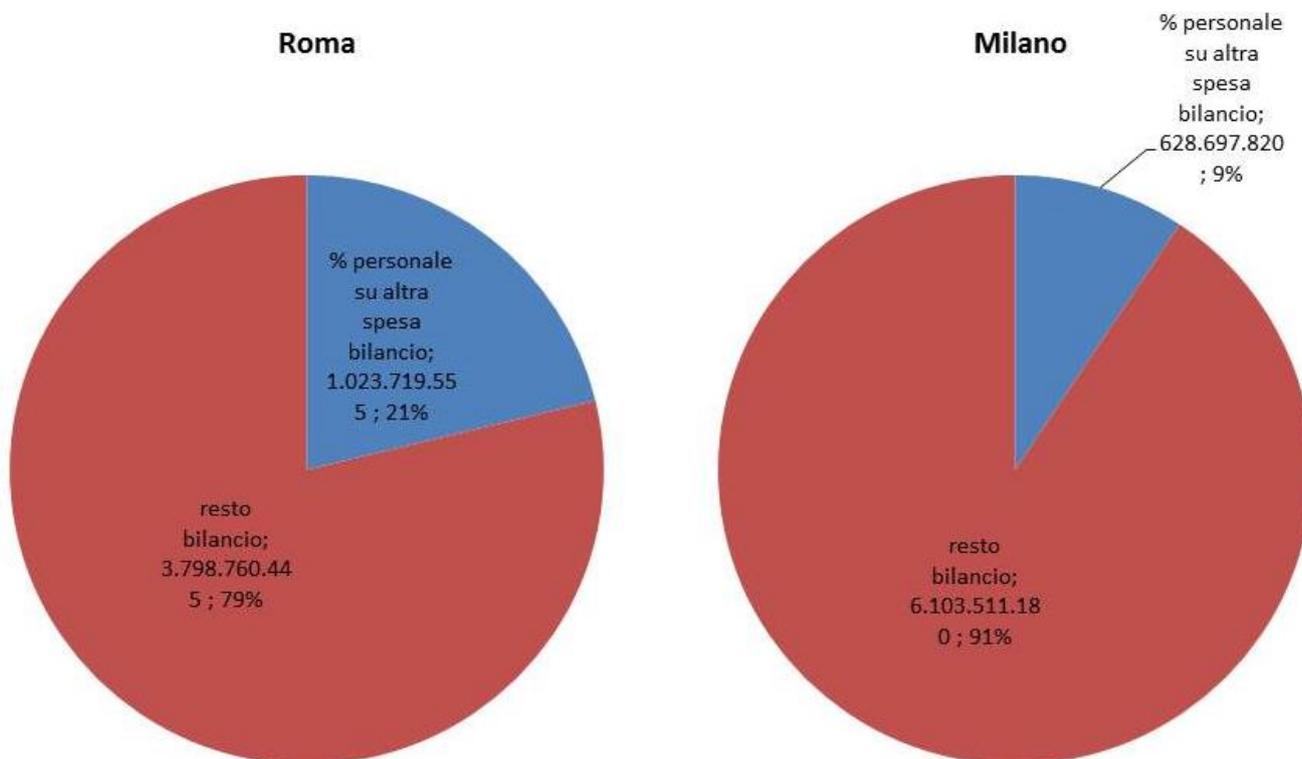


La spiegazione di fondo del fenomeno è analoga a quella del debito o dell'eccesso di tassazione. Se non c'è produttività e buona organizzazione è inevitabile che le spese di funzionamento assorbano la maggior parte delle risorse disponibili. Se poi il Comune è in uno stato di pre-dissesto, seppure mascherato dalla presenza della *bad company* per il debito, allora la pressione diventa incontenibile. E le spese in conto capitale evaporano. Del resto qualcosa di simile avviene in campo nazionale. Basta guardare al bilancio dello Stato e vedere chi fa la parte di Cenerentola. Negli ultimi anni, complice soprattutto il mito dell'*austerità*, le spese per investimento sono crollate. Mentre la spesa corrente ha visto solo rallentare (almeno dal 2010) la sua tendenza al rialzo. Corsa che nessuno sembra di essere in grado di arrestare. Nonostante i buoni propositi di *spending review*: ridotta ormai al rango del fantasma. Del resto la crisi della politica non è solo un fatto locale. A Roma è più evidente. Ma le sue contraddizioni hanno una portata di carattere nazionale.

Il confronto con Milano è istruttivo non solo per quanto riguarda i macro-aggregati. Scomponendo la spesa complessiva in relazione ai bisogni da soddisfare si ottiene qualcosa di più di un semplice spaccato finanziario. Ma un pezzo di vissuto cittadino: con le sue luci e le sue ombre. Partiamo dal *back office*, avendo come osservatorio la previsione di bilancio per il 2015. Il costo

delle funzioni generali di amministrazione e controllo a Roma sono più basse. Quasi 1,2 miliardi, mentre Milano spende quasi 150 milioni in più. Il costo del personale è invece maggiore a Roma: poco più di un miliardo a Roma, contro 630 milioni a Milano. Quest'apparente contraddizione trova spiegazione nella diversa struttura organizzativa. Evidentemente nella Capitale i costi indiretti – affitti, acquisti di beni ecc. – sono inferiori. Sul costo e qualità del relativo personale torneremo in seguito. Qui è il caso di fornire solo alcuni dati. I dipendenti comunali romani sono un po' più di 24 mila. Quelli milanesi circa 15.300. Il costo pro-capite, altra stranezza considerato il maggior costo della vita al nord, è superiore a Roma. Ogni dipendente costa 42.490 all'anno. A Milano, 41.121. È bene aggiungere che dato il maggior volume del bilancio milanese, la percentuale dei costi della struttura amministrativa e di controllo scende dal 24 al 20%. Se si guarda al solo costo del personale, le percentuali risultano, nel primo caso, pari al 21%. Nel secondo – la realtà milanese – al 9%.

Grafico 3 – La sostenibilità finanziaria delle spese per il personale



Le differenze che balzano agli occhi sono i maggiori costi romani per la polizia locale. Si spende una volta e mezza in più: quasi 350 milioni su 206. In

percentuale sulla torta del bilancio complessivo si passa dal 7 al 3%. Queste differenze hanno una loro logica, considerata la diversa dimensione delle due città e della popolazione residente. Sennonché la polizia locale non è solo un costo, è anche una risorsa. Si pensi solo alle multe per violazione del codice della strada che, a Roma, danno incassi per 70-80 milioni all'anno. Poiché, come abbiamo già visto, ben poche sono effettivamente pagate. Ed allora tutto è una remissione. La dimostrazione che, se la macchina nel suo complesso non gira, qualsiasi funzione, che comporta un costo, diventa difficilmente sostenibile. Nel settore sociale, comprendendovi anche la scuola, le risorse stanziare sono abbastanza simili. Poco più di un miliardo in entrambi i casi. A Roma si spende meno per l'istruzione e più per le altre esigenze del *welfare*. Qui entrano in gioco culture stratificate, ma anche la diversa dotazione, specie per quanto riguarda la scuola, di strutture statuali. Quindi non andiamo troppo per il sottile, anche perché le critiche feroci vengono subito dopo.

La prima riguarda il rapporto, a livello di comparto, tra la spesa corrente e quella in conto capitale, tra l'ordinaria amministrazione ed il possibile futuro. Per la funzioni generali di amministrazione e controllo, ad esempio, Roma investe poco più di 16 milioni. Milano 829. La maggiore efficienza meneghina non cade, quindi, dal cielo. È anche il risultato dell'aggiornamento continuo degli strumenti – si pensi solo all'informatica – che l'amministrazione mette a disposizione dei propri dipendenti, per accrescerne la produttività e quindi i ritorni di bilancio. Basti ricordare il diverso rapporto che intercorre tra le entrate extratributarie romane e quelle milanesi. Nell'istruzione pubblica si notano gli stessi squilibri. Roma investe appena 11 milioni. Milano 370. Confronti imbarazzanti, ma nulla a che vedere con il paragone in due settori chiave del bilancio: la viabilità ed i trasporti, e, subito dopo, la gestione del territorio e dell'ambiente. In questi campi le differenze sono abissali.

Per la viabilità e i trasporti Roma prevedeva di spendere circa un miliardo. Una cifra pari al 22% del budget complessivo. Milano oltre 2,5. In pratica una volta e mezzo quanto spende la Capitale, con una percentuale del budget pari al 37%. Per la gestione del territorio e dell'ambiente il confronto, in prima approssimazione, è meno penalizzante per Roma. Le cifre impegnate sono più o meno identiche – circa un miliardo, con una leggera prevalenza milanese. La differenza vera è nella spesa per investimenti. Per quest'ultima funzione Roma spende 41 milioni, Milano 547. Cifre che dimostrano come nella Capitale si possa fare solo e comunque in teoria perché, in pratica non è vero nemmeno quello, semplice manutenzione. A Milano si realizzano, invece, interventi di carattere strutturale. Ancora più squilibrati i volumi di spesa nel campo della

viabilità e dei trasporti. Roma investe 144 milioni. Milano dieci volte tanto: una cifra pari ad oltre 1,5 miliardi.

In valore assoluto questi ultimi dati, per quanto raccapriccianti, non riescono tuttavia a dare la dimensione esatta dello squilibrio. Per ottenere un dato realistico è necessario mettere in relazione le poste finanziarie con i sottostanti *asset* fisici. Roma, com'è noto, deve gestire 8.594 chilometri di strade. La viabilità di Milano è di 1.703 chilometri. Con un rapporto di 1 a 5. La disponibilità di risorse per chilometro assume, pertanto, una dimensione che sfiora l'assurdo. Le somme che la Capitale può destinare alla manutenzione di quell'immenso reticolo è di 121 mila euro scarsi per chilometro. La disponibilità di Milano è pari a circa 1,5 milioni. Ci si può allora meravigliare dell'immenso cratere che caratterizza strade, vicoli, piazze e marciapiedi della "Grande Bellezza"? La cosa è resa ancora più grave se si considerano gli investimenti. Questi ultimi rappresentano per la Capitale un modestissimo 13% della spesa complessiva. A Milano questa soglia supera l'asticella del 60%. Dati che dovrebbero far riflettere sullo sforzo che è necessario compiere per conseguire non un livello di eccellenza, ma di semplice normalità.

Nella difesa del territorio e dell'ambiente le cose non vanno meglio. Basta vedere le cartine che abbiamo presentato. Sono più eloquenti di qualsiasi ragionamento.

Grafico 4

Il verde di Roma



Il verde di Milano



Dove sono a Milano i grandi polmoni verdi? Le ville storiche che ossigenano la Capitale? Villa Doria Pamphilj, Villa Borghese, il Parco della Caffarella, Villa Sciarra, Monte Mario, il Parco dell'Appia Antica, Villa Torlonia, Villa Ada, Villa Celimontana, Villa Glori, il Giardino degli aranci (Parco Savello), il Parco degli acquedotti. Solo per citare i luoghi più noti. Ettari ed ettari di verde, che fanno da sfondo ad antichi palazzi e rovine millenarie. Roba che costa solo per custodirli e che non appartiene solo ai romani, ma all'intera Nazione e, senza retorica, rappresenta un bene prezioso per l'intera umanità. Ebbene per tutto questo ben di dio, Roma spende poco più di 200 mila ad ettaro. Mentre Milano, meno dotata ma più attenta a preservare quel poco che esiste, può contare sul doppio delle risorse. Quanto le proporzioni sono quelle indicate è evidente che la maggior parte della spesa, almeno a Roma, sia spesa corrente. Che incide per il 62% del totale. Mentre a Milano questa percentuale scende al 26%; liberando risorse per obiettivi più nobili.

Il quadro che emerge da questi dati non fa altro che confermare un'antica maledizione. Roma, dalla Liberazione in poi, vive in una quotidianità malata. È un naufrago che ha solo la forza di respirare. Campa quindi alla giornata, sperando che qualche evento particolare possa fornirle un po' d'ossigeno per sollevare la testa sopra il pelo dell'onda. È capitato con le Olimpiadi del 1960, che portarono alla realizzazione della Via Olimpica e del complesso del Villaggio olimpico. Quindi con i campionati di calcio del 1990 con la costruzione del terminal dell'Ostiense e del prolungamento dell'anello di ferro in stazioni, quella di Farneto, che hanno funzionato appena un giorno. Nel 2009, anno dei mondiali del nuoto, lo scandalo della Città dello sport di Tor Vergata, dove ancora troneggiano le opere incompiute dell'architetto spagnolo, Santiago Calatrava. E poi i vari Giubilei: anch'essi occasione per realizzare quegli interventi che i romani hanno aspettato per decenni: dal sottopasso di Castel Sant'Angelo realizzato nel 2000, ai lavori più impegnativi della Galleria Giovanni XXIII che hanno completato solo una parte della circonvallazione, ipotizzata nel vecchio piano regolatore del 1871.

Un modo di procedere a singhiozzi: sulla spinta dell'emergenza, per rispettare i tempi dei grandi eventi. Qualcosa destinata ad uccidere qualsiasi serio proposito di programmazione. Con progetti presentati, in modo raffazzonato all'ultimo momento, improbabili gare pubbliche confezionate, nelle migliori delle ipotesi per far vincere soggetti in grado di sostenere l'onere della stretta dei tempi. Nelle peggiori per favorire questo o quello. E quindi, sempre, con il loro contorno di polemiche, sospetti e veleni. Fino all'inevitabile intervento della magistratura: in processi decisi, all'impronta, dal circo mediatico ben

prima della sentenza definitiva. E quindi personalità infangate, che, in molti casi, troveranno la loro definitiva assoluzione solo dopo anni ed anni di triboli e patimenti. Un piccolo trafiletto su quegli stessi giornali che all'inizio avevano dedicato pagine e pagine allo scandalo, aizzando gli istinti peggiori degli italiani. Questo è il metodo con cui si sono programmate le grandi opere della Capitale d'Italia e, purtroppo, non solo.

Ma a Roma questi difetti congeniti, insiti nel modo di affrontare i problemi, hanno avuto una costanza degna di miglior causa. Si pensi alla cosiddetta “cura del ferro”. Quel trasporto su rotaia che, nelle altre capitali europee, rappresenta il modo normale per garantire il pendolarismo quotidiano. Potremmo evocare la metropolitana di Londra, di Parigi, della stessa Berlino. Ma fermiamoci alla capitale spagnola: un Paese che non è certo in condizioni migliori dell'Italia dal punto di vista economico e finanziario. Basti pensare ai soldi impegnati dal Tesoro per far fronte alla crisi delle sue banche. Ebbene quei 296 chilometri di strade ferrate sotterranee, contro i 60 della Città eterna sono uno schiaffo continuo. La dimostrazione di un'impotenza che figlia dell'autolesionismo. Della “cura del ferro” si parla da tempo memorabile. Francesco Rutelli, nella sua prima campagna elettorale, agli inizi degli anni Novanta, ne fece un cavallo di battaglia. Ebbene, ancora oggi, per chiudere quell'anello manca sempre l'ultimo miglio. Non sono bastati quindi quasi trent'anni per completare un progetto che, in qualsiasi altro Paese del mondo, avrebbe richiesto solo qualche mese.

Episodi giustificabili? Oltre la confusione che aleggia nei palazzi romani intorno al Campidoglio, sono le modalità con cui lo Stato centrale cura la sua capitale a mostrare la corda. Negli anni passati lo Stato, ogni tanto, interveniva con la legge finanziaria. Le risorse erano appostate in capitoli di bilancio relativi alla legge n. 396/1990, *Interventi Roma, Capitale della Repubblica*. Gli obiettivi colà individuati erano sette:

- a) realizzare sistema direzionale (SDO) e connesse infrastrutture attraverso una riqualificazione del tessuto urbano e sociale, rilocalizzazione delle sedi della pubblica amministrazione anche attraverso il riutilizzo dei beni pubblici;
- b) conservazione del patrimonio monumentale archeologico artistico e naturalistico (Fori, Appia Antica, Villa Ada);
- c) tutela dell'ambiente e risanamento idro-geologico sanitario (risanamento urbano e riqualificazione delle periferie, realizzazione di parchi pubblici e impianti sportivi e per il tempo libero);
- d) dotazione di servizi ed infrastrutture per la mobilità urbana e metropolitana;

- e) qualificazione delle università e dei centri di ricerca, realizzazione di nuovi Atenei e nuove strutture per la scienza e la cultura;
- f) costituzione di un Polo europeo dell'industria, dello spettacolo e della comunicazione;
- g) sistemazione delle istituzioni internazionali operanti in Italia e presenti a Roma.

Tanti buoni propositi, ma anche una notevole confusione. Con il generale inverno, la cattiva congiuntura, a gelare ogni possibile prospettiva. Il più delle volte lo Stato centrale doveva risparmiare per contenere il deficit di bilancio. Ed allora dove tagliare? Sì, soprattutto la spesa in conto capitale. Ed ecco, allora, la scure calare sulle ipotetiche risorse destinate anche a Roma Capitale. Ed a nulla portavano le riunioni defaticanti con tutti i soggetti interessati: il Ministero dei lavori pubblici, la Regione, la Provincia e il Comune di Roma. Delegazioni talmente numerose ed inconcludenti: nemmeno si fosse trattato di firmare un trattato di pace tra potenze belligeranti. Perché meravigliarsi, allora, degli scarsi risultati operativi. Di quei continui intoppi, spesso figli di veri e propri conflitti politici, che hanno portato al dominio dell'erraticità. Tanto più che il Ministro delle infrastrutture disponeva, ma era poi il Ministro del tesoro che decideva. Come, quando ed in che modo fornire le risorse necessarie. Basta guardare le tabelle di accompagnamento alla legge finanziaria di quegli anni. Quelle relative alle dotazioni dei singoli ministeri. Si vedrà che la maggior parte delle risorse erano congelate nel bilancio del Ministero di Via XX Settembre, per liberare le quali ci voleva il pollice verso, come nelle antiche lotte dei gladiatori, di colui che sedeva sulla sedia di Quintino Sella.

Storie d'ordinaria follia finanziaria. Ma c'è di più. Roma è quel grande concentrato di ricchezza archeologica che non ha eguali nella storia del Mondo. Sacrosanto, quindi, preservarla per conservarla integra per le generazioni che verranno. Per muovere qualsiasi sasso ci vuole il parere di qualche Soprintendenza. Autorizzazioni rilasciate dopo le necessarie riflessioni. Trattandosi di studiosi del tempo antico è difficile pensare alla prontezza di chi, giorno per giorno, vive la quotidianità della città: la metropolitana che permette solo spostamenti circoscritti, le strade abbandonate a se stesse e via dicendo. Problemi che non sentono più di tanto questi monarchi assoluti che, in forza di disposizioni di legge, hanno potere di vita e di morte, più forte di qualsiasi vincolo: anche di carattere costituzionale. Delle loro decisioni non rispondono a nessuno. Fosse anche al Parlamento. E quindi oltre alla fatica per reperire le risorse per i necessari finanziamenti ecco il tempo biblico delle opere da realizzare. Cantieri che si fermano di fronte ad un vecchio muro romano trovato per caso. Progetti da modificare per superare

vincoli improvvisi. Quindi varianti destinate ad allungare i tempi e sollevare contenziosi a non finire. Certo questa è Roma, “bellezza”! Ma a volte l’eccesso di zelo rischia di ucciderla. C’è un episodio poco noto che vale la pena raccontare. Negli anni Novanta, chi scrive, era un dirigente della Camera dei deputati, responsabile della gestione dei relativi Palazzi. Esisteva da tempo un progetto per realizzare in Piazza del Parlamento un parcheggio sotterraneo. Tre metri di profondità, per evitare di incidere sulla Roma antica. Preventivi carotaggi avevano dimostrato che i resti di quell’antico splendore erano a 11 metri, al di sotto della falda acquifera.

Iniziarono allora lunghe discussioni con il sottosegretario di Palazzo Chigi, Nicola Scalzini, che si occupava, per incarico del Presidente del Consiglio, di Roma Capitale. Alle riunioni partecipavano i rappresentanti della Soprintendenza archeologica e di quella ai beni architettonici. Fin dalle prime riunioni fu chiaro il *niet* di Adriano La Regina, soprintendente alle antichità di Roma. Si cercò pertanto una subordinata. Realizzare su uno spazio vicino all’Aula di Montecitorio, occupato da un piccolo ed angusto parcheggio, un silos per le auto. Formula usata in tutte le città europee. Lo spazio era sufficiente. Il piano regolatore di Roma lo consentiva, avendo attribuito quel quadrante alla Camera dei deputati, dove realizzare, originariamente, il palazzo della biblioteca. Successivamente dislocata in un’altra sede: a Via del Seminario. In questa seconda ipotesi non si doveva smuovere un centimetro di terra del sottosuolo. Le fondamenta della struttura potevano infatti poggiare sulle vecchie maglie murali delle antiche fabbriche, poi demolite per fare spazio all’aula di Montecitorio: secondo il progetto originario di Paolo Comotto, successivamente perfezionato, agli inizi del Novecento, da Ernesto Basile.

La realizzazione del silos avrebbe comportato la definitiva sistemazione di Piazza del Parlamento che risentiva, ancora, degli sventramenti originari. Quasi una devastazione bellica, con i fianchi di alcuni palazzi completamente diroccati. Solo in questi giorni, a distanza quasi di un secolo, è iniziata l’opera della relativa bonifica. L’assenso del Soprintendente ai monumenti fu immediato. Il rappresentante di Adriano La Regina fece intendere che si poteva fare. Venne convocata una successiva riunione per giungere alla stipula dell’accordo definitivo. Ma in questa nuova riunione, il voltafaccia. Nuovo rifiuto. Grande imbarazzo dei presenti, qualche larvata protesta. Ma fu del tutto inutile. Solo in separata sede, furono svelate, a pochi intimi, le vere ragioni del nuovo “gran rifiuto” con il corollario di una indicente. Il sospirato assenso veniva concesso solo se la Camera, a sue spese, avesse consentito di esplorare la Roma antica sottostante. Si doveva, in altre parole, andare oltre la

falda acquifera. Fotografare i resti. Richiudere il tutto ed edificare il sito. Costo insostenibile. Ma la Camera – questa la giustificazione – poteva. Come se i soldi non fossero degli Italiani. Inutile dire che tutto finì lì.

L'episodio è però significativo. Mostra da un lato le difficoltà che incontra Roma nel realizzare il minimo indispensabile, quando si tratta di opere pubbliche. Ma anche una forte distonia istituzionale. Mettiamo pure che non possa essere il Sindaco di Roma o, addirittura, il Parlamento a poter decidere. Ma questo potere può essere traslato sulle spalle di un funzionario dello Stato – questo è qualsiasi Soprintendente – per quanto colto e raffinato sia il relativo curriculum? Più che ai posteri, al popolo sovrano, “l'ardua sentenza”.

Proviamo, comunque, a riepilogare. Il convento è povero. Qualche frate si è pure sistemato speculando su poveri e immigrati, come il Buzzi di Mafia-Capitale. Ma si tratta, pur sempre, di piccole misure. Leggi specifiche, dal titolo roboante, disegnano scenari irrealizzabili a causa delle limitate risorse a disposizione di uno Stato, che ha altre gatte da pelare. I romani sono spremuti come limoni da un fisco inesorabile. I Soprintendenti vigilano sulla bellezza inossidabile di monumenti e spazi archeologici impedendo giustamente il rischio di possibili devastazioni. Tutto ciò ha un costo, che qualcuno, alla fine, è chiamato a pagare. E non solo in vile moneta. Ce n'è una parte occulta, quella più consistente che avvelena la vita quotidiana: traffico, sporcizia, inquinamento indotto dallo stato di necessità di chi deve muoversi per sbarcare il lunario. E c'è chi ancora guarda a Roma come se fosse la grande meretrice. Quasi si trattasse della Babilonia dell'Apocalisse di Giovanni. L'ultimo libro del Nuovo Testamento.

Capitolo 7

L'esercito in rotta dei dipendenti comunali

C'è un tema spinoso da affrontare: quello relativo al personale. Si tratta, come già detto, di oltre 24 persone, cui sommarne altrettante, nelle municipalizzate che fanno da contorno all'amministrazione, in senso stretto, del Comune. La cosa da evitare sono gli atteggiamenti manichei: sono tutti "fannulloni", secondo il lessico brunettiano; sono tanti piccoli eroi, che compiono sforzi sovrumani per dar retta al politico di turno. Come in ogni grande organizzazione burocratica, c'è di tutto. Buoni e cattivi; persone oneste e piccoli mariuoli; professionisti seri e raccomandati raccoglittici. Il problema è distinguere: separare il grano dal loglio. Utilizzare al meglio le professionalità esistenti. Spingere i meno propensi a fare il loro dovere. Soprattutto riorganizzare la macchina, puntando sul "merito": quel sale che può creare uno spirito di corpo e gli stimoli necessari per combattere le devianze, superare le inerzie. E via dicendo. Operazioni necessarie. Che possono tuttavia, aver successo solo dopo aver compiuto il viaggio necessario in una struttura che, a occhio nudo, mostra tutte le crepe del suo malessere.

Il problema di fondo dell'amministrazione comunale non è tanto il numero dei dipendenti. Che abbiamo visto essere simile a quelli di Milano, una volta considerate le diverse dimensioni dell'ambiente urbano. È la loro produttività. Che a sua volta dipende da diversi fattori. La disponibilità di adeguate attrezzature. Numerose, ma vecchie: come mostra la bassa propensione all'investimento. Le forme dell'organizzazione, spesso pletrica e non calibrata in funzione delle priorità dei singoli obiettivi da perseguire. La scelta dei dirigenti che devono sommare, nelle proprie mani, professionalità e senso civico. Da sola, una sola qualità non basta. Una dinamica retributiva che rifletta, il più possibile, i sottostanti livelli di produttività. Forse la condizione più difficile da conseguire. Basta comunque con gli incentivi a pioggia. Le pretese sindacali di *estamos totos caballeros*. Occorre fin da subito impedire il

ricorso a forme ingiustificate di lotta che molto spesso si trasformano in vere prevaricazioni nei confronti di tutta la città. Quando serve al contrario, razionalità e trasparenza. E la necessaria severità rispetto agli irriducibili, i comportamenti devianti o, peggio ancora, il malaffare.

A mali estremi, estremi rimedi. Prendiamo, a titolo d'esempio, il problema dei condoni edilizi. Secondo i dati forniti dai rappresentanti delle periferie romane – un'associazione di volenterosi che cercano da anni di darsi da fare per risolvere quei problemi – le domande presentate sono state 677 mila. Non sappiamo se il dato sia giusto fino all'ultima pratica, ma è attendibile: 413.200 si riferirebbero al condono del 1985 (legge n. 47), 96.500 a quello del 1994 (legge n. 724) e rimanenti 85.800 al 2003 (legge n. 326). Con un piccolo gioco numerico abbiamo considerato l'età media della loro giacenza: circa 27 anni, considerando le diverse frequenze. La dimensione del fenomeno – quel totale di 677 mila domande – dimostra come il condono, non solo a Roma, sia stato un fenomeno di massa, che ha interessato gran parte della popolazione. Quindi qualcosa che merita la necessaria attenzione, specie se si considerano le relative ricadute. Chi ha esercitato un suo diritto, attribuitogli dalla legge, ma non ha ancora ricevuto dall'ente locale la prescritta "sanatoria", non può vendere la propria abitazione. I notai non possono stipulare. Nascono allora problemi anche seri per famiglie ed imprese, in un momento in cui la situazione complessiva è ancora avviluppata nella spirale della crisi.

Finora le pratiche rimaste inevase, sempre secondo quei dati, sono pari a 235.600. Per fortuna il peso delle più antiche (1985) è minore: ma pur sempre un 30%. Ma quelle più recenti hanno un coefficiente di realizzazione ancora più basso. Negli ultimi 13 anni, per il condono del 2003, il convoglio si è quasi fermato. Manca ancora all'appello il 95% della giacenza. Continuiamo il gioco. In un anno ci sono circa 230 giorni di lavoro, considerate le ferie e le varie festività. Nel tempo trascorso dal 1985 – quasi 5.850 giorni lavorativi – sono state evase 359.900 pratiche, al ritmo di 60 al giorno. È quindi comprensibile il ritardo accumulato da una piccola struttura amministrativa, tenuto anche conto del fatto che alcuni esami, riferendosi ad interi lotti, sono particolarmente complesse. Di questo dato abbiamo cercato conferma. Ecco cosa si legge nella Relazione previsionale e programmatica 2014-2016, scritta di pugno dai tecnici del Comune di Roma a pag. 285: «Alla data del 31/12/2013, risultano rilasciate nell'anno un totale di n. 7.066 concessioni in sanatoria di cui n. 3.620 ex legge 47/85, n. 1.029 ex legge 724/94 e n. 2.417 ex legge 326/03. Il dato si rivela allineato alle previsioni effettuate». Nuovi conti: il ritmo è di circa 33 domande evase al giorno. Eravamo stati ottimisti.

Ma quanta gente lavora per questo Servizio? Nell'Unità operativa Condono l'organico è costituito da 444 dipendenti, «la quale» come cita la stessa Relazione, «avvalendosi del supporto operativo della Società Risorse RpR S.p.A., rilascia certificazioni di agibilità su richiesta degli utenti». Incuriositi al massimo abbiamo indagato su questa società di supporto ad un'attività amministrativa così gravosa e rilevante. Dall'home page un link rimanda direttamente alla voce: condoni. Scopriamo così che vi sono altri 160 addetti alle pratiche relative. Il totale delle unità è quindi pari a 604 persone. Ma questo è il meno. Con grande orgoglio si aggiunge «con un livello di produttività per addetto di circa 20 pratiche/mese (indice tra i più elevati nella storia dell'ufficio)». Quindi si fornisce il decalogo da seguire per quel povero disgraziato che deve richiedere un documento. La procedura è la seguente:

«1. Registrazione dell'utente per l'utilizzo del sistema di prenotazione online;
2. Prenotazione del servizio (la data prenotata si riferirà al giorno del rilascio delle copie).

Come per le visure “ordinarie” l'utente sarà ricevuto dall'accoglienza URP, preventivamente indirizzato a protocollare domanda di accesso agli atti, corredata di eventuale delega e copia del documento di identità del titolare dell'istanza e, prima del ritiro del plico presso l'accoglienza URP, dovrà unicamente effettuare il pagamento presso la cassa (già predefinito e variabile solo in base alla collocazione della pratica presso l'archivio interno o esterno; L. 241/1990, Delib. C.C. n. 203/2003 e s.m.i.). Per il ritiro del plico l'utente dovrà esibire copia della ricevuta di pagamento presso l'accoglienza».

Attenzione, tuttavia, «I documenti estraibili» possono essere solo «un massimo di 6 per ciascun fascicolo e da specificare nell'apposito campo note del modulo di prenotazione online». Non si capiscono le ragioni di questo numero. Ma la botta finale deve ancora venire. Il servizio «**non sostituisce la visura ordinaria**, per la quale gli utenti registrati potranno continuare a prenotarsi, ma costituisce una nuova operazione esplicitamente richiesta da parte di numerosi cittadini e professionisti al fine di semplificare ed accelerare l'acquisizione di documentazione necessaria per ulteriori procedimenti tecnico-amministrativi» [grassetto nel testo]. Che qualcuno ci dica che stiamo sognando. Che tutto è frutto di un incubo notturno. Che come, abbiamo già detto, non bisogna recarsi a Perugia per avere poi la copia della visura originaria, visto che, com'è noto, a Roma non esistono magazzini dove contenere i documenti dei vecchi condoni. O più semplicemente non c'erano amici del cuore da dover favorire.

Tutto questo sembra uno scherzo. Ma purtroppo è la realtà di un'amministrazione che, da tempo memorabile, ha smarrito la sua missione

di servizio nei confronti della sua città. Non sappiamo di chi siano le colpe. Se dei politici che hanno governato Roma o di qualche solerte ed interessato funzionario. L'unica cosa certa che strutture del genere devono essere radicalmente bonificate, riconvertite al mercato, la cui logica non sopporta più queste ampollose bardature. Intervenire non sarà facile. *Le worst*, altro che *le best practices*, si sono da tempo consolidate, dando luogo ad un coacervo di contraddizioni. Un vero e proprio campo minato che gli Ispettori della Ragioneria generale, nella loro visita ispettiva, hanno cercato di circoscrivere, per poter, poi, arginare le ulteriori richieste di aumento da parte di sindacati. Richieste legate al pagamento del cosiddetto “salario accessorio”. Somme generalmente distribuite a pioggia, secondo una delle più vecchie regole della burocrazia non solo comunale.

L'indagine degli Ispettori è impietosa ed in qualche modo giustifica la determinazione con cui il MEF si è opposto ad ogni ulteriore pretesa, in termini di “emolumenti”. Il “salario accessorio” è considerato dalle organizzazioni sindacali una sorta di “variabile indipendente” ancora oggi riecheggiate in molte richieste sindacali: tesi in voga negli anni Settanta. Questa componente dovrebbe “pagare” una maggiore produttività che, purtroppo almeno nella stragrande maggioranza dei casi, non esiste in natura. Almeno per quanto riguarda l'organizzazione comunale. Ne sono talmente consapevoli i sindacati che, invece di sforzarsi di individuare le diverse tipologie di lavori, con i rispettivi carichi o le relative responsabilità, preferiscono tirare una riga per ripartire tutto secondo schemi egualitari. All'insegna del chi ha dato, ha dato. Si tratta, si badi bene, di una cattiva abitudine diffusa in molti ambienti del “pubblico”. Contro la quale non è facile resistere. Anche in questo caso, una testimonianza personale. Da sottosegretario all'economia, nel Governo Monti, ebbi l'incarico di firmare il relativo decreto. Incontro con le componenti sindacali e discussioni a non finire. Avevo detto, fin dall'inizio, che senza alcun parametro di riferimento sulla base del quale misurare, seppure grossolanamente, la diversa produttività singola o di reparto, non avrei firmato. Proteste a non finire contro il “tecnico venuto dal freddo”. Assemblee rumorose e manifesti agli ingressi del Ministero. Finì che non ho firmato. Anche se non sono così sicuro che poi questo non sia avvenuto al cambio della guardia.

Comunque sia la distribuzione a pioggia del salario di produttività non è solo la negazione di qualsiasi principio di buona amministrazione. È, innanzitutto, una contraddizione in termini. Un semplice nominalismo di cui sono lastricate le tante strade della legislazione italiana. Ma quel che è ancora più atipico, nella gestione del Comune, di Roma è la provvista. Vale a dire quelle scelte

che portano, a monte, e alla costituzione di quei fondi che, in seguito, serviranno per il pagamento del dovuto. Dai calcoli degli Ispettori risulta che le somme accantonate, nel periodo 2008-2012 erano state pari, in media, a 97.022.000 euro per i dipendenti e 20.669.000 per i dirigenti. L'accumulo avveniva in un fondo che doveva rispondere a precise disposizioni di legge. In gran parte violate con opportuni raggiri contabili. Per una percentuale pari al 38% delle risorse per i dipendenti e per il 73% per i dirigenti.

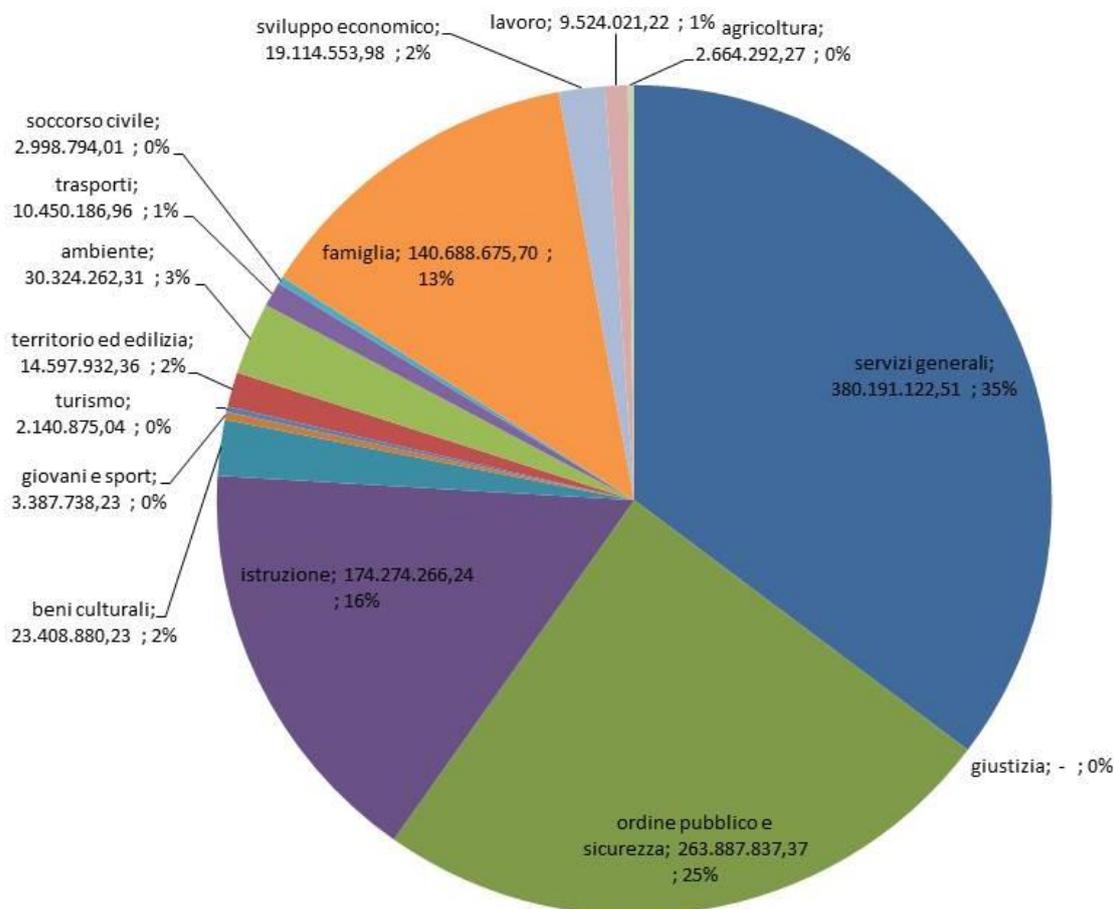
I trucchi escogitati erano degni della miglior commedia all'italiana. Sopravvalutazione dei carichi di lavoro. Ne abbiamo la certificazione autentica, via internet, nel caso dei condoni. Il fatto che l'unico dato preso in considerazione, fosse la semplice presenza in ufficio, con tutte le incertezze che riguardano i controlli alle entrate ed alle uscite, come dimostrano i tanti episodi di malcostume avvenuti in Comuni ben più piccoli. Quindi, almeno in teoria, ben più controllabili. Progressioni di carriere sia orizzontali che verticali del tutto ingiustificate. Indennità concesse, ma non previste dal contratto o dal quadro normativo. Compensi non autorizzati. Erogazioni poste al di fuori del principio dell'onnicomprendività dello stipendio del pubblico dipendente. Eccesso di assunzioni: sia tempo determinato che indeterminato. Criticità nelle procedure di reclutamento, spesso caratterizzate dalla mancanza dei requisiti di base dei candidati. Promozioni senza criterio, ma avvolte dall'opacità. Personale di staff debordante. Con il contorno di scimmiette – burocrati e assessori – che non vedevano, non sentivano e non parlavano. Tutti uniti – tecnici e politici – in quel grande gioco spartitorio, in cui una mano lava l'altra e tutte e due lavano il viso.

Che non si trattasse poi di semplice *argent de poche* sono le cifre a dimostrarlo. Scrivono in proposito gli Ispettori: «appare di tutta evidenza l'enorme incremento della retribuzione accessoria» dei dirigenti «cresciuta di circa il 94 per cento» nel periodo 2001-2012. Stipendio raddoppiato. Nei tre anni precedenti, dal 1999 al 2001, l'incremento era stato del 132%. Calcolandolo su base 1999 e proiettandolo al 2012, l'incremento complessivo risulta essere pari al 352%. Una crescita abnorme “senza l'indicazione” proseguono senza pietà gli Ispettori «di precisi fatti gestionali che potevano legittimare» un simile azzardo. Per la verità quei fatti erano evidenti. Basati sulla commistione tra la politica e l'amministrazione. Qualcosa di preoccupante per la stratificazione di interessi che questa rappresentazione lascia intravedere. Rompere i quali richiede una discontinuità, tale da mettere in gioco il tradizionale quadro politico che, per anni, ha fatto da sfondo a “Palazzo Senatorio”.

Uscire da questo labirinto non sarà facile. Occorrerà ristabilire le regole di correttezza, per troppo tempo, violate. Puntare ad un rinnovamento del gruppo dirigente, senza evocare purghe o decimazioni, ma controllando l'operato, passato e presente, di ciascuno per scegliere i migliori. Quelli meno compromessi con le pratiche spartitorie. Si dovrà fare appello a nuovi valori – il merito soprattutto – per ricostruire quello spirito di corpo che episodi del genere hanno violato. Specie dopo i fatti di Mafia-Capitale. Ma occorrerà, soprattutto, il supporto attivo della cittadinanza. Trasformare quella sua rabbia, più che giustificata, in una forza rivolta al cambiamento, per premiare i migliori ed eliminare le mele marce. Sia coloro che non hanno esitato a violare leggi e codici deontologici. Ma anche coloro che considerano lo stipendio percepito una sorta di sinecura. Una rendita a vita che non richiede il corrispettivo di alcun contributo personale. Come se il parallelismo stabilito dall'articolo 2 della Costituzione, tra diritti ineludibili e “doveri inderogabili” fosse roba da giuristi. E non il sale vero di qualsiasi democrazia.

La prima cosa da fare sarà rivedere in che modo ripartire il personale, rispetto ad un modello in cui l'elemento di casualità o di semplice assuefazione al tran tran risulta prevalente. Nel bilancio, presentato dal Commissario Tronca, la ripartizione del personale risulta dal grafico che pubblichiamo:

Grafico 1 – Costo del personale 2016 per missioni



La maggior parte del personale si addensa, con una percentuale pari al 35%, nei servizi generali. Quei settori – il *back office* – che non ha un rapporto preminente con il pubblico, se non per una certificazione che, grazie all'elettronica, può essere organizzata diversamente. Finora quest'ultima risorsa – computer e reti – è stata utilizzata, prevalentemente, in modo statico. Il mondo di 1.0 in cui il PC sostituiva, quasi esclusivamente, la vecchia macchina da scrivere. In attesa di avere a disposizione il cablaggio integrale della città, si possono usare tecnologie più potenti, basate su *Smartphone* o *tablet*, in grado di consentire comunque un balzo in avanti, grazie all'uso della rete, in avanti. Diversi anni fa si discuteva negli USA degli effetti e delle conseguenze della rivoluzione informatica. Aumenti di produttività che non apparivano nelle statistiche ufficiali. Cambiati i metodi di rilevazione si scoprì che almeno l'80% della maggiore produttività derivava dalla diffusione dell'ICT. Anche in Italia, per far questo grande salto in avanti bisogna investire, allestire una rete di comunicazione. Soprattutto rimodellare le

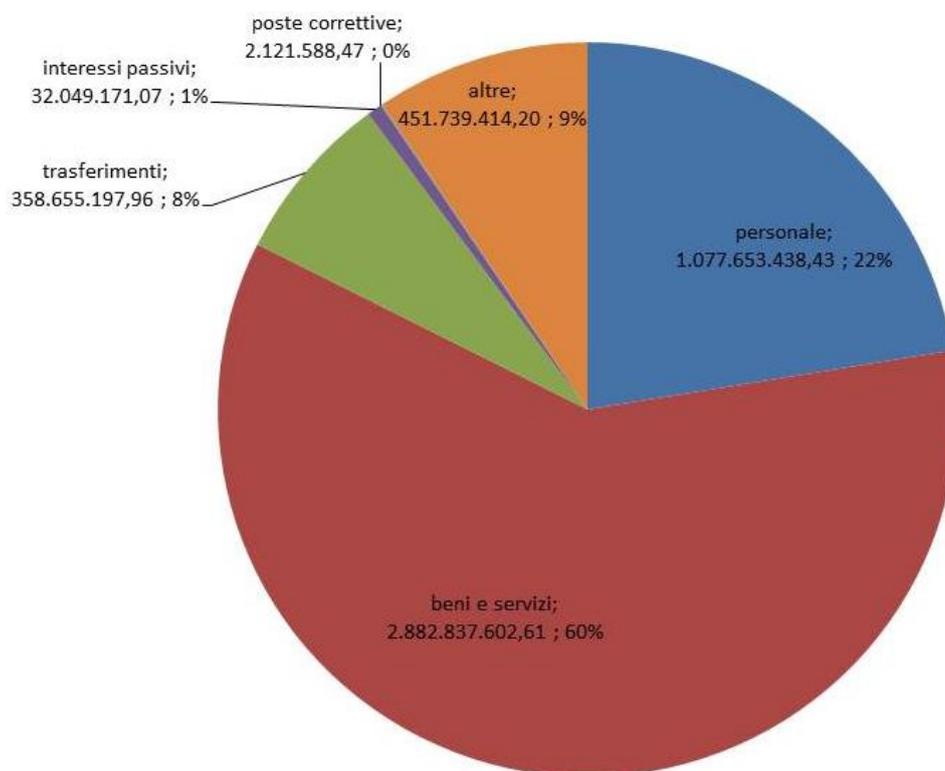
strutture amministrative dell'architettura semplificata indotta dal dominio dell'elettronica sulla carta. E non com'è avvenuto finora. Con la tecnologia che si aggiunge semplicemente ai vecchi flussi, segnati dal predominio delle scartoffie. Per cui il PC resta prevalentemente la vecchia macchina da scrivere: solo un po' più sofisticata.

Per la fornitura dei necessari servizi in tempo reale si può chiedere all'utenza un piccolo contributo? La risposta non può che essere positiva. Quanto tempo si perde oggi per ottenere un documento. Vere e proprie *corvet*, che iniziano con la richiesta di appuntamento, quindi con il rispetto di orari ferrei, che in genere si sovrappongono al proprio orario di lavoro. E poi gli spostamenti in mezzo al traffico. Il dramma del parcheggio di prossimità. Tutta roba che ha un costo enorme, seppure mai calcolato. Ebbene questo castello di carta può essere facilmente demolito e sostituito da bit che viaggiano alla velocità della luce. Soprattutto che non costano alcunché. Naturalmente a disposizione dell'utente occorrono alcuni *devices*, come dicono gli informatici. Un computer, un router, una stampante. Ma questi strumenti sono divenuti sempre più indispensabili per una partecipazione consapevole al mondo moderno. Spingere in questa direzione, anche per le persone più anziane, è compito meritorio, per realizzare un'alfabetizzazione di ritorno, come lo fu quella prodotta dall'avvento della televisione.

È singolare come proprio in campo amministrativo, l'esempio delle banche è illuminante, dove più facile è la sostituzione di procedure obsolete con i nuovi ritrovati tecnologici vi sia ancora una presenza così massiccia di forza lavoro. Il più delle volte utilizzata nei compiti meno nobili, ad un costo particolarmente elevato. Si devono liberare risorse da destinare ad altri obiettivi, in grado di soddisfare esigenze a maggior valore aggiunto. Gli squilibri che il grafico rende così evidente – basti vedere quanto personale è destinato ai beni culturali o al turismo – non richiedono molte ulteriori spiegazioni. Se non la dimostrazione di un ritardo che va colmato, nei tempi più rapidi possibili. Non dimentichiamo che Roma soffre enormemente per la carenza delle funzioni di controllo. Controllo sulla stessa amministrazione, ma anche sulla qualità di quei servizi – a partire dalle opere di manutenzione – che devono rimanere appannaggio del mercato. Finora la loro carenza è stata giustificata dalla scarsità di personale. Che sarà sempre tale se non utilizzato nel migliore dei modi.

Ci sono i margini per tentare una simile operazione? Nel bilancio presentato dal Commissario Tronca, per il 2016, c'è un dato relativamente sconcertante, illustrato nel grafico che segue.

Grafico 2 – Spesa corrente – missioni



La spesa per gli acquisti di beni e servizi è prevista in circa 2,9 miliardi: quasi tre volte quella del personale. È tutta giustificata o non incide, in questo caso, un modello organizzativo in cui la contiguità tra l'amministrazione tradizionale e le società esterne introduce elementi di scarsa trasparenza? Lo abbiamo visto, parlando dell'Ufficio del condono e dei suoi rapporti con la società "Risorse per Roma". Lo vedremo ancor meglio tra un istante, parlando delle municipalizzate. Razionalizzare questi rapporti, in un'ottica di maggiore efficienza e di contenimento dei costi relativi non solo è un'operazione possibile. È soprattutto necessaria. Come si può immaginare è l'architettura complessiva dell'amministrazione che va rivista. Con gradualità, con le prudenze necessarie, ma con altrettanta continuità. Se questo processo fosse iniziato qualche anno fa, i benefici sarebbero stati tanti e tali da scongiurare il decadimento della città. Quel senso di frustrazione che fa scuotere la testa a cittadini rassegnati. Quasi che ormai tutto fosse perduto.

Per ottenere dei risultati concreti è necessario guardare al problema nel suo insieme. Considerare i dipendenti diretti dell'amministrazione e quelli che lavorano nelle società municipalizzate. Se non altro a causa del loro numero. Argomento che merita di essere trattato in modo non incidentale. I temi che riguardano queste ultime strutture sono più complessi. Non afferiscono solo al

personale, ma alla consistenza dei servizi che queste sono in grado di offrire. Le loro strutture che sono più direttamente rapportabili al mercato ed hanno una forma giuridica – società per azioni, a responsabilità limitata, fondazioni – che è regolata dal codice civile. L'azionariato invece è pubblico, spesso in modo totalitario. Da questo connubio possono nascere legami incestuosi. La politica che le utilizza, come spesso è capitato a Roma, per aggirare vincoli di carattere statale, specie per quanto riguarda le assunzioni di soggetti privilegiati. Come il contrario. Quando queste società, dato l'elevato numero di dipendenti, sono in grado di "catturare" il proprio controllore. Specie se quest'ultimo è un politico che deve mantenere il controllo della propria base elettorale. Alla fine quello che è davanti ai nostri occhi è un vero e proprio "ircocervo" per metà caprone e metà cervo – spesso all'origine delle progressive degenerazioni sia politiche che amministrative che si registrano. Per non parlare poi del *côté* economico-finanziario, essendo, queste creature, figure tenute comunque al rispetto del codice civile e delle leggi di mercato. Sebbene troppo spesso ne evadano la disciplina con piccoli e grandi raggiri. Tanti argomenti, quindi, che è bene trattare in modo più organico, nel prossimo capitolo.

Capitolo 8

La galassia delle “municipali” in crisi

I municipali Doc sono oltre 22 mila. Doc: in quanto inquadrati in quelle società in cui il controllo del Comune è totalitario: 100% del capitale sociale. Se aggiungiamo i dipendenti di Acea Spa il numero aumenta ad oltre 24.300. L'azienda elettrica è posseduta dal Comune solo al 51%. Il resto del capitale è frazionato, con una prevalenza del gruppo Caltagirone: principale azionista di minoranza di riferimento. Con una quota pari al 15,856%, subito seguito da Suez Environment Company Sa con il 12,483% e da Norges Bank, con il 2,020%. Il resto, pari al 18,641%, è detenuto dal mercato. I dati sono forniti direttamente dalla Società Acea. La stranezza è che Mediobanca, in una delle sue pubblicazioni più note, il Calepino dell'Azionista, afferma testualmente: «è fatto divieto al singolo socio, diverso dal Comune di Roma, di detenere una partecipazione azionaria, diretta o indiretta, maggiore dell'8% del capitale sociale». Piccolo cortocircuito comunicativo? Men che niente di fronte a quel grande oceano di contraddizioni che sono, appunto, le municipalizzate romane. Se sommiamo il personale delle municipalizzate, con quello delle strutture amministrative del Comune si mette insieme un esercito di circa 48.500 uomini. Fiat ed Enel, tanto per fare un paragone, in tutto il territorio nazionale, ne hanno molto meno.

In questo vasto arcipelago, ma le altre città d'Italia non sono da meno, c'è un po' di tutto. Ci sono società che hanno la forma giuridica di società per azioni. Sono quattro: ATAC, Ama, Aequa Roma e Risorse per Roma. Altre tre (Roma metropolitana, Roma Servizi per la mobilità, Zetema progetto cultura) semplici società a responsabilità limitata. Delle Assicurazioni di Roma non sapremo dire. Nel sito del Come è indicata «mutua assicuratrice romana». Abbiamo cercato di scaricare il bilancio dal portale dell'azienda, ma non ci siamo riusciti. Nella Nota integrativa del Bilancio 2016-2018, che reca una breve descrizione di tutte la Partecipate, quel soggetto, non sapremo altrimenti

come definirlo, scompare misteriosamente. Volevamo solo conoscerne la natura giuridica. Ed invece, navigando su Internet, abbiamo trovato solo un articolo di Sergio Rizzo, sulle pagine de *Il Corriere* (4 gennaio 2016). Nell'editoriale si denunciavano le capriole del prefetto Tronca. La società, che assicura i mezzi di trasporto del Comune a prezzi proibitivi («premi 3,2 volte più alti rispetto a quelli del Comune di Milano»: dice sempre Rizzo) doveva essere sciolta già nel 2013. Invece è stata prorogata per i «prossimi due anni, prorogabili per ulteriori tre». Con buona pace di chi insiste su *spending review* o razionalizzazione della spesa. Ma andiamo avanti.

Vi sono poi due Aziende, sempre a carico del bilancio comunale (Azienda farma-sociosanitaria e Azienda speciale Palaexpò) e un'Agenzia (Agenzia capitolina per le tossicodipendenze). Quindi quattordici fondazioni (Fondazione Mondo digitale, Fondazione musica per Roma, Fondazione cinema per Roma, Fondazione bioparco di Roma, Fondazione Roma solidale, Fondazione Gabriele Sandri, Fondazione museo della Shoah, Fondazione Maria Grazia Cutuli, Fondazione «la quadriennale di Roma», Fondazione Teatro dell'Opera, Fondazione Roma Europa arte e cultura, Fondazione Accademia nazionale di Santa Cecilia e Fondazione *film commission*). Completano il quadro: l'Istituzione Sistema delle Biblioteche-Centri Culturali e l'Associazione Teatro di Roma. Non sappiamo se l'elenco è esaustivo. Sono state prese in considerazione solo quelle strutture che beneficiano degli stanziamenti a carico del bilancio del Comune.

Il primo problema è sapere quanto costa tutta questa roba al contribuente romano. Parliamo di contribuente non per vezzo. Prendiamo il caso dell'AMA. A bilancio sono previsti trasferimenti per circa 835 milioni nel 2016. Sennonché i ricavi complessivi dell'azienda, grazie soprattutto alla TARI (oggi IUC), sono pari a 799 milioni scarsi. Il residuo, di circa 36 milioni, grava sul calderone generale. In altre parole il servizio raccolta rifiuti incide per questa seconda cifra sul bilancio, come semplice partita di giro. Per il 95% è finanziato direttamente dalle tasse a carico della cittadinanza. Tasse particolarmente salate: il 50% in più della media nazionale. Com'è noto, la legislazione nazionale impone, infatti, che le tariffe coprano interamente il costo del servizio. Ed in effetti, secondo i dati pubblicati dalla stessa Nota integrativa, le perdite, nel periodo 2011-2013 sono risultate contenute: in 1,3 milioni all'anno. I problemi di AMA sono più profondi. Riguardano soprattutto l'efficienza gestionale, dato che la TARI romana è la più elevata in Italia. Dal confronto con Milano, dove opera A2A, la principale multiservizi italiana, il paragone è sconcertante. Nel caso di Roma il MOL – margine operativo lordo sul fatturato – non supera, in media, il 6,6%. Nel settore

ambiente della società milanese, abbiamo valori intorno al 33%. Sempre a Roma, il fatturato per addetto è pari 247 mila euro. A Milano 493 mila. La differenza la fa, in misura rilevante, il numero dei dipendenti che, sempre a Roma, anche a causa del minor tempo di lavoro, sono il 27 in più di quelli di Milano. Numero che può essere giustificato dalla maggiore dimensione della città. Ma che dire della qualità del servizio?

Ma lasciamo perdere la “mondezza” ed occupiamoci, pur con le precisazioni indicate in precedenza, del costo complessivo di questo complesso apparato. I trasferimenti, previsti a bilancio, per il 2016 sono pari a 1,67 miliardi. La relativa previsione di spesa dovrebbe subire una leggera limatura (l’1,3%) nelle proiezioni al 2018. Dato da prendere con le molle, viste le incertezze anche politiche che gravano sul cielo della Capitale. La parte del leone la fa ATAC, nelle cui casse sono destinate a confluire ben 610 milioni, che dovrebbero diventare 618 nel 2018. Basteranno? Le incognite sono molteplici. Riguardano, al tempo stesso, un po’ tutti i soggetti considerati. Quasi tutte le società e le Aziende, nel corso del periodo 2011-2013 hanno registrato perdite che, prima o poi, andranno ripianate. E che continueranno a ripetersi fin quando qualcuno non ci metterà la testa, oltre che le mani, per portare avanti un vero progetto di riconversione. Durante il periodo considerato le perdite sono state in media di 184 milioni all’anno. Che sommate agli esborsi effettivi, recati a bilancio, portano la cifra del necessario sforzo finanziario annuale a più di 1,8 miliardi.

Il costo per addetto di questo enorme arcipelago è quindi di oltre 81.000 euro pro-capite. Contro un costo medio della struttura amministrativa pari 42.490: un po’ più della metà. Il confronto, per la verità, non è corretto. Il primo riguarda solo la spesa del personale, il secondo include tutto: acquisto di beni (autobus, camion, treni, ecc.) e servizi, ammortamenti, ecc. Secondo il bilancio ATAC, per il 2014, i costi del personale sono stati pari a 537,5 milioni, per una forza organica di 11.698 dipendenti. Con un costo unitario, quindi, di circa 46.000 euro pro-capite. Sul valore della produzione operativa essi incidono per circa il 53%. Il costo pro-capite dei 7.843 addetti di AMA è leggermente inferiore: pari a 44.200. Sugli equilibri complessivi (valore della produzione) la sua incidenza è pari al 42%. Quindi una differenza sensibile rispetto ad ATAC, forse non del tutto giustificata dalle differenze organizzative che caratterizzano i diversi servizi.

L’azienda di trasporto romana costituisce il grande problema della Capitale. E non solo per la qualità del servizio offerto. Ma per i traumi costantemente subiti dalla sua *governance*. Più volte sul punto di fallire, si è evitato di portare i libri in Tribunali con continue iniezioni di denaro fresco da parte del suo

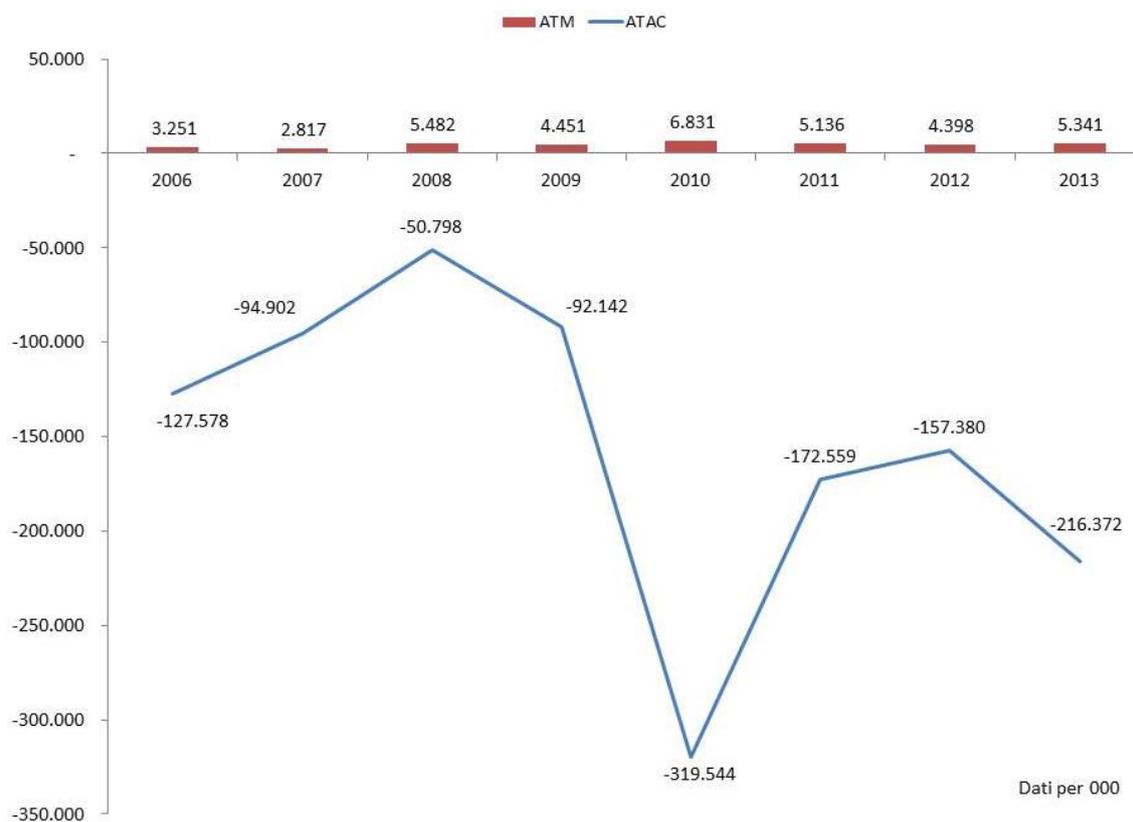
azionista, vale a dire il Comune stesso. Anche in questo caso, finché si poteva fare debito, la gestione dell’Azienda altro non era che una complicazione fastidiosa. Ma da quando questa valvola si è chiusa i problemi sono divenuti drammatici. Al punto che è difficile trovare qualcuno disposto a erogare ulteriore credito. L’ultimo trauma risale al 31 luglio 2015, quando l’Assemblea capitolina autorizza il rappresentante dell’amministrazione in sede all’Assemblea straordinaria dei soci, che deve decidere del destino futuro dell’azienda, a votare a favore del completo abbattimento del capitale: ormai interamente mangiato dalle perdite pregresse. Qualcosa come circa 300 milioni, con un buco ancora da coprire, di oltre 480 milioni. Il capitale viene quindi ricostituito abbassandone la soglia a 180 milioni, mediante un versamento, di due tranches di 20 milioni cadauna ed il conferimento in natura di 18 treni metropolitani «il cui valore – come si legge nella delibera del Comune – dovrà essere definito mediante relazione di stima effettuata da un perito indipendente nominato dal Presidente del Tribunale». Spaccato significativo di un dissesto complessivo.

Vale allora la pena interrogarsi sulle cause che lo hanno determinato. Cosa quanto mai difficile considerando che vi sono cose non scritte – le relazioni sindacali – che sono ben più pesanti di ciò che si può leggere sui documenti di bilancio. Ed allora non resta che affidarsi ad un possibile confronto con altre realtà operanti nel resto del Paese. Abbiamo scelto l’ATM di Milano per ragioni varie. Anche se le strutture gestionali sono diverse. La società milanese è un verso gruppo integrato. Sotto una holding, che fa da capofila, sono una quindicina di società: di cui 9 interamente controllate con quote totalitarie o di maggioranza. Mentre per le restanti 6 si ha una semplice partecipazione che varia dall’1% (Guidami Srl) al 26,18% (Movibus Srl). Una seconda differenza è data dal bacino d’utenza. ATAC opera all’interno di Roma. ATM ha invece una dimensione provinciale. Le singole tratte sono, pertanto, più lunghe e questa caratteristica altera in qualche modo i parametri di base.

Nonostante queste diversità, il confronto è, tuttavia, possibile. Le vetture chilometro annue – vale a dire il prodotto dei chilometri percorsi dall’intero parco auto – nel caso della provincia di Milano è pari a 170 milioni di chilometri. Per ATAC l’orizzonte è di 150 milioni di chilometri. Con una differenza del 9%. Per semplice memoria ricordiamo che nel Lazio il servizio provinciale è assicurato da Cotral. In questo secondo caso le vetture – chilometro sono pari a poco più di 80 milioni. Il totale complessivo risulta pari a 230 milioni vetture – chilometri, e una differenza rispetto alla provincia di Milano di circa il 30%. Cosa non va in ATAC? Basta guardare il grafico

seguinte, per mettersi le mani nei capelli. La sua base è fornita da uno studio di Mediobanca sui bilanci passati (2006-2013). Confronto imbarazzante.

Grafico 1 – Risultato netto d'esercizio



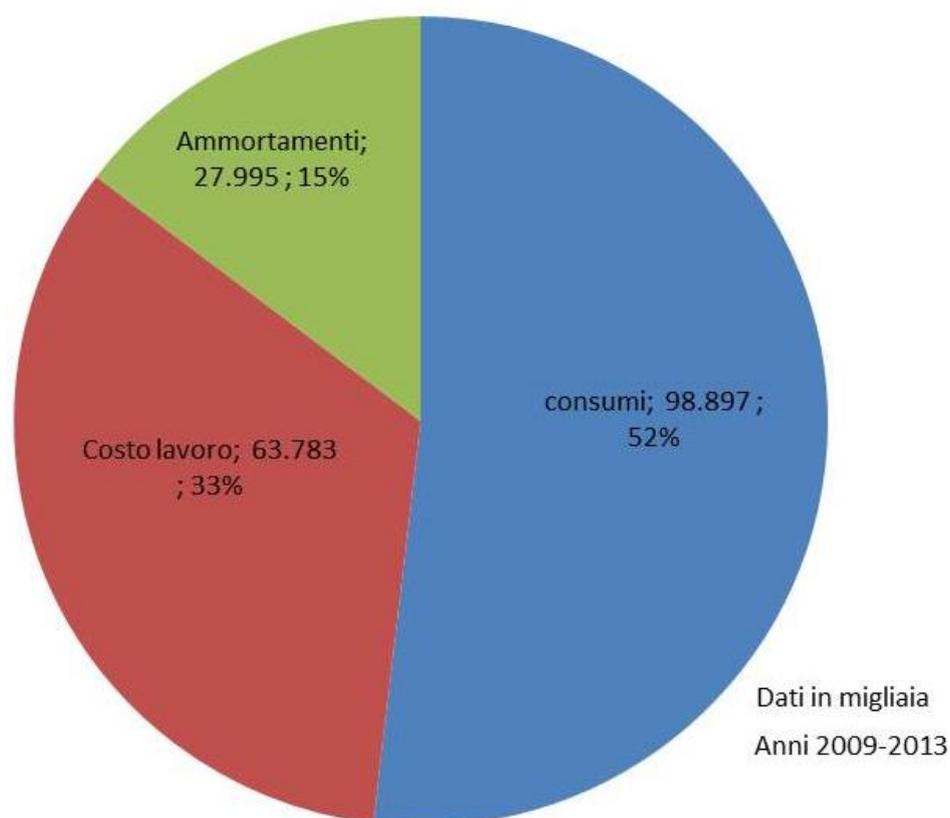
Fonte: Mediobanca

Al profondo rosso di ATAC si contrappone la gestione normale di ATM – trattandosi di una società pubblica che non ha fine di lucro – con un bilancio equilibrato ed un risultato positivo pari a circa 5 milioni l’anno. Contro perdite superiori ai 150 milioni sempre riferite all’anno, per quanto riguarda invece l’azienda romana. Lo stesso grafico ci dice che le perdite accumulate in 8 anni ammontano ad oltre 1,2 miliardi, pari a tre volte il capitale sociale, nonostante le continue ricapitalizzazioni. Senza contare che molti crediti vantati dalla società nei confronti del Comune di Roma sono tutt’altro che certi. Se dalla necessaria riconciliazione dei relativi conti, nella speranza che alla fine essa sia definitiva, dovessero risultare delle incongruenze, le perdite sarebbero ben maggiori. Da dove nascono questi squilibri? A prima vista dalla cattiva abitudine di molti utenti di comportarsi come portoghesi. Di non pagare cioè il biglietto della corsa, puntando sul fatto che i relativi controlli sono quasi del

tutto inesistenti. Tesi che, stando dati effettivi, non sembra essere del tutto convincente. L'evasione tariffaria indubbiamente esiste, ma essa sembra essere un male comune. Una regola che vale a Roma, come a Milano.

Nella media degli anni 2009-2013 il fatturato dell'ATM è stato leggermente inferiore a quello di ATAC: circa 792 milioni, contro 865. Con una differenza di circa il 9%. Non è quindi ai ricavi che occorre tanto guardare, quanto alla struttura dei relativi costi. Dove il confronto assume rilievi allarmanti. Nella struttura romana ogni cosa sembra essere fuori posto: dagli ammortamenti, al costo del personale, alle spese per i consumi, come risulta dal grafico riportato.

Grafico 2 – ATAC: differenze rispetto al benchmark (ATM)



All'origine di queste differenze è una *governance* che non funziona da tempo. Come risulta evidente sia dal conto economico che dallo stato patrimoniale. Negli anni considerati il MOL (margine operativo lordo) per l'azienda milanese è stato sempre positivo, intorno ai 93 milioni. Per l'ATAC, invece, il dato è negativo: una media di 45 milioni circa. Un accumulo costante di perdite che ha pregiudicato fortemente la struttura patrimoniale. Con una crescita del debito, frutto dell'accumulo delle costanti perdite, che ha

raggiunto la cifra astronomica di 1,6 miliardi rispetto ad un capitale netto di soli 290 milioni. Con un rapporto pari a quasi 6 volte, mentre nell’azienda milanese ad un debito pari a poco più di 785 milioni, corrisponde un capitale netto di 938. Né le cose vanno meglio se dallo specifico di Roma si passa alla dimensione regionale. I conti di Cotral, seppure meno drammatici, mostrano lo stesso profondo rosso. Sempre nel periodo considerato, ad un fatturato medio di circa 295 milioni, corrisponde un MOL negativo di 17 milioni. Il complesso dei debiti è invece pari a 94 milioni, rispetto ad un capitale netto azzerato.

Una maledizione sembra quindi aver colpito entrambe le aziende romane, che può essere esorcizzata solo redigendo un “piano industriale” degno di questo nome. Per poi chiamare l’intera cittadinanza e non solo le organizzazioni sindacali interne all’Azienda ad un relativo confronto. Confronto che non sarà facile, visti i numerosi episodi di contestazione verificatesi negli ultimi tempi da parte di alcune frange estreme del sindacalismo romano. Alle quali occorrerà far fronte, prevedendo, innanzitutto, un piano inattaccabile, al fine di smontare alibi ed opportunismi. Per poi chiamare tutti alle proprie responsabilità, nell’interesse degli utenti, che non possono continuare ad essere le vittime sacrificali di quel misto di corporativismo, pressapochismo e tinte di malaffare che sembrano caratterizzare la storia più recente dei trasporti pubblici romani.

Se l’ATAC è il grande buco nero delle municipalizzate romane, non per questo si può trascurare il resto di quella nebulosa. Già il lungo elenco che abbiamo riportato dimostra quanti siano i rivoli in cui si disperde l’intervento comunale. Sempre nel campo dei trasporti operano altre due distinte società a responsabilità limitata: *Roma servizi per la mobilità* e *Roma metropolitane*. La prima, secondo la definizione data dalla Nota integrativa al bilancio 2016-2018, si occupa di: «attività di pianificazione, supervisione, coordinamento e controllo dei processi inerenti alla mobilità pubblica e privata». Locuzione che più fumosa non si può. Negli ultimi anni la società ha vivacchiato, come mostra l’andamento dei risultati d’esercizio, con utili che scendono da circa 1,6 milioni del 2012 ai poco più di 7 mila euro, secondo l’ultimo bilancio del 2014. Il personale impiegato è pari a 343 unità, al costo medio di 51.430. Un buon 20% in più rispetto al semplice *travet* comunale. Lo stanziamento a carico del bilancio del Comune, per il contratto di servizio, è di circa 28,6 milioni. Considerato che il costo complessivo del personale supera di poco i 17,5 milioni, ne assorbe il relativo costo, lasciando un margine di circa il 38%. Possibile che non esista un impiego migliore per queste risorse?

La seconda società che si occupa, in qualche modo di trasporto, è Roma metropolitana Srl. Il suo oggetto sociale è: realizzazione, ampliamento,

prolungamento e ammodernamento delle linee metropolitane della città di Roma più tutto quello che riguarda l'impiantistica del trasporto pubblico. Occupa 187 persone, con un costo pro-capite di 69.000 euro. Decisamente al di sopra degli standard visti in precedenza. Con una differenza rispetto al personale amministrativo di circa il 63%. Ciò che preoccupa è il suo progressivo declino. Nel 2012 aveva fatto registrare un utile di circa 1,7 milioni, ch'era sceso, l'anno successivo a 330 mila euro, per poi trasformarsi in una perdita di oltre 2 milioni. Allarmante la situazione patrimoniale con una massa debitoria netta di circa 227 mila euro, contro un capitale netto di soli 8 mila euro. Il contributo a carico del bilancio comunale per il 2016 è pari a quasi 12 milioni.

Sempre collegata al trasporto, o meglio ai mezzi di trasporti, sono le Assicurazioni di Roma, di cui abbiamo già avuto modo di parlare. Ribadiamo che per quanto abbiamo tentato, da diversi computer e in diversi giorni, non siamo riusciti a catturare sul sito i relativi bilanci. Nel corso della ricerca, passano i minuti e, quindi compare, la scritta disarmante: «impossibile visualizzare questa pagina». Non potendo fare altrimenti dobbiamo riferirci necessariamente al bilancio relativo al 2013, secondo lo schema redatto, nell'ottobre 2014, dal Dipartimento Partecipazioni Gruppo Roma Capitale. A differenza delle altre partecipate, la società è controllata dal Comune di Roma solo per il 74,35%. Gli altri soci sono ATAC, con il 13,5%; Ama con il 9% e Cotral con la restante parte del 3,15%. Nell'azienda lavorano 84 persone, al costo pro capite di 116.100 euro. Quasi tre volte il costo del personale amministrativo del Comune. L'onere complessivo è tuttavia più alto. Alla spesa per le prestazioni di lavoro subordinato, pari nel 2013 a circa 10 milioni, è necessario aggiungerne altri 6,6 per quelle relative al lavoro autonomo. Che Sergio Rizzo, nel suo editoriale, non avesse ragione? Il contributo del Comune, per il 2016, risulta essere pari ad oltre 21,5 milioni. Considerato che gli utili fatti registrare, dalla società nel 2013, sono stati pari a più di 8 milioni, forse qualche pensierino andava fatto. Piuttosto che giungere alla sua proroga, non era migliore la soluzione pensata in precedenza? Liquidazione e ricorso al mercato per assicurare i mezzi di trasporto di proprietà del Comune.

Risorse per Roma SpA costa, a bilancio, 40,4 milioni di euro. Stanziamento che si ripete per tutto il prossimo triennio. La sua vocazione, come si legge nella Nota integrativa è: «il supporto all'attività di pianificazione, progettazione e trasformazione del territorio, nella gestione dei progetti della Direzione Edilizia del Dipartimento Urbanistica, tra i quali il condono edilizio, e nel supporto alle attività di alienazione del patrimonio capitolino, disponibile e indisponibile». Del condono edilizio si è già parlato. Non infieriamo

ulteriormente. Interessante invece è interrogarsi sulle «attività di alienazione del patrimonio indisponibile», che essendo tale non potrebbe essere alienato, ma solo valorizzato. Mistero del lessico burocratico. La Nota informa, inoltre, che lo stanziamento triennale, rispetto al 2015 è stato ridotto. «Il potenziale risparmio del 2016 è stato accantonato in un apposito fondo». Pronto ad essere nuovamente svincolato? Le perdite, registrate nel consuntivo 2014, ammontano a 937 mila euro: pari a circa il 25% del patrimonio netto, pari a poco più di 3,5 milioni. In azienda lavorano circa 675 persone. Il relativo costo pro-capite è di circa 46.500 euro. L'indebitamento netto, infine, pur considerando la liquidità di fine esercizio, è di circa 7 milioni: due volte il patrimonio. La sintesi è quella offerta dai numeri. Considerato che, negli ultimi anni (2011-2014) le perdite sono state pari in media a 600 mila euro, forse la soluzione organizzativa adottata non è quella più performante.

Di Aequa Roma SpA, in qualche modo succursale di Equitalia, che Matteo Renzi vorrebbe chiudere nel 2018, abbiamo già avuto modo di parlarne, quando si è trattato di entrare nel merito delle scarse risorse della Capitale. I lavoratori impiegati sono 318, secondo il bilancio presentato al 31 dicembre 2014. In leggera diminuzione rispetto all'anno precedente. Ad un costo medio pari a 41.710, ben più contenuto dei valori delle altre municipalizzate. Circostanza che spiega alcune turbolenze sindacali interne. Non sapremo dire se questa formula societaria – una società per azioni appunto – sia il *format* migliore. I risultati d'esercizio sono infatti deludenti e lasciano intravedere una struttura che stenta da tempo a decollare, in un campo, la lotta all'evasione fiscale, che è un'immensa prateria. Nella relazione al bilancio sono indicati indici di *performance* più che positivi. Ma i risultati d'esercizio – quelli che contano realmente – rimangono deludenti. I relativi utili sono, infatti, oscillanti. Erano pari a 119 mila euro nel 2012, per scendere a 10 nel 2013 e poi risalire a poco più di 23 mila, nell'ultimo dato conosciuto: 31 dicembre 2014. Per questo servizio il Comune ha stanziato, nel 2016, 18 milioni. I romani, da parte loro, ci mettono, invece, una pazienza infinita. Trattare delle singole partite, specie quando si ha ragione, richiede il superamento di un vero e proprio percorso di guerra, tra file, appuntamenti, sistemi informatici che non dialogano con gli altri Uffici della Capitale e via dicendo. Cose che capitano anche nelle altre città. Ma la tesi del mal comune mezzo gaudio, non è mai stata una grande consolazione.

La Fondazione Bioparco di Roma, alla quale il Comune contribuisce per circa 2,5 milioni (bilancio 2016) è qualcosa che fa parte del vissuto di tutti i romani. La sua scoperta è elemento costitutivo di un'educazione che sarebbe riduttivo ricondurre solo agli aspetti ludici. È il primo vero contatto con le meraviglie

del mondo animale, in un ambiente, come quello di Villa Borghese, che resta comunque un grande monumento a cielo aperto. Il Giardino Zoologico fu realizzato nel 1908 ed inaugurato nel 1911 dal sindaco Nathan. Negli anni Trenta fu completamente ampliato e restaurato. Divenne così un fiore all'occhiello della Capitale, superando per bellezza quello di Berlino e di Parigi, anche per le tecniche innovative apportate nel controllo degli animali. Non più steccati e gabbie, ma ampi fossati in grado di ridurre il peso della cattività. Da quegli anni, nonostante gli interventi della fine degli anni Settanta, la struttura è progressivamente invecchiata ed avrebbe bisogno di una manutenzione – al pari delle mille altre cose di Roma – ben più consistente. Il capitale netto, anche se la dizione è impropria trattandosi di Fondazione, ruota intorno ai 17 milioni di euro. I risultati d'esercizio sono altalenanti. Oscillano anche in funzione della buona o cattiva congiuntura economica e la capacità di spesa delle singole famiglie. Per il personale si spendono circa 3,6 milioni. Con un costo unitario di circa 49.000 euro.

Delle varie Fondazioni che operano nel sociale sono state considerate solo quelle per le quali il Comune ha stanziato dei fondi, per il 2016. Vale a dire l'Azienda farma-sociosanitaria, l'Agenzia capitolina sulle tossicodipendenze, la Fondazione Roma solidale, la Fondazione Gabriele Sandri ed, infine, la Fondazione Maria Grazia Cutuli. Il totale stanziato per il 2016 è di circa 5 milioni. La maggior parte a favore delle due Aziende (3,6 per le tossicodipendenze e uno per la sociosanitaria). Per le altre fondazioni l'intervento è quasi simbolico. Nell'ordine di poche migliaia di euro per le ultime due. Mentre quello per Roma solidale è pari a 200 mila euro. Dell'Agenzia sulle tossicodipendenze non siamo riusciti a trovare i relativi bilanci, mentre per l'Azienda farma-sociosanitaria, il bilancio, chiuso al 31 dicembre 2013, mostra un quadro più che preoccupante. Le perdite accumulate negli anni, per un totale di oltre 18 milioni hanno completamente azzerato il capitale pari a poco più di 10 milioni. Ultimo bilancio conosciuto – sarà anche un caso – quello del 2013. Il suo oggetto sociale «l'esercizio diretto delle farmacie comunali» come si legge nella Nota integrativa a bilancio per il 2016-2018. Insieme a tante chiacchiere sull'aggiornamento professionale, la ricerca nel settore farmaceutico e lo «sviluppo del benessere socio-sanitario della collettività». Cortine fumogene. La verità nuda e cruda è quella di un'invasione di campo in un settore che dovrebbe essere lasciato all'attività dei privati. Dove, appunto, questi ultimi fanno soldi ed il pubblico perde. Nella Nota richiamata si parla «di una presumibile dismissione» per il 2017 ed il 2018. La vaghezza dell'essere.

La Fondazione Roma Solidale è una micro struttura che si occupa delle persone con disabilità fisiche. Con particolare attenzione ai servizi residenziali o comunque sostitutivi della famiglia: come si legge nella scarna spiegazione della Nota integrativa. L'ultimo bilancio disponibile risale al 31 dicembre 2013. Il Fondo di gestione originario era di 350 mila euro, successivamente incrementato. Come abbiamo visto il contributo del Comune è pari a 200 mila euro. Spesa, in buona misura, del personale: costo pari a 273 mila euro nel 2013. La struttura ha chiuso il bilancio, negli anni precedenti, con un attivo consistente superiore a 250 mila euro, destinato a riserva. Per gli anni più recenti non siamo riusciti a trovare i dati necessari. Ci chiediamo, tuttavia, se sia questo lo strumento migliore per operare nel sociale. O se non vi debba essere un ripensamento complessivo nell'organizzazione dell'intero comparto, per non sminuzzare l'intervento pubblico in una serie di attività ben poche coordinate.

Abbiamo lasciata per ultimo l'analisi delle misure prese a sostegno della cultura non per una sottovalutazione dell'argomento. Al contrario esso merita un approccio di carattere sistemico. Innanzi tutto per l'entità delle risorse stanziare: ben 98 milioni e spiccioli nel 2016. Quindi per la frammentazione e spesso duplicazione delle strutture che si occupano della stessa cosa. La parte del leone – circa il 40% degli stanziamenti – spetta a Zètema Progetto Cultura Srl. Una corazzata con circa 900 dipendenti – per l'esattezza 884 a tempo indeterminato e 9 a tempo determinato, secondo il consuntivo chiuso al 31 dicembre 2015 – il cui costo unitario, per la verità, è molto contenuto. Pari com'è a poco più di 35 mila euro all'anno. Quindi meno di tutte le altre municipalizzate e degli stessi “comunali”. Le attività sono poliedriche anche se dalla gestione dei musei deriva oltre il 47% del fatturato. Il resto è dato dal turismo, dall'organizzazione degli eventi, dalle mostre, dalla gestione di alcune biblioteche, dalla catalogazione per poi a scendere, fino alla gestione dei servizi culturali. Sua è la gestione del Museo dell'Ara Pacis e dei connessi servizi di comunicazione. È comunque una società che fa utili. Nel 2015, 55mila euro, 25 e 81 negli anni precedenti. Proventi che hanno consentito di aumentare, nello spazio di qualche anno, il capitale sociale del 46%.

Il resto dei finanziamenti è, invece, dato in modo dispersivo. D'arte si occupano tre distinti soggetti (la Fondazione la Quadriennale Roma, Fondazione Roma Europa arte e l'Azienda speciale Palaexpò). La spesa complessiva, sempre per il 2016, è pari a 11,5 milioni, ma la maggior parte (10,8 milioni) a favore di Palaexpò). Una percentuale che è pari a 94%. All'istituzione Sistema delle biblioteche-centri culturali, che ha unificato in un solo sistema le biblioteche dislocate nei vari Municipi, il contributo annuale è

di circa 18 milioni. Sennonché i ricavi di Zètema per le biblioteche, nel 2015, sono stati pari ad oltre 3,7 milioni. In che modo queste diverse strutture possono divenire sinergiche? Possibile che la mano destra debba fare una cosa diversa dalla sinistra? Domande che richiedono un ben altro approfondimento. Del cinema si occupa la Fondazione cinema per Roma e la Fondazione Film Commission. I soldi sono relativamente pochi: un milione, alla prima, e 50 mila alla seconda. Ma ha senso questa distinzione? Per la musica si spendono più di 25 milioni. Oltre 15 vanno al Teatro dell'Opera, 6,5 alla Fondazione Musica per Roma e 3,6 a Santa Cecilia. Pur tenendo conto delle più forti specifiche, anche in questo caso una razionalizzazione, se non altro per ridurre duplicazioni e sovrapposizioni, forse sarebbe utile. Per il teatro, infine, la dotazione è di 3 milioni. L'elenco è lungo, ma non è nostra colpa. Poteva, infine, mancare la Fondazione Mondo Digitale? In omaggio alle tecnologie della globalizzazione lo stanziamento è *popular*: 98.500 euro.

Per non essere di parte dobbiamo solo aggiungere che il mosaico delle municipalizzate, non è una caratteristica esclusivamente romana. Sono più di 8 mila, secondo i calcoli della Guardia di finanza, le società grandi e piccole che costituiscono il grande arcipelago del socialismo municipale. Nate quando la finanza pubblica era allegra, oggi il loro costo è sempre meno sostenibile. A Roma come a Milano. Nella città meneghina sono almeno 9 le società controllate, con quote di maggioranza ed altrettante quelle partecipate. Non c'è quindi una grande differenza, se non nei risultati della relativa gestione. Ma questo è il punto vero della questione. Società pubbliche possono convivere con le strutture private. Anzi quando questo capita è un bene per l'economia, perché introduce elementi di forte concorrenza. Devono, però vivere di luce propria e non dipendere dalle elargizioni del Principe. La cosa più difficile. Visto che a Roma tutto ciò costa, tra stanziamenti e perdite, più di 1,8 miliardi all'anno.

Capitolo 9

L'Europa che ci guarda e non capisce

Roma, a seguito del plebiscito del 2 ottobre 1870 fu annessa al Regno d'Italia, di cui divenne capitale il 3 febbraio 1871. «Roma – aveva detto Camillo Benso Conte di Cavour, nel suo discorso al Parlamento di Torino, il 25 marzo 1861 – è la sola città d'Italia che non abbia memorie esclusivamente municipali; tutta la storia di Roma, dal tempo de' Cesari al giorno d'oggi, è la storia di una città la cui importanza si estende infinitamente al di là del suo territorio; di una città cioè destinata ad essere la capitale di un grande Stato». Altri tempi. Soprattutto altri personaggi. Il 18 ottobre 2001 è divenuta ancor più Capitale, a seguito dell'approvazione con legge costituzionale, che ha modificato il Titolo V della nostra Carta fondamentale. Il comma 3 dell'articolo 114 stabilisce, infatti, che «Roma è la capitale della Repubblica», che a sua volta è costituita, come recita il comma 1, «dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Una perfetta equiparazione tra Istituzioni che dovrebbero invece seguire un criterio di sotto e sovra ordinazione. Per dar luogo ad un sistema organico, invece di una nebulosa orizzontale foriera di tanti conflitti. Soprattutto di una stratificazione culturale in base alla quale lo Stato, e quindi l'interesse nazionale, finisce per confondersi con il municipalismo ed il localismo. Purtroppo la riforma costituzionale, proposta da Matteo Renzi, non corregge quest'indirizzo. L'articolo 29 del nuovo disegno di legge, sul quale saremo chiamati a votare con il prossimo referendum, si limita a sopprimere le sole provincie. Per tornare alle vicende romane: il comma considerato si conclude con l'affermazione: «la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

E lo Stato, o meglio il Parlamento italiano, ha disciplinato la materia con diversi interventi. Il primo, la madre di tutti gli altri decreti legislativi, fu quello della legge delega al Governo per il federalismo fiscale, che risponde al n. 42/2009. Il relativo articolo 24 detta una disciplina transitoria, in attesa della

successiva nascita delle città metropolitane. Stabiliva che i confini erano quelli del Comune, poi estesi, in quanto città metropolitana, all'intera provincia. Quindi il riconoscimento di una «speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria». Al fine di garantire il «migliore assetto delle funzioni», che la città era chiamata a svolgere «quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali». Alla declinazione di questi principi si accompagnavano poi, nei commi successivi, un lungo elenco che dettagliava le singole funzioni: «concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali»; «sviluppo economico e sociale» con particolare riferimento «al settore produttivo e turistico»; «sviluppo urbano e pianificazione territoriale»; «edilizia pubblica e privata»; «servizi urbani con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità»; «protezione civile». Nel campo dei beni culturali dovevano essere stipulate le necessarie intese con il Ministero per i beni e le attività culturali. Mentre per la protezione civile era prevista una più stretta collaborazione con la Presidenza del Consiglio.

Ulteriori funzioni potevano essere delegate dalla Regione Lazio, ma finora non è avvenuto. Intanto il Consiglio comunale si trasformava nell'Assemblea capitolina, i cui membri assumevano il titolo di onorevoli, con il compito di redigere un nuovo Statuto. Impegno che sarà assolto nel 2012. Si stabiliva inoltre che, con successivo decreto legislativo, sarebbero stati definiti meglio compiti e prerogative. Cosa che si è puntualmente verificato, seppure con un certo, ma sarebbe meglio dire "solito", ritardo. Il decreto legislativo 17 dicembre 2010, n. 156, su cui sarà costruito il nuovo Statuto di Roma Capitale, segnò lo spartiacque. Deliberato dall'Assemblea capitolina il 7 marzo del 2013, e entrato in vigore alla fine dello stesso mese. Peccato non avere lo stesso acume di Tullio De Mauro nell'analisi linguistica. L'analisi dei suoi primi 5 articoli, raggruppati nel Capo 1 – una sorta di costituzione intangibile – avrebbe rilevato quella commistione culturale tra destra e sinistra, che ha rappresentato la cifra vera della gestione del Comune a partire dagli anni Novanta. Sebbene il sindaco di allora fosse Gianni Alemanno, il testo dello Statuto lascia trapelare tutto il lessico, cui la sinistra ci ha abituato. Ed ecco allora la diversità di genere – allora il fenomeno *gay* costituiva ancora un tabù – la condanna di qualsiasi discriminazione razziale, di sesso di religione, la difesa della multi etnicità nello spirito della solidarietà, la lotta contro la discriminazione sessuale e la riaffermazione solenne delle pari opportunità. Tutte cose buone e giuste, ma che forse in un documento come lo Statuto di

una città suonano un po' retoriche. E con il senno del poi, anche un po' avventate. «L'azione amministrativa, – si legge al comma 2 dell'articolo 2 – improntata al rispetto del principio di sussidiarietà, è svolta secondo criteri di trasparenza, imparzialità, efficacia, efficienza, economicità, rapidità e semplicità nelle procedure per soddisfare le esigenze della collettività e degli utenti dei servizi». Parole profetiche visti i successivi fatti legati a Mafia-Capitale. I rimanenti articoli – sono 43 in tutto – regolano il funzionamento di tutti gli Organi del Comune e le forme di partecipazione popolare.

Il 18 aprile del 2012, veniva alla luce, con il numero 61, un secondo decreto legislativo, destinato ad entrare più nel vivo delle cose da fare. Si affermava nuovamente che la Regione potesse delegare ulteriori funzioni. Quindi si delineava l'architettura complessiva che doveva sovrintendere alla gestione della Capitale. Si partiva da «un'intesa istituzionale di programma con la Regione Lazio e con le amministrazioni centrali competenti». Da sottoporre, successivamente, al CIPE, su proposta del Presidente del Consiglio, sentita la Conferenza unificata Stato-Città ed autonomie locali. Una volta compiuto l'*iter* autorizzativo, le amministrazioni centrali potevano concorrere al finanziamento delle opere previste dal programma, nei limiti delle risorse disponibili. In attesa di vedere gli effetti sperati, con un successivo decreto legislativo (n. 51 2013) si potevano continuare ad utilizzare le risorse assegnate a Roma dalla vecchia legge del 1990, la n. 396. La modulazione progettuale poteva variare. Ma a condizione di aver ottenuto il benessere dalla Conferenza dei servizi, indetta dal Sindaco di Roma, e comunque senza aggravio di costi nei confronti del Tesoro. Per rendere più organico il rapporto con il Governo era quindi prevista un'apposita sessione della Conferenza unificata, con la presenza della Provincia e della Regione Lazio, sotto l'usbergo del Presidente del Consiglio.

Altro passo importante era dato dalla costituzione della Conferenza delle Soprintendenze ai beni culturali, per decidere il piano d'interventi per la valorizzazione dei grandi tesori di Roma. Le linee di intervento erano preventivamente definite in un «codice dei beni culturali e del paesaggio». Si dava quindi luogo ai necessari progetti di intervento, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili. Qualora fosse stata necessaria la presenza della Soprintendenza ai beni archeologici, poteva essere predisposto uno speciale strapuntino. Le stesse procedure si estendevano alla tutela e alla valorizzazione dei beni storici ed artistici: sia mobili che immobili. Per la protezione del paesaggio si seguiva, più o meno, la stessa strada, prevedendo il “concorso” del Ministero per i beni e le attività culturali. Venivano poi riconosciute maggiori competenze in materia di fiere, con il Sindaco che poteva decidere

tempi e luoghi, nel settore turistico. In questo secondo caso rimaneva lo stretto collegamento con la Regione e lo Stato, specie per quanto riguardava la promozione all'estero. Nei piani nazionali, posti in essere al livello governativo, doveva essere prevista una «sezione per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico di Roma capitale».

Seguivano, infine, le disposizioni in materia di protezione civile, che consentivano al Sindaco di intervenire con immediatezza nel caso si verificassero situazioni di emergenza o eventi calamitosi. Facoltà poi estesa, con il successivo decreto legislativo del 2013, anche «al traffico, alla mobilità ed all'inquinamento atmosferico ed acustico». Nel qual caso il Sindaco poteva intervenire con apposita ordinanza, in esecuzione di un piano autorizzato dal Consiglio dei Ministri. Mentre veniva accordato, sempre al Sindaco, la più ampia facoltà in tema di «ordinamento generale degli uffici», specie per quanto riguardava «la polizia locale». Pur nel rispetto dei principi che regolano l'organizzazione della Pubblica amministrazione e gli ambiti della contrattazione sindacale. Per quanto atteneva alle risorse, necessarie per realizzare gli interventi ai quali si è accennato, era definita una specifica procedura. Entro il 31 maggio di ogni anno doveva essere concordato il quantum con il Ministero dell'economia. In caso di disaccordo «previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il concorso di Roma capitale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica» era «determinato sulla base delle disposizioni applicabili ai restanti comuni». Formulazione che rischiava di annullare, all'improvviso, ogni retorica circa la specificità di Roma Capitale. Per questo motivo il successivo decreto legislativo ha cercato di porvi rimedio, prevedendo che in caso di disaccordo si potessero seguire le norme che regolano i rapporti tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, con lo Stato centrale. In questo modo Roma tornava ad essere un Comune «diverso». Più vicino, cioè all'entità Regione, che non agli altri enti locali.

Come una sorta di nota a margine, era inoltre previsto che le spese per l'esercizio delle funzioni della Capitale non fossero considerate ai fini del Patto di stabilità interno, rinviando la relativa copertura alla legge finanziaria. E sempre nello spirito del nuovo decreto legislativo, si codificava direttamente il rapporto tra Roma e la Regione Lazio, in precedenza fonte di equivoci e di disaccordi, stabilendo che le risorse statali, inerenti alla ripartizione del Fondo nazionale per il trasporto pubblico «fossero direttamente imputate, per la parte di competenza, alla Capitale». E non lasciate alla pura discrezionalità della Regione. Come ciliegina sulla torta veniva, infine, concessa la possibilità di un ulteriore aumento del balzello – un euro – sui diritti d'imbarco dagli aeroporti,

per coprire le quote di ammortamento di alcune opere realizzate con i mutui concessi. Nonché la possibilità di utilizzare i proventi dell'imposta di soggiorno sempre a copertura della rata dei mutui.

Questo, quindi, il quadro giuridico all'interno del quale si muove Roma Capitale. La lettura non è delle più agevoli. Ma, come spesso capita, la difficoltà del linguaggio è solo il riflesso dell'oscurità del mondo che si vuol rappresentare. La dimostrazione che a Roma, a differenza di quanto avviene nelle altre Capitali europee, ci si muove a tentoni, nel labirinto di norme e codicilli. Il confronto con la realtà delle altre grandi capitali europee è, infatti, disarmante. Dalla più grande, Londra, alla più piccola Madrid, passando per Parigi e Berlino la realtà è completamente diversa. In tutti questi casi esiste un prevalente interesse nazionale che si proietta sulla Capitale dello Stato. Ed è soprattutto lo Stato, non certo il Sindaco, che organizza, progetta, interviene in raccordo con le Autorità locali. I riflessi di questa partecipazione è visibile nelle grandi trasformazioni urbane che ne hanno segnato, nel tempo, il relativo cammino. Nelle relative dotazioni infrastrutturali. In quella ricerca continua di un modello che sia anche una vetrina per il resto del Mondo, in grado di riflettere la vitalità della Nazione. E su questo basamento costruire quei poli di attrazione che regolano i flussi degli investimenti internazionali – la vera forza motrice dello sviluppo figlio della globalizzazione – il turismo, le più generali relazioni internazionali, con il tutto il *follow up*, che ne consegue. Oggi sono le grandi città che fanno sviluppo, avendo come prospettiva il mercato mondiale. Salvo limitate eccezioni è alla Capitale di ogni Stato che spetta il ruolo più importante.

Ma si può gestire una Capitale, quando le risorse sono scarse? I livelli istituzionali sovrapposti. Le comunicazioni dirette tra la città ed il Governo centrale filtrate da organismi – la Regione, la Provincia e via dicendo – che operano soprattutto per soddisfare le proprie esigenze? Per rispondere del loro operato *constituency* diverse? Non è un caso se il Comune di Roma e la Regione Lazio sono stati più volte costretti a ricorrere alla magistratura per dirimere controversie economiche e finanziarie. Soldi dovuti e non dati. Risorse trattenute illecitamente, a seconda delle tesi dell'uno e dell'altro. La prossimità del territorio rappresenta un ulteriore elemento distorto, specie nel momento in cui le due amministrazioni sono rette da maggioranze diverse. Quando si trattò di individuare le responsabilità politiche di chi avesse contribuito maggiormente alla crescita del debito, l'assessore pro tempore del Comune di Roma, Marco Causi, accusò il presidente della Regione Lazio di aver trattenuto, illecitamente, circa un miliardo di euro di spettanza del Comune di Roma. E se è stata necessaria una norma di legge per stabilire che i

finanziamenti relativi al trasporto pubblico dovessero essere imputati fin dall'inizio a favore della Capitale. Come abbiamo visto nei decreti legislativi, qualche conclusione deve essere tirata. Altro che «leale e fattiva collaborazione» tra le diverse Istituzioni. Molto spesso quei rapporti sono improntati alla più intollerabile gelosia istituzionale.

Non è quindi un caso se le altre Capitali europee siano, in genere, incardinate in un modello istituzionale diverso. L'*Alcalde* di Madrid non è come il Sindaco di Roma. Partiamo dalla Spagna per dimostrare che non bisogna essere, per forza, la Germania per regolare i rapporti tra la Capitale e lo Stato nazionale su basi diverse. La Spagna ha un reddito inferiore a quello dell'Italia. Condizioni economiche e finanziarie ancora più precarie. A parte il tasso di sviluppo, tutti gli altri indicatori – mercato del lavoro, sistema finanziario, import-export – mostrano valori ben più piccoli. Prima del 2006 Madrid era molto simile a Roma, dal punto di vista dell'ordinamento giuridico. Non diversa da molte altre città spagnole. In più aveva solo il riconoscimento formale dello status di Capitale. Con la *ley 22/2006* nasce, invece, quel “regime speciale” che la trasformerà in un *unicum*, a livello nazionale. In stretta aderenza al dettato costituzionale (articolo 5) ed alle caratteristiche della particolare organizzazione statale spagnola. Quell'autonomismo che corre veloce verso un più forte federalismo. Le cui cellule di base – le cosiddette *Comunidad* – somigliano sempre più a degli Stati federali che non a delle semplici Regioni. Sono dotate, infatti, di un'autonomia particolarmente estesa al punto da aver progressivamente relegato le competenze dello Stato centrale ai compiti classici della concezione liberale: la spada, la feluca e la moneta. Vale a dire l'ordine pubblico, la politica estera ed il coordinamento della finanza pubblica. Vista che la moneta è di competenza europea.

I poteri delle *Comunidad* sono definiti dai rispettivi statuti, spesso in forme asimmetriche. Hanno, cioè, una base comune. Ma poi ciascuno ha deciso per proprio conto, lasciando allo Stato centrale le funzioni essenziali e il compito di dirimere gli eventuali conflitti. Ne è derivato un disegno a geometria variabile, che ha profondamente inciso sulla distribuzione del potere e sulla creazione della ricchezza. In generale a ciascuna *Comunidad* sono attribuite entrate proprie, con percentuali definite del proprio gettino fiscale: il 33% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, le cui basi imponibili possono variare da un luogo all'altro; il 35% dell'imposta sul valore aggiunto; il 40% delle imposte speciali sugli idrocarburi, tabacco, alcol e birra; il 100% delle imposte sul patrimonio, sulle successioni, sulle donazioni, sulle trasmissioni patrimoniali e sugli atti giuridici documentati; il 100% del gettito

delle imposte sull'elettricità ed immatricolazione dei veicoli; il 100% dell'imposta "minorista" sugli idrocarburi ed il 100% della Tassa sul Gioco. Madrid, essendo al tempo stesso, *Villa e Comunidad*, gode delle stesse prerogative. Senonché dal 1° gennaio 2009, in quanto Capitale, ha visto accrescere il proprio vantaggio fiscale. Percepisce, infatti, non il 35 ma il 50% dell'imposta personale del reddito e, sempre nella stessa percentuale, quella sul valore aggiunto.

La forza di Madrid consiste nell'essere, quindi, una "Citta-Regione". Di far parte di uno Stato a forte ispirazione federalista, in cui le singole *Comunidad* hanno un altissimo grado di autonomia e mezzi finanziari per poterla sostenere. Possono pertanto governare il proprio territorio come meglio ritengono opportuno, senza essere sottoposti ad eccessivi condizionamenti da parte dell'apparato centrale. Il sistema, ovviamente, non è scevro da difetti. Specie per quelle parti del Paese dotate di minore capacità fiscale. Ma non è questo il caso della città madrilenas, che non è solo la Capitale, ma anche il più importante centro economico-finanziario del Paese. Che non ha praticamente rivali. Salvo, forse Barcellona, la seconda città spagnola. Splendida *location* sul mare. Ma nulla a che vedere con l'Italia, dove i rapporti tra Roma e Milano sono, invece, rovesciati.

Se si varcano i confini, per giungere in territorio francese, il panorama muta nella forma; ma non nella sostanza. Parigi è una Capitale sottoposta alle cure assidue dello Stato nazionale. Da questo punto di vista Parigi è la Francia. Le altre città, come Lione o Marsiglia, che pure sono città metropolitane, non sono in grado di incarnare lo spirito de la *grandeur*. Il processo di espansione territoriale-amministrativa della città è stato costante nel tempo. Dalla più piccola *municipalité* – quella che abbiamo posto a confronto con le dimensioni di Roma – si è passati, via via, a progressive metamorfosi, fino a giungere alla legge n. 597/2010 ed al progetto di *Grand-Paris*. Anche in questo caso una "regione-capitale" in grado di integrare tutti i territori dell'Île-de-France, che ne circondano il vecchio nucleo storico. Con l'idea di costruire la futura *Ville-Monde*. Vale a dire una Capitale, che reagisce alla dura competizione della globalizzazione, per misurarsi direttamente con le altre *global cities*: New York, Londra e Tokyo. Per questo si prevede di includere nei vecchi confini dell'Île-de-France tre nuovi dipartimenti: Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne. Operazione che porterà la popolazione da poco più di 2,5 a quasi 7 milioni di abitanti.

Per la gestione del relativo progetto è stato designato uno specifico Segretario di Stato, con incarico esclusivo. Sono stati quindi creati due enti pubblici nazionali che dovranno realizzare le necessarie opere, anche in deroga ad

alcuni principi del diritto urbanistico. Si prevede, infatti, di costruire 700 mila nuovi alloggi, ogni anno, per distribuire orizzontalmente la relativa popolazione. La prima società pubblica – la Société du Grand Paris – ha il compito di realizzare quella grande rete di collegamento, già vista in precedenza, tra le diverse “isole” del territorio e finanziarne i relativi costi. Finanziamenti destinati in parte per la modernizzazione dell’attuale rete della metropolitana – magari averla a Roma – ma in misura maggiore per le nuove infrastrutture che dovranno collegare tra loro i diversi territori.

La seconda società – l’Etablissement public de Saclay-Paris – ha invece il compito prevalente di creare un grande polo di sviluppo tecnologico nella zona del Plateau de Saclays: a venti chilometri da Parigi. Si tratta di una zona soprattutto agricola, caratterizzata tuttavia da un terreno particolarmente fertile, grazie anche alla grande disponibilità d’acqua. A partire dagli anni Sessanta, nella zona si era già sviluppata, in forma spontanea, una consistente attività di ricerca. Il nuovo progetto ne prevede una forte implementazione, salvaguardando tuttavia l’ambiente circostante. Nascerà, infatti, una «zone naturale, agricole e forestiere» a tutela integrale. Con completo divieto di urbanizzazione per un’area pari a 2.300 ettari ed obbligo per i Comuni, colà collocati, di adeguare i loro piani regolatori. Le uniche eccezioni dovranno essere autorizzate dall’Etablissement public de Saclay-Paris: un nuovo ente pubblico appositamente costituito. Un progetto complesso e integrato che, non a caso è stato pensato ed, almeno in parte, realizzato dalla Presidenza della Repubblica. Quando l’inquilino dell’Eliseo era quel Nicolas Sarkozy che non ha certo brillato nell’esercizio delle sue funzioni. Solo che dietro quella figura, dai contorni scialbi, c’era e c’è una grande amministrazione. Soprattutto un grande senso della Nazione. Quei valori che in Italia abbiamo da troppo tempo dimenticati.

Subito dopo la Francia, nel nostro piccolo viaggio alla ricerca di una possibile spiegazione, incontriamo la Germania, prima di fare il balzo oltre La Manica. Guardiamo, cioè, al nucleo d’acciaio dell’Europa. Indulgente con sé stesso, intransigente fino alla crudeltà con gli altri Paesi. A prima vista ogni confronto sembrerebbe impossibile. Troppo squilibrate le forze in campo. Troppo grandi le distanze in termini di rapporti economici e finanziari. A mitigare il turbamento iniziale, la considerazione che Berlino è una città bambina, che per anni ha subito il trauma della divisione dei blocchi contrapposti. È tornata ad essere la capitale dello Stato solo il 31 agosto del 1990, in base all’articolo 2 del Trattato di Riunificazione. Quella riunificazione che, come abbiamo già detto, a Paesi come l’Italia o l’Inghilterra è costata molto. Essendo stata una delle cause, tutt’altro che secondaria, delle rispettive svalutazioni monetarie.

Con quel Trattato, comunque, si stabilì il trasferimento della Capitale da Bonn a Berlino. E da allora, ad oggi, la Capitale storica tedesca è un immenso cantiere a cielo aperto. Vecchi palazzi che si demoliscono per far vivere nuove architetture. Strade che si allargano. Logistica che muta.

Negli anni, il regime amministrativo della città è cambiato più volte. L'ultima modifica risale al 2009 e segna un ritorno sostanziale al testo della Costituzione del 1950. Mutano, ovviamente, alcuni parametri, ma la logica più profonda rimane inalterata. A norma dell'articolo 1, comma 1, della *Grundgesetz* – la Legge fondamentale – Berlino è, al tempo stesso, una città e un *Land* federale. Qualcosa di simile alla *Comunidad* madrilenas o al *Gran Paris*. Una “Città-Stato”: con un'unica amministrazione in grado di gestirla. Che, per questo motivo, ha diritto a quattro rappresentanti nel *Bundesrat* – il Senato federale tedesco – ed uno nel Comitato delle Regioni dell'Unione europea. Insomma città e regione (*Land*) sono i due lati di una stessa medaglia. Le sue competenze incontrano solo il limite delle materie che dalla Costituzione sono riservate al *Bund*: ossia allo Stato federale. Compiti definiti: la politica estera, l'amministrazione militare, la Banca federale e le assicurazioni sociali. Per il resto, tutto è di competenza delle articolazioni dello Stato federale, di cui Berlino è parte integrante, e su cui sovrintende il Borgomastro (*der regierende Bürgermeister*). Al quale non fanno difetto le necessarie risorse finanziarie.

Queste ultime sono stabilite dalla legge, sulla base della ripartizione che interessa ciascun *Land*. Berlino, tuttavia, in quanto capitale ha avuto ed ha a disposizione risorse aggiuntive per sostenere gli extra costi connessi con la funzione di Capitale della Repubblica federale. Il Governo federale, con un accordo siglato nel 1994, garantisce un finanziamento extra per la cultura e le infrastrutture. Ha quindi ricevuto 1,3 miliardi di euro per poter esercitare al meglio le nuove funzioni di capitale. Nel 2001 sono stati siglati ulteriori protocolli che hanno aumentato la dotazione iniziale. Fino a giungere alla costituzione di un Fondo dal quale attingere finanziamenti extra, oltre le normali risorse assegnate al *Land*, per “spesare” le maggiori esigenze. Inoltre il Governo federale finanzia interamente la costruzione della nuova linea metropolitana. Sullo sfondo resta, infine, la possibile sua fusione con il *Land* di Brandeburgo, situato interamente nell'*ex* territorio orientale, confinante con la Capitale. In quest'eventualità, che sarebbe favorita da una procedura semplificata, Berlino raggiungerebbe una dimensione che la porterebbe alle soglie di quella *Ville-Monde* di cui parlano i francesi. Ed è impressionante vedere come, in un solo quarto di secolo, la città abbia saputo ricomporre le

antiche lacerazioni della “guerra fredda”, per tornare ad essere quella grande Capitale che era, prima del secondo conflitto mondiale.

Londra, come abbiamo visto, rappresenta l’unica città europea che, per stazza, compete, sopravanzandola, con Roma. Con i suoi 1.572 chilometri quadrati è solo di poco superiore. Ma con i suoi 8,6 milioni di abitanti è tutt’altra cosa. Basta guardare alla densità della popolazione: oltre 5.400 persone per chilometro quadrato. Il doppio di Roma. La sua storia è stata una continua oscillazione: da un lato la Grande Londra, con i suoi accentramenti burocratici. Dall’altro una struttura policentrica, costituita da diverse realtà territoriali non solo con la loro storia e la loro tradizione, ma oggi con le loro diverse etnie. Il cui nuovo *mayor*, Sadiq Khan, con le sue origini pachistane, ne è espressione emblematica. Un sindaco musulmano per una città cosmopolita, dalle stridenti contraddizioni sociali, che spiegano l’ascesa del Labour Party dopo otto anni di dominio incontrastato dei Conservatori, guidati nella campagna elettorale dal multimilionario bianco Zac Goldsmith. Non certo esponente degli *ordinary Londoners*, ma rappresentante della casta finanziaria che domina la città, e non solo.

Londra è quindi una sorta di macedonia. Ventotto distretti (*Boroughs*) e la City, che vive, intangibile nel tempo, di vita propria. Negli anni passati il continuo incremento demografico aveva portato a distinguere la *Inner London* dalla *Greater London*. Le zone centrali della città e l’area che si irraggia, senza soluzione di continuità, nelle 15 miglia circostanti. Governare un’area così vasta non poteva che richiedere strutture unitarie. Nacque per prima la Metropolitan Police Force, per il contrasto di una criminalità destinata a crescere con l’estendersi della città, quindi il London Passengers Transport *Board*, al fine di assicurare i necessari collegamenti. Ma per giungere ad un primo governo unitario del territorio bisognerà aspettare gli anni Sessanta, con la creazione il Greater London Council. Soluzione tutt’altro che stabile e definitiva. La sperimentazione sulle architetture di comando, nella città di Londra, sono state, infatti, una costante. Riflesso di una Nazione in cui non esiste una Costituzione scritta, come negli altri Paesi. Ma un insieme di leggi che si stratificano nel tempo. Nei vari rivolgimenti, non è mai mancato lo zampino del Governo centrale, che con Londra ha sempre mantenuto un rapporto preferenziale, anche se variabile in funzione delle diverse maggioranze che si sono alternate, rispetto a quelle di Westminster.

Al momento – ma fino a quando? – come nel movimento del pendolo, si è tornati alla Greater London Authority. Scelta perseguita con forza dal *new labour* di Tony Blair, poi benedetta da un referendum (maggio del 1998) con una maggioranza di consensi del 72%. La Greater Authority rappresenta la

struttura di comando dell'area vasta. Ma non limita l'autonomia dei *Boroughs* e delle loro rappresentanze istituzionali. Ha soprattutto compiti di programmazione, controllo e coordinamento: una struttura agile dall'assetto vagamente tecnocratico. Sebbene il Mayor debba rispondere ad un'assemblea (*London Assembly*) composta di 25 membri. Il suo compito principale è dare impulso alla vita cittadina. Sovrintendendo a quattro grandi aree: trasporti, pianificazione del territorio, sviluppo economico e ambiente. La complessa opera di verifica e raccordo con i piani dei singoli *Boroughs* è garantita dall'esistenza di specifiche Agenzie. Il Mayor gestisce direttamente solo la Transport for London, la London Development Agency, la Metropolitan Policy Authority e la London Fire and Emergency Planning Authority.

Quanto alle risorse finanziarie, esiste un doppio registro. Uno per la Greater London Authority che ha cumulato i finanziamenti di volta in volta erogati ai singoli organismi di cui, alla fine, ha preso il posto. Il relativo ammontare è di circa 3,3 miliardi di sterline. Un secondo canale, completamente distinto dal primo, riguarda i *Boroughs*. Questi ultimi vivono di trasferimenti assicurati dal Governo centrale. Le erogazioni tengono conto sia dell'ammontare delle risorse complessive, sia delle diverse esigenze di ciascuno, in funzione di determinati parametri. Per la parte corrente, possono, inoltre, contare sulle entrate derivanti dal *non domestic rates* (imposte di tipo patrimoniale, soprattutto sulle abitazioni) e di una quota delle imposte nazionali sul commercio; parti delle quali sono devolute alla Greater Authority. Gli investimenti sono invece garantiti da entrate specifiche.

Il quadro, pur nella sintesi fornita, mostra l'evidente anomalia italiana. Quella di una Capitale, come Roma, che finora è stata considerata più una capitale di regione che non dello Stato nazionale. Nei principali Paesi europei non esiste alcun diaframma tra questa ed il Governo centrale. Si tratti di "Città-Regione" o di "Città-Stato". La stessa Londra ha rapporti continui con il Governo centrale, senza ulteriori diaframmi istituzionali. Il *Mayor* di Londra, lo si è visto chiaramente con Boris Johnson, è anche un *leader* nazionale capace di essere un contraltare dello stesso Primo Ministro, per quanto appartenente allo stesso schieramento politico. È la mancanza di questa possibile interlocuzione la vera palla al piede della situazione romana. Riflesso di un assetto istituzionale così diverso, rispetto a tutte le altre esperienze internazionali.

Conclusioni

Una nuova voglia di futuro

Quale Roma vogliamo? Che tipo di città vogliamo costruire? Non più come semplici cittadini dell'Urbe, ma come abitanti di uno Stato che sta regredendo nei confronti internazionali. Per molti anni siamo stati la quinta o la sesta potenza industriale. Siamo tra i soci fondatori della Comunità europea. Abbiamo retto all'urto della "guerra fredda", garantendo spazi di democrazia ai quali altri Paesi – pensiamo solo alla Grecia – sono stati costretti a rinunciare. In tutti questi anni il benessere complessivo del nostro popolo è continuamente cresciuto. Per poi subire una battuta d'arresto, con la grande crisi del 2008. Ancora oggi, non abbiamo recuperato quel tempo perduto. Ben 9 punti di Pil ci separano da quella vetta, mentre tutti gli altri Paesi hanno recuperato il contraccolpo di uno *shock* che gli economisti qualificano come "simmetrico". Una mannaia che ha mietuto vittime in tutti i Paesi. Ma alla quale gli altri hanno saputo reagire meglio di noi.

Era inevitabile che una crisi così lunga e complessa comportasse uno smarrimento complessivo. Una progressiva perdita di fiducia nei confronti delle vecchie classi dirigenti. Dando luogo al sorgere di nuove culture politiche intrise di protesta e volontà di cambiamento. Il tutto reso più drammatico dalla crisi che sta sconvolgendo il Mediterraneo, con le sue guerre sanguinose, la crudeltà dei miliziani dell'orrore, l'esodo biblico di milioni di persone che si rivolgono verso l'Europa: nuova terra promessa. Ma non siamo gli Stati Uniti dell'inizio del Novecento. Non abbiamo spazi e territori da popolare. Risorse economiche in grado di far fronte a fenomeni così drammatici. Ed ecco allora che la stessa cultura europea che, negli anni passati, offrì comunque una guida per lo sviluppo delle politiche economiche e sociali, da antica risorsa si trasforma in un nuovo vincolo. Crescono i nazionalismi egoistici, si chiudono le frontiere, la contaminazione etnica e

religiosa diventa qualcosa che spaventa. Tutte le grandi città sono sconvolte da questi nuovi uragani. Roma non fa eccezione.

Bisogna avere il coraggio di guardare in faccia a questa nuova realtà. Rifugiando da atteggiamenti volontaristici. Se le risorse non ci sono, bisogna misurarsi con un tema, che sembrava messo in ombra dallo sviluppo economico degli anni passati. Che è quello della loro scarsità. Problema indigesto per una politica abituata a promettere, più che a far leva sulla ragione ed il senso della responsabilità. Chi vuol vendere agli italiani il sol dell'avvenire, sta solo mentendo. Chi indica progetti faraonici e di facile attuazione è solo un piccolo imbonitore. Conquisterà, forse, un piccolo consenso tra gli ingenui o gli arrabbiati; ma nessuna di quelle promesse potrà essere mantenuta. Roma, ma più in generale l'Italia, può risorgere solo se saprà coniugare entrambe le incognite di una stessa equazione: una discontinuità con il passato, una rinnovata capacità di governo, in grado di misurarsi con questa fase nuova della realtà interna ed internazionale.

Se teniamo a mente la storia complessiva del nostro Paese, questi due elementi ne hanno sempre caratterizzato l'evoluzione. L'Unità d'Italia si realizza grazie ad una particolare congiuntura internazionale che alcuni grandi statisti, come Cavour, seppero sfruttare al meglio. Ed alla contestuale presenza di élite – si pensi solo a Giuseppe Garibaldi – che seppero creare quell'entusiasmo di popolo che segnò i momenti più alti del nostro Risorgimento. Il fascismo nacque a seguito della crisi indotta dalla fine della Prima guerra mondiale. Dallo scontento che quegli avvenimenti generarono in molti strati della popolazione italiana. Dalla reazione nei confronti di quanto era avvenuto nella Russia di Lenin. Una rivoluzione sociale e politica, in grado di evocare grandi passioni, ma anche grandi paure. Comunque la si voglia mettere, vi fu sempre un ricambio di classe dirigente e un diverso modo di concepire la politica e l'azione di governo.

In entrambi i casi la Capitale d'Italia fu coinvolta in questi processi fin nelle sue fibre più nascoste. Furono i liberali a costruire la prima Roma, intervenendo drasticamente su architetture, che avevano le stimmate di Papa Re. Lo fecero in modo tutt'altro che lineare. Si pensi solo al fallimento della Banca Romana e a quelle grandi speculazioni edilizie che portarono alla nascita del quartiere Prati. Ma lo fecero. Sarebbe forse stato meglio se tutto fosse stato congelato, per evitare comportamenti che, fin da allora, non recavano certo il segno del rispetto delle leggi e della moralità pubblica? Certo, il malaffare è sempre il malaffare, nei confronti del quale non ci sono scusanti. Ma se per combattere questo male oscuro, che ha rappresentato una

costante della vita politica italiana, bisogna soffocare ogni pulsione vitale è bene, prima di avventurarsi lungo questa strada, porsi più di un interrogativo. Si può combattere la corruzione, senza fermare lo sviluppo? Questa è la grande domanda. Noi riteniamo di sì. Ma per vincere questa battaglia non serve solo una cultura civica fondata sui valori dell'onestà e del disinteresse. Questo valore è solo una premessa sacrosanta, che bisogna curare come un fiore nel deserto. Ma essere anche consapevoli della sua limitatezza. Occorre, al contrario, favorire in ogni modo il radicarsi di questo sentimento; ma unito ad una capacità di governo che faccia da barriera. Che sappia cioè individuare le soluzioni più realistiche, in grado di contrastare ogni possibile deriva. Avere consapevolezza dei tempi e della difficoltà di una lunga transizione. Durante il fascismo gli episodi di rapido arricchimento ci furono, ma non fu questa la componente essenziale del movimento. I suoi limiti furono altri: la negazione delle libertà fondamentali, il controllo ossessivo degli apparati, la persecuzione dei diversi o semplicemente di coloro che non si ritrovavano nelle parole d'ordine del Regime.

Rispetto all'Italietta liberale, che aveva ormai esaurito il suo tempo storico, le innovazioni furono, tuttavia, profonde. Dalla politica economica, con la nascita di quelle grandi strutture economiche che sopravvivranno alla sua caduta, fino a quell'idea di Roma, che doveva erigersi e ricongiungersi con il suo più antico passato. Celebrazione del Regime, ma anche riaffermazione di un posto dell'Italia nel novero degli altri grandi Paesi. Filo destinato ad interrompersi con la nascita dell'Italia democratica, tornata ad essere prigioniera di una congiuntura internazionale in cui si poteva stare solo di qua, con l'Occidente, o di là. Con il mondo del socialismo reale. Una divisione che, per fortuna, non esiste più e che oggi ci rende tutti più liberi. Ma che, al tempo stesso, ci costringe a riflettere meglio non solo sulla politica nazionale, ma sul ruolo che la Capitale dello Stato può e deve avere in questo nuovo contesto internazionale.

Nelle pagine precedenti abbiamo cercato di dimostrare che il “modello Roma” – com'era definito al tempo delle Giunte di sinistra – non esiste più. È naufragato nella sporcizia, nel dissesto delle strade, nei fenomeni di malaffare che abbiamo conosciuto. Fatti e parametri sui quali non ritorniamo. C'è quindi un grande vuoto di fronte a noi. Che per essere riempito richiede, nuovamente, discontinuità e rinnovata capacità di governo. Una sintesi che purtroppo non si vede: non tanto nelle formazioni politiche che si contendono lo scranno di Palazzo Senatorio. Quanto nel sentimento più profondo della città: dove domina il disincanto – leggi voglia di astensione – incertezze nella scelta della

formazione politica che avrà la responsabilità del governo della città, pulsioni massimaliste che sconfinano nel nichilismo.

Abbiamo, quindi, bisogno di un ancoraggio. Di un termine di paragone e di confronto. Esso può essere dato, almeno a nostro avviso, solo guardando oltre i confini nazionali. Prendendo come modello le altre capitali occidentali, non per trapiantarle nella realtà italiana; ma per cercare di comprendere in che modo possiamo imitarle e dove è necessario apportare le indispensabili innovazioni. Questo è stato, del resto, il percorso della nostra storia nazionale. L'Italia liberale aveva due diversi modelli da seguire: il “mercatismo” – espressione cara al Giulio Tremonti – inglese o il dirigismo bismarckiano. La scelta fu una via di mezzo, con una spruzzatina delle istituzioni francesi di diritto pubblico. Il fascismo, seppure in modo inconsapevole, seguì in larga misura il sogno rooseveltiano. Sebbene i parametri democratici, in termini di libertà individuale e collettiva, fossero agli antipodi. Il meticcio culturale fu, comunque, una risorsa e, quel che più conta, un reale punto di caduta.

Sarebbe strano che nella fase della globalizzazione, che ha unito culture, esperienze, modi di vita e di pensare così diversi, in Italia continuassimo ad inseguire il sogno di una piccola autarchia. Del resto se le altre Capitali europee funzionano meglio, una ragione vi deve pur essere. Ed allora perché non indagare sulle ragioni più profonde che hanno portato al successo di un “modello” – questa volta sì – che ha elementi comuni. Se capitalismo pur così diversi, come quello americano e quello prevalente in Europa, trovano nell'organizzazione della loro Capitale punti di contatto, si può ignorare questa coincidenza? Comprendiamo che quella dei francesi possa essere considerata una fuga in avanti. Quella voglia di disegnare Parigi come la *Ville-Monde* dell'Europa, guardando a Tokio o New York. Ma qui si parla di un modello diverso, che ha profonde radici europee ed, al tempo stesso, una proiezione oltre atlantica.

Il nostro riferimento, lo abbiamo accennato nelle pagine precedenti, è quello di una “Città-Regione”. Come lo sono tutte le Capitali europee più importanti e come lo è Washington: distretto della Columbia. Una Capitale, come Roma, che ha la necessaria ampiezza territoriale. Che è simile, per numero di abitanti, a quella delle altre grandi città europee. Ma che, a differenza di questi casi, ha una testa amministrativa troppo piccola e confusa e, di conseguenza, risorse del tutto inadeguate a svolgere il ruolo che le compete sia come grande metropoli, che come Capitale dell'Italia. Naturalmente, tutto ciò richiede una coerenza istituzionale, a livello nazionale, che ancora non c'è. Richiede una diversa riorganizzazione del territorio sulla base di grandi aree: le macro-regioni. La soppressione delle Regioni a statuto speciale, che sono solo un

reperto di storia ben più antica. La cui stessa organizzazione, non essendo più in sintonia con il presente, è degradata in una grande voragine finanziaria. Nell'exasperazione di un localismo non solo inutile, ma dannoso.

Conosciamo le difficoltà che si incontreranno nel portare avanti un simile progetto. Ma se ci arresteremo sarà del tutto inutile e le stesse riforme costituzionali, previste dal Governo Renzi, rimarranno solo un capitolo incompleto. Possibili obiezioni? Sono naturali. La principale è che non si può guardare al complesso problema dell'architettura istituzionale del Paese, privilegiando i problemi di Roma. Ma noi guardiamo alla Capitale in un'ottica nazionale, com'è sempre stato nella storia d'Italia e come ci suggerisce l'esperienza degli altri Paesi. Soluzioni alternative? Francamente non ne vediamo, se vogliamo essere realistici. Possiamo lasciare Roma nello stato di degrado in cui versa? E che è destinato ad aumentare nei prossimi anni? Può essere una scelta. Ma si rinunci allora ad avere una Capitale degna di questo nome. Se questo non è possibile, per le mille ragioni che conosciamo, allora bisogna trovare le risorse necessarie per intervenire, dopo aver smontato e rimontato la sua struttura amministrativa.

Le fornisce lo Stato Nazionale? Se finora questo non è avvenuto, le ragioni sono evidenti. Quelle risorse, di fronte ai drammatici problemi della finanza pubblica italiana, possono essere erogate solo con il contagocce. Meglio se sulla spinta dell'emergenza, com'è avvenuto per il debito pregresso, o di qualche grande avvenimento internazionale, come le prossime Olimpiadi. È già avvenuto, in passato, dimostrandosi una cura fallimentare. Possiamo, allora, aumentare ulteriormente le imposte sui suoi cittadini? Anche in questo caso si è raschiato il fondo del barile, come mostra l'obolo di un euro sulle tasse d'imbarco dai suoi aeroporti. Quali nuovi cespiti inventarci? Quando le risorse disponibili sono là: nell'ambito di una *spending review* che non si limiti a risparmiare sulle matite – è necessario anche quello – ma chiuda i grandi buchi neri della finanza pubblica italiana.

Sono queste le ragioni che militano a favore di riforme che mirano a razionalizzare una struttura costosa come quello dello Stato italiano con le sue 20 Regioni, nate in un altro contesto e con finalità, come abbiamo detto, particolari. Strutture che, nel tempo, si sono dimostrate fragili da un punto di vista programmatico. Fonte di privilegio – dai compensi percepiti dai gruppi consiliari alle forme di pensionamento – e di spreco colossale. Al punto da essere sempre meno comprese dalla maggioranza del popolo italiano. Ecco allora che i problemi di Roma Capitale diventano i problemi della diversa organizzazione dello Stato: capitolo importante di quelle riforme che l'Europa ci chiede da tempo. Alle quali, per il momento, fa finta di credere. Ma per le

quali, prima o poi, se la situazione politica del Mediterraneo si risolverà in qualche modo, ci presenterà il conto relativo alla loro inconsistenza.

In questi ultimi anni, il Mondo è cambiato profondamente. La “guerra fredda” è terminata, anche se nuovi conflitti sono in atto. Il loro condizionamento non ha, tuttavia, le caratteristiche dell’immediato dopo guerra. Nei decenni passati, le classi dirigenti italiane, sebbene le comunicazioni con il resto del Pianeta, fossero enormemente più povere, hanno saputo interpretare il loro tempo ed adeguare, a quella cangiante realtà, le strutture essenziali dello Stato italiano. È un insegnamento da ricordare, affinché non si perda il controllo della situazione, propendendo per un immobilismo miope e inconcludente.

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma a metà del guado**, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), **Lavoro: una riforma sbagliata**, 2012
3. M. Tiraboschi, **Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times**, 2012
4. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2012**, 2012
5. AA.VV., **I programmi alla prova**, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, **Certificazione delle competenze**, 2013
7. L. Casano (a cura di), **La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?**, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, **Indice IPCA e contrattazione collettiva**, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, **In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine**, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), **Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale**, 2013
11. U. Buratti, **Proposte per un lavoro pubblico non burocratico**, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, **Il subappalto: un fenomeno globale**, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, **La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231**, 2013
14. F. Carinci, **Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi**, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), **Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi**, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), **La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero**, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), **I licenziamenti in Italia e Germania**, 2013
18. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2013**, 2013
19. L. Mella Méndez, **Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo**, 2014

20. F. Carinci (a cura di), **Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013**, 2014
21. M. Tiraboschi (a cura di), **Jobs Act - Le misure per favorire il rilancio dell'occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele**, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), **Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese - Prime interpretazioni e valutazioni di sistema**, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), **Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro**, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), **Apprendistato: quadro comparato e buone prassi**, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), **Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro**, 2014
26. F. Carinci (a cura di), **Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014**, 2014
27. S. Varva (a cura di), **Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento**, 2014
28. R. Scolastici, **Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali**, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), **Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare**, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), **La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto I**, 2014
31. E. Massagli (a cura di), **Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva**, 2014
32. F. Carinci (a cura di), **La politica del lavoro del Governo Renzi - Atto II**, 2014
33. S. Stefanovichj, **La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020**, 2014
34. AA.VV., **Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna**, 2014
35. Bollettinoadapt.it, **Annuario del lavoro 2014**, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), **Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche**, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), **I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni**, 2015

38. M. Soldera, **Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta**, 2015
39. M. Tiraboschi, **Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times**, 2015
40. F. Carinci (a cura di), **La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014**, 2015
41. F. Carinci, **Il tramonto dello Statuto dei lavoratori**, 2015
42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), **Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro**, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), **Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte**, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), **La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali**, 2015
45. M. Tiraboschi, **Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro**, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), **Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015**, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), **Il Jobs Act dal progetto alla attuazione**, 2015
48. F. Carinci (a cura di), **Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi**, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), **Introduzione al processo tributario**, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), **Verso il futuro del lavoro**, 2016
51. S. Santagata (a cura di), **Lavoro e formazione in carcere**, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), **Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa**, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), **Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale**, 2016
54. F. Carinci (a cura di), **Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015**, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), **Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte**, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), **Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?**, 2016

SOCI ADAPT

ABI	Confindustria Bergamo	FIPE
AgustaWestland	Confindustria Verona	FISASCAT-CISL
ANCC-Coop	Confindustria Vicenza	Fondirigenti
Angem	Confprofessioni	Gi Group
ANINSEI	Consiglio regionale Veneto ANCL - Associaz. nazionale cons. lavoro	Gruppo Manuencoop
Anmil		Ifoa
Assoimprenditori Alto Adige	Coopfond-Legacoop nazionale	IKEA Italia Retail
Assolavoro	Cremonini	INAIL
Banca Popolare dell'Emilia Romagna	Day Ristoservice	Isfol
Bracco Imaging	Ebinter	Italia Lavoro
Campagnolo	Edenred Italia	LVH-APA
CIA	Electrolux Italia	Manpower
Ciett	Elior Ristorazione	MCL
CISL	Enel	Quanta
CISL FP	Eni	Randstad Italia
CNA	Esselunga	SNFIA
Coldiretti	Farmindustria	Sodexo Italia
Confagricoltura	Federalberghi	Sodexo Motivation Solutions Italia
Confartigianato	Federdistribuzione	Synergie Italia Agenzia per il lavoro
Confcommercio	FederlegnoArredo	Telecom Italia
Confcooperative	Federmeccanica	Tempor
Confesercenti	FIDEF	UIL
Confimi Industria	FILCA-CISL	Umana
Confindustria	FIM-CISL	Union Labor
	Fincantieri	

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

