

10 GENNAIO 2018

Interventi al Convegno  
“Roma, quali strumenti  
per il governo della Capitale?  
Dialogo tra esperti e istituzioni”  
Roma, 10 ottobre 2017

Interventi di  
Beniamino Caravita, Sabino Cassese,  
Giuseppe Roma, Luigi Zanda



# Interventi al Convegno

## “Roma, quali strumenti per il governo della Capitale? Dialogo tra esperti e istituzioni”

Roma, 10 ottobre 2017 \*

### **Intervento di Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

Perché discutere ancora sullo strumento di governo di Roma Capitale? Perché è evidente che, al di là delle difficoltà di questa o quella amministrazione, il principale problema di Roma è l'inadeguatezza degli strumenti istituzionali, che ci spinge ogni volta a riprendere in considerazione il tema di Roma come Regione a statuto speciale, il tema di forme di governatorato (quando si sono evocati i commissariamenti si pensava a forme di governatorato), il tema di una legge per Roma.

Punto di riferimento di una discussione sugli strumenti di governo per Roma Capitale è oggi l'art. 114 della Costituzione. Roma è la Capitale della Repubblica (finalmente, perché nel 1947 non si era voluto introdurre questa previsione) e una legge statale ne può disciplinare l'ordinamento. Ciò a mio giudizio esclude la Regione a statuto speciale: non possiamo moltiplicare questo strumento, che in realtà appare già superato anche per le altre realtà esistenti, tranne forse la Sicilia e il Trentino-Alto Adige, giacché le altre hanno ormai ordinamenti assimilabili alle Regioni ordinarie; d'altra parte, abbiamo lo strumento dell'art. 116 che ben può permettere di avvicinare le Regioni ordinarie a quelle speciali. Ma soprattutto va rimessa in piedi una discussione sui poteri delle regioni, drammaticamente abortita nella vicenda referendaria: è chiaro infatti che l'attuale art. 117 non regge più sotto diversi profili.

Per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 114, la politica ha purtroppo perso due enormi occasioni negli ultimi dieci anni: la legge del 2009 sul federalismo fiscale, fra le tante cose poi non andate in porto che prevedeva, all'art. 24 conteneva un inizio di disciplina di Roma capitale. Aveva un suo disegno territoriale, su cui tornerò più avanti, ma da lì si poteva iniziare a lavorare su Roma capitale. Infatti, dopo la legge, vi fu un grande attività di ricerca e di analisi, che portò addirittura alla preparazione di un testo che veniva chiamato “TURC” (Testo Unico di Roma Capitale), che circolò nelle amministrazioni attraverso un vero

---

\* Intervento al Convegno “Roma, quali strumenti per il governo della Capitale? Dialogo tra esperti e istituzioni”, tenuto il 10 ottobre 2017 presso l'Università Telematica Internazionale “Uninettuno”. [Fonte video consultabile sul sito dell'Università Uninettuno.](#)



e proprio dossier che conteneva un primo schema di articolazione normativa. Il testo si fermò non per l'opposizione del governo centrale, ma per lo scontro tra il Sindaco ed il Presidente della Regione allora in carica, perché la Presidente della Regione si oppose all'idea che fosse lo Stato a dare competenze a Roma capitale, pretendendo invece che nelle materie di competenza regionale fosse una legge della regione Lazio. Ma non era pensabile che il disegno unitario di una disciplina di Roma Capitale venisse spezzettato tra decreti legislativi statali e leggi regionali. E il progetto morì su questo scontro tra i due esponenti dei vertici comunale e regionale.

L'altra grande occasione persa è la legge Delrio, perché questo nuovo testo normativo ha pensato di schiacciare Roma capitale su una qualsiasi altra Città metropolitana: lo strumento si è rivelato sbagliato, perché ha confuso la dimensione del carattere metropolitano di Roma con la dimensione del carattere di Capitale.

Ma è dall'attuazione dell'art 114 con una legge che prenda le mosse dal carattere di Roma come Capitale della Repubblica e quindi tenga presente una serie di elementi istituzionali, sociali, economici, che sono ben noti. Mi limito a ricordare a mo' di battuta che Roma è la sede di quattro rappresentanze internazionali: quelle presso lo Stato italiano, quelle presso la Città del Vaticano, quelle presso la FAO e quelle presso il Sovrano Militare Ordine di Malta, che una sessantina di stati riconoscono. Con tutto ciò che comporta questo tipo di pressione, Roma è la sede delle istituzioni centrali, vale a dire vi è un interesse nazionale preponderante.

Gli strumenti di governo devono dunque prevedere un mix - eventualmente differenziato settore per settore - tra strumenti di autonomia e strumenti di governo centrali, tenendo dunque conto del carattere di Roma come città e del carattere di Roma come Capitale.

Per quanto riguarda la questione delle dimensioni di Roma Capitale, va sottolineato che la domanda relativa alle dimensioni ottimali dell'istituzione non è stesa delle dimensioni ottimali dei servizi. Roma invero è tre cose contemporaneamente: è tradizionalmente un comune, è la Capitale ed è una Città metropolitana.

Interrogarsi sulla dimensione ottimale di Roma capitale non vuol dire cercare la dimensione ottimale di tutti i servizi che gravitano su Roma perché oramai una dimensione ottimale omogenea dei servizi non esiste più: ogni servizio ha una sua diversa dimensione ottimale. La vecchia idea ottocentesca per cui l'ambito provinciale possa essere l'unica dimensione territoriale ottimale entro la quale tenere società, istituzioni, economia è scomparsa. Ogni istituzione, ogni servizio, ogni realtà socio-economica o istituzionale ha adottato una propria dimensione ottimale.

Ciò posto, e scartata dunque l'idea dalla ricerca di un ambito ottimale buono per tutti i servizi, il problema è: "la funzione" di Roma capitale dove va collocata? Partiamo dai dati. Il comune di Roma è il comune

più grande d'Italia, è un comune la cui struttura è particolare: noi siamo abituati ad identificare il comune con l'area interna al grande raccordo anulare, mentre il comune di Roma ha 1.200.000 di abitanti dentro il raccordo e più di un milione, quasi altrettanti, fuori del raccordo. Proprio le aree intorno al raccordo sono le vere grandi aree di disagio romano: la grande povertà, le grandi difficoltà sociali sono nella fascia appena dentro e appena fuori il raccordo. Ed è quella la fascia a cui noi dobbiamo fare grandissima attenzione.

Il tema della mobilità utilizzato per dimostrare che la dimensione giusta è quella provinciale è invece un falso problema: a Roma arrivano 800 mila persone al giorno ma non dalla provincia di Roma, bensì dalle altre province del Lazio, ovvero addirittura dalle altre Regioni.

Quindi è inutile pensare di dimensionare Roma capitale sul tema mobilità, perché se lo facessimo dovremmo fare una enorme città che prende un pezzo di Toscana, un pezzo di Umbria, un pezzo dell'Abruzzo, un pezzo di Molise e un pezzo di Campania.

Il tema vero – e ce lo siamo persi per strada dal 1990 alla Delrio – è che una cosa è l'area metropolitana, un'altra cosa è la città metropolitana. La Città metropolitana è un'istituzione e non è necessariamente il luogo della dimensione area metropolitana. Le aree metropolitane sono sempre più vaste, ma si governano non con un'istituzione apposita, bensì con gli strumenti dei rapporti inter-istituzionali.

Nel caso di Roma la difficoltà è data dal fatto che esiste questa dimensione di Roma capitale, che tocca fondamentalmente il Comune di Roma: i velletrani o a tutta l'area dei castelli non vivono il problema di Roma capitale; hanno casomai un problema di dimensione autonoma, di capire se devono valorizzare la loro autonomia castellana o se devono radicarsi di più su Roma, ma non vivono le conseguenze di Roma capitale.

A dimostrare la bontà dell'ambito provinciale di riferimento, si prendono spesso in considerazione i casi di Civitavecchia, Fiumicino e Ciampino, in quanto porto e aeroporti di Roma, collocati tuttavia fuori dal territorio comunale. Bene: Roma capitale, nella sua dimensione comunale, ben può fare accordi con il comune di Civitavecchia, il Comune di Fiumicino e il Comune di Ciampino e in questo modo gestire meglio una dimensione che oggi è totalmente deformata sotto il profilo istituzionale.

Sotto altro profilo, chi è oggi il punto di riferimento di Roma capitale? E' il Sindaco come Sindaco di Roma? E' il Sindaco come Capo della Città metropolitana? Aver pensato di sovrapporre la dimensione provinciale alla dimensione di Roma capitale è stato un errore molto grave: ha confuso le idee, perché ha fatto pensare che si potesse costruire una realtà istituzionale che permettesse di governare un fenomeno di dimensioni metropolitane. In tal modo ha fallito due obiettivi: quello di individuare “che cosa è la Capitale” e quello di ragionare sul dimensionamento dell'area metropolitana di Roma, dato che l'area metropolitana di Roma ha una dimensione addirittura super-regionale.



Allora, occorrerebbe una legge su Roma capitale che sia una legge sul *Comune* Roma capitale, non una legge su Roma città metropolitana.

Da queste considerazioni poi ne derivano importanti conseguenze anche sulla dimensione dei servizi e sul bilancio. D'altra parte è sempre necessario ricordare che Roma ha 25000 dipendenti come comune più altri 25000 dipendenti dei servizi pubblici, quindi un numero che fa di Roma la più grossa holding italiana: si tratta di un numero talmente rilevante che forse richiederebbe una qualche parola di ragionevolezza che sottragga questa dimensione ad una dimensione di governo meramente locale.

Sul tema dei servizi e del loro finanziamento, ciò che emerge chiaramente è che Roma, a prescindere dalla sua dimensione, offre due tipologie diverse di servizi: quelli che rende in quanto capitale della Repubblica e quelli che rende in primo luogo ai suoi cittadini. Naturalmente le due dimensioni si intrecciano, però hanno due facce, tematiche, problematiche e destinatari diversi. Allora perché non iniziare a pensare che queste due funzioni hanno strumenti di finanziamento diversi? Cioché dovrebbe apparire accettabile che sulle funzioni della Capitale, intrecciate ovviamente a quelle per i cittadini, ci possa essere un intervento finanziario dello Stato che non venga vissuto come la conseguenza di “Roma ladrona”, bensì come la remunerazione del servizio che la capitale rende allo Stato. Se ha un senso la dissociazione tra queste due tipologie di servizi forse ha un senso – tornando indietro – anche la differenziazione dei livelli e delle modalità di governo. Come si diceva prima, è necessario un mix che permetta allo Stato una qualche forma di influenza e di intervento sul governo di Roma in quanto governo di Roma capitale. Allora, dalla problematica dei servizi e del loro finanziamento ne può derivare l'idea di un qualche intreccio, di una qualche disciplina che metta insieme la doppia modalità di governo della capitale, da introdursi in una legge ordinaria ai sensi dell' art. 114 Cost., che tenga coordini le esigenze di governo autonomo della collettività cittadina con quelle di garanzia di una adeguata rappresentatività del livello nazionale e internazionale di Roma.



## Intervento di Sabino Cassese\*\*

Giudice emerito della Corte costituzionale

Sono tre secondo me, ed in parte tra loro confliggenti, le esigenze che abbiamo a Roma.

La prima è quella di avvicinare l'Amministrazione ai cittadini, alle loro richieste; la seconda di far sentire la voce dello Stato nella gestione di una città che è capitale; e la terza è l'esigenza di rifondare l'Amministrazione capitolina.

La prima esigenza. Se parlate con un amministratore di un Municipio e gli ponete un problema nel quale interferisca "viabilità" con "verde" e "pulizia urbana", vi dirà che di una cosa si può interessare, di un'altra si interessa l'AMA, dell'altra si interessa il servizio giardini. Capite bene che questo non è un potere locale che può gestire davvero delle aree vaste come quelle di Roma.

Prendete il Municipio II di Roma, ha una tale vastità da essere pari praticamente ad una città. Quindi, il problema è quello di introdurre qualcosa di simile al *Greater London Council*, che come sapete fu creato dai laburisti, poi soppresso, poi è stato ricreato perché ce ne era bisogno in forme diverse. Quindi funzioni così dette di area vasta, per esempio il trasporto, raccolte nel *Greater Rome Council*, ed invece funzioni all'interno di un'area "circondario" o Municipio, gestite all'interno del Municipio. Quindi sono d'accordo con la proposta di Filippo Tortoriello di dare effettiva possibilità di gestione locale a queste entità che sono oramai vastissime. Questa è la prima esigenza.

La seconda esigenza. La sentì Quintino Sella al momento della costruzione di Roma Capitale: fece distruggere un antichissimo acquedotto romano per costruire il ministero delle finanze, quello che ora è il ministero dell'economia e delle finanze. Perché volle distruggere quell'acquedotto? Perché pensava che gli uffici di Roma Capitale dovessero essere vicini alla stazione. Perché la capitale serve la Nazione, non serve solamente a sé stessa. Chi gestisce la capitale gestisce sé stessa ed al contempo la Nazione. La Nazione ha bisogno della capitale e ci sono delle persone che devono venire negli uffici pubblici a Roma. È questa l'idea di costruire la città amministrativa (poi s'è perduta durante l'età giolittiana e poi durante il fascismo che ha pensato ad un'altra struttura), intorno all'asse di Via XX settembre (il ministero delle finanze e i due conventi che furono espropriati dettero luogo a quello che oggi è il ministero della difesa). Questo è un problema importantissimo, quello di far sentire la voce dello Stato, che fu affrontato anche negli anni '30. Il governatore di Roma era niente di meno che Giuseppe Bottai, una delle persone più intelligenti che abbia avuto l'Italia in quel ventennio, ideatore di tante istituzioni: penso soltanto al piano della scuola o alla legislazione sulle "cose d'arte" di cui viviamo ancora adesso. Bottai era ministro

---

\*\* Testo non rivisto dall'autore. [La fonte video del presente testo è consultabile sul sito di Uninettuno.](#)

dell'educazione nazionale e contemporaneamente governatore di Roma, questo vuol dire che si riconosceva l'esistenza di un interesse nazionale nella gestione di un'entità locale. Ecco, oggi bisognerebbe riconoscere che nel governo di Roma non può non esserci una persona che non abbia il rango di ministro. Non per sostituire il sindaco o il presidente del *Greater Rome Council*, o tanto meno i presidenti dei municipi, ma per ottenere una forma di governo misto, come, ad esempio, quello dell'Unione europea. La città di Roma non deve gestire l'intera società e tutte le funzioni economiche e sociali, che sono compito dello Stato. La città di Roma si deve interessare e deve fare un bilancio al cui centro ci sono le esigenze essenziali di una collettività stanziata sul territorio che sono i cittadini, i "comunisti" come una volta venivano chiamati gli abitanti dei comuni nell'800. Noi comunisti, cioè abitanti del comune di Roma, abbiamo bisogno di questo.

Poi c'è il problema di rifondare l'amministrazione. Qui le colpe vengono sempre date al livello della politica. Certamente la politica ha grandi responsabilità nella gestione dell'amministrazione. Ma la verità è che non c'è bisogno di grandi politici per dire che le strade devono essere pulite; non c'è bisogno di grandi politici per dire che i sanpietrini sono ormai intransitabili nel centro di Roma. Basterebbe della banale buona amministrazione, buona gestione; e noi non abbiamo ad alcun livello amministrativo, a Roma, una buona gestione.

Non illudiamoci adesso di dire: "c'è bisogno di una legge speciale per Roma". Che ci sia questo bisogno c'è scritto nella Costituzione, abbiamo una norma costituzionale che lo prevede: il problema non è la legge ma i contenuti della legge; né è risolvere le questioni in un bel dibattito di due ore o in tanti dibattiti sui giornali.

Quando fu fatta la più grande riforma degli enti locali inglese, quella riforma che ha modificato l'esempio nel mondo del *local government*, fu fatta una commissione di indagine il *Redcliffe-Maud Report*. Qui non si tratta di riorganizzare una piccola azienda di trenta persone. Qui si tratta di riorganizzare la vita di almeno tre milioni di persone, con un'area vastissima che pone gli stessi problemi del piccolo comune di Milano, che ha poi tanti comuni contermini che dettero luogo ad una serie di problemi. Quando Tremelloni era presidente dell'azienda municipalizzata di Milano, ad esempio, si riscontrò l'inutilità di costruire una cabina elettrica fuori del comune di Milano, perché era meglio che il comune di Milano portasse l'elettricità in quell'altro comune. Da qui, poi, nacque l'idea di una nazionalizzazione elettrica e dell'ENEL. Questi problemi, quindi, vanno analizzati con estrema cura e non si può pensare di fare dall'oggi al domani una legge, salvo che si faccia una sorta di legge-contenitore, una specie di sacco nel quale si mette qualunque cosa.

Bisognerebbe avere una analisi del modo in cui è organizzata oggi la città di Roma. Noi parliamo del comune di Roma ma in realtà, il comune di Roma, è una delle più grandi *holding* che esistono al mondo,



perché ha una quantità di organizzazioni satelliti e una quantità di ripartizioni interne ed esterne che richiedono un'analisi concreta, perché altrimenti ci si ritrova tutti gli interessi contro. Una valutazione accurata di tutto questo richiede del tempo e per fare tutto questo ci vogliono, secondo me, non meno di venti anni. Non illudiamoci che si riesca in meno di venti anni a modificare una struttura così complessa se non aggiungendo problemi a quelli che già oggi esistono. È chiaro che nel futuro di Roma c'è il problema posto da Tortoriello: "Roma sarà un giorno nell'elenco delle *global cities*?" Roma è certamente, per vocazione, una *global city*. Ma non lo è nei fatti e non fa parte della parte attiva della rete delle *global cities*.

Questo è sullo sfondo. La realtà d'oggi è che ci sono quei tre problemi: avvicinare i poteri locali ai cittadini, far sentire la voce dello stato all'interno dell'amministrazione di una città che è anche la capitale, ed infine rifondare l'amministrazione. Senza l'amministrazione non si vive: ci può essere anche un'ottima politica, come quella romana, ma senza l'amministrazione la politica non può far nulla.





## Intervento di Giuseppe Roma

Direttore Generale della Fondazione Censis

### Primo round

**Massimo Martinelli (*hinc inde* M.M.):** Qual è lo strumento più adeguato secondo lei per governare adesso la città di Roma?

**Giuseppe Roma (*hinc inde* G.R.):** Allora, per essere rapidi direi questo: le tre ipotesi che venivano fatte, Governatorato (che vuol dire Commissario Governativo e tutti affermano che con il commissario prefettizio Roma andava benissimo), la escluderei per due ragioni molto semplici. La prima: che Roma non è solo una Capitale, ma è una Città Capitale e, essendo città capitale, ha una sua logica che non si esaurisce nelle funzioni di capitale. È una città con una sua storia, è una realtà metropolitana che deve essere rappresentata. E poi in pratica il governatorato cosa vuol dire? Il fatto che ci sia controllo statale? Ma l'Amministrazione Statale non sembra più efficiente di quelle locali, quindi la escluderei.

Quella della Città-regione la escludo per una ragione molto semplice: non possiamo fare un'altra Regione a Statuto Speciale perché attualmente le Regioni a Statuto Speciale non sono più tanto giustificate e obiettivamente hanno avuto degli impatti non del tutto positivi sulla spesa pubblica.

Quindi la terza ipotesi che viene prospettata, quella della Legge speciale, mi sembra la più efficace per alcune ragioni. La prima è che le più recenti leggi speciali per Roma sono state gestite benissimo. Penso alla legge Roma Capitale con cui si sono fatte moltissime opere senza scandali e alla legge per il Giubileo del 2000 che ha rimesso praticamente in sesto Roma completamente, intervenendo in tutte le parti della città. Quindi una legge speciale in cui si affronti il tema che anche qui si diceva essere quello fondamentale. Parliamo di Roma come una realtà che ha bisogno di un governo diverso, di una gestione diversa, ma in realtà il problema di Roma è la sua base economica, che non ha saputo trasformarsi nei grandi processi di globalizzazione, e non ha saputo affrontare la crisi. Quindi la legge per Roma è una legge speciale che determina i poteri per una città molto grande da gestire nella sua quotidianità.

Insegno Gestione urbana all'università e penso che la gestione concreta di una città contribuisca almeno per metà alla sua efficienza. Quindi una legge che preveda un decentramento spinto nei Municipi per gestire i problemi quotidiani, i problemi del sociale, e che dia a una struttura centralizzata di area vasta il compito di programmare le grandi strategie e realizzare tutti quei servizi che necessitano di una base territoriale più ampia dello stesso Comune di Roma: penso alla mobilità, penso all'ambiente, penso ai rifiuti. Quindi una legge speciale si può fare. Ho addirittura proposto di iniziare intanto con un'Agenzia di tipo tecnico, perché la terza questione è che per governare Roma ci deve essere un rapporto fra la dimensione locale, qualsiasi essa sia, e quella centrale.

Le leggi di cui vi ho parlato avevano dei meccanismi di raccordo fra il Comune, la Regione e lo Stato centrale presso la Presidenza del Consiglio, perché penso che Roma abbia bisogno di un riferimento lì e non in un singolo Ministero, come mi pare si stia prospettando, perché ci sono tantissime competenze e solo il Presidente del Consiglio le può gestire. Non dobbiamo determinare nuovi poteri, una nuova istituzione, costituzionalizzare la Capitale, sono tutte cose che hanno bisogno dai 10 ai 15 anni. Roma non è una città ingovernabile, ed è stata in passato governata tutto sommato non male, ma deve ritrovare un equilibrio fra la *governance* e soprattutto la sua base produttiva, perché quando le cose vanno bene anche la *governance* ne ha dei vantaggi.

**Massimo Martinelli:** Professore, le chiedo una piccola integrazione; poi la chiederò anche agli altri componenti del tavolo su questa domanda. Secondo lei, quindi, è un problema di leggi speciali o è un problema, più semplicemente, di chi amministra con le leggi ordinarie?

**Giuseppe Roma:** Il problema di chi amministra, del personale politico è un problema serio. Un Sindaco non ha mai determinato la storia di una città. Però il Sindaco è quello che crea un clima per cui tutti i soggetti sono portati a far bene le cose che devono fare. Quindi, laddove non c'è una classe dirigente adeguata, qualsiasi norma, qualsiasi regola è difficile da attuare.

Voglio però anche spezzare una lancia a favore dei politici, perché in questa città non c'è solo un problema di classe dirigente istituzionale, ma anche di classe dirigente imprenditoriale, perché obiettivamente una città come Roma oggi vive soprattutto come grande mercato, ma ha perso quella spinta che, negli anni passati, ha anche prodotto una migliore gestione. Penso alla Tiburtina Valley, penso l'industria della difesa, penso l'elettronica, tante cose che sono nate a Roma. Il turismo a Roma sta aumentando in maniera vortiginosa, ma il suo valore aggiunto non aumenta. Ho fatto uno studio da cui si evince chiaramente che l'aumento dell'imprenditorialità a Roma non è indice di sviluppo, perché si stanno sostanzialmente sostituendo, ad imprese e lavoro qualificato, imprese e lavoro poco qualificato. Faccio un esempio. Il nostro turismo crea costi significativi rispetto ai benefici prodotti, perché non è una vera e propria industria. È chiaro che la famiglia romana che possiede un Bed&Breakfast ha un aiuto alla formazione del suo reddito, ma non costituisce la base per un comparto economico avanzato.

Faccio l'ultimo esempio: il turismo d'affari, è il turismo più ricco per una città, come possiamo constatare ad esempio a Milano, ma la Fiera di Roma non è mai decollata. Si è trattato soltanto di un investimento di tipo edilizio, ma non è mai diventata un fattore di attrazione per il turismo d'affari. Quindi, sostanzialmente, il tema della classe dirigente politica credo che si sposi con quello anche di una classe dirigente imprenditoriale, di cui una città ha indispensabile bisogno per poter essere competitiva.

## Secondo round

**M.M.:** (*rivolgendosi al Prof. Caravita dopo l'intervento di quest'ultimo*) Grazie Professore. Infatti, intelligentemente, ha introdotto il tema della dimensione della capitale. A questo punto volevo fare una proposta al tavolo. Esistono due domande previste nel *panel* che sono molto collegate, sono quasi sovrapponibili: “Qual è la dimensione ottimale di Roma Capitale?” e “Qual è il sistema migliore per gestire i servizi di Roma Capitale?”. Sono due temi collegati, perché Roma – sapete tutti – ha una densità per chilometro quadrato superiore di un terzo ad esempio rispetto a Milano. A Milano è più facile trasportare i cittadini da un posto all'altro della città, perché tutto è più vicino, è più facile raccogliere l'immondizia perché i cassonetti sono in strade limitrofe, e così andando avanti. È vero che Milano è infinitamente più piccola, se la intendiamo come centro cittadino, però è vero che poi a pochi chilometri esistono già dei Comuni che hanno altri Sindaci, Roma ha invece delle realtà urbane, penso a Ostia, che sono ancora Roma, sono un Municipio, il paradosso è che vicino c'è invece Fiumicino, che ha il suo Sindaco.

Insomma, anche dal punto di vista dell'organizzazione statale non si è realizzato appieno quel federalismo di cui abbiamo parlato prima. Quindi la mia proposta era quella di unificare le due domande (“Quali sono le dimensioni ideali di Roma Capitale?” e “Qual è il modo migliore per gestire i servizi pubblici?”). Cominciamo dal Professor Roma.

**G.R.:** Quello della dimensione è un problema così antico che - voi sapete bene – le aree metropolitane sono state introdotte dalla legge n. 142 del 1990, ma sono passati ventisette anni e, nei fatti, noi non abbiamo le aree metropolitane; anzi, abbiamo peggiorato quel concetto con l'idea che ci possano essere in Italia quattordici Città metropolitane. In realtà, in Italia ci sono tre aree metropolitane e cioè Milano, Roma e Napoli. Non ce ne sono altre.

Vorrei portare un contributo più da economista che da giurista, avendo condotto uno studio utilizzando un concetto internazionale che è quello di *functional urban area* (FUR), quale riferimento della sua delimitazione amministrativa e confrontandolo con i confini delle Città Metropolitane ex Legge Del Rio che, come i giuristi sanno, fu una non-scelta: fra l'Area metropolitana grande e quella stretta si scelse la soluzione dell'Area metropolitana “stanca”, facendone coincidere i confini con quelli della Provincia, un confine rispetto al quale non si può litigare per stare dentro o fuori.

Così facendo, non si è, naturalmente, perimetrato un'area funzionale. Vi do solo dei dati. Nella definizione di FUR, Milano – che, come sapete, è un piccolo Comune, ma è una grande area metropolitana – ha una popolazione di 6.700.000 abitanti e 569 Comuni, cioè l'area urbanizzata connessa con la città di Milano, è molto più ampia della Città metropolitana, che ha 134 Comuni (cioè la Provincia di Milano) e 3.200.000 abitanti. La stessa cosa per Napoli. Voi sapete che la Provincia di Napoli è più piccola del Comune di



Roma? E quindi, la vera area metropolitana di Napoli ha 131 Comuni e quasi 4 milioni di abitanti, mentre la Città metropolitana (cioè la Provincia di Napoli) ha solo 92 Comuni e 3 milioni di abitanti.

La situazione di Roma qual è? In realtà, la Città metropolitana di Roma è più grande dell'area funzionale, perché la Città metropolitana di Roma è oggi formata da 121 Comuni e 4.300.000 abitanti, mentre l'area funzionale di Roma è composta da 42 Comuni e 3.900.000 abitanti. Al di là dei numeri, però – lo dico in termini molto semplici – la Città metropolitana di Roma, cioè la Provincia di Roma, è più grande dell'area metropolitana romana; le Province di Milano e di Napoli sono più piccole. Questo perché? Che cos'è oggi un'area metropolitana? L'area metropolitana oggi è il territorio interconnesso dalla mobilità. Una volta si pensava che l'area metropolitana fosse un centro che si espande progressivamente. Oggi è un territorio dove sono intense le relazioni e gli spostamenti.

Quindi, se noi dovessimo individuare funzionalmente qual è il territorio da gestire con un'Autorità tipo *Greater London Council*, è il territorio funzionale. Se devo essere realistico, lascerei le Città metropolitane così come sono per evitare la guerra di chi sta dentro e chi sta fuori; probabilmente il porto di Civitavecchia è giusto che sia legato a Roma, perché la metà dei pullman che circolano in questa città trasportano i croceristi da Civitavecchia ma, probabilmente, non mancano i comuni che con Roma c'entrano poco. Teniamoci la Provincia solo per italico realismo.

La gestione istituzionale, tuttavia, non impedisce la funzionalità. Milano, con le stesse regole governa la rete metropolitana di un'area piuttosto ampia ed integrata col servizio ferroviario regionale, Milano sta diventando una *Global City*. Una *Global City* è una città in cui è facile spostarsi, in cui ci sono i servizi, la gestione è fatta in maniera appropriata e quindi si localizzano grandi aziende. Nel momento in cui tutti si localizzano lì, si crea un'economia, diciamo così, proattiva e la città diventa una città interconnessa con il resto del mondo.

A Milano c'era solo un'esperienza: il PIM, il Piano Intercomunale Milanese come associazione di Comuni. È un'esperienza degli anni Sessanta che non ha mai contato molto. È stata più la gestione dei servizi a creare una Città Metropolitana.

Questo introduce il tema dei servizi. Il problema dei servizi è un problema di imprenditorialità. I servizi urbani solo a Roma generano deficit. Negli altri paesi creano PIL, perché i servizi urbani rispondono a domande crescenti e paganti, come trasporti, energia, acqua. Pensiamo alla *Générale des Eaux* che in tutto il mondo gestisce milioni di abitanti, eppure è nata a Parigi come una società privata per fare l'acquedotto della città.

Allora la soluzione delle municipalizzate è quella di togliere il controllo della politica non al settore pubblico, perché non sono così convinto che se oggi facessimo le gare e andasse un privato tutto



funzionerebbe meglio. Ricordo quando fu privatizzata la linea dell'autobus 64. Dopo un po' il privato rinunciò perché non si può gestire meglio un autobus se non è regolato il traffico.

Quindi la soluzione drammatica in cui noi ci troviamo è per assenza di imprenditorialità e, quindi, per assenza dello strumento principe di qualsiasi azienda che è il bilancio. Il bilancio non può andare in perdita. Se va in perdita, quella società ha delle gravissime conseguenze come qualsiasi società. Ricordiamoci che la città di New York fallì a un certo punto.

Non possiamo continuamente coprire gestioni che per varie ragioni sono in perdita e che quindi creano inefficienza. Naturalmente se si tratta di trasporto locale c'è un contributo pubblico, perché fa un servizio pubblico, ma la logica con cui dev'essere gestita è quella di un'azienda. Questo è il principale bene pubblico che c'è in una società che gestisce dei servizi locali, cioè il fatto che sia efficiente. Alla gente interessa che il servizio sia regolare e non si interrompa continuamente. Poi che ci siano dei vantaggi, che ci sia un orientamento sociale va bene, ma la dimensione di base è che il servizio deve funzionare e questo, purtroppo, non è un principio che a Roma è stato applicato con serietà.

Un'ultima considerazione riguardo al deficit. Se faccio degli investimenti e vado in deficit è un discorso, ma se faccio cinquemila assunzioni clientelari (chi è stato raccomandato poi, alla fine, è anche quello che lavora male), produco deficit e disservizio.

### **Terzo round**

**G.R.:** Per fortuna abbiamo meno tempo per il problema più difficile da un punto di vista tecnico, perché il bilancio del Comune lo conosco relativamente poco e quindi non posso che dire delle cose un po' generiche. Primo, responsabilizzazione. Chiunque governi la città, il Comune, la Città metropolitana si deve sentire fortemente responsabilizzato. Ma c'è un rapporto fra bilancio e base fiscale che però deriva dalla base produttiva.

È chiaro che una città che ha un PIL superiore a quello dell'Ungheria ha un bilancio congruente con quello di uno Stato. Lo studio del MISE ci dice che Roma fra il 2000 e il 2007 è cresciuta più di Milano; dal 2007 al 2016, invece, è andata indietro. Quindi Roma non è stata sempre una città ingovernabile. Il problema del bilancio va ricondotto alla base economica della città.

Partirei nell'intravedere una strategia, quindi un piano strategico della città. Adesso la dimensione può essere comunale, può essere più ampia, non è questo il punto, ma il problema è che oggi a Roma non ci sono più idee di quale strategia economica sia più appropriata per questa città. Non basta denunciare il disagio sociale o mantenere la spontanea crescita che questa città in qualche modo continua ad avere. Roma non è crollata, è come se ci fosse una specie di rete invisibile che la mantiene socialmente perché



è una dimensione molto grande, perché c'è un mercato, etc. e quindi non ha uno stimolo a inventarsi un'altra funzione, perché non è crollata.

Quando la FIAT è andata via da Torino, Torino si è inventata la funzione di Città della Cultura e del Turismo. Milano ha aggiunto alla sua caratteristica di città industriale, quella di città della finanza, di essere il centro della creatività, della cultura e del turismo. Ora a Milano ci sono quasi più turisti che a Roma. Naturalmente c'è una technicalità sul bilancio; c'è una polemica se il deficit a suo tempo sia stato coperto dal Governo e ciò abbia consentito di fare ulteriore debito... Non voglio entrarci. Penso che sia indispensabile una relazione con la base economica della città. Teniamo conto che ci sono ventiquattromila dipendenti nel Comune di Roma, certo la metà sono vigili e maestre d'asilo, quindi fanno un servizio sociale, l'altra metà alimentano le burocrazie. Forse se non siamo in grado di gestire tanti dipendenti come una grande azienda, l'idea di trasferire competenze vere ai Municipi può essere una soluzione, con tante realtà più piccole forse riusciamo a governare meglio i conti.



## di Luigi Zanda

Senatore della Repubblica

**In questo periodo in cui si parla molto di federalismo (il referendum lombardo-veneto è alle porte), cosa pensa dell'idea di istituire una sorta di federalismo municipale nella Capitale?**

Le tre domande cui siamo chiamati a rispondere sono strettamente collegate tra loro e forse varrebbe la pena un'unica risposta per tutte e tre.

Dico preliminarmente che, concordo su molte delle cose che ha detto poco fa Giuseppe Roma. Vorrei però calcare la mano sull'importanza che in una città ha sempre la figura del sindaco. Quando i cittadini vanno a votare per la scelta del loro sindaco stanno incidendo in misura decisiva sul futuro della loro città.

Nel passato Roma ha avuto dei sindaci di grande qualità e le tracce del loro lavoro sono tuttora visibili a dimostrazione che, al di là degli ostacoli normativi o finanziari, quando il sindaco è all'altezza dei problemi molte cose possono essere risolte.

Lo strumento più indicato per il governo di Roma, come ha ben detto Giuseppe Roma, è previsto espressamente dalla Costituzione all'art. 114. Non dobbiamo, quindi, cercare molto lontano. Basterebbe (!) una legge che il Parlamento, a norma della Costituzione, è già tenuto ad assumere, ma che sinora non è ancora riuscito ad approvare.

Una legge, che possiamo chiamare speciale, che indichi per Roma gli strumenti particolari che le spettano per onorare i suoi doveri di capitale d'Italia.

Una legge che dovrebbe affrontare i grandi problemi della città e che in Senato vorremmo presentare prima della fine della legislatura.

Al primo punto di questa legge io vedrei la solenne affermazione che Roma è un problema di preminente interesse nazionale.

Subito dopo si dovrebbe prevedere un finanziamento annuo straordinario da parte dello Stato, che dovrebbe coprire i costi che Roma deve sopportare per essere capitale dello Stato italiano.

L'essere capitale ha un costo in termini di servizi e di infrastrutture molto rilevante, che nessun comune al mondo è in grado di coprire con i fondi ordinari.

Al terzo punto la legge dovrebbe definire la modalità di amministrazione dei fondi speciali emanati per Roma e, così facendo, dovrebbe mettere a fuoco il rapporto difficile di Roma con lo Stato e il Governo.



I finanziamenti che Roma riceverà come capitale dovrebbero essere gestiti da un comitato di cui dovrebbero far parte il Presidente del Consiglio, i Ministri interessati, il Sindaco e il Presidente della Regione Lazio.

Un comitato interistituzionale, che avrebbe il potere di dare gli indirizzi per la gestione dei finanziamenti che Roma dovrà avere in quanto capitale d'Italia.

Ma perché tutto ciò funzioni è necessario mettere a fuoco quello che io considero il problema fondamentale della città: il degrado dei suoi corpi amministrativi (dai vigili urbani ai corpi tecnici, dalle strutture amministrative alle società partecipate).

Nessuna giunta, di qualunque colore politico, può governare una città complessa e difficile come Roma senza poter disporre di un'adeguata struttura amministrativa. E' un lavoro lungo e difficile, servono anni di lavoro. Rutelli e Veltroni l'avevano avviato. Dopo il nulla.

Roma ha anche bisogno di un'agenzia tecnica sganciata dall'amministrazione ordinaria, cui dovrebbe essere affidata la grande progettazione dello sviluppo urbano, sociale, economico, industriale e culturale della città. Un organismo che sappia mettere in pratica gli indirizzi politici del comune, che non possono più essere soltanto enunciati ma debbano essere progettati, cioè descritti tecnicamente e nei contenuti e valutati nei costi e nelle modalità di attuazione.

Roma deve pensare al suo futuro, che non può essere costruito soltanto con generiche dichiarazioni politiche, ma che ha bisogno di essere implementato attraverso una vera e propria progettazione.

Non credo che oggi a Roma esista un organismo pubblico che possa svolgere tale compito e, di conseguenza, credo che serva costituire un'apposita Agenzia.

Se la gestione del grande Giubileo del 2000, che ha prodotto un immenso afflusso di pellegrini e turisti a Roma per un anno intero, è stato un successo, lo si deve anche al fatto che allora la città si era dotata di un organismo tecnico che ha progettato il funzionamento dell'intera struttura urbana e dei suoi grandi servizi pubblici.

### **Quali dimensioni ottimali delle Capitale e quale strumento per gestire al meglio i servizi per chi vi abita?**

Mi sembra che vi sia una larga convergenza sulla necessità di utilizzare l'art.114 della Costituzione là dove prevede una legge per Roma.

Il senatore Gasparri ha fatto riferimento alla città-regione.

E' una possibilità.





Potrà maturare quando il Parlamento si occuperà di metter mano alla rivisitazione complessiva del nostro sistema regionale, che ha un urgente bisogno di una seria riforma.

In quella sede si potrà discutere anche di Roma città-regione.

La dimensione ottimale di Roma è quella della città metropolitana. Cercare altre soluzioni mi sembra molto difficile.

Faccio notare che nella realizzazione di questa area serviranno molte attenzioni di ordine politico e sociale su vari livelli. Due esempi di scala diversa.

Il primo.

All'interno del territorio della città metropolitana di Roma sono presenti comuni che hanno una tradizione antichissima. Ad esempio, Albano è un comune che esisteva prima di Roma.

Sarà necessario trovare un modo per valorizzare queste realtà comunali.

Il secondo.

Il territorio romano è al centro di un reticolo molto vasto di mobilità e che ormai comprende anche Napoli e Firenze.

Napoli è un'ora da Roma e Firenze poco più lontana.

Siamo molto vicini a forme rilevanti di pendolarismo verso Roma sia da Napoli che da Firenze. L'area interessata dalla mobilità romana è quindi un'area vastissima: con la città metropolitana non abbiamo risolto tutti i problemi, abbiamo iniziato ad affrontarli ma non li abbiamo risolti.

Le Ferrovie dello Stato dicono che tutti i giorni a Roma arrivano 400.000 pendolari e tutte le sere, da Roma, ne partono 400.000. La gestione dei problemi connessi a numeri di questa dimensione procura difficoltà colossali. Questa è una delle ragioni che dovrebbe indurci a mettere societariamente in rete il trasporto urbano romano (ATAC) e le Ferrovie dello Stato, perché la connessione tra le reti urbane ed extraurbane è evidente.

### **Come intervenire sul bilancio di Roma, intesa come Roma-Campidoglio?**

Il bilancio di Roma è come il bilancio dello Stato. Quando il debito pubblico è di abnormi dimensioni ci sono vari modi per risolvere il problema. Alcuni sono traumatici (e quindi neanche li nominiamo), altri no.

Dal mio punto di vista, considerando impossibile un radicale intervento dello Stato, che ha già i suoi problemi da risolvere, l'unico modo conosciuto è quello della buona amministrazione e del ripianamento del debito anno dopo anno. Il tutto è collegato naturalmente all'equilibrio dei bilanci delle grandi aziende



comunali e alla necessità che lo Stato renda disponibili per Roma risorse che servono per coprire i costi della capitale della Nazione.

Roma ha degli oneri che non ha nessuna altra città ed ha un ruolo che gli viene riconosciuto dal Paese e della Costituzione. I costi che ne derivano non possono non essere che a carico dello Stato, in quanto molte delle funzioni che svolge Roma, al di là delle funzioni comunali, sono svolte per conto dello Stato italiano.