

Walter Tocci

ROMA

NON SI PIANGE
SU UNA CITTÀ
COLONIALE

Note sulla politica romana



goware

NON SI PIANGE SU UNA CITTA' COLONIALE

Note sulla politica romana

L'abisso di corruttela scopperchiato a Roma meritoriamente dalla magistratura lascia attoniti e indignati. Come è potuto accadere tutto ciò? Molti amici me lo hanno chiesto nei mesi passati. Con questo lungo saggio tento di dare una risposta cercando le cause remote e i rimedi non contingenti. Come spesso capita nel dibattito pubblico, una luce abbagliante mette a fuoco la miseria del presente, ma non illumina né il passato né il futuro.

C'è una crisi capitale del governo della capitale che va al di là della grave patologia attuale e richiede un'analisi a ritroso non solo dei guasti della giunta di destra, ma anche delle ambiguità e delle incompiute del riformismo precedente. È ineludibile un bilancio sincero ed equanime del nostro quindicennio di governo. D'altro canto le soluzioni non sono riducibili alle battute d'occasione, ma richiedono uno sguardo lungo sul destino della città.

Di seguito si tenta questa doppia fuga temporale, all'indietro per capire che cosa è successo e in avanti per immaginare un senso nuovo della capitale. Le singole proposte hanno un valore euristico – sono certo imperfette, controverse e non esaustive – e vogliono indicare solo l'urgenza di una ricerca che richiede contributi, critiche e condivisioni più ampie.

Può sembrare quasi provocatorio – e non nascondo l'intenzione – proporre una discussione sul futuro della città quando incalzano le emergenze amministrative e il fallimento della classe politica. I problemi della vita quotidiana quasi mai si risolvono caso per caso se non si cambia il paradigma che li determina. Nasce il cambiamento solo se si prende congedo dalla contingenza per immaginare un'altra visione delle cose.

Questo “colpo d'occhio” weberiano è precisamente il plusvalore che la politica deve aggiungere a una mera amministrazione. Quando esso viene a mancare, non solo si complicano i problemi quotidiani, ma la stessa funzione politica si atrofizza e deperisce, come un uccello che rinuncia a volare. Questa volontà dell'impotenza si manifesta nell'aspetto apparentemente contrario dell'arroganza del potere. La crisi della politica romana è intrinseca ai suoi compiti.

Che la degenerazione scopperchiata da Mafia capitale si possa contrastare chiudendo qualche circolo o controllando il tesseramento – senza nulla togliere a tali meritorie misure – appare francamente illusorio. E anche la distinzione tra il partito cattivo e quello buono è debole nell'analisi e inutile nella soluzione. In ogni campo della vita civile oggi in Italia si può dire qualcosa del genere, ma il problema è come invertire la dinamica che ha consentito alla parte cattiva di vincere sulla buona.

La crisi politica può essere risolta solo laddove si è generata, cioè nel venir meno della capacità progettuale e di indirizzo generale della cosa pubblica. Qui va sgombrato il campo da un vecchio equivoco che si porta dietro la parola “progetto”. Non si deve intendere come un libro di sogni, né tanto meno come una fuga dalla realtà, anzi precisamente il contrario: come modello regolativo che seleziona le scelte di oggi, come quadro di coerenza concettuale che guida la pratica amministrativa, come orizzonte di governo che agisce nel presente anche se non verrà mai realizzato in futuro.

Il progetto per Roma, niente di meno che questo è il compito su cui misurare la politica. Solo in relazione agli obiettivi si seleziona e si rinnova la classe di governo, si incontrano le forze vive del cambiamento, si condensa una volontà collettiva di riforma.

A tale prospettiva sono dedicate queste pagine che iniziano con un “Prologo all'inferno” e

un'interpretazione del tramonto della capitale. La trattazione vera e propria si articola in tre parti. Nella prima si analizzano le mutazioni delle forme politiche. Nella seconda si esaminano i tentativi di riforma dell'amministrazione con l'auspicio di fornire una guida per non ripetere errori del passato. Infine, nella terza parte si discutono alcune politiche di crescita civile ed economica.

Le tre parti sono molto diverse non solo per gli argomenti trattati, ma soprattutto per gli strumenti analitici utilizzati e di conseguenza può risultarne discontinua la lettura. D'altronde, possono anche essere lette separatamente oppure selezionate in base a diversi interessi del lettore. Un'appendice descrive le tendenze elettorali ed è curata da Federico Tomassi, un valente ricercatore che da diversi anni mi accompagna in questi ragionamenti sulla città.

Prologo all'inferno

Perché si chiama cooperativa 29 giugno? Ricordo bene quel giorno del 1984, quando da giovane presidente convocai formalmente, con i timbri e i verbali, il Consiglio della Quinta Circoscrizione all'interno del carcere di Rebibbia invitando centinaia di persone tra esperti, rappresentanti di associazioni e giornalisti. Partecipò al completo la commissione parlamentare, annunciando proprio in quel luogo l'accordo raggiunto tra i partiti per approvare la riforma Gozzini sul reinserimento sociale dei detenuti. Fu un grande evento culturale e politico. Nel carcere simbolo degli anni di piombo iniziò il disgelo della legislazione di emergenza e si aprì alla pena come occasione di riscatto della persona. Fu possibile realizzare l'iniziativa per merito soprattutto dei lavoratori e degli agenti del carcere guidati da due persone eccezionali, il direttore Luigi Turco e la vicedirettrice Maria Pia Frangeamore¹. Furono loro a proporre che gli stessi detenuti fossero protagonisti del convegno e non subissero la passerella dei politici e degli addetti ai lavori. E fu proprio Salvatore Buzzi a tenere la relazione introduttiva, a nome di un gruppo di detenuti che aveva elaborato un pacchetto di proposte sulla base della propria esperienza e di approfondite letture. Quegli stessi detenuti nei mesi successivi si organizzarono in cooperativa, con il supporto tecnico degli uffici della circoscrizione. Alla cooperativa, allora di soli quindici lavoratori, furono affidati dalla Provincia di Roma i lavori di manutenzione delle strade e dei giardini, applicando le norme della legge Gozzini che nel frattempo era stata approvata dal Parlamento. I detenuti uscivano la mattina per lavorare e tornavano la sera in carcere.

Negli anni successivi, chi scontava la pena tornava in libertà avendo già avuto la possibilità di prepararsi al reinserimento sociale. Una buona legge trovò subito un laboratorio di attuazione.

Intorno alla cooperativa si realizzò un movimento di volontariato e di partecipazione ispirato all'opera di don Luigi Di Liegro, guida morale della città in quegli anni. I comitati di quartiere e le associazioni invasero il carcere con le loro iniziative. Tanti volontari, coordinati da Laura Ingrao, animarono il doposcuola per aiutare i detenuti a prendere un titolo di studio. Una ex-deputata, Leda Colombini, appena terminato il suo mandato si dedicò a organizzare un gruppo che accompagnava al vicino asilo nido i bambini delle madri che si trovavano in carcere. E furono molti gli intellettuali che varcarono i cancelli di ferro per mettere a disposizione le proprie competenze, soprattutto in campo artistico e teatrale, inaugurando un filone di ricerca culturale dietro le sbarre che è arrivato fino al recente successo dei fratelli Taviani al Festival di Berlino, con il film *Cesare deve morire*.

Anche per me fu un'esperienza intensa. Partecipai a quelle lunghe discussioni con i detenuti nei mesi precedenti il convegno, conoscendo da vicino la condizione carceraria. Salvatore Buzzi mi raccontò la sua storia e mi spiegò come quell'iniziativa rappresentasse il riscatto morale della sua vita. Credo che allora fosse sincero. Poi forse il lato oscuro ha preso il sopravvento. Così una bella favola finisce all'inferno. La cooperativa 29 giugno è nata incontrando la politica che si occupava di solidarietà e cultura, ed è morta nell'abbraccio della politica che si occupa di appalti e preferenze.

Un cammino disperato, non solo il suo. *Er cecato* – Massimo Carminati che fu il *trait d'union* tra i Nar e la Banda della Magliana - è il volto inquietante che riconduce anche Alemanno alle indicibili relazioni giovanili, sprecando la grande occasione di affermare la destra come forza di

¹ E. Radice, "La storia nobile della coop in carcere, dalla solidarietà alla corruzione", *La Repubblica* del 4-12-2014

governo della capitale d'Italia.

La vittoria del 2008 poteva essere per loro l'inizio di un ciclo, erano state costruite tutte le condizioni favorevoli. Nel post-Tangentopoli si era formato infatti un inedito blocco sociale della destra che univa il vecchio insediamento del ceto medio corporativo nei quartieri semicentrali con la parte estrema delle borgate soprattutto di origine abusiva. Nella dura lotta di opposizione alle giunte di sinistra era cresciuta soprattutto nei municipi una generazione di giovani quadri. A tutto ciò sembrava poter dare una credibilità di governo la figura del nuovo sindaco che veniva da un'esperienza di governo come ministro dell'Agricoltura. Era un progetto ambizioso anche a livello nazionale. Nasceva una sedicente componente sociale e antiliberista del centro-destra, che sembrava poter risolvere anche una carenza di Berlusconi, il quale non è mai riuscito ad ammalciare l'elettorato romano, forse dotato di atavici anticorpi che lo rendono immune alle favole mirabolanti del potere.

La nuova destra romana rispondeva a esigenze ben radicate. Allora perché ha fallito Alemanno? Oggi riconosce solo che ha sbagliato nella scelta dei collaboratori, ma è una spiegazione poverella. Lo staff era il terminale di una rete complessa non solo di vecchi picchiatori ma di manager del malaffare, ben radicati negli intrighi dei corpi dello Stato e sempre pronti a usare il braccio violento come soluzione estrema. Anzi, l'affievolimento delle ideologie giovanili e l'accesso al governo hanno reso ancora più disinvolto l'uso delle leve del potere. Colpisce la capacità di coordinamento tra il livello amministrativo locale e quello statale, ramificato nei ministeri, nella prefettura, nei servizi segreti e nelle aziende di Finmeccanica. Le inchieste della Magistratura descrivono i fatti criminosi e individuano i protagonisti, ma dietro di loro c'è un più vasto mondo vitale della destra romana che tiene insieme interessi economici, che offre protezione a gruppi sociali disorientati dalla crisi, che arruola i funzionari nei gangli delle burocrazie, che interagisce con le organizzazioni criminali autoctone e mafiose, che si alimenta di subculture eroiche, che insedia le basi logistiche in alcuni quartieri.

Questa zavorra ha impedito alla generazione di Alemanno di innalzarsi come classe dirigente. Ma proprio lo smacco rivela una composità di quel mondo non riducibile a singoli episodi clientelari - che ha avuto una presenza duratura e camaleontica negli assetti di potere della città. Nel post-Tangentopoli ha trovato in Alleanza nazionale la sua compiuta espressione politica. Nella transizione a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta si era accasata nel sistema di potere di Vittorio Sbardella, anche lui proveniente dallo squadristmo di destra e anomalo rispetto allo stile democristiano. Nella Prima Repubblica invece era immersa nel grande mare andreottiano, muovendosi nei fondali paludosi del doppio Stato.

La definizione Mafia Capitale lascia intendere che si tratti di fenomeni importati dall'esterno, ma nasconde una radice più originaria dell'antropologia criminale romana. Cambia il verso nel movimento del malaffare: se nella mafia parte dalla subculture territoriali per condizionare gli apparati statali, al contrario a Roma parte dai palazzi del potere per dominare pezzi di società. Dietro la banda Carminati-Buzzi c'è una lunga storia criminosa romana, con analogie recenti nella banda della Magliana ma con riferimenti più lontani nei secoli². Tutta la letteratura del Grand Tour rivela lo stupore dei viaggiatori europei nel constatare nella città di Dio un intreccio corposo di malaffare, intrigo e violenza. Lo si ritrova in molti personaggi del Belli e ancora prima nell'epopea dei Borgia.

A Roma c'è una lunga durata del lato oscuro del potere. Prende il sopravvento di solito nelle fasi di decadenza. Viene messo da parte solo nei grandi momenti di cambiamento. Qui emerge il problema dei riformatori romani che possono essere tali solo se si pongono grandi ambizioni. Come disse Theodor Mommsen a Quintino Sella dopo Porta Pia, si può governare Roma solo

² Sull'antropologia romana del crimine: G. De Cataldo, C. Bonini, *Suburra*, Einaudi, Torino, 2013.

con una grande idea. Con un progetto solare che scacci il lato oscuro.

Il bagliore di un tramonto

La novità è che questo lato oscuro ha preso le sembianze dell'atteggiamento mafioso. Non solo per l'innesto di organizzazioni criminali meridionali, che pure è in atto da almeno trenta anni³, ma soprattutto per la rielaborazione in chiave romana di quei determinati codici di comportamento, secondo una *logica originale e originaria*, come la definisce la Cassazione. Intimidazione e omertà, infiltrazione nei gangli amministrativi, controllo monopolistico di alcuni settori economici sono fenomeni che hanno trovato alimento nell'*humus* di un diffuso malcostume e di una cronica debolezza degli anticorpi civili e istituzionali. Ma particolarmente negli ultimi anni sono stati accelerati da catalizzatori nazionali e locali.

E' un fatto di enorme portata che le diverse mafie abbiano ormai invaso l'intero territorio nazionale fino alle regioni settentrionali dotate di resistenze culturali ed economiche, almeno così sembrava.

Per lungo tempo si è negato o rimosso il fenomeno e oggi viene considerato quasi esclusivamente nel suo aspetto criminale - come se fosse un'escrescenza rispetto a un corpo sano - senza porre attenzione alla cause strutturali che lo alimentano.

Ha avuto un'impennata negli ultimi anni perché ha fornito risposte ad ampi strati sociali colpiti dalla grande Crisi economica, in assenza di soluzioni positive da parte della politica. La quasi decennale recessione ha già modificato i connotati dell'Italia: una parte del tessuto economico cerca vie non convenzionali per sopravvivere, le strutture pubbliche sono sfiancate da riforme che hanno prodotto solo un'alluvione di norme, le reti sociali sono ormai sfilacciate e spesso denigrate dai capi solitari. Un Paese che percorre un decennio della sua storia senza darsi una prospettiva condivisa finisce per rassegnarsi all'economia di rapina, alle surroghe clientelari dell'inefficienza amministrativa, al cedimento di fronte alle più diverse forme di prepotenza. L'Italia ha nazionalizzato il modello criminale meridionale proprio mentre cancellava dall'agenda politica il Mezzogiorno come risorsa della crescita.

La capitale d'Italia rappresenta la mediana dello spettro dei comportamenti sociali e civili. La nazionalizzazione delle mafie non poteva che trovare a Roma la sua emblematica applicazione.

Poi pesano i fattori specifici locali, non tanto relativi a questioni settoriali, ma al tornante che la città si trova a percorrere. Le ragioni dello sviluppo novecentesco sono ormai tutte in crisi: la spesa pubblica non potrà mai tornare ai livelli passati, la rendita immobiliare sembra non riprendersi dall'esplosione dell'ultima bolla speculativa, il più grande centro nazionale di consumo fa i conti con la crisi e la saturazione dei beni di massa. Si può discutere sulla bassa qualità di quei motori economici, ma è indubbio che in poco più di un secolo hanno trasformato un borgo papalino in una grande città europea aumentando di dodici volte la popolazione. Proprio la brusca espansione è alla base di tutti gli squilibri: la frattura tra centro e periferia, i cambi di scala non governati fino all'ultimo di area vasta, il deficit di infrastrutture. I due grandi storici di Roma moderna, Leonardo Benevolo e Italo Insolera, hanno utilizzato in contesti diversi l'espressione *città coloniale* per sottolineare lo sviluppo rapido e senza sedimentazioni, come le capitali dei paesi in via di sviluppo che sono diventate le più grandi città del mondo in breve tempo⁴.

³ Fu il sindaco Ugo Vetere nel 1984 a denunciare per la prima volta la presenza mafiosa nella compravendita delle aree per la costruenda università di Tor Vergata

⁴ L. Benevolo *Roma ieri, oggi domani*, Laterza; I. Insolera, *Roma: immagini e realtà dal X al XX secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1985, pp. 368-70.

Già nei primi anni Novanta, quando iniziò il nostro ciclo di governo, ci rendemmo conto che i vecchi motori dello sviluppo erano esauriti. Quella del dopo Tangentopoli era una città difficile da vivere, senza prospettive economiche e disprezzata dall'opinione pubblica nazionale. Poi c'è stato una sorta di rinascimento - così venne definito anche all'estero - ma ora ci ritroviamo nella stessa depressione di venti anni fa. Fu davvero un rinascimento? Oggi possiamo capire meglio che cosa è successo. La mia tesi è che abbiamo guadagnato tempo, rinviando la crisi della città di un ventennio, ma senza avere la forza di modificare le cause strutturali del declino. È stato un bagliore del tramonto, quando il sole alla fine della giornata manda uno sprazzo di luce come se dovesse risorgere e invece è l'ultimo passo verso la notte.

L'analisi di questo rinvio della crisi è utile per capire a che punto si trova oggi la città. I tre motori - consumo, spesa pubblica e immobiliare - non furono cambiati ma vennero utilizzati in modo innovativo, dando appunto l'impressione di un rinascimento. Fu enfatizzato il forte aumento di Pil nei primi anni duemila, in controtendenza con quello nazionale. Venne attribuito a un'innovazione del sistema produttivo perché i dati indicavano una crescita di piccole imprese soprattutto nel terziario avanzato. Tale crescita tuttavia, nella maggior parte dei casi nacque dalle commesse dei ministeri, degli enti locali, delle strutture sanitarie e soprattutto delle grandi aziende pubbliche come Telecom, Alitalia, Rai, Capitalia, Enel, Finmeccanica, Fs, Eni. La ristrutturazione organizzativa e tecnologica ha costretto i grandi gruppi a esternalizzare molti servizi. Da questo diffuso *outsourcing* sono cresciute le imprese del terziario avanzato.

Lo sviluppo di Roma nel quindicennio è stato una sorta di Minotauro, metà *new-economy* e metà *old-economy*. La nuova economia romana era un fenomeno reale, un successo in controtendenza rispetto a un paese declinante, ma la sorgente del processo era collocata nei vecchi monopoli pubblici. A metà degli anni duemila il fenomeno si è esaurito. Quasi tutti i *player* pubblici hanno cambiato strategia: il comando di Telecom e di ex-Capitalia si è spostato a Milano, Alitalia è entrata in coma irreversibile, la Rai, soffocata dal duopolio, ha rinunciato alla qualità, Finmeccanica ha venduto ai francesi il gioiello romano dell'industria spaziale e tutte le altre - Eni, Enel, Fs - hanno dovuto abbandonare le diversificazioni degli anni Novanta per tornare ai rispettivi *core-business*, riducendo i benefici per l'economia romana.

Il secondo motore, quello del mattone, è stato portato a mille giri dalla grande bolla immobiliare internazionale del passaggio di millennio. Ma si è anche modernizzato tramite il nuovo intreccio con la finanza che ha generato un effetto sistemico della valorizzazione⁵. Diversi fenomeni hanno interagito esaltandosi a vicenda: non solo le nuove costruzioni autorizzate dal Comune intorno al Gra, ma la messa a reddito dei patrimoni aziendali tramite i fondi immobiliari, la vendita delle case degli enti previdenziali, gli incentivi sui capannoni della così detta tecno-Tremonti, la fine dell'equo canone sancita dal governo di centrosinistra. Tutto ciò ha innalzato i valori dell'intero stock immobiliare non solo quello in costruzione, realizzando una sorta di redistribuzione della rendita a favore di tutti i proprietari piccoli e grandi. L'euforia del mercato ha fatto sorgere in ogni quartiere un'agenzia immobiliare. A pagare lo scotto sono state le giovani coppie e i redditi bassi costretti a lasciare la città per trovare affitti più bassi nell'hinterland. Nell'inedito intreccio dell'economia di carta e di mattone le rendite immobiliari hanno funzionato come i derivati portando al massimo grado le aspettative e le illusioni di una ricchezza dalle basi molto fragili, come si è visto quando la bolla è scoppiata.

Infine, è nel terzo motore del consumo che si è fatta sentire più forte l'innovazione. E' sorta sul Gra ad opera di investitori stranieri una corona di grossi centri commerciali, uno dei più potenti sistemi della grande distribuzione italiana. La vecchia rete dei piccoli negozi ha reagito con la specializzazione merceologica e l'innalzamento di qualità. Passeggiando per Roma è difficile

⁵ Sull'intreccio tra economia di carta e di mattone rinvio al mio: "L'insostenibile ascesa della rendita urbana", in *Democrazia e Diritto*, n.1, Angeli, Milano 2009

trovare un negozio rimasto come venti anni fa; il bar dove si svolge quel rito romano della colazione ha sicuramente modificato gli arredi e i prodotti. Non a caso la Camera di Commercio è stato il soggetto più dinamico di quel periodo. Ma non è stato solo un fenomeno economico, ha riguardato gli stili di vita e il senso comune dei cittadini. Basti pensare all'abitudine ormai consolidata in tante famiglie romane di passare il week-end nei grandi centri commerciali non solo per fare shopping, ma per seguire le tendenze del momento, scoprire nuovi sapori, vedere un film, sentire musica. I romani hanno dimostrato di essere consumatori scaltri di fronte alle offerte innovative del mercato. Di questa vivacità si è accorto il marketing e non a caso il dialetto romano proprio in quegli anni è entrato di prepotenza nelle grandi campagne pubblicitarie, da Bonolis, a Proietti, Amendola, fino a Totti. La cadenza romanesca, per tanto tempo considerata volgare, è diventata invece uno stile della comunicazione nazionale della postmodernità.

Alla rivoluzione dei consumi hanno contribuito fortemente la cultura e lo spettacolo e questa componente è stata efficacemente intercettata dalla politica comunale. Il punto più alto di quell'esperienza è stata certamente l'apertura dell'Auditorium, divenuto in poco tempo il migliore esempio italiano e in una certa misura europeo di organizzazione culturale.

In ogni caso la grande crisi economica ha interrotto anche questa euforia consumistica. Più dei negozi che aprono si vedono quelli che chiudono. Le famiglie hanno cercato vie d'uscita in proprio, con una maggiore attenzione alla sobrietà e alla responsabilità dei consumi, come rileva il Censis⁶. Ma la fine del vecchio modello accentua la tendenza a scivolare verso il basso. L'aver guadagnato tempo nel quindicennio ora mostra solo il suo lato negativo. La decadenza della città novecentesca, non più frenata da un ambiguo rinascimento, aggiunge un macigno alla discesa già innescata dalla crisi economica.

Ai fattori generali si sommano quelli di carattere locale. Si scarica sulla città non solo la tendenza recessiva europea, ma anche l'esaurimento di un ciclo più lungo che bene o male ha caratterizzato la sua modernizzazione nel secolo passato.

È soprattutto la mancanza di un progetto per il futuro ad alimentare le tendenze negative in tutti i campi della vita pubblica. E quel che è peggio è il clima di rassegnazione, come se non si potesse fare nulla per cambiare. È in questo *humus* che vince la corruzione come fenomeno sociale, non solo come attività criminosa di pochi, ma come cancro che si diffonde in tutto l'organismo urbano. La definizione Mafia capitale è più corretta dal punto di vista dei processi strutturali di quanto lo sia come definizione giuridica dell'associazione a delinquere che ha organizzato il malaffare.

La decadenza non solo non è stata contrastata da una volontà positiva della classe dirigente, ma è stata accentuata dalla contemporanea perdita di progettualità della politica romana. Questa abdicazione scatuisce da profonde mutazioni delle forme politiche che meritano di essere analizzate più in dettaglio, se si vuole in qualche modo porvi rimedio.

⁶ Censis, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Angeli, 2013.

1. LE FORME POLITICHE

Il Pd non è mai nato a Roma

Che il malaffare si realizzi per impulso della destra appare quasi normale, quantomeno agli esponenti della destra stessa, i quali non hanno sentito il bisogno di assumersi alcuna responsabilità. In noi desta invece sconcerto il fatto che la sinistra non sia stata capace di impedire la corruzione e che, anzi, ne sia rimasta in parte contaminata. Sono queste le situazioni che alimentano la sfiducia generalizzata e che impediscono di individuare le risorse morali e civili di tanti amministratori e militanti del Pd e della sinistra, impegnati ogni giorno per il bene comune. Da queste risorse bisognerà ripartire, impegnandosi ancora di più per rinnovare il Pd e per farne una leva del cambiamento.

Ora si propongono le solite diagnosi sulla crisi del partito romano, cose dette tante volte senza alcuna conseguenza pratica. Anche a me è capitato in passato di lanciare strali contro le correnti interne, ma oggi questo è diventato un argomento inefficace, visto che, a parlare con disprezzo delle correnti sono proprio coloro che le hanno organizzate. Forse l'analisi deve essere più profonda e nel contempo più semplice. Il Pd a Roma non ha mai espresso una funzione politica, nel senso della costruzione di un progetto per la città. La sua crisi non riguarda aspetti marginali, bensì il compito principale di un partito. È come dire che il panettiere non produce il pane, e proprio per questo il lievito rimane inutilizzato e finisce per marcire.

Di questa sterilità politica si è avuta prova in tutti i passaggi decisivi. Solo qualche mese fa, di fronte alle difficoltà del governo capitolino, l'unica proposta che è venuta dal ceto politico è stata prima il rimpasto e poi l'azzeramento della giunta. La segreteria nazionale del Pd ha perfino chiesto "l'obbedienza" di partito a un sindaco eletto dai cittadini; poi, appena è cambiato il vento, si è disteso un velo pietoso su tali richieste.

Ancora prima, comunque, il Pd era arrivato impreparato alla campagna elettorale del 2013, senza aver elaborato un progetto di governo capace di sbrogliare la grave eredità lasciata dalla destra. Allora venne a mancare anche il candidato - pur essendo già stato scelto con anni di anticipo - a causa della defezione di Nicola Zingaretti, mai spiegata ai militanti che lo avevano sostenuto con convinzione. Si disse che andava in Regione per l'emergenza democratica nata dalla crisi della giunta Polverini, ma oggi si viene a sapere che, più banalmente, non se l'era sentita di fare il sindaco. A quel punto si fece ricorso alle primarie, non per allargare la partecipazione, ma per nascondere un vuoto di idee e di candidati. I capi corrente che inventarono dal nulla la candidatura Marino scaricarono poi su di lui l'impreparazione che in realtà andava addebitata a loro stessi.

Il segnale d'allarme era già venuto nelle precedenti elezioni regionali del 2010 perdute dal Pd perfino in assenza delle liste di Forza Italia che non furono presentate in tempo. Il gruppo dirigente romano-laziale non riuscì a esprimere un candidato e neppure a organizzare le primarie. All'ultimo momento intervenne la segreteria nazionale con la candidatura di Emma Bonino, una persona di grande valore, ma impreparata alla sfida. Fu una campagna elettorale inconsistente, senza alcuna idea di governo. Era già evidente quattro anni fa che il partito come soggetto politico era inesistente a Roma e nel Lazio.

Durante gli anni di opposizione in Campidoglio non si fece argine al malgoverno della destra. Tranne alcune meritorie denunce da parte di consiglieri e dirigenti di partito non ci fu un'azione politica coerente volta a impedire Parentopoli prima che si giungesse all'intervento della Magistratura. Solo a ridosso delle elezioni comunali si alzarono i toni, lasciando il dubbio che si volesse far dimenticare la debolezza precedente.

Ma soprattutto è in quegli anni che il partito si ritira dalla società romana, si impoverisce la cultura riformista, si indeboliscono i legami - creati nel quindicennio di governo - con i luoghi di produzione culturale, le competenze e le innovazioni, i centri decisionali e le relazioni internazionali; si sfilaccia anche il rapporto con la periferia, anzi, il tema scompare dall'agenda politica del partito.

Se non si fa bene l'opposizione poi non si riesce neppure nel buongoverno. Le cose migliori che facemmo negli anni Novanta furono elaborate nella dura lotta contro Sbardella negli anni Ottanta, prima che arrivasse Tangentopoli.

Con la sconfitta del 2008 si chiuse il lungo quindicennio di governo del centrosinistra. Mi sembrò doveroso allora proporre una riflessione autocritica, ma dovetti constatare che non c'era alcuna intenzione di farla⁷. Calò un silenzio glaciale sui motivi della sconfitta e si andò avanti come se nulla fosse. Non aver rielaborato il passato ha reso debole se non inconsistente il progetto per il futuro.

Oggi però la valutazione del quindicennio che non riuscimmo a fare autonomamente ci viene richiesta dalla nostra gente, sconcertata per l'esplosione del malaffare. Ci viene chiesto se questi fenomeni siano cominciati già ai nostri tempi. La risposta deve essere chiara: Rutelli e Veltroni hanno messo l'onestà al primo posto nel governo della città. Dall'alto del Campidoglio in quegli anni è arrivato ai funzionari e agli imprenditori il segnale inequivocabile che non sarebbe stata tollerata alcuna forma di corruzione e di condizionamento dell'interesse pubblico. Nessuno di noi può escludere a priori che possano essersi verificati singoli episodi di malaffare, ma certamente non vi è mai stata alcuna copertura o indulgenza politica.

Rimane però l'interrogativo se tutto possa essere cominciato con Alemanno, come un colpo di pistola ai blocchi di partenza. L'accertamento dei singoli fatti spetta alla Magistratura, ma l'analisi dei processi dovrebbe andare più in profondità. Anche riguardo la nostra esperienza occorre valutare se talune *policies* ispirate dalle migliori intenzioni non abbiano poi prestato il fianco agli stravolgimenti successivi; oppure se certi errori non prontamente corretti non abbiano poi aperto le maglie a sistematiche spoliazioni dell'interesse pubblico; oppure ancora se certi vuoti di governo non siano poi stati riempiti dalla melma del malaffare.

Tutto ciò porta a una valutazione più generale del rango riformatore delle nostre amministrazioni. Se sono bastati cinque anni di malgoverno a travolgere quindici anni di buongoverno, vuol dire che il cambiamento non aveva messo radici tanto solide da resistere al vento contrario. Le vere riforme sono irreversibili.

Questo può essere ritenuto un criterio troppo severo rispetto alla banalizzazione oggi in voga della parola *riforma*, ma è l'unico modo per valutare la portata delle diverse *policies*. Si possono fare molti esempi di politiche irreversibili: l'ingresso nell'euro, le privatizzazioni, il Jobs act. Irreversibile non significa che non può essere modificata, ma certo la nuova *policy* deve partire dall'equilibrio raggiunto per spostarlo in avanti. In un certo senso le macro politiche liberiste sono irreversibili, e potranno essere superate solo da una nuova sinistra che non rimanga prigioniera delle vecchie ricette⁸.

⁷ W. Tocci, I. Insolera, D. Morandi, *Avanti c'è posto*, Donzelli, Roma 2008.

⁸ A livello micro potrei applicare il criterio nel mio campo di attività. Nel primo anno – di solito il più fertile di un mandato amministrativo – realizzammo l'abbonamento annuale integrato a scala regionale per gli autobus, le metro e le ferrovie, primo caso in Italia (E. Sciarra, *I 500 giorni di Metrebus e altre storie*, Gangemi, Roma, 2014). Nessuno ha corretto le imperfezioni che pure c'erano in quel sistema, molti hanno cercato di abbatterlo, ma senza riuscirci. Era difficile ripristinare l'aumento di costo per i pendolari che utilizzano diverse modalità di trasporto. La coalizione della riforma e il paradigma dell'integrazione erano troppo forti sul piano sociale e concettuale per essere smantellate. Invece, l'ultimo anno - il meno adatto al

L'analisi del grado di reversibilità è, a mio avviso, il metodo più efficace per valutare le politiche pubbliche. Applicato al caso romano consentirebbe di discernere cosa rimane, cosa svanisce e cosa degrada della nostra opera di governo. Per fare meglio in futuro, resta ancora da stendere un bilancio serio del quindicennio, senza nostalgie e senza tendenze liquidatorie.

Notabili senza politica

L'anno 2007 è stato davvero cruciale per Roma: è allora che, di fronte ai crimini di Giustiniana, La Storta e Pigneto e alle rivolte xenofobe organizzate dalla destra, si incrina l'immagine serena del governo cittadino. Nasce il Partito democratico con la pretesa di assumere il modello Roma come esempio nazionale. Comincia la Grande Crisi che interrompe la lunga bonaccia dell'economia cittadina.

È un curioso intreccio di processi contrastanti. La nascita del un nuovo partito si accompagna al declino dell'esperienza di governo e del modello di sviluppo della città. Tutta la vicenda del Pd a Roma è segnata da questo inizio controverso. Da quel momento l'esperienza romana diventa la retroguardia della politica nazionale, mentre in precedenza ne aveva costituito l'avanguardia. Era stato proprio il laboratorio di Veltroni sindaco a guidare la fondazione del partito democratico. Anche negli anni Novanta l'esperienza di Rutelli sindaco aveva anticipato la nascita dell'Ulivo. Entrambe le anticipazioni poggiarono sulle spalle dei due sindaci. Tutte le funzioni politiche che di solito svolge un partito furono delegate alle loro personalità: il progetto di città, le relazioni con la società, la presenza nel territorio, la selezione della classe dirigente.

Quando viene meno la risorsa della leadership, nessuno sa più svolgere quelle funzioni. E tuttavia la personalizzazione si è già affermata come l'unica forma capace di contenere le diverse funzioni politiche. Mancando ormai personalità di rilievo cittadino, si può realizzare solo la micro personalizzazione nei territori⁹. Intorno ad alcuni consiglieri si organizzano reti di consenso personale alimentate dalla gestione della cosa pubblica. Diventano rapidamente i punti di riferimento nel territorio proprio avvalendosi del vuoto lasciato dalla leadership e dall'assenza di ogni altra forma organizzativa. Il Pd nasce infatti sotto l'insegna del partito leggero che viene interpretata come una sorta di tana libera tutti, destrutturando la vecchia rete dei Ds e delegittimando la ricerca di nuovi modelli. Rimane disponibile l'unica forma personalizzata del *notabilato* che viene dall'eredità democristiana. I politici della Margherita si sentono subito a casa continuando a fare politica nei modi appresi in gioventù. Paradossalmente quella forma è assunta anche dai postcomunisti, perché appare un segno di modernità rispetto alla vecchia organizzazione di partito che peraltro non erano mai riusciti a ripensare nella nuova realtà sociale. Anzi, in alcuni casi i postcomunisti assumono la nuova forma con più entusiasmo rispetto ai postdemocristiani, perché vengono meno i freni inibitori della tradizione comunista contro il protagonismo individuale. L'amalgama tra le tradizioni costituenti del Pd non si realizza nella politica, ma si ritrova spontaneamente nella micro personalizzazione sul territorio.

Quando non ci sono più i sindaci, il partito da solo non riesce a esprimere alcun progetto di governo. Si passa dalla leadership che crea politica ai notabili senza politica. La personalizzazione rimane costante, ma l'esito è opposto.

Il processo matura senza alcuna consapevolezza, come frutto di mutazioni osmotiche

cambiamento - inventammo le *strade verdi*, riservando l'intera strada per lunghi percorsi al mezzo pubblico con esclusione totale dell'uso dell'automobile. Si ottennero vantaggi netti nella qualità dell'aria e nel tempo di percorrenza degli autobus, ma non riuscimmo a creare una coalizione favorevole all'innovazione. Con il cambio di amministrazione, a viale Libia tornarono le automobili, nonostante nel frattempo fosse stata realizzata la metropolitana, senza alcuna protesta. Il degrado della doppia e terza fila di auto venne accettato come il ritorno al vecchio equilibrio ben conosciuto anche se insoddisfacente

⁹ Sui micro notabili si veda M. Calise, *Fuorigioco*, Laterza, Roma-Bari, 2013, pp. 83-91.

spontanee, che diventano possibili proprio perché la costituzione del Pd è interpretata da ciascuno come poter fare i propri comodi. Anche quando Bersani diventa segretario con il preciso impegno a costruire un partito organizzato, dalla segreteria nazionale non viene nessun intervento significativo, pur essendo già evidenti i segni di degrado della vita interna. Si commissaria il comitato regionale solo con il mandato di mediare tra le diverse correnti, senza prendere provvedimenti drastici.

Non bisogna cedere al significato spregiativo che la parola *notabile* ha assunto fin dai tempi delle invettive antigiolittiane di Salvemini. Essa indica una forma politica che fu scalzata dalla nascita dei partiti di massa e che inevitabilmente riemerge con il loro declino. Certo, un'organizzazione basata sulle relazioni personali è più esposta alla degenerazione clientelare, ma questo non ne spiega l'essenza, e anzi ci sono tanti consiglieri che operano in forma notabile ma con dedizione per l'interesse pubblico. Senza fermarsi ai giudizi di valore, se ne possono analizzare le peculiari modalità di funzionamento.

1. Il raggio di consenso è molto corto, perché è basato sulle relazioni che si possono attivare direttamente a prescindere dal voto di opinione. Gli strumenti di lavoro sono specializzati nella gestione dei contatti, ma risultano inadatti ad affrontare questioni generali o scelte di programma. La macchina organizzativa si impegna per finalità individuali, ma rimane indifferente alla mobilitazione collettiva. Di solito raccoglie molte preferenze, ma pochi voti. È una struttura di partito pesante all'interno e leggera all'esterno, quindi ad alta inefficienza perché consuma tutte le energie per gestire se stessa, senza produrre alcun spostamento dei consensi. Questo spiega anche l'estrema volatilità delle tendenze elettorali degli ultimi anni, sempre meno stabilizzate da reti locali. Nel giro di pochi anni il voto al Pd nella periferia si dimezza o raddoppia secondo dinamiche mediatriche nazionali. D'altro canto, il partito non organizza da molto tempo le campagne elettorali, tutto si risolve in una caccia alle preferenze da parte dei candidati e nelle prestazioni televisive del leader.

2. Il notevole è ben consapevole di possedere un'organizzazione spolitizzata e sente quindi bisogno di un marchio che la renda spendibile nel mercato elettorale. È come il gestore di un'agenzia immobiliare che ricorre al *franchising* per ottenere un *brand* che aumenti la sua visibilità¹⁰. Ciò alimenta il trasformismo, poiché il consenso individuale può essere trasferito a sostegno di un leader oppure di un altro secondo le migliori occasioni di successo elettorale. Quasi tutti gli esponenti del Pd romano sono passati in poche ore dall'essere veltroniani, poi bersaniani e infine renziani, continuando a fare sempre le stesse cose. Con la stessa agilità, diversi esponenti di destra sono passati sotto le bandiere del Pd quando il vento soffiava a favore, ad esempio Mirko Coratti e Marco Di Stefano, che poi si sono distinti nelle recenti inchieste della Magistratura.

Non c'era bisogno di aspettare le Procure, si poteva e si doveva intervenire sui comportamenti politici. Spesso personaggi di questo tipo si distinguono per un certo modo di fare politica che mette l'interesse personale, anche legittimo, sopra quello di partito e soprattutto del bene pubblico. Se uno di loro vuole diventare assessore o deputato, pur non essendo adatto all'incarico, non troverà mai sulla sua strada un dirigente o un organismo di partito in grado di fermarlo.

Questa è la patologia grave di un partito che è in balia dei suoi notabili. Non dipende solo dall'insipienza dei dirigenti, è la ferrea regola del partito in *franchising*: il notevole non discute e anzi asseconda le giravolte della leadership, la quale in cambio non mette bocca sulle malefatte del territorio, tenendosi pronta denunciare le mele marce solo dopo l'intervento della

¹⁰ Sul partito in *franchising* rinvio al mio *Sulle orme del gambero*, Donzelli, Roma 2013, pp. 100-3.

Magistratura.

3. La forma notabilare promuove la sudditanza dei cittadini. I bisogni non sono rappresentati politicamente dai partiti ma si tramutano in richieste particolari rivolte all'amministratore pubblico. Tutto ciò impedisce l'*empowerment* del territorio che diventa subalterno alle burocrazie centrali. Alla perdita di potere della periferia ha contribuito anche la cancellazione dei collegi con la nuova legge elettorale del 2006. Lo conferma il caso Tor Sapienza¹¹. Con il Mattarellum quel quartiere era rappresentato da due politici autorevoli ed esperti come Carlo Leoni e Cesare Salvi, che avrebbero certamente prevenuto la rivolta, segnalando agli organi statali e comunali l'insostenibilità di un quartiere circondato da ben cinque strutture di accoglienza, smascherando le manovre della destra che soffiava sul fuoco del malessere e facendosi promotori del dialogo con il Comune. Il parlamentare di collegio era sollecitato a rappresentare il territorio e a portare a diretto contatto con i cittadini la politica nazionale. In tal senso la sua funzione era opposta a quella del notabile, il quale, come si è detto, punta invece sulla spoliticizzazione, essendo in grado di far pesare il suo pacchetto di preferenze nella formazione della lista bloccata del Porcellum. Il Porcellum è la causa e l'effetto della crisi della classe politica che ha condotto alla delegittimazione della Casta, e purtroppo non si vede la svolta nella nuova legge elettorale¹².

Un'ipotesi di geografia politica

La forma notabilare si è affermata con intensità variabile nel territorio. Schematizzando, anche a rischio di perdere di vista le eccezioni più preziose, si possono distinguere tre grandi zone¹³: la città consolidata, delimitata dall'anello ferroviario; la periferia storica, fino alla prima circonvallazione (Viale Togliatti e via Newton), grosso modo corrispondente alla fascia verde che si usa per i blocchi del traffico; la periferia anulare a cavallo del Gra, dalla circonvallazione interna fino al confine comunale (Figura 1- Geografia politica dell'area romana).

In quest'ultima zona si è avuta la massima intensità del fenomeno. A favorirlo sono le caratteristiche sociali e urbanistiche dell'area, costituita dagli insediamenti isolati e frammentati, frutto della grande espansione abusiva, dei palazzoni dell'edilizia pubblica e dei nuovi quartieri connessi con i grandi centri commerciali. La povertà delle relazioni sia all'interno degli insediamenti sia rispetto al sistema urbano creano un ambiente fertile per l'attività politica legata alla singola persona. Non a caso in questa fascia si è costruita la roccaforte della destra nel ventennio per cause remote e attuali.

Nel Dopoguerra gli immigrati dalle campagne italiane costruirono abusivamente le case e ottennero dopo tanto tempo e con il sostegno del Pci la realizzazione dei servizi essenziali, dalle fogne, alle strade, alle scuole. Negli anni Ottanta, avendo ormai ottenuto la sanatoria, le stesse persone cominciarono a ragionare come proprietari immobiliari, trovando nella destra risposte più adeguate. Nel contempo la politica di sinistra proseguiva con il mito delle lotte degli anni Settanta, ricordando ai "borgatari" proprio quell'indigenza da cui erano partiti, ma che ormai volevano dimenticare. Già alla fine degli anni Ottanta le roccaforti rosse delle borgate abusive

¹¹ F. Tomassi, "Tor Sapienza, ovvero com'è difficile far politica nelle periferie romane":

<http://goo.gl/Gq2kR7>

¹² Invece di tornare ai collegi uninominali, con l'Italicum si persevera negli errori passati mescolando i due strumenti più screditati, i candidati bloccati e le preferenze, entrambi molto favorevoli ai notabili:

<http://goo.gl/qLhvhr>

¹³ Riprendo qui la geografia politica discussa in *Avanti c'è posto*, op. cit., pp. 71-82. Le fasce sono uno schema di larga approssimazione; i fenomeni descritti non si possono interrompere bruscamente nei confini, ma si articolano gradualmente nello spazio. La situazione di Ostia non rientra nello schema, perché è diverso l'assetto territoriale e soprattutto la gravità dei fenomeni corruttivi richiederebbe un'analisi più approfondita.

furono conquistate dalla Dc di Sbardella e poi consegnate nei primi anni Novanta alla nascente Alleanza nazionale.

Nella sconfitta del 2008 si ebbe anche uno sfondamento della destra nelle zone che avevano risentito maggiormente del peso delle nuove edificazioni realizzate intorno al Gra dalle nostre amministrazioni. Sotto la retorica delle nuove centralità proseguì nei nostri anni un'espansione edilizia nell'agro romano che aumentò il pendolarismo, creando un aggravamento del traffico sulle consolari all'altezza del Gra e aumentando in generale il disagio di tutta la periferia anulare. Il fatto di non aver cambiato verso all'urbanistica romana è forse il principale limite del centrosinistra ed ebbe effetti significativi nel distacco elettorale dai ceti popolari della periferia più estrema¹⁴. (Rinvio all'appendice curata da Federico Tomassi per l'analisi delle tendenze elettorali).

Dopo la sconfitta non ci fu alcuna analisi delle cause vecchie e nuove, anzi il Pd appena nato diede per scontato il predominio della destra in quella parte di città. In sette anni non c'è mai stata alcuna iniziativa mirata a modificare i risultati elettorali. La rinuncia politica ha favorito la diffusione della forma notabilare, la quale come si è detto, è per sua natura spolticizzata e non ha quindi bisogno di vincere le elezioni, ma solo di garantire le preferenze agli eletti, magari gestendo l'amministrazione corrente tramite lo scambio consociativo con l'avversario.

Nella periferia storica, invece, è più forte il peso della tradizione della sinistra romana. Una buona parte dei circoli del Pd si trovano nei locali delle vecchie sezioni del Pci. Ma non è solo una coincidenza logistica, è il segno di una lunga durata della forte politicizzazione maturata in quei quartieri durante il trentennio glorioso.

Già nel dopoguerra il capolavoro del Pci consistette nel sottrarre il sottoproletariato alla tentazione ribellistica o clientelare, conducendolo all'alleanza con i lavoratori sindacalizzati e con il piccolo ceto medio di quartiere¹⁵. Nacque un duraturo movimento popolare per l'emancipazione sociale della periferia che culminò nell'opera di governo del sindaco Petroselli¹⁶ e trovò largo sostegno nelle più avanzate innovazioni culturali. E' la periferia della narrazione di Pasolini, della sociologia di Ferrarotti, dell'urbanistica di Insolera, della pedagogia del maestro Bernardini, della pittura di Vespignani, della storia urbana di Argan, delle lotte sociali di don Sardelli, dei "mali di Roma" denunciati nel convegno ecclesiale del 74. Tutto ciò aiutò un forte radicamento popolare della domanda di cambiamento della città.

Molto diverso, quindi, fu il contributo del Pci nella periferia anulare e in quella storica. Negli insediamenti abusivi portò a compimento una rivendicazione di infrastrutture primarie senza influenzare il senso comune della gente che infatti passò a destra dopo la sanatoria. Nella seconda, invece, propose un'educazione alla politica che influì sulle corde profonde del sentimento popolare, tanto da mantenere un orientamento a sinistra ancora ai giorni nostri, pur in condizioni sociali e culturali radicalmente diverse. La politica di oggi, così abituata alla battuta di giornata, fatica a capire quanto il consenso sia condizionato da processi di lunga durata.

Ma proprio questa forte eredità ha impedito nella periferia storica l'innovazione della forma partito, rimasta sempre prigioniera, più o meno consapevolmente, dei modelli vincenti nel passato, senza alcun adeguamento alla nuova realtà sociale e culturale. Comunque, la memoria

¹⁴ Sulle tendenze elettorali nella capitale: F. Tomassi, *Disuguaglianze, beni relazionali ed elezioni nelle periferie di Roma*, in «Rivista di politica economica», CII, 2013, 1-3, pp. 403-50. Ho discusso l'effetto delle politiche urbanistiche sull'esito del voto in un articolo scritto pochi giorni dopo la sconfitta: "La lezione di Roma", *L'Unità* del 18-5-2008: <http://goo.gl/U2zAAj>

¹⁵ V. Foa, A. Natoli, *Dialogo sull'antifascismo, il Pci e l'Italia repubblicana*, Editori Riuniti, Roma, 2014.

¹⁶ E. Baffoni, V. De Lucia, *La Roma di Petroselli*, Castelvechi, Roma, 2011.

seppure sfocata del primato dell'azione collettiva ha contrastato la tendenza notabilare che andava maturando. Il Pd in questa parte di città assomiglia troppo all'organizzazione del Pci per poter svolgere una funzione al passo dei tempi attuali, ma proprio questo ritardo ha ostacolato la vittoria definitiva della personalizzazione. I notabili non hanno campo libero come accade nella periferia anulare, qui devono ancora fare i conti con i circoli, anche se con gradi di resistenza molto differenziati. Si combinano in dosi diverse nuova personalizzazione e vecchia organizzazione, ma entrambi gli elementi risultano inadeguati a interagire con la società. Ne scaturisce una rete organizzativa debole e disomogenea che impedisce al Pd una presenza creativa proprio nella zona di massima influenza elettorale. Il consenso qui viene più dal patrimonio storico che dall'attività di oggi, secondo una dinamica simile a quella delle regioni rosse. Lo sfondamento del voto grillino nelle elezioni del 2013¹⁷, dimostra però che non si può vivere di rendita se non si ha la capacità di alimentare il patrimonio con nuove conquiste.

Infine, nella città consolidata all'interno dell'anello ferroviario la nascita del Pd ha innescato fermenti nuovi di partecipazione politica. Il vecchio insediamento del Pci è stato rivitalizzato dai ceti medi riflessivi, dalle tracce del cattolicesimo democratico, dal radicalismo dei diritti, da esperienze di cittadinanza attiva, da giovani nativi democratici. In questi circoli sono state più intense le discussioni sulla fondazione del Pd, sull'incontro tra le diverse tradizioni e i cittadini che non avevano mai militato prima in un partito. La forma di partecipazione prevalente è diventato il *club* di discussione politica e culturale. Anche in questo caso l'innovazione ha rielaborato una forma di partecipazione preesistente al partito di massa, ovvero il club di tradizione mazziniana che in epoca giolittiana costituiva la base dell'esperienza Nathan¹⁸ e affiancava per differenza il notabilato.

In alcuni casi questi circoli hanno saputo esprimere notevoli capacità di coinvolgimento esterno, trovandosi a operare in condizioni favorevoli per la crescita dei consensi nelle aree centrali, secondo una tendenza accentuata con il Pd ma cominciata trent'anni prima. L'attività dei circoli si trovava quindi in sintonia con le dinamiche del voto di opinione e lasciava poco spazio alle pratiche notabilari, anzi in molti casi le rifiutava.

Durante le ultime primarie del congresso del 2013 ho avuto diretta conferma del diverso grado di resistenza ai notabili. Mi sono trovato al circolo di Ottavia, nella periferia anulare, in una bella discussione interrotta dall'arrivo improvviso di una cinquantina di persone mai viste prima. Erano venute, senza alcun interesse per il dibattito, a iscriversi un'ora prima delle votazioni, secondo una demenziale regola congressuale. I giovani dirigenti del circolo, che avevano fatto un bellissimo lavoro di preparazione del congresso, rimasero molto turbati ma anche impotenti di fronte a quella prova di arroganza del signorotto locale delle tessere. Qualcosa del genere accadde anche al circolo di Trastevere, ma con un'incursione notabilare più maldestra e una capacità di reazione più forte da parte dei giovani dirigenti. Il segretario aprì una polemica subito rilanciata in rete e sui giornali - sempre attenti a ciò che si muove nel centro storico - consentendo ai militanti di controllare problema.

Riassumendo, la forma notabilare è forte nella periferia anulare dove gestisce le preferenze avendo rinunciato da tempo a competere con la destra. E' debole nella città consolidata dove prevale il voto di opinione e non personalizzato. E' in tensione con la vecchia organizzazione nella periferia storica dove si trova ancora il principale patrimonio elettorale. Quindi, c'è una certa

¹⁷ Alle elezioni politiche il voto a Grillo nella periferia storica ha raggiunto il 28%, e nella periferia anulare il 32%, sopra la media cittadina del 25%. Si veda appendice di Federico Tomassi.

¹⁸ Si veda, ad esempio, come i circoli mazziniani sostennero le riforme di Nathan e Montemartini per la municipalizzazione dei servizi: G. Pagnotta, *Dentro Roma. Storia del trasporto pubblico nella capitale (1900-1945)*, Donzelli, Roma, 2012.

dose di autolesionismo del Pd nel darsi come organizzazione prevalente proprio quella notabile che è strettamente correlata ai suoi insuccessi elettorali.

Il bipolarismo ha trovato a Roma una rappresentazione quasi costante nella geografia del voto. La sinistra ha vinto nella città consolidata e nella periferia storica e la destra nella periferia anulare. Addirittura, nelle elezioni regionali la destra ha vinto spesso in tutte le province e la sinistra è riuscita a volte a eleggere il proprio presidente - ad esempio Marrazzo e Zingaretti - solo con la maggioranza ottenuta nella città consolidata e nella periferia storica. Una piccola roccaforte elettorale estesa fino alla prima circonvallazione ha dovuto reggere la competizione con la destra che dominava nel resto del territorio comunale e regionale. Nessun segretario regionale del Pd si è mai posto il problema di irrobustire la presenza del Pd all'esterno di viale Togliatti.

Questa geografia politica definisce i gradienti spaziali del consenso. Potremmo chiamarli gli assi delle tre D: la Distanza, la Densità e la Durata¹⁹. Su di essi si è consumato non solo a Roma il ribaltamento elettorale tra sinistra e destra degli ultimi trenta anni. Il consenso della sinistra è passato dai quartieri più distanti a quelli più vicini al centro, dai luoghi meno densi a quelli più densi, dalle zone di trasformazione a quelle di consolidamento²⁰. Si può concludere semplicemente che la sinistra perde dove è più debole il legame sociale, dove i soggetti sono più isolati, dove gli individui sono privi di identità collettive e storicizzate. Tutti questi elementi in generale contribuiscono a una perdita di fiducia verso la politica. Proprio nelle estreme periferie la partecipazione elettorale diminuisce o viene fortemente condizionata da promesse clientelari. Viene a mancare la rappresentanza, non solo la società non si esprime in politica ma ne diventa suddita. Tutto ciò comporta una perdita di potere della periferia. I suoi problemi passano in secondo piano rispetto alle altre parti della città e tornano di attualità solo in seguito a vicende drammatiche o a tumulti, almeno finché dura l'emergenza.

La forma notabile rafforza la verticalizzazione del consenso e aggrava tutti i fenomeni di sudditanza. Per restituire potere alla periferia occorre, invece, aiutare la dimensione orizzontale della partecipazione, sia rilanciando l'attività dei circoli - secondo nuove modalità tutte da inventare - sia ripensando i municipi come istituzioni non burocratiche che danno voce ai territori.

Qui si presenta l'occasione di una buona leva di giovani presidenti eletti insieme con Marino. Sono quasi tutti amministratori molto capaci e sensibili alla partecipazione dei cittadini. E' un motivo di fiducia che abbia funzionato bene la selezione dei candidati alle primarie del 2013. Ciò significa che, nonostante i suoi difetti, l'organizzazione è ancora vitale e ci sono al suo interno tante risorse politiche e morali. Sono venute fuori in quell'occasione perché allora fu impedita la spartizione dei candidati a livello cittadino tra i capi corrente e si affidò la scelta ai militanti e agli elettori dei singoli municipi. Quando prevale la partecipazione politica i notabili sono come pesci fuor d'acqua. Nella spoliticizzazione hanno la forza del consenso personale, ma anche la debolezza che li costringe sempre ad appoggiarsi alla forza politica di altri soggetti, non potendola esprimere in proprio. Sono sempre in cerca di legarsi in *franchising* con il *brand* dell'ultimo leader vincente. Purtroppo nessun leader locale o nazionale ha mai negato loro l'affiliazione. L'unica via d'uscita dal *franchising* è una forma politica moderna fondata sulla partecipazione e sul progetto di città.

¹⁹ W. Tocci, "Disuguaglianze metropolitane": <http://goo.gl/fP4aRW>

²⁰ F. Tomassi, *op. cit.* e Appendice.

2. RIFORME DELL'AMMINISTRAZIONE

La Serendipity del riformismo

La politica non si è solo personalizzata, si è anche statalizzata, anzi i due processi si sono alimentati vicendevolmente. Nel trentennio che voleva privatizzare ogni cosa proprio la funzione politica curiosamente ha seguito il cammino opposto incistandosi nella macchina amministrativa e perdendo la linfa che un tempo veniva dal radicamento sociale e dalla produzione culturale. Il politico è diventato una sorta di funzionario che aderisce totalmente alla logica della burocrazia locale, nazionale ed europea. Viene meno quel distacco che è connesso alla capacità progettuale. Da qui deriva la crisi della cultura di governo - soprattutto della sinistra che ha più bisogno di progettualità - e l'identificazione delle pseudo riforme con l'ipernormativismo. Il fenomeno è maturato da decenni senza che se ne prendesse mai coscienza, ed è merito di Fabrizio Barca averlo fatto emergere nel dibattito²¹.

La nascita del Pd sembrava rilanciare il primato del progetto politico, invece soprattutto nella capitale ha portato a compimento il lungo processo di statalizzazione del ceto politico. La dinamica di vertice è stata sempre più condizionata dalla gestione amministrativa, dalle liste e dalle nomine. Non si ha notizia di attività culturali, né di ricerca di rapporti con la società, né di mobilitazioni per *issues*, con la meritoria eccezione dell'alleanza con le associazioni del referendum sull'acqua per contrastare la svendita dell'Acea.

La perdita di progettualità e di radicamento sociale hanno costituito l'*humus* che ha favorito il degrado della politica. Il paradosso è che la statalizzazione del ceto politico a Roma ha ricevuto un impulso dalle riforme radicali che impostammo negli anni Novanta. Tentammo allora di superare il ritardo storico della modernizzazione nella capitale compiendo una sorta di salto della rana per applicare bruscamente le ricette allora in voga nel cambiamento delle amministrazioni pubbliche. Adottammo con determinazione i criteri e gli obiettivi del New Public Management di origine anglosassone che puntava a introdurre nel pubblico la cultura manageriale del privato. Sotto l'influenza culturale della politica clintoniana-blairiana eravamo convinti allora che la concorrenza avrebbe costretto l'amministrazione a modernizzarsi, che il mercato avrebbe sgretolato i macigni della burocrazia. Inoltre, il trauma di Tangentopoli sembrava avesse avviato la formazione di una nuova classe politica onesta e dedita esclusivamente all'interesse pubblico e quindi si poteva affidarle maggiori responsabilità, diminuendo i controlli burocratici. Infine, la prima prova dell'elezione diretta dava la forza per tentare soluzioni radicali di riforma che non si erano neppure potute immaginare prima. Era un clima che alimentava grandi ambizioni di governo nelle città e nel governo nazionale, ma nel contempo si prestava a commettere errori di ingenuità, di volontarismo e di tecnocrazia.

Da questa tendenza riformista scaturirono due linee di cambiamento: a) applicare regole di mercato ricorrendo a privatizzazioni, liberalizzazioni e trasformazioni in società per azioni; b) tradurre il mandato diretto che il sindaco aveva ricevuto dagli elettori in una forte direzione politica dell'amministrazione ricorrendo allo *spoils-system*, ai dipartimenti centralizzati e alle agenzie pubbliche esterne²².

2All'inizio la cura ebbe effetti molto positivi: aumentarono l'efficienza e la capacità realizzativa, entrarono nell'amministrazione professionalità nuove e si affermò uno stile di gestione insolito per le abitudini capitoline. Ma gradualmente le innovazioni cambiarono segno e cominciarono a

²¹ F. Barca, *La traversata*, Feltrinelli, 2013.

²² M. De Nicolò, "Innovazione, comunicazione, decentramento: un nuovo rapporto tra Campidoglio e cittadini", in AA. VV., *Roma, dieci anni di una capitale*, Donzelli, Roma, 2003.

produrre effetti opposti a quelli previsti. Strada facendo si rivelarono fallaci le due ipotesi su cui poggiava il progetto riformatore: a) l'azione benefica del mercato; b) il rinnovamento della classe politica.

Quasi tutte le imprese che ottennero la gestione esternalizzata dei servizi, invece di puntare sull'efficienza cercarono il rapporto consociativo con la politica al fine di trasformare in rendita privata l'inefficienza pubblica²³.

D'altro canto, finirono presto le speranze del movimento dei sindaci per l'avvento di una classe politica giovane, competente e appassionata del bene pubblico. Già alla fine degli anni Novanta, con la sconfitta dell'Ulivo, ricominciarono le pratiche di corrente, le riunioni di maggioranza, gli incarichi senza merito; all'esterno non si ebbe consapevolezza di questa parabola discendente perché venne contenuta prima dall'impegno realizzativo per il Giubileo e poi dal prestigio nazionale del governo capitolino; tuttavia, appena finita l'esperienza dei sindaci, la compenetrazione tra politica e amministrazione prese il sopravvento. Il balzo in avanti si ebbe con l'arrivo della destra in Campidoglio: gli strumenti innovativi creati negli anni Novanta per fare le riforme, furono utilizzati per conservare ed estendere il potere del ceto politico. Le spa pubbliche, le agenzie, l'eliminazione di controlli burocratici, lo *spoil-system* divennero strumenti efficienti per attuare il clientelismo su larga scala, fino a Parentopoli²⁴.

Pensavamo di modernizzare la Casa comunale, ma, inconsapevolmente, abbiamo lasciato le chiavi nella serratura, a disposizione di chi voleva portarsi via tutto. Il riformismo degli anni Novanta è caduto in una sorta di *Serendipity*, quel fenomeno studiato da Robert Merton secondo il quale programmi scientifici attivati per osservare un determinato aspetto finiscono invece per scoprirne un altro del tutto impreveduto²⁵. Sento una parte di responsabilità nello sviamento. A ripensarci oggi, devo ammettere che allora diedi un'interpretazione radicale delle esternalizzazioni. Sostenevo che per governare la città sarebbe bastato un Comune di non più di mille dipendenti, ma di altissima professionalità, non solo amministrativa, economica, manageriale, tecnologica e specializzata nelle diverse *mission*. Il resto andava trasformato in una rete di imprese pubbliche e private, agenzie e istituzioni²⁶. Arrivai perfino a esternalizzare i Vigili urbani costituendo l'Istituzione della Polizia Municipale - poi bocciata dall'ottusità del Tar - e ancora oggi rimango convinto che avrebbe sburocratizzato quel servizio essenziale per la vita quotidiana della città.

Si è continuato poi a rimestare in quel progetto, senza alcuna innovazione, ricorrendo a enfasi linguistiche come "Holding Comune" per nascondere l'incipiente burocratizzazione del sistema. Le cattive prove date dai privati vennero presto utilizzate come alibi per le gestioni *in-house*, forme ibride che aumentavano il peso del ceto politico nelle aziende.

Oggi, in seguito alla crisi di bilancio del Comune si rivede nuovamente l'assetto delle aziende, secondo una logica emergenziale, con l'unico criterio finanziario, senza attenzione alla qualità dei servizi, rischiando di degradare fortemente il sistema. La soluzione disperata è anche conseguenza della mancata analisi di un'esperienza ventennale, che avrebbe potuto mettere in guardia dal

²³ Sull'esito delle politiche di mercato promosse dalla sinistra ho discusso criticamente con Pietro Reichlin e Aldo Rustichini, *Pensare la sinistra. Tra equità e libertà*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

²⁴ Questo ribaltamento delle riforme è visibile anche nell'amministrazione statale: F.Di Mascio, *Partiti e Stato in Italia. Le nomine pubbliche, tra clientelismo e spoil system*, Il Mulino, Bologna, 2012.

²⁵ Ad esempio la penicillina; R. Merton, E. Barber, *Viaggi e avventure della Serendipity*, Il Mulino, 2002.

²⁶ Il programma comprendeva liberalizzazioni, privatizzazioni ed esternalizzazioni e fu realizzato in grande parte, coinvolgendo le migliori professionalità, sotto la guida competente e determinata dell'assessore Linda Lanzillotta.

ripetere errori o dall'insistere su strade senza uscita. Ancora oggi prevale la diatriba tutta ideologica tra pubblico e privato, mentre i fallimenti hanno riguardato entrambi i lati e in ogni caso è stata proprio la relazione tra essi a fare difetto. Occorreva rafforzare la funzione pubblica di indirizzo e di regolazione privatizzando la gestione industriale; invece la funzione pubblica è stata delegata a società per azioni che hanno mescolato gli aspetti peggiori dello statalismo e del privatismo.

Si devono ricordare innanzitutto le risposte fallimentari date dalla classe imprenditoriale alle riforme degli anni Novanta. Oggi Confindustria farebbe bene a riconoscere i fallimenti dei suoi associati, mentre chiede di privatizzare ancora le aziende comunali, come se il capitalismo italiano non avesse alcuna responsabilità.

La privatizzazione della Centrale del latte faceva conto sulla capacità imprenditoriale dei privati per preparare un futuro di sviluppo industriale. E invece i giochi di potere tra Cragnotti, Tanzi e Geronzi hanno portato l'azienda in un vicolo cieco, con l'eventualità che il Comune debba riacquistarla.

La quotazione in Borsa dell'Acea aveva tre obiettivi strategici: ampliare la missione in altri servizi a rete, come la telefonia, che allora sembravano a portata di mano; espandere l'azienda sul territorio nazionale soprattutto nel Mezzogiorno; utilizzare il mercato per impedire la distorsione politica nella gestione aziendale. Il primo obiettivo è completamente fallito, oggi l'azienda è tornata a presidiare il *core business*, peraltro con investimenti scarsi a causa di dividendi generosi che hanno trasferito risorse alla spesa corrente del Comune; il secondo è stato realizzato in piccola parte in Toscana e in alcune piccole città, con una crescita parziale e limitata ai primi anni; il terzo obiettivo è a dir poco controverso, un certo miglioramento di efficienza è indiscutibile – anche se in parte vanificato dall'instabilità del management – ma il privato non ha portato certo trasparenza nella gestione; anzi, ai tempi di Alemanno, l'azienda è stata presa in mano da correnti politiche locali e nazionali in alleanza con una filiera di piccoli palazzinari, proprietari di giornali cittadini, imprese finanziarie in conflitto di interesse con la mission aziendale. Il sindaco Marino ha dovuto quasi incatenarsi ai cancelli per riconquistare un minimo di sovranità del Comune.

L'Ama è sempre rimasta succube del monopolista privato che per cinquanta anni ha gestito la discarica. Merito dell'attuale Giunta e di nuovo della Magistratura aver messo la parola fine alla più penosa vicenda del rapporto pubblico-privato nella capitale. L'azienda rimase indenne anche al furore riformistico dei primi anni Novanta, protetta dalle cure forse eccessive della filiera ambientalista e sindacale. La struttura produttiva inefficiente è stata conservata, facendo passare per modernizzazione la nascita di aziende partecipate e mirate allo svolgimento di particolari missioni. Quando è arrivata la destra, proprio le partecipate hanno dato l'occasione a Panzironi di gestire agevolmente i suoi affari.

L'Atac fu sottoposta a una radicale riforma purtroppo incompiuta. Fu divisa in due parti, una per regolare le funzioni di interesse pubblico (la rete, le tariffe, il patrimonio, i mezzi di trasporto) e per questo venne chiamata ancora con il nome Atac; l'altra per la produzione industriale (guida, manutenzione e logistica) tramite due aziende, Trambus per la gomma e Metro per il ferro. La linea di confine coincideva con la liberalizzazione del servizio: la regolazione sarebbe rimasta saldamente in mano pubblica, mentre l'attività industriale sarebbe stata affidata alla gestione dei privati²⁷. Proprio con l'intenzione di rendere irreversibile il processo, circa un quarto della produzione fu oggetto di una gara europea nel 1999, vietando all'azienda pubblica di partecipare. Fu la prima vera concorrenza sul trasporto pubblico in Italia, e rimase anche l'ultima, perché in

²⁷ Comune di Roma, Dipartimento Mobilità, *La gestione del trasporto pubblico*, 1999.

tutte le altre città furono ammesse le rispettive municipalizzate che guarda caso vinsero le gare. Da notare che la liberalizzazione fu accettata in un accordo di concertazione sindacale che garantiva il mantenimento del posto di lavoro nel passaggio da un datore di lavoro all'altro. Ciò dimostra che Cgil-Cisl-Uil possono essere interlocutori positivi se si trovano davanti un'amministrazione determinata a realizzare una riforma organica. Se invece manca un progetto di cambiamento prevale nel sindacato l'attitudine a gestire le relazioni consociative le burocrazie aziendali invece che a rappresentare i lavoratori.

L'apertura romana al mercato arrivò troppo in anticipo rispetto al resto del Paese e trovò assolutamente impreparato il mondo imprenditoriale; alla gara parteciparono poche imprese, di piccola taglia e alcune parapubbliche. Il servizio e la gestione del personale non furono eccellenti, ma neppure inferiori agli standard di Atac. Le concessioni erano molto brevi, a tre anni, e quindi c'era la possibilità nelle gare successive di trovare un mercato più reattivo, che infatti negli anni Duemila cominciò ad aprirsi alle grandi aziende francesi, inglesi e tedesche. Ma non si sono più fatte gare nei quindici anni successivi. L'amministrazione capitolina che era stata all'avanguardia nella riforma del trasporto pubblico si fermò alla conservazione dello status quo.

Il costo del servizio privatizzato risultò pari alla metà di quello Atac. Se si fosse proseguito il programma di liberalizzazione appaltando i restanti 3/4 della produzione provvisoriamente gestiti da Trambus e Metro si sarebbe ottenuto un risparmio consistente. L'attuazione della riforma avrebbe forse fronteggiato l'attuale collasso finanziario dell'azienda, avrebbe garantito il servizio evitando i tagli del 20% effettuati negli ultimi anni, e avrebbe evitato il degrado di Parentopoli. È l'esempio emblematico della non irreversibilità delle nostre riforme.

Anzi, in questo caso è stata la controriforma a diventare irreversibile. Infatti, si è proceduto a riunificare Atac e Trambus perché non venisse più a nessuno la tentazione di liberalizzare il servizio. E si è contenuto lo "scandalo" della rete gestita dai privati, prorogando le concessioni del 1999 fino ad oggi, aumentando ad ogni rinnovo il costo del servizio fino a eliminare l'anomalia del costo iniziale troppo più basso di quello Atac.

Oggi si vuole fare ancora di più creando un grande carrozzone che aggrega oltre Atac anche Cotral e il servizio regionale di Trenitalia sotto l'egida di Ferrovie dello Stato. Eppure nel trasporto locale non ci sono economie di scala e anzi le aziende più grandi sono anche le più inefficienti e rigide. Il ceto politico ormai definitivamente burocratizzato segue la logica interna degli apparati aziendali e sindacali, perdendo la misura del servizio ai cittadini.

Questa tendenza ha portato al fallimento delle *agenzie*, le quali dovevano essere le tecnostutture agili, con poco personale ma di alta qualificazione, capaci di guidare le innovazioni in campi strategici della città, senza gestire direttamente i servizi, ma favorendo la crescita di nuove imprese. Al contrario, sono state trasformate in strutture pesanti con migliaia di dipendenti – spesso impegnati surrettiziamente come ampliamento degli uffici comunali - e con missioni sempre più vaghe e onnicomprensive.

Quando costituimmo Zetema pensavamo di farne un'agenzia che doveva promuovere la nascita di nuove imprese dei beni culturali sollecitando competizioni di qualità nella gestione dei servizi culturali e nella tutela dei beni. Si poteva creare una nuova filiera produttiva della cultura che avrebbe goduto dell'eccezionale *brand* di Roma e avrebbe potuto esportare le professionalità di tutela e restauro in Italia e nei paesi emergenti. Invece, è diventata una società pubblica di gestione che ha preteso di fare quasi tutto da sola, rinunciando a far crescere altre realtà produttive. Le piccole società del settore sono costrette a lavorare con gare a massimo ribasso, senza poter pianificare una crescita imprenditoriale e spesso scaricando i costi sul precariato dei giovani archeologi e degli operatori dei beni culturali.

Ancora di più la costituzione di Risorse per Roma fu avviata con la promessa di un'agenzia di alta

professionalità che sprovvincializzasse il settore immobiliare romano, utilizzando il patrimonio comunale come leva della trasformazione urbana. Non si volevano svendere gli immobili pubblici, si pensava di utilizzarli per creare condizioni favorevoli alla realizzazione di progetti strategici, per avviare il recupero dei tessuti degradati, e soprattutto per attrarre investitori esteri. Nei suoi primi passi l'agenzia riuscì ad attrarre a Roma l'investimento del gruppo Ikea che a quei tempi non era ancora sceso sotto la linea gotica. L'inserimento urbanistico non fu ottimale, però l'operazione ebbe un effetto sulla qualificazione della rete commerciale e sull'indotto.

Successivamente, pur con alterne vicende positive e negative, l'agenzia venne gradualmente risucchiata dalla burocrazia politico-amministrativa che ne fece un ufficio tecnico esternalizzato a servizio dei dipartimenti comunali, perdendo così l'idea di una struttura di promozione dello sviluppo economico. Con l'arrivo di Alemanno, l'agenzia divenne uno strumento per assunzioni clientelari fino ad avere migliaia di dipendenti.

Outsourcing sociale

Fu tentata anche una via meno tecnocratica, una sorta di esternalizzazione sociale dei servizi, sia nei lavori pubblici sia nel welfare. La prima occasione venne dall'attuazione della legge del condono del 1994 che dava la possibilità ai cittadini delle borgate di sanare l'abuso pagando l'oblazione e gli oneri concessori. Pensammo di lasciare quei soldi nelle borgate per finanziare le infrastrutture affidando la realizzazione delle opere ai consorzi dei proprietari. C'era un vantaggio per tutti. Il Comune risparmiava la lunga procedura che comportava l'acquisizione in bilancio degli oneri in entrata e poi la spesa per gli appalti in uscita. I cittadini diventavano così protagonisti del risanamento urbanistico, potevano scegliere le priorità e le modalità attuative e controllare da vicino l'esecuzione²⁸. I primi risultati furono entusiasmanti. Ricordo quando nel 1997 andai a inaugurare la realizzazione nientemeno di una fogna. Si vedeva nel volto di quei cittadini l'orgoglio di aver realizzato un'opera pubblica, sentivano che era cresciuta la dignità del quartiere, non solo per un servizio essenziale ma per la comunità che lo aveva reso possibile.

Eppure, anche qui dopo quindici anni si vede la *Serendipity* della riforma. Si sarebbe dovuto alimentare quell'effetto comunitario con una politica comunale più vasta. Non bastavano le fogne, ci voleva una cura dei beni comuni e la qualificazione degli spazi pubblici per suscitare il protagonismo dei cittadini. Bisognava puntare sulle scuole, le piazze, i parchi, le reti sociali per ampliare la partecipazione e consolidare l'organizzazione sociale. Invece, il venir meno del progetto politico ha lasciato i consorzi in mano alla burocrazia che è diventata ancora più causidica nel riprendersi il potere sottratto dall'esternalizzazione. Le procedure autorizzative sono diventate sempre più lunghe e inefficienti, anche a causa di un vorticoso mutamento della legislazione nazionale sui lavori pubblici. Queste difficoltà hanno indotto una sorta di selezione naturale nei consorzi, scoraggiando sempre più la partecipazione dei cittadini e delegando l'attuazione a pochi tecnici specializzati nel fronteggiare le paturnie burocratiche. A lungo andare essi hanno costituito un ceto professionale insostituibile, che ha intrecciato i propri interessi a quelli dei proprietari, trasformando i consorzi in strutture economiche autoreferenziali. I notabili della politica hanno colto l'occasione offrendosi come mediatori tra interessi economici e burocrazie comunali.

Nel contempo, il Comune ha utilizzato l'alibi dei consorzi per cancellare i finanziamenti pubblici nelle borgate. Le somme incassate con gli oneri concessori però non potevano bastare a realizzare

²⁸ A. Coppola, "Vetero-liberismo di borgata. Urbanistica e attivazione degli abitanti nella città da ristrutturare. I casi delle borgate Morena e Centroni", in *Le forme della periferia*. Rapporto finale della ricerca "La periferia come bene comune", realizzata dal Centro per la riforma dello Stato e da Altramente, Roma, 2011: <http://goo.gl/MutRgx>

le infrastrutture di territori così pesantemente deprivati di servizi. Si è consentito allora ai consorzi di incamerare gli oneri di altri costruttori privati che hanno ottenuto permessi a costruire negli stessi ambiti territoriali. È nata così una convergenza tra interessi speculativi sulle nuove edificazioni e il risanamento dei nuclei abusivi²⁹. Con Alemanno l'alleanza è stata incoraggiata e, si può ben dire, cementata: il bando che prometteva nuovi diritti edificatori nell'agro in deroga al piano regolatore – poi meritoriamente bloccato dall'assessore Giovanni Caudo - e la previsione di nuove cubature negli interstizi vuoti dell'abusivismo hanno acceso una fortissima tensione speculativa. Se non fosse stata frenata dalla crisi economica sarebbe esplosa un'altra bomba edilizia nella già difficile periferia estrema. Così la bella favola dell'autogoverno delle borgate è approdata ad un esito opposto. Le filiere di proprietari, costruttori, tecnici e notabili hanno preso il comando in un deserto di partecipazione dei cittadini.

L'altra via di esternalizzazione sono state le cooperative sociali. Introdotte nella legislazione italiana nel 1991 furono subito valorizzate dalle nostre amministrazioni come strumento di riorganizzazione del welfare locale. Si immaginava una rete di servizi gestiti da imprese sociali e volontariato con un ruolo di programmazione e di regolazione del Comune. Soprattutto negli anni Duemila si fecero grandi passi avanti in questa direzione realizzando una politica di innovazione dei servizi, con una varietà di interventi e un forte impegno finanziario – in pochi anni un aumento di quasi il 50% della spesa - come non si era mai visto prima a Roma. L'accoglienza e la solidarietà divennero non solo priorità di governo, ma parole emblematiche del discorso pubblico e della stessa rappresentazione della città. Si alzò di molto l'ambizione parlando di “welfare community”, e servì a motivare novità importanti, sia nella programmazione, ad esempio il Piano regolatore sociale, sia nella pratica con la Sala operativa sociale – dotata di un numero verde attivo ventiquattro ore – che consentì un salto di qualità e quantità nell'accoglienza per le persone senza fissa dimora³⁰. La parola d'ordine *Nessuno resti solo* divenne la direttiva per l'attuazione di interventi a favore di cittadini in grave difficoltà: la casa “Nino Manfredi” per i malati in coma irreversibile, la fondazione “Dopo di noi” per i genitori anziani di persone con gravi disabilità, le residenze per i malati di Alzheimer, di Aids e tante altre esperienze di solidarietà.

Il fascino narrativo di questa politica però impedì la riflessione critica sui problemi che essa creava proprio in virtù della forte carica innovativa. La necessità di sperimentare nuovi servizi legittimò una forte concentrazione nell'assessorato, impoverendo la rete territoriale dove i diversi interventi avrebbero dovuto trovare la necessaria integrazione. A lungo andare il centralismo rafforzò il primato della burocrazia rispetto all'efficacia sociale. È certamente contro intuitivo, ma in Italia di solito la centralizzazione indebolisce i controlli. Più burocrazia, infatti, significa maggiore autoreferenzialità dell'amministrazione, la quale finisce per proteggere non solo se stessa ma anche i fornitori dei servizi. Se questi poi sono cooperative sociali si abbassa ancora di più la vigilanza, soprattutto a sinistra, per quel fenomeno ben descritto da Giovanni Moro³¹, di un alone di benemerenzia che trasferisce il valore positivo di alcune esperienze all'intero sistema.

D'altronde, la stessa logica burocratica creò un terreno sfavorevole alla qualità e all'innovazione delle imprese sociali. Le gare a ribasso, il ritardo nei finanziamenti, l'instabilità degli obiettivi non erano certo stimoli alla crescita di una nuova imprenditorialità, anzi costringevano questi soggetti, chi più chi meno, a negare la vocazione solidale utilizzando forme di lavoro precario, rinunciando alla formazione e legandosi al potere politico per proteggersi dall'instabilità

²⁹ C. Cellamare, “Processi di auto-costruzione nella città”, Quaderni di UrbanisticaTre, n. 2, 2013.

³⁰ S. Marroni, *La rivincita di Roma ladrona*, Donzelli, Roma, 2007, p. 110

³¹ G. Moro, *Contro il no-profit*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 53

delle decisioni e dalle inadempienze dei burocrati. Nel contempo il rapido e intenso aumento della spesa sociale attraeva sempre più le attenzioni del notabilato, prima rivolte ad altri settori.

Tutti questi difetti sono cresciuti nel nostro quindicennio come erba parassita sulla pianta della politica sociale fino ad assorbirne la linfa vitale. I malfunzionamenti divennero poi le regole del sistema con la giunta di destra che utilizzò la rete di imprese per creare un proprio sistema di potere. Non mancarono gli allarmi e le denunce da parte del volontariato e dell'associazionismo, ma non vennero raccolti dalla politica e dai media³². In questo ecosistema sfavorevole avviene la mutazione genetica della cooperativa 29 giugno da occasione di riscatto sociale a organizzazione del malaffare. Rimane un caso estremo rispetto alle storie esemplari di altre imprese sociali, ma la tendenza criminosa si è potuta alimentare nei malfunzionamenti della *policy*.

Questi problemi si sono aggravati nella questione nomadi, che ha assorbito forse l'impegno maggiore delle nostre amministrazioni, senza ottenere però risultati apprezzabili³³. L'elezione diretta alimentava una forte aspettativa verso i sindaci che erano portati ad azioni esemplari per placare la tensione dell'opinione pubblica, ma purtroppo l'inserimento dei nomadi nel tessuto urbano richiede tempi lunghi. Si enfatizzò il clima di pacificazione che accompagnò l'eliminazione di grandi campi abusivi come l'Hotel Africa, SNIA e Vicolo Savini, ma inevitabilmente si crearono altri insediamenti che, sebbene organizzati dal Comune, presto presentarono le stesse forme di degrado, con costi rilevanti e appalti per le cooperative di Buzzi³⁴. I giornali allora definivano *miracolo* lo spostamento al campo di Castel Romano, il quale oggi in quelle stesse pagine è definito una *vergogna*³⁵. Nella campagna elettorale del 2006 il centrosinistra si vantò sui manifesti di aver trasferito 8000 persone, ma gli esperti del settore criticavano quegli interventi che spostavano i problemi senza risolverli.

Il forte investimento di immagine attiva un certo superomismo del leader che deve dimostrarsi capace di risolvere i problemi più difficili. Ma è proprio questo sovraccarico comunicativo a determinare scelte short-term che non risolvono i problemi alla radice. Una tendenza in quegli anni interpretata al massimo grado da Berlusconi nel terremoto dell'Aquila. A Roma, nel 2009 il sindaco Alemanno capovolse la narrazione solidale delle precedenti amministrazioni introducendo lo sgombero che scaccia i nomadi, come fece vedere al Casilino inseguito dalle telecamere di Bruno Vespa. La sceneggiata servì a motivare l'approvazione pochi giorni dopo di un decreto governativo sull'emergenza nomadi, successivamente annullato dal Consiglio di Stato con la motivazione che si tratta di un fenomeno prevedibile e non straordinario³⁶. E poi proseguì negli anni successivi con estenuanti spedizioni da sceriffo che promettevano ordine mentre mettevano a soqquadro la periferia. Ora sappiamo che non si trattava solo di ideologia, ma di affari per il *mondo di mezzo*.

La personalizzazione della politica conduce ad una logica di protezione civile che accentua l'emergenza mentre promette di risolverla. Nel frattempo la statalizzazione della politica favorisce i notabili, i soli a sapersi districare nel ginepraio di improvvisazioni create dagli

³² Un resoconto dei fatti e dei commenti in E. Baffoni, *Il Libro nero di Alemanno*, Castelveccchi, Roma, 2012.

³³ F. Bonadonna, *Occasioni mancate. Antropologia delle marginalità estreme e politiche sociali per gente degli interstizi*, l'Orecchio di Van Gogh, Ancona, 2009. Recentemente l'autore ha ripreso l'argomento in forma di romanzo: *La cognizione del potere*, Castelveccchi, Roma, 2015.

³⁴ Significativa la dichiarazione di Luca Odevain: "Il metodo adottato a Roma è quello della programmazione degli interventi cercando di coniugare il rispetto della legge con il consenso degli interessati", in C. Fotia, *Roma città futura*, Manni, Lecce, 2006, p. 50

³⁵ F. Bonadonna, *op. cit.*, p.113

³⁶ E. Baffoni, *Il libro nero di Alemanno, op. cit.*, pp.176-185.

interventi straordinari.

Eppure la macchina può funzionare

L'amministrazione comunale negli anni Novanta fu investita da profonde riforme organizzative. Furono riscritte quasi tutte le procedure comunali utilizzando la forte spinta modernizzatrice che veniva dalle prime leggi Bassanini. Fu ridisegnato il modello, introducendo i dipartimenti al fine di ridurre la frammentazione degli uffici e assicurare un indirizzo politico univoco. Ma questi complessi organigrammi non ebbero, a dire il vero, quegli effetti miracolosi che allora ci si attendeva. Nella realtà si ottenne un indubbio balzo in avanti della capacità realizzativa solo perché le giunte fecero sentire agli uffici la forte motivazione del mandato elettorale. Chi conosce l'ambiente capitolino sa che la macchina si mette in movimento non in via ordinaria ma solo nelle occasioni straordinarie. Se ne può avere la misura osservando il lavoro dei vigili urbani, capaci nelle grandi manifestazioni politiche o di spettacolo di un'efficienza e di una solerzia purtroppo irripetibili nell'attività quotidiana.

Dietro ogni buon risultato di quegli anni c'era una forte motivazione prodotta da un assessore. Desidero ricordarne due bravissimi che purtroppo non sono più tra noi. Gianni Borgna seguiva con scetticismo le nostre discussioni sui modelli tecnocratici di riforma. Come molti politici formati alla scuola del Pci aveva una concezione conservatrice dell'amministrazione, e riteneva che compito della politica fosse di guidarla senza modificarla. Aveva però un suo metodo per organizzare le riforme. È impressionante l'elenco delle sue realizzazioni, i musei, le strutture espositive, le biblioteche, i centri di cultura, i luoghi della musica e i teatri, la tutela e la valorizzazione dei beni, le manifestazioni e la promozione del pubblico ecc. Con il sostegno competente e appassionato di entrambi i sindaci, Borgna ha realizzato la più feconda stagione della capitale culturale³⁷. Ricordo che annotava in un quadernino nero ogni cosa da fare e le persone incaricate del risultato. Era una mappa dei tanti funzionari che aveva motivato verso i suoi obiettivi e che avrebbero dato l'anima per realizzarli. Quella motivazione superava ogni inefficienza organizzativa.

Mariella Gramaglia realizzò il sogno di un'amministrazione più amica dei cittadini, prima aprendo gli sportelli per le relazioni con il pubblico e poi attivando il centralino 060606 - una delle più belle iniziative di quegli anni - che consentiva soprattutto agli anziani e alle persone in difficoltà di entrare in contatto con gli uffici preposti a risolvere i loro problemi. C'era da emozionarsi quando l'operatore di turno richiamava al telefono l'anziano per verificare se era riuscito a concludere la sua pratica. Era un cambiamento radicale rispetto a quando i vecchi burocrati spedivano in punizione al centralino i dipendenti meno motivati, che infatti davano di solito un'immagine disastrosa del Campidoglio. Lo stile personale di Mariella - donna colta, sensibile e gentile - riuscì a dare un'impronta di umanità alla macchina amministrativa.

Ma dietro gli assessori era decisiva la spinta realizzativa dei due sindaci, Rutelli e Veltroni, entrambi presi dalla politica nazionale e dalla proiezione internazionale di Roma, eppure con un'attenzione quasi maniacale al dettaglio dell'attuazione amministrativa. Ogni uscita in un quartiere riportava in Campidoglio istruzioni precise e incalzanti che sarebbero state seguite ossessivamente nei mesi successivi fino a poter annunciare il risultato ai cittadini interessati. Certo, dove non arrivava il volontarismo politico le pratiche languivano. I migliori successi si ottennero per la forte volontà politica, ma la funzionalità dell'amministrazione non è stata modificata in modo strutturale. I difetti sono esplosi quando è venuta meno la tensione progettuale e hanno preso il sopravvento gli interessi corporativi e di singoli rinfocolati dalla destra al governo. La burocrazia comunale è abituata da una lunga storia a recepire i mutamenti

³⁷ G. Borgna, C. Fuortes, R. Grossi, A. Zaccone Teodosi, *Capitale di cultura. Quindici anni di politiche a Roma*, Donzelli, Roma, 2008.

del clima politico e ad adeguarsi prontamente. Anche da questo punto di vista, si conferma la non irreversibilità della riforma.

C'è una buona pratica di quegli anni che può fornire indicazioni utili ancora oggi nell'attuazione delle opere pubbliche. Ogni cantiere ormai in Italia diventa un problema che si cerca di risolvere ricorrendo a procedure d'emergenza, a commissari straordinari e a ossessive riscritture delle norme, che di solito rendono ancora più difficili le realizzazioni. Aver evitato queste false soluzioni è invece la ragione del successo del programma per il Giubileo. Il sindaco Rutelli chiese al governo di non ricorrere a una legge speciale ma di applicare le norme sugli appalti approvate su iniziativa del ministro Merloni dopo Tangentopoli. Erano norme mirate a impedire le corrotte, le revisioni prezzi e il contenzioso delle imprese. Imponevano a base dell'appalto un progetto esecutivo dettagliato per ottenere una vera concorrenza nell'aggiudicazione e un controllo effettivo nell'attuazione. Presupponevano però una forte capacità progettuale pubblica che andava ricostruita dopo lo smantellamento perpetrato dalle *lobbies* politico-imprenditoriali negli anni Ottanta. In breve tempo si acquisirono professionalità esterne, ma soprattutto si motivarono i tecnici interni con l'assegnazione di nuove responsabilità e forti incentivi economici. La scelta certo rischiosa diede risultati formidabili, dimostrando che la macchina pubblica quando non è ridotta solo a mettere timbri, ma viene chiamata e premiata per guidare i processi è in grado di esprimere energie imprevedibili. Il monitoraggio del programma fu affidato a un *advisor* tecnico esterno – scelto mediante una gara europea – che forniva mensilmente un rapporto sulle criticità e consentiva agli organi tecnici e politici di correggere la rotta in corso d'opera, secondo la metodologia del *project management* scarsamente utilizzata in Italia³⁸. La città fu investita in poco più di due anni dalla realizzazione di 411 opere che furono portate a termine per il 97% entro la scadenza giubilare. Nonostante una densità di cantieri mai vista prima, i disagi furono contenuti da un efficiente coordinamento dei lavori e dalla generosa comprensione dei romani che stupì gli osservatori stranieri. Invece dei logori bandoni di un tempo apparvero recinzioni colorate - arricchite da pannelli informativi e poesie d'autore dedicate a Roma - che trasformarono i cantieri in strumenti di comunicazione e di coinvolgimento della città, sotto la sapiente regia di Paolo Gentiloni, attuale Ministro degli Esteri. L'efficacia degli interventi veniva esaltata da un modello gestionale del sistema urbano. Il centro storico venne liberato dai pullman turistici, mediante una ventina di parcheggi che consentivano ai turisti di entrare in città con una rete dedicata, le innovative linee J gestite da privati a costo zero per il Comune, senza i sussidi pubblici che in Italia sostengono gran parte dei costi del trasporto locale.

Tutte le opere realizzate con il programma per il Giubileo si sono rivelate utili alla città anche dopo l'evento, perché erano state selezionate con una visione d'insieme, eliminando quelle di cui il monitoraggio segnalava una progettazione difettosa. Si è spesso polemizzato per la mancata realizzazione di grandi opere, ma è una *querelle* insensata. Si dimentica che il programma fu proposto nel 1995 e i finanziamenti furono resi disponibili dal Governo solo alla fine del 1997, quando ormai non c'erano più i tempi per realizzare grandi infrastrutture come la metropolitana. Anzi, è da sottolineare la formidabile tempestività con cui il programma venne rimodulato distribuendo le risorse su piccoli interventi di manutenzione urbana, rendendo ancora più complicato il coordinamento delle opere, ma ottenendo un effetto sistemico più forte. Le piazze restituite ai pedoni, i restauri dei monumenti e delle basiliche, le facciate dei palazzi, il tram e la ferrovia metropolitana, i nuovi musei, la rete di informazione e altro ancora diedero ai turisti l'impressione di una Roma nuova che smentiva tutti gli stereotipi negativi e si proponeva come capitale del cambiamento dell'intero Paese.

³⁸ G. A. Torelli, L. Zanda, "La città di Roma e il Giubileo del 2000, ovvero la gestione della complessità", in AA. VV., *Roma, dieci anni di una capitale, op. cit.*

La realizzazione delle grandi opere fu invece molto più travagliata. Le grandi imprese nazionali non reggevano il rigore della legge Merloni e, impossibilitate a ripetere i trucchi di Tangentopoli, fallirono quasi tutte nell'esecuzione dei lavori. Si dovettero riappaltare in corso d'opera, ad esempio, l'Auditorium e la ferrovia Cesano-SanPietro.

Invece di migliorare la gestione aziendale gli imprenditori organizzarono una lobby contro la legge Merloni che trovò sponda in Berlusconi. Con la famosa lavagna da Vespa gettò fumo negli occhi per nascondere il ritorno alle pratiche degli anni Ottanta. La famosa legge-obiettivo che doveva velocizzare l'attuazione delle opere, in realtà servì a resuscitare il vecchio appalto in concessione basato su una progettazione poco definita che consentiva affidamenti più discrezionali e un controllo più lasco dell'interesse pubblico. Già in campagna elettorale il centrosinistra non ebbe la prontezza di smascherare il trucco, come avrebbe potuto fare proprio servendosi delle buone pratiche realizzate a Roma e in tante altre città italiane. A distanza di quasi tre lustri la legge obiettivo ha realizzato non più del 15% del programma, con forti lievitazioni dei costi, per opere spesso inutili o progettate senza prevedere la gestione. Tutte le corruzioni di oggi, dal Mose all'Expo, sono state favorite dal contesto normativo della legge obiettivo.

Purtroppo, anche la metro C fu inserita nella legge obiettivo, quindi con una progettazione poco definita che ha indebolito i poteri di controllo comunale e ha conferito ampi margini di iniziativa all'impresa realizzatrice. Questa base contrattuale troppo lasca ha favorito la dilatazione dei tempi di attuazione e la crescita di un enorme contenzioso sull'aumento dei costi. Si disse allora che l'abbandono della legge Merloni era una scelta obbligata per ottenere i finanziamenti dal governo di centrodestra. Oggi si dice invece che l'opera non è finanziata. La verità che Berlusconi non stanziò fondi aggiuntivi a quelli già concessi dai governi del centrosinistra e prese solo un impegno programmatico a finanziare tutta l'opera, ma era una promessa scontata perché tutte le metropolitane una volta iniziate hanno sempre avuto la garanzia dei fondi per la conclusione dei lavori. Fu un errore rinunciare a realizzare la metro con la legge Merloni, dopo essere stati i più bravi ad applicarla col programma del Giubileo. Un altro caso di riforma che non è riuscita a diventare irreversibile.

3. PROGETTI PER LA CAPITALE

La Regione Capitale

L'amministrazione comunale è ormai scesa al più basso livello di operatività. È impressionante la carica distruttiva che la giunta di destra ha saputo esprimere in soli cinque anni, utilizzando, come si è detto, l'insuccesso di alcune politiche del quindicennio di centrosinistra. La *Serendipity* ha sviato gli obiettivi di tante riforme che si sono tramutate in azioni corrosive della macchina. Gli strumenti che rafforzavano la direzione politica dell'amministrazione, in coerenza con la novità dell'elezione diretta, sono diventate armi micidiali in mano al clientelismo. Le società pubbliche in regime privatistico, l'indebolimento dei controlli e il *spoils-system* presupponevano una classe politica di qualità, come sembrava possibile dopo Tangentopoli, mentre al contrario sono arrivati i notabili che hanno utilizzato quegli strumenti per alimentare il consenso personale.

Il logoramento amministrativo è stato accentuato dall'impazzimento della legislazione nazionale. I governi nazionali di destra e di sinistra hanno prodotto tante norme e nessuna politica per le città. Siamo l'unico paese europeo che non ha un programma nazionale per la casa, i trasporti, il welfare locale, ma in compenso quasi una volta l'anno sono cambiate le norme in campi decisivi come gli appalti, l'urbanistica, le aziende municipali, i tributi, le procedure, il bilancio. Quelle che nel dibattito politico vengono chiamate "riforme" sono in realtà accozzaglie di norme eterogenee, improvvisate e sempre mutevoli che producono incertezza operativa, ulteriore burocratizzazione e aumenti dei costi. Anche le pratiche più semplici tendono a bloccarsi perché

qualche funzionario deve interpretare l'ultima norma approvata e magari nel frattempo è già cambiata. È un problema generale ma diventa ancora più acuto nella più grande amministrazione locale del Paese.

È difficile uscire da questa crisi percorrendo vie ordinarie, poiché non ci sono condizioni favorevoli di contesto alle quali agganciare il cambiamento. Anzi c'è il pericolo di un ulteriore peggioramento per l'intrecciarsi di diversi fenomeni negativi: la sofferenza di bilancio; il discredito nazionale prodotto dalle vicende criminose; lo scoraggiamento dei cittadini e dei lavoratori capitolini; la mancanza di qualsiasi strategia di lungo periodo. Occorre quindi una scossa che metta in discussione l'assetto istituzionale, attivando per questa via energie riformatrici e nuove ambizioni. Se ne parla dal 2001, quando fu scritta in Costituzione la funzione di Roma come capitale.

Da quando è nato, il Pd romano non ha mai avuto alcuna idea in proposito. Non risultano documenti, analisi o proposte su una questione così importante per il futuro della città. Si tratta di una sterilità progettuale senza precedenti. Ricordo i dibattiti appassionati, le approfondite analisi e le diverse proposte sviluppate dai vecchi partiti Dc, Psi, Pci, pur già in forte crisi, nella elaborazione della prima legge ordinaria per Roma capitale, la n. 396 del 1990. Seppero dare ascolto anche ad Antonio Cederna, allora deputato, recependo nei principi della legge le sue proposte sul parco dell'Appia e dei Fori e sulla tutela dell'Agro romano. Niente di tutto ciò si vede nel partito notabilizzato, che sembra non avere più passioni riformatrici.

Non solo, si è lasciato campo libero ad Alemanno mentre vanificava la funzione capitale. Non c'è stata un'azione coordinata dall'opposizione, tranne le meritorie prese di posizione di Marco Causi, contro il penoso accordo della "pajata" che il sindaco celebrò con Bossi e Polverini in una ridicola performance culinaria davanti Montecitorio. Decisero di modificare il contributo dello Stato cancellando la voce investimenti prevista dalla legge 396 e stornando tutti i fondi sulla spesa corrente. Nell'inconsapevolezza generale venne stracciato l'impegno solenne, preso nel 1990 dai vecchi partiti romani, a chiedere allo Stato solo investimenti per la capitale, facendo carico al Comune della gestione ordinaria.

L'improvvisa apertura dei cordoni della borsa diede alla destra la possibilità di sperperare i soldi nelle varie Parentopoli, ma cancellò Roma dai programmi infrastrutturali. Mentre Milano otteneva il finanziamento della quinta linea di metro e Napoli realizzava la più potente cura del ferro italiana³⁹ nella capitale si diceva che lo Stato non aveva più le risorse per i tram, le ferrovie e le metropolitane. Il falso alibi servì per proporre di finanziare la linea C e il prolungamento della B regalando milioni di metri cubi ai costruttori, un'assurda iniziativa che naufragò con la crisi immobiliare.

È stato un grave errore del Pd romano-laziale non aver smascherato di fronte all'opinione pubblica il retroscena dell'accordo della "pajata". Questo ha svantaggiato la città in termini di investimenti e soprattutto ha indebolito la funzione di capitale. La comunità nazionale può accettare che lo Stato finanzia la modernizzazione infrastrutturale, come nel Giubileo, ma giustamente non tollera che al Comune di Roma siano riservati fondi ordinari mentre vengono negati agli altri comuni

³⁹ La cura del ferro a Napoli è forse la migliore politica dei trasporti realizzata in Italia negli ultimi venti anni: costruzione di nuovi tracciati, recupero funzionale di vecchie tratte, integrazione modale e soprattutto una grande operazione culturale che ha trasformato le stazioni in musei sotterranei di arte contemporanea. Purtroppo questo successo dell'amministrazione comunale non è stato valorizzato nell'immagine nazionale della città. Uno dei protagonisti è stato Ennio Cascetta che ha proposto anche una convincente politica nazionale: E. Cascetta, F. Pagliara, *Le infrastrutture di trasporto in Italia. Cosa non ha funzionato e come porvi rimedio*, Aracne, Roma, 2015.

italiani. La destra in Campidoglio ha gestito una trattativa diretta con la coppia Tremonti - Bossi per dilapidare risorse pubbliche, rompendo il fronte unitario con le altre grandi città. Da qui è ripartito un atteggiamento antiromano che poi ha trovato conferma e amplificazione negli scandali successivi. In breve tempo si è distrutto il prestigio nazionale di Roma che era stato ricostruito da Rutelli e Veltroni.

Negli stessi anni si perse l'occasione dell'attuazione della norma costituzionale sulla capitale. Una prima leggina fu approvata nel 2009 con il voto favorevole del Pd, pur trattandosi sostanzialmente di una presa per i fondelli, poiché modificava solo il nome del Comune di Roma in Roma Capitale, dando solo un po' di lavoro alle tipografie per modificare la carta intestata. Successivamente è stato approvato un altro decreto legislativo sulle funzioni della capitale, privo di qualsiasi visione e infarcito di norme inutili e farraginose⁴⁰. In un testo che dovrebbe occuparsi del futuro della capitale si trovano incredibili scarabocchi normativi. Si arriva a scrivere che la gestione del traffico romano è sottoposta a direttive speciali del Governo nazionale - come fosse una spedizione militare - sulle quali poggiano poteri di emergenza del sindaco. In realtà il primo cittadino ha tutti i poteri ordinari per governare il problema, che certo non si presenta come un'imprevista calamità. Ma le procedure emergenziali sono il solito paravento per derogare nelle gare d'appalto per i parcheggi e nelle conferenze dei servizi per le infrastrutture. Sono il tentativo di applicare a Roma capitale la fallimentare logica di Protezione civile di Bertolaso. Comunque, al di là di queste furbizie, si è trattato di un decreto tanto modesto che già se ne è persa memoria. Purtroppo è stato dimenticato anche l'unico strumento utile, l'accesso diretto al Cipe per gli investimenti della città, poiché il Campidoglio non lo ha mai utilizzato per le metropolitane né per altre infrastrutture. La legislazione di Roma capitale è arrivata a un vicolo cieco vanificando un progetto iniziato quasi quaranta anni fa con Luigi Petroselli.

Non si può che ripartire da zero se si vuole impostare un nuovo modello istituzionale della capitale. Stavolta però bisogna prendere il toro per le corna, eliminando il vecchio Comune di Roma. Il malgoverno ne ha fatto esplodere le disfunzioni, ma era già da tempo una struttura amministrativa obsoleta.

È insieme troppo grande e troppo piccola. È troppo grande per il governo di prossimità dei servizi ai cittadini e della vita di quartiere, ed è troppo piccola per il governo dei processi ormai dilagati a scala regionale, nella demografia, nell'economia, nei trasporti, nell'ambiente e nell'urbanistica. La dimensione locale dovrebbe essere affidata agli attuali Municipi, trasformandoli in Comuni metropolitani in grado di rispondere direttamente ai cittadini senza perdersi in rimpalli di competenze. L'area più vasta dovrebbe essere governata dalla Città Metropolitana, cancellando anche la Provincia.

Un passo ancora più ambizioso sarebbe collocare sull'attuale area provinciale i poteri legislativi della Regione nell'ambito di una più coraggiosa revisione del Titolo V della Costituzione, come venne proposto agli inizi degli anni Novanta⁴¹. Sarebbe matura ormai in Italia una riduzione del numero delle regioni, costituendone di più grandi e una sola più piccola, la Regione Capitale che assorbirebbe le competenze della Città Metropolitana. Proprio come Berlino, che è insieme un *Land*, una capitale e un'amministrazione cittadina.

Verrebbe superata l'attuale regione Lazio, che è un'invenzione amministrativa. La pianura Pontina, gli Appennini Sabini e Volsci e l'Etruria meridionale hanno ben poco in comune in

⁴⁰ La mia dichiarazione di voto sul decreto in Senato: <http://goo.gl/gLfv3f>

⁴¹ In W.Tocci, *Roma che ne facciamo*, Editori Riuniti, Roma, 1993, pp. 144-151, agganciai l'idea di Roma regione alla proposta di Augusto Barbera sulla riduzione del numero delle regioni.

senso storico e geografico. Questi territori potranno confluire nelle macro-regioni dell'Italia centrale oppure partecipare alla nuova regione romana, che in tal caso si allargherebbe oltre l'attuale confine provinciale. Sarebbe un modello istituzionale molto semplice basato su due soli livelli istituzionali: la Regione Capitale e i Comuni, sia quelli dell'hinterland che i nuovi derivanti dalla trasformazione degli attuali Municipi.

Purtroppo, l'assetto tradizionale a quattro livelli – Regione Lazio, Provincia, Comune e Municipi – è conservato e per certi versi peggiorato dalle attuali riforme, scritte più per adescare i giornalisti, che per cambiare la sostanza dello Stato. Essendo frutto dell'improvvisazione invecchiano prima di nascere, ma questo è almeno un merito involontario che obbligherà a modificarle in tempi brevi.

La proposta Boschi di revisione costituzionale contiene una confusa riscrittura del Titolo V e affronta solo problemi marginali, rinviando la decisione più importante che è la riduzione del numero delle regioni. Ma la questione è stata rilanciata recentemente da Chiamparino e Zingaretti e presto dovrà tornare in agenda. Ci sarà modo quindi per riproporre il progetto della Regione Capitale.

Ben presto si porrà anche il problema di modificare la legge Del Rio, che non potrà funzionare in generale e ancor meno nell'area romana, come già si vede dai primi adempimenti. È stata approvata per raccontare agli italiani la cancellazione della Provincia, la quale però ha solo cambiato nome in Ente di Area vasta oppure in Città Metropolitana nelle grandi aree urbane. Con la legge di stabilità sono stati tagliati i servizi per i cittadini, senza però diminuire i tributi che le province riscuotevano, anzi obbligandole a versare al Ministero dell'Economia più di un miliardo di euro. Sono quindi in parte trasformate in esattorie che raccolgono le tasse nei territori per versarle nelle casse statali. Non si capisce come possano svolgere le funzioni nuove di Città Metropolitana se non ci saranno i fondi neppure per gestire le vecchie funzioni. Intanto, la fase costituente procede nel disinteresse generale, senza alcun approfondimento del progetto strategico dell'area vasta. I primi passi nella composizione del Consiglio metropolitano sono nel pieno controllo del ceto politico, poiché si è tolto agli elettori il potere di scegliere i consiglieri per affidarlo alle correnti dei partiti⁴².

La legge Del Rio può aggravare l'assetto istituzionale dell'area romana, già oggi molto difettoso a causa del massimo squilibrio presente in Italia tra città forte e regione debole. È il paradosso della Pisana che dispone del potere legislativo, pur essendo meno forte politicamente del Campidoglio. Ciò determina un ruolo improprio della Regione che non riesce a esprimere un'autonomia di governo, oscillando tra l'interdizione e la subalternità verso il Comune di Roma, come si è visto in quarant'anni e da ultimo più chiaramente con le presidenze di Storace e Marrazzo. Ora tra i due Enti si aggiunge la Città Metropolitana a complicare il quadro. Se essa viene attuata nella versione forte - con un mandato elettivo diretto come si va scrivendo nello Statuto – si crea un'istituzione rappresentativa dei $\frac{3}{4}$ della popolazione regionale e in rapporto diretto con lo Stato per le funzioni di capitale, che svuota la funzione della Regione Lazio ed entra in conflitto con il Campidoglio. Se invece prevale la versione debole, prevista in prima battuta dalla legge, la conflittualità cresce nella leadership perché rispetto al presidente della Regione si rafforza ulteriormente l'immagine del sindaco di Roma che addirittura arriva a rappresentare anche i comuni dell'hinterland pur non avendone alcuna legittimazione elettorale.

La sovrarappresentanza del Campidoglio rischia di assecondare la patologia territoriale invece di curarla. Da circa un trentennio la città attrae funzioni terziarie ed espelle residenti aumentando il

⁴² In una nomina interna al ceto politico, a riscuotere maggiore gradimento non poteva che essere Mirko Coratti, uno degli inquisiti nell'inchiesta. Scarsa la presenza delle donne, nonostante la retorica della parità. Neppure presi in esame gli eletti nelle liste civiche. E, come se non bastasse, con lo stesso metodo si vuole nominare il nuovo Senato

pendolarismo casa-lavoro e accentuando un dualismo tra un centro più ingolfato e una periferia metropolitana più povera di funzioni. La Città Metropolitana dovrebbe riequilibrare la trasformazione a favore dell'area vasta, ma è davvero difficile superare il centralismo romano se la guida è affidata al sindaco, chiunque esso sia⁴³.

Tutte queste aporie nascono dalla pretesa di aggiungere nuove istituzioni senza cancellare quelle esistenti, che poi è il vizio antico di tutte le riforme fallite in Italia. Per cambiare davvero si deve eliminare il vecchio Comune di Roma, sostituendolo con la nuova Città metropolitana dotata dei poteri regionali. È controverso sul piano giuridico che si possa ottenere questo risultato con la legge Del Rio, la cui scrittura improvvisata ha prodotto diverse incongruenze che ne rendono incerta l'applicazione. Secondo il comma 22 della legge il redigendo Statuto della Città Metropolitana potrebbe cancellare il Comune attuale suddividendo il territorio nei suoi quindici Municipi trasformati in nuovi Comuni. Ma il comma 103 della stessa legge, esplicitamente dedicato a Roma, stabilisce invece la conservazione dell'amministrazione capitolina e quindi sembra negare la norma generale. Nel dibattito parlamentare si è segnalata la contraddizione, ma non si è potuto correggerla a causa dei soliti voti di fiducia che bloccano la discussione.

Ecco dunque la necessità di riformare le recenti “riforme epocali”. Modificando la legge Del Rio (comma 103) per consentire l'eliminazione del Comune di Roma e introducendo nella legge costituzionale in discussione la riduzione del numero delle regioni è ancora possibile istituire la nuova Regione Capitale.

Porre questa meta nel dibattito politico romano sarebbe l'occasione per volgere verso il futuro la competizione tra i partiti, evitando di rimanere impantanati sulle polemiche del passato, confrontandosi sulle diverse idee per la Capitale. Verrebbe superata l'attuale contrapposizione sullo scioglimento del Consiglio comunale, mettendo in agenda la cancellazione del Comune. Nel 2018 non si voterebbe più per il sindaco di Roma ma per il presidente della Regione capitale e per i sindaci dei nuovi Comuni che nascono dagli ex-municipi.

A quella data Marino e Zingaretti concluderebbero i propri mandati e nel tempo che resta potrebbero lavorare insieme per elaborare il progetto di governo e l'innovazione amministrativa da porre come basi della nuova istituzione di Roma. Smantellare le attuali burocrazie regionali e comunali sarebbe l'occasione per rimescolare le carte, per sciogliere le incrostazioni e per ricostruire ex-novo una moderna amministrazione della Capitale, più efficiente, organizzata su nuovi modelli, capace di utilizzare le tecnologie, guidata da giovani dirigenti di alta professionalità non solo giuridica, e orientata a valorizzare il lavoro dei dipendenti pubblici. Soprattutto sarebbe l'occasione per ristrutturare le aziende pubbliche a partire dall'ampliamento della missione sull'area vasta. Per l'Accea si eliminerebbe l'attuale asimmetria di un'azienda che eroga il servizio a scala provinciale - nei confini dell'Ato 2 - pur essendo governata dal solo Comune di Roma. Per l'Atac sarebbe l'occasione di una forte integrazione del servizio – ma non della produzione industriale – tra gli autobus urbani ed extraurbani e le linee su ferro. Per l'Ama si dovrebbe finalizzare la funzione alla realizzazione della più grande area di raccolta differenziata, superando anche il conflitto tra città e hinterland sulla localizzazione degli impianti industriali.

Il governo metropolitano a due soli livelli, inoltre, consentirebbe la separazione tra proprietà e regolazione del servizio, affidando la prima alla Regione capitale e la seconda ai Comuni metropolitani. Oggi il Comune di Roma è in permanente conflitto di interesse verso le aziende: se penalizza Atac o Ama per le carenze del servizio finisce per creare un debito che poi

⁴³ P. Barrera, “Roma Capitale e l'area metropolitana: tutti i rischi di un divorzio irragionevole”, in *Roma, lavorare per il cambiamento*, Quaderni del Circolo Rosselli, nn. 1-2, 2014.

si scarica sul bilancio comunale. Oppure se aumentano gli investimenti sulla qualità del servizio effettuati da Acea diminuiscono i dividendi per l'azionista. Nel nuovo assetto, invece, i Comuni – sia quelli dell'hinterland sia gli ex-municipi – diventano titolari del contratto di servizio e del relativo finanziamento. Pagano l'Atac e l'Ama solo se l'autobus rispetta le frequenze stabilite e la spazzatura della strada è davvero effettuata, perché rappresentano i diritti dei cittadini e non le prerogative dell'azionista. Si crea una forza magnetica a favore dei cittadini che tende a sottrarre le aziende all'influenza corporativa di dirigenti incapaci, sindacalisti consociativi e politici in cerca di preferenze. Spetta poi alla Regione come azionista decidere sugli assetti delle aziende e vigilare sui manager che non ottengono i risultati stabiliti nei contratti di servizio con i Comuni.

Ma non si tratta solo di modernizzare la macchina, occorre alimentare le ambizioni contenute nelle parole Regione Capitale, immaginando nuove relazioni di Roma con la sua area metropolitana e nei confronti della comunità nazionale.

La nuova istituzione dovrà essere impegnata innanzitutto a riconquistare la credibilità verso gli italiani. Avrà i poteri legislativi per governare contando sulle proprie risorse, come tutte le altre regioni: quando chiederà allo Stato qualcosa dovrà dimostrare che è nell'interesse non solo dei romani ma di tutti gli italiani.

Il patto tra lo Stato e la capitale dovrebbe riguardare innanzitutto gli investimenti per la cultura antica e contemporanea, per la scienza e le sue applicazioni, per le grandi istituzioni del sapere e della formazione. La capitale non è soltanto il luogo dei Ministeri, ma un centro di trasformazione della cultura che contribuisce al miglioramento dello spirito pubblico. Così nella storia hanno funzionato Parigi o Londra.

La nuova Regione Capitale non dovrà mai avere verso l'amministrazione centrale un atteggiamento rivendicativo. Questo, infatti, anche quando dovesse ottenere risultati positivi, nella misura in cui sottovaluta l'interesse nazionale e rinuncia al consenso delle altre città, fa male a Roma perché intacca il suo prestigio e la sua autorevolezza di capitale. Governare Roma non è una rivendicazione municipale, è una responsabilità nazionale.

Le Porte di Roma

La nuova istituzione di Roma dovrà superare lo squilibrio tra la città e la sua area regionale. Nella competizione globale non basta il municipio, è necessaria la regione. Le città europee che negli ultimi vent'anni hanno realizzato grandi balzi in avanti, come Barcellona e Monaco, hanno avuto il sostegno dei forti sistemi regionali della Catalogna e della Baviera. Roma, invece, presenta un rapporto anomalo con il territorio circostante. In nessun'altra città esiste una differenza tanto forte tra i Pil dell'area urbana e di quella regionale. Da un lato un ingolfamento di funzioni e dall'altra una carenza di opportunità.

Lo squilibrio si è aggravato negli ultimi venti anni. Con la bolla immobiliare molti cittadini, soprattutto giovani, non sono riusciti più a pagare gli alti prezzi di acquisto o di affitto e, in mancanza di politiche di edilizia pubblica abbandonate in Italia ormai da tanto tempo, sono stati costretti a trasferirsi nell'hinterland. Circa 300 mila persone hanno lasciato i quartieri interni dotati di servizi e di trasporti per andare a vivere in zone che ne erano sprovviste e nelle quali sarà molto più costoso realizzarli.

Roma ha realizzato così la sua periferia *regionale*, esportando in un'area molto più vasta la patologia territoriale che in precedenza aveva prodotto la periferia *storica* e quella *anulare*. Il processo è stato aiutato dall'attuale assetto istituzionale che frammenta i poteri urbanistici. I sindaci dell'hinterland hanno colto l'occasione della bolla immobiliare per elargire a mani basse i diritti edificatori. I piani regolatori sono stati gonfiati fino a prevedere quasi il raddoppio della popolazione dell'area metropolitana. Ai cittadini si è data l'illusione di una ricchezza

immobiliare per compensare la crisi dell'industria e l'incapacità di valorizzare le risorse culturali e ambientali. I piccoli comuni sono diventati come una sorta di zecca che stampa carta moneta sotto forma di rendita immobiliare⁴⁴. Fino allo scoppio della bolla quel sistema è apparso vincente e ha sostenuto il consenso di un forte notabilato politico legato proprio agli accordi urbanistici. La legge del Rio è stata accettata perché quel ceto politico locale conserva in toto il potere urbanistico, anche se perde la rappresentanza dell'area vasta a favore del sindaco del capoluogo.

Al contrario la Regione capitale fornirebbe le condizioni istituzionali per un progetto urbanistico degno di una metropoli europea. Non solo perché toglierebbe ai piccoli comuni la zecca immobiliare, ma soprattutto perché eliminerebbe il macigno del Comune di Roma che ha sempre bloccato intorno al Gra la trasformazione urbanistica espellendo frammenti di periferia al suo esterno. Questo è il vincolo che da trent'anni impedisce una pianificazione dell'area metropolitana romana. L'amministrazione capitolina è troppo piccola per governare i processi sociali ed economici che ormai hanno travalicato i suoi confini, ma è troppo forte politicamente per lasciare che siano gli altri livelli istituzionali a pianificare l'area vasta.

In questa asimmetria si è consumato il principale insuccesso delle nostre amministrazioni che non sono riuscite a cambiare verso – come si direbbe oggi - alla tendenza dominante nello sviluppo territoriale dell'intero secolo. Abbiamo impiegato quindici anni per disegnare un Piano Regolatore che è invecchiato prima di essere approvato, perché costretto a operare entro il confine comunale proprio mentre esplodevano i processi insediativi nell'hinterland. Ma soprattutto già vecchio perché impostato secondo la stessa logica espansiva che tanti danni ha portato in passato al paesaggio e alla struttura della città.

Non poteva essere altrimenti, poiché è basato sui residui di cubatura del piano precedente, pensato nei primi anni '60 per una città di 5 milioni di abitanti. Si è molto enfatizzato il taglio apportato alle vecchie previsioni edificatorie, operazione certamente lodevole, ma meramente quantitativa, che non ha modificato la dinamica di trasformazione urbana, poiché le cubature residue sono comunque quelle più esterne del vecchio piano del '62 e rimaste ancora inattuate. Sono state chiamate centralità ma sono solo grumi di palazzine addossate ai grandi centri commerciali, sconnesse dalla città e accessibili solo con l'automobile.

Nel nostro quindicennio quasi tutte le nuove edificazioni sono state collocate a ridosso del Gra, realizzando tanti quartieri isolati tra loro e sempre più lontani dal centro, in un territorio già devastato dall'abusivismo e privo di robuste strutture urbane. Ciò ha appesantito la vita quotidiana dei cittadini, sia di quelli che già vi abitavano sia dei nuovi venuti, e ha aumentato il pendolarismo tra una periferia sempre più lontana e i luoghi centrali di lavoro, fino a produrre l'ingorgo permanente sulle consolari. Di tutto ciò, come si è detto, si è pagato anche un prezzo politico con lo spostamento a destra dell'elettorato della periferia anulare.

Il trasporto pubblico è insieme il malato e il medico di questa patologia. Se nella pianificazione comanda la rendita immobiliare si ottengono tante monadi isolate inevitabilmente servite male e a costi elevati dai mezzi pubblici. Se invece comanda il trasporto, localizzando le nuove edificazioni nelle aree intorno alle stazioni, si ottiene una condensazione urbanistica che migliora l'accessibilità e le relazioni con il resto della città. Questo era l'approccio alternativo delle Porte di Roma⁴⁵, che rimase minoritario nella squadra di governo in occasione delle discussioni istruttorie del nuovo piano regolatore: non partire dai residui del piano del '62, anzi spostare quelle vecchie previsioni espansive, concentrandole sulle stazioni del trasporto esistenti e già in

⁴⁴ W. Tocci, "Prefazione" a M. De Gaspari, *Bolle di mattone*, Mimesis, 2013; <http://goo.gl/FVgVd8>

⁴⁵ Comune di Roma, Dipartimento della Mobilità, *Le Porte di Roma*, 1997.

costruzione, soprattutto quelle più interne allo scopo di riportare le residenze nella città consolidata. Questo sì, sarebbe stato un piano basato sulla priorità del ferro, in quanto avrebbe scelto i nodi della rete come i luoghi di più intensa trasformazione a discapito di tutti gli altri. Si doveva quindi indirizzare lo sviluppo all'interno della città dove esistono molti margini di trasformazione. Roma è infatti quasi vuota, su una superficie grande come quella di Parigi ha un terzo degli abitanti, anche se ciò è difficilmente percepibile dal senso comune a causa del disordine urbanistico che ha lasciato tante zone abbandonate e altre eccessivamente ingolfate. Bisognava operare con grandi progetti di recupero residenziale, anche demolendo parti della cattiva edilizia degli anni Cinquanta⁴⁶. Certo, sarebbe stata una trasformazione complessa, in senso tecnico e politico, ma solo questa rottura della logica espansiva novecentesca avrebbe davvero meritato l'attributo di *nuovo* piano del Duemila.

[Ancora oggi il ferro è l'unica cura possibile per l'area metropolitana.](#) Non solo per migliorare il trasporto dei pendolari, ma per organizzare diversamente le funzioni urbanistiche sulla rete regionale, in modo da ridurre il pendolarismo.

La Regione capitale ha senso solo se si pone obiettivi strutturali: superare la gerarchia tra città e hinterland, fermare la diffusione della periferia regionale, dare alla capitale una piattaforma regionale di servizi avanzati per competere a livello internazionale. Tra gli obiettivi principali c'è il recupero in chiave contemporanea della storica relazione tra la città e il mare. Negli ultimi trent'anni si è formata una galassia di insediamenti sparsi, che pur nel disordine ha ripreso una logica pianificatoria contenuta nel piano della Cometa, elaborato nel 1942 e andato perduto sotto i bombardamenti. Il paradosso è che proprio il piano inesistente è l'unico davvero attuato nell'urbanistica romana, forse perché coglieva in anticipo le tendenze profonde della speculazione. Oggi è necessario un coraggioso programma urbanistico per ripensare la Porta di Roma verso il mare con un potenziamento degli assi di trasporto e la riqualificazione dei tesori ambientali e archeologici⁴⁷.

Il primo compito della Regione capitale è la realizzazione della rete ferroviaria regionale. È l'opera più importante perché può sanare i guasti del passato e nel contempo aprire una prospettiva per il futuro. Consente di recuperare il deficit infrastrutturale accumulato in trenta anni nella conurbazione a causa della disseminazione disordinata di case, capannoni e centri commerciali. A questa paccottiglia edilizia ora bisogna dare una nervatura di trasporto su ferro che sia in grado di sostenere una profonda ristrutturazione di funzioni, un rimodellamento delle forme urbane e l'attivazione di nuove vocazioni produttive.

L'istituzione regionale oggi ha i poteri per farlo, perché può indirizzare gli investimenti della rete locale di FS e decidere sulla gestione mediante i contratti di servizio. La regione Lazio ha acquisito tali competenze ormai da quindici anni ma le giunte di destra e di sinistra hanno fatto ben poco. Paradossalmente si fece di più all'inizio degli anni Novanta da parte del Campidoglio, senza disporre di alcuna competenza amministrativa, puntando solo sulla forza politica che discendeva dalla novità dell'elezione diretta del sindaco. Si riuscì allora a ottenere un impegno del governo e dell'azienda Fs a investire sulla trasformazione delle vecchie ferrovie per farne una moderna rete regionale. In pochi anni vennero attivati i servizi e realizzate le infrastrutture su tre passanti: Fara Sabina-Fiaticino; Cesano-San Pietro e Lunghezza Tiburtina. Si ottenne una risposta formidabile con il raddoppio dei passeggeri sulla rete regionale. Proprio in virtù del risultato bisognava procedere con ulteriori investimenti e invece il programma si

⁴⁶ L. Reale, W. Tocci, "Dal caso Tor Bella Monaca alla rigenerazione di Roma est", in *Abitare la Terra*, 2011.

⁴⁷ Sul paradosso del piano inesistente: W. Tocci, *La Cometa e le sue code*, Capitulum 2, 2004. Una rassegna di analisi e progetti di riqualificazione in R. Secchi (a cura di), *Roma. Visioni dalla Coda della Cometa*, *Rassegna di Architettura e Urbanistica*, 141, 2013.

bloccò senza neppure una spiegazione. Il successo si capovolve in disagio poiché continuarono ad aumentare i cittadini che scoprivano il treno, ma i servizi non crescevano creando sovrappollamento e disagio nelle linee più frequentate. Oggi, la giunta Zingaretti ha meritoriamente rilanciato il vecchio programma ferroviario. La Regione capitale dovrebbe porsi obiettivi più ambiziosi, che sono approfonditi nell'Appendice.

Il potere delle periferie

La trasformazione degli attuali municipi in Comuni metropolitani è l'occasione per progettare un'inedita forma di governo locale. Non più come oggi l'ultimo anello della catena statale, ma il primo livello di rappresentanza dei cittadini. Il ribaltamento di legittimazione implica una diversa natura amministrativa. Non si tratta di decentrare a livello di quartiere il modello burocratico dominante, non si deve replicare in quindicesimo la macchina comunale che già non funziona al centro. Occorre immaginare un nuovo Comune metropolitano che sposti il punto di vista dalla parte dei cittadini, che ricomponga la frattura tra logica dell'amministrazione e forma di vita. Un Comune che agisca come domanda del *comune*, piuttosto che come offerta di amministrazione.

Ciò comporta un rafforzamento del potere di regolazione, ma non necessariamente della produzione dei servizi. Ci possono essere ragioni di efficacia che spingono a centralizzare o a esternalizzare la gestione, ma quello che conta è il potere del governo di prossimità di definire e controllare gli obiettivi. Come si è visto, nelle municipalizzate la separazione istituzionale tra domanda e offerta è un antidoto contro i patti corporativi aziendali. Il Comune metropolitano acquista i servizi misurando la qualità e la quantità come sono percepite dagli utenti. Spetta poi alla Regione capitale fare da azionista delle aziende e rimuovere i manager che non rispettano gli obiettivi dei contratti di servizio. Anche nel campo dell'*outsourcing* sociale, solo se il Comune organizza la domanda e i bisogni dei cittadini si può evitare che le cooperative dei servizi o i consorzi di auto recupero prendano una piega autoreferenziale. Anzi, il pubblico dovrebbe porsi anche l'obiettivo di una crescita imprenditoriale e professionale dei soggetti che producono servizi, non solo nella sicurezza sociale, ma nella gestione della cultura, degli asili, dello sport. Deve finire la pratica delle gare a massimo ribasso che soffoca la crescita di queste esperienze e le costringe a ricorrere al precariato negando la propria ragione sociale. Le gare nei servizi dovrebbero innalzare la qualità della domanda, stimolare la qualificazione del lavoro, promuovere l'innovazione dei servizi, secondo le migliori indicazioni europee sul *procurement* innovativo⁴⁸.

L'organizzazione della domanda non deve seguire per forza gli stilemi assembleari degli anni settanta, ma mettere a frutto le più avanzate esperienze di *public advocacy*: coinvolgimento della cittadinanza attiva - sia il variopinto mondo delle associazioni e del volontariato sia i singoli cittadini che oggi esprimono tramite i social network un'attenzione informata alla cosa pubblica -, inchieste e forum sulla qualità dei servizi pubblici, analisi e promozione delle risorse del territorio, sostegno alle imprese del benessere sociale, *empowerment* dei diritti.

Per svolgere tutte queste funzioni il Comune non ha tanto bisogno di funzionari amministrativi, quanto di esperti nei campi più diversi: urbanisti e architetti, economisti dell'impresa sociale, ingegneri dell'organizzazione, tecnologi della rete, blogger, operatori dei beni culturali e delle produzioni artistiche, pedagogisti e sociologi. Dovrebbe essere un'amministrazione creativa, guidata da giovani e legittimata da una forte relazione con la cittadinanza.

L'anomalia di un'istituzione che gestisce poco ma regola i processi avrebbe anche effetti positivi sulla selezione della classe politica. Verrebbero attratti giovani politici con idee innovative

⁴⁸ M. Calderini – “Una nuova generazione di politiche per l'innovazione”, in *I quaderni di Italiani europei*, n. 1, 2010. Ovviamente la qualità della domanda può funzionare solo se si crea un mercato aperto dei servizi alla persona che eviti una dipendenza esclusiva delle imprese sociali dalle commesse comunali

che si formerebbero nella soluzione di problemi di governo. Mentre si troverebbero in affanno i notabili che gestiscono la macchina per il voto di scambio. Verrebbe esaltata la dimensione politica orizzontale del Municipio che già oggi, come si è visto è l'unico contrappeso, seppure incerto e parziale, alla forma verticale del notabilato basata sulla sudditanza degli elettori.

Il Comune metropolitano deve conferire maggiore potere alle periferie. Per ribaltare l'attuale asimmetria della città che si rappresenta in centro e si trasforma in periferia. A dominare il dibattito sulle politiche cittadine è quello che accade sotto i riflettori dei media, negli stili di vita trendy, nei quartieri della classe dirigente. Ma i cambiamenti più significativi avvengono nella vita quotidiana della città che non si vede.

Qui, il buon senso popolare accoglie i migranti più serenamente di come viene raccontato dai media. Basti pensare a quante finestre sul mondo hanno aperto le badanti in tante famiglie che prima conoscevano solo il proprio quartiere.

Qui, gli spazi perdono rapidamente le vecchie funzioni produttive, lasciano vuoti come fonti di degrado, sono sostituite spesso dall'ossessiva destinazione commerciale, ma creano anche occasioni imprevedibili di riqualificazione.

Qui, la lunga crisi economica provoca nuove diseguaglianze, impoverisce fasce di ceto medio, ma suscita anche strategie di sopravvivenza che modificano stili di vita e di consumo.

Sono solo esempi di processi latenti dotati di una chimica endogena che può portare ad esiti diversi, sia di inevitabile degrado sia di possibile riforma. Sfuggono alle semplificazioni della politica mediatizzata, che infatti non li vede oppure li spiana con strumenti normativi ed emergenziali. Per trarne gli aspetti positivi ci vuole un governo di prossimità che faccia da catalizzatore delle energie più innovative.

Ma il governo di prossimità si trova sempre su un crinale, da un lato rischia di essere funzionale ai diversi interessi e dall'altro esalta la forza comune dei diversi attori sociali. Come si è visto, i consorzi di autorecupero fallirono in gran parte perché rimasero imprigionati nella ristretta filiera dei professionisti del condono ma non vollero o non poterono attivare la cittadinanza nel riscatto della borgata.

Il riconoscimento dei luoghi come esperienza collettiva è il primo passo di una politica pubblica capace di mobilitare gli attori sociali. Facemmo questa esperienza con il movimento delle *Centopiazze* e poi con le *Feste di cortile* negli anni Duemila. Furono momenti ricchi di intuizioni progettuali e di partecipazione dei cittadini alle soluzioni di governo. Poteva sembrare un lusso promuovere in periferia, pur in presenza di tanti problemi, un intervento che non rispondeva a nessuna funzione particolare e proprio per questo consentiva la libera espressione delle più diverse funzioni. La piazza come luogo di relazione, come racconto di una comunità, come occasione di trasformazione. Il ricordo più bello di quelle esperienze è lo stupore dei cittadini. Lo spazio pubblico recuperato o addirittura inventato suscitava la fantasia su come poteva migliorare il quartiere e l'intera città. Tutti gli altri problemi permanevano ma sembravano più facili da risolvere. Prendeva fiducia lo sguardo verso il futuro a partire da uno spazio dedicato all'uso quotidiano. Le persone diventavano più esigenti verso il Comune ma anche tra di loro nella cura del bene comune.

Lo stupore è la forza segreta di un governo di prossimità, perché non soddisfa un bisogno già dato, ma sollecita l'immaginazione del cambiamento. Il cittadino che si stupisce partecipa alla vita pubblica come il bambino che gioca immaginando il castello del principe⁴⁹. Nel

⁴⁹ Di solito, queste esperienze ludiche sono accompagnate dal mormorio del tipo "facciamo che io ero il principe..". Il *come se* lega il gesto concreto sulla sabbia o sulla tenda con una storia che attribuisce significati a quegli oggetti. Così nella fruizione di un nuovo spazio pubblico il cittadino avverte il *come se* delle

riconoscimento dei luoghi il cittadino diventa il soggetto parlante delle politiche. Senza riconoscimento prevalgono invece le narrazioni verticali dell'amministratore o del demagogo. Il primo spiega la realtà con le norme e il secondo elude la realtà con le promesse irrealizzabili.

Tutti parlano di riforme, mancano i parlanti delle riforme. Le cose da fare sembrano già scritte nell'agenda *mainstream* che viene imposta dall'alto. Ma il vero cambiamento nasce quando i cittadini diventano protagonisti. Come nei giochi linguistici i parlanti non sono esecutori delle regole, ma soggetti attivi delle regole.

Nella società della conoscenza il luogo del riconoscimento è la scuola. L'idea delle *Centopiazze* andrebbe ripresa oggi in forma nuova con le *Centoscuole* aperte giorno e sera. Non solo per istruire, ma per liberare la socialità e l'espressività dei ragazzi, utilizzando i registri formali e informali, i linguaggi consolidati e quelli emergenti, i saperi astratti e pratici. Dovrebbero essere laboratori di sperimentazione di nuove esperienze didattiche all'altezza della transizione cognitiva che stiamo vivendo; luoghi della vita per tutte le età, dal rafforzamento del ciclo dell'infanzia da zero a sei anni, fino all'educazione degli adulti e alla memoria degli anziani. Le scuole aperte dovrebbero diventare le piazze della conoscenza, il centro pulsante dei quartieri, per l'apprendimento sociale dei saperi ambientali, della ricchezza multietnica, delle mutazioni del lavoro, dello scambio tra generazioni.

Di questo rango dovrebbero essere le politiche di competenza del Comune metropolitano. Non più un ufficio decentrato del Campidoglio, ma una nuova istituzione che inventa politiche di riconoscimento, che dà la parola a chi non ce l'ha, che conferisce potere alle periferie della città.

Il cozzo delle idee

La formazione è la sfida per il futuro. Nel secolo che viene, le multinazionali non saranno più le case automobilistiche o le sette sorelle, ma le grandi università che esportano in tutto il mondo i propri modelli formativi. Le nuove tecnologie dell'*e-learning* offrono ai giovani in ogni parte del mondo la possibilità di seguire le lezioni dei più rinomati atenei. È già iniziata una concorrenza tra Harvard e Stanford, ma si apprestano a rispondere anche le emergenti università asiatiche. Certo non possiamo competere a questi livelli, ma nella globalizzazione dell'apprendimento vengono valorizzate anche le nicchie formative legate a determinati luoghi. Roma è un deposito di saperi sedimentati che possono fare la differenza. Occorre la consapevolezza che la capitale può diventare un centro di formazione specializzato a livello mondiale. Può attrarre giovani dai paesi più lontani che vengono ad apprendere saperi e competenze non facilmente disponibili in altre città. Quando poi torneranno nei paesi d'origine quegli stessi giovani diventeranno ambasciatori della città, favorendo la crescita di relazioni internazionali che potranno dare luogo a ulteriori scambi culturali e anche economici.

D'altro canto questa *policy* non è un *optional* ma risponde a una stringente necessità. Oggi, le città che dimostrano maggiori capacità innovative sono quelle che attraggono la gioventù, come dimostra Berlino. Al contrario, se c'è un dato che più di altri in questo momento esprime la difficoltà di Roma è proprio la fuga dei giovani per motivi di lavoro, più alta rispetto alla

politiche pubbliche, compie un'esperienza che racconta unastoria nuova per l'intera città. Questo frammento narrativo si combina con quello di altri cittadini, fino a creare un senso comune. Come nel *mormorio ludico* dei bambini, qui si fa sentire una sorta di *mormorio sociale*, definito da Michel de Certeau la forma narrativa che accompagna *L'invenzione del quotidiano*, di Michel de Certeau, Edizioni Lavoro, Roma, 2005, p.25.

media nazionale⁵⁰. Se non si inverte questa tendenza, tutti i discorsi sul futuro rischiano di diventare vacui. L'interesse delle nuove generazioni è insieme causa ed effetto di un diverso modello di funzionamento della città. Solo se si offrono certe opportunità si possono attrarre le nuove generazioni, la cui presenza è fonte di ulteriori occasioni di cambiamento. Si tratta di un tipico processo che si autoalimenta una volta che sono state create le condizioni di innesco.

La Regione capitale, dotata di specifiche competenze nel settore, dovrebbe altresì elaborare una strategia di posizionamento nel mercato mondiale della formazione, partendo da una ricognizione delle potenzialità ancora inesprese. È evidente l'interesse in alcuni campi, che sono indicati di seguito a titolo esemplificativo.

Nel restauro e nella tutela esistono enti pubblici di grande prestigio: l'Istituto centrale per il restauro (ICR), l'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario, la Scuola dell'Archivio di Stato. Nonostante l'alta qualità dell'offerta, sono solo alcune centinaia gli studenti che si formano ogni anno e questo a causa di una cronica penuria di risorse. Se ci fosse un forte investimento sulle strutture già oggi esistenti si potrebbero attrarre migliaia di studenti da ogni parte del mondo e potenziare attività di formazione all'estero, come fa già meritoriamente l'ICR. Oggi i paesi emergenti investono nei rispettivi patrimoni culturali, portando a livelli inusitati la domanda di competenze e di saperi. Il testo base utilizzato in tutto il mondo è ancora *Teoria del Restauro* di Cesare Brandi, a conferma di quanto sia importante il riferimento culturale italiano. Se da Roma partisse una nuova proposta di formazione nei beni culturali, essa troverebbe un mercato mondiale in forte crescita.

Nel settore degli archivi la tutela fa i conti con la rivoluzione tecnologica della digitalizzazione. È una transizione epocale, come quella dell'invenzione della stampa. Roma sembra subirla, senza coglierne le opportunità, pur essendo una delle città più cariche di memoria al mondo. Il Ministero ha autorizzato Google a mettere in rete i libri della Biblioteca Nazionale ma non ha saputo neppure immaginare un ruolo attivo delle nostre istituzioni. Eppure la digitalizzazione potrebbe diventare l'occasione per promuovere una filiera di formazione, di ricerca e impresa, creando lavoro per i filologi, i paleografi, gli archivisti, insieme agli informatici, agli economisti, ai giuristi e agli esperti dell'*open access*.

Le arti visive e l'architettura hanno a disposizione l'intera città come libro di testo per una didattica unica al mondo. È un'opportunità coltivata da secoli che tende a crescere nella globalizzazione⁵¹. Sono presenti università e accademie internazionali che organizzano corsi sull'arte e la città, alcune di grande prestigio come Villa Medici o l'American Academy, la Biblioteca Hertziana, i diversi istituti e scuole archeologiche prestigiose, come l'Istituto archeologico germanico (DAI), e ancora la British School, l'École Française. Si è registrato un forte incremento di iscrizioni di giovani cinesi all'Accademia di Belle Arti di via di Ripetta, ma sono stati rimandati in patria perché non sapevano l'italiano!⁵² Si può capire che l'Accademia non abbia i mezzi, ma la città dovrebbe essere organizzata per accogliere richieste di

⁵⁰ La percentuale di famiglie con almeno un componente che vive all'estero è 11.5% a Roma, rispetto a 8.1% nelle città italiane. I romani che andrebbero a vivere altrove: 40.8 a Roma e 37.8 nelle aree urbane. Rapporto RUR, "Un'agenda urbana per Roma", luglio 2013, pagg.38-40. Ringrazio Giuseppe Roma per la segnalazione del rapporto.

⁵¹ G. Pullara, "Quando il giovane Louis Khan venne a studiare al Gianicolo", *Corriere della Sera* 8-2-2015. È stata ritrovata una lettera del grande architetto che nel 1953, quando già insegnava a Yale, chiese all'American Academy di essere ospitato a Roma: "Credo che vivere nell'ambiente delle grandiose opere del passato potrebbe stimolare al meglio le mie opinioni". Il suo esempio fu seguito da altri architetti di scuola americana: Bob Venturi, Michael Graves, Nath Owings.

⁵² M. Bucci, "Accademia Belle Arti, l'assalto dei cinesi, non parlano l'italiano lezioni nel caos", *La Repubblica*, 26-11-2014 : <http://goo.gl/kvo8T4>

questo tipo e per promuoverle su grande scala.

È evidente la separazione del sistema-città rispetto alla presenza delle agenzie delle Nazioni Unite. In particolare, le sedi centrali del polo della sicurezza alimentare (FAO, WFP, IFAD) e poi le sedi locali di UNHCR per i rifugiati, UNDESA per la cooperazione, Banca Mondiale per gli investimenti, UNIDO per la cooperazione tecnologica, ecc.; sono luoghi preziosi di conoscenze e di relazioni internazionali che potrebbero avere anche una ricaduta positiva sulla città, se vi fosse in proposito una specifica attenzione del governo locale.

Non bisogna dimenticare che Roma è un grande centro di insegnamento della cultura delle religioni monoteistiche, con presenze significative nel Tempio ebraico e nella Moschea mussulmana, ma soprattutto nelle facoltà e nei seminari cattolici, tutti a livelli di eccellenza mondiale. Ogni anno migliaia di religiosi, dopo aver completato gli studi, tornano nei paesi d'origine. Se il governo locale curasse i rapporti con queste istituzioni formative, quegli studiosi potrebbero diventare i referenti della città nelle parti più lontane del globo.

Il saper fare moderno presenta altre occasioni purtroppo trascurate. Il patrimonio dei mestieri del cinema è stato dilapidato, ma forse si può fare ancora qualcosa per rinnovarlo. Gli studi di Cinecittà dovrebbero essere sottratti alle manovre immobiliari che li hanno condotti al degrado. Potrebbero diventare un luogo di ricerca e di formazione sulla transizione digitale dell'arte audiovisiva e cinematografica.

Anche il "sampietrino" potrebbe diventare occasione di formazione. Invece di venderlo come souvenir si dovrebbe ripristinare l'insegnamento dell'antico mestiere che ne curava la messa in opera. Ne trarrebbero vantaggio anche le strade cittadine. La tecnologia tradizionale, quando viene applicata da artigiani qualificati, offre una qualità e una durata di gran lunga superiori rispetto alle usuali pratiche di asfaltatura. I difetti che vengono attribuiti al sampietrino derivano solo da una mancanza di professionalità nella posa, purtroppo causata dalla fine della trasmissione generazionale di un'arte tipicamente romana.

Certo, queste nicchie - e tante altre da individuare - non vivono da sole, hanno bisogno del sistema dei grandi atenei e degli enti di ricerca. A Roma c'è già una concentrazione di ricerca e alta formazione tra le più importanti in Europa. Spesso lo dimentichiamo perché guardiamo solo ai difetti, che pure esistono e sono stati aggravati dalle politiche nazionali. La proiezione internazionale delle università - innanzitutto La Sapienza, ma in certe discipline anche Roma Tre e Tor Vergata - è asimmetrica, forte nella ricerca scientifica ma debole nell'attrazione degli studenti stranieri. Questa potrebbe aumentare dieci volte, e c'è già una tendenza alla crescita, ma non è un problema che possono risolvere da soli gli atenei. Ci vorrebbe una politica cittadina per creare un grande polo internazionale di alta formazione dei giovani. Si dovrebbe potenziare il welfare degli studenti, italiani e stranieri, in termini di residenze, strumenti didattici e incentivi per i servizi urbani, portando ad alto livello il diritto allo studio, come è nelle competenze della Regione capitale. Ma soprattutto si deve creare un "clima urbano" favorevole all'innovazione, promuovendo i luoghi aperti alla libera espressione artistica e culturale e mettendo a disposizione servizi di sostegno alle start-up e alla sperimentazione sociale.

Si fatica a vedere Roma come città della scienza. Lo stereotipo levantino è tanto forte nell'immaginario collettivo da oscurare la sua ricchezza scientifica⁵³. Non si è saputo dai media, ad esempio, che gli strumenti portati dalla spedizione Rosetta nello spazio galattico sono stati realizzati nei laboratori romani. Il grande patrimonio di ricerca delle università e degli Enti nazionali - CNR, Infn, Inaf, Enea, Ispra, ecc - e dell'industria spaziale risiede in città senza sviluppare con essa relazioni significative. In particolare l'Enea potrebbe offrire professionalità

⁵³ W. Tocci, *Il Talento di Roma*, in *Politica della scienza?*, Ediesse, Roma, 2008.

sperimentate per lo sviluppo di una strategia cittadina sul risparmio energetico e sulle fonti rinnovabili. L'agenzia regionale LazioInnova, costituita recentemente da Zingaretti, può dare un contributo mirato soprattutto all'innovazione connessa con i progetti europei, nell'attuazione dei quali la giunta regionale ha compiuto un salto in avanti.

La Regione capitale avrebbe le competenze legislative e amministrative, non disponibili oggi nel Comune, per creare un ponte tra produzione della conoscenza, creazione di lavoro qualificato, cultura diffusa e qualità dell'organizzazione urbana. Qui è uno snodo cruciale per il futuro di Roma: saper coniugare il nesso tra conoscenza e processi di trasformazione. Nel contemporaneo non si governa la città se non si coltivano le competenze della città, proprio come fa l'agricoltore con i suoi alberi: li pianta nel terreno, ne aiuta la crescita, innesta nuove specie e apre il campo ai venti lontani che portano spore di biodiversità.

L'innovazione di cui tanto si parla non è questione solo di tecnologie, ma soprattutto di creatività, intesa come processo sociale che favorisce la produzione dei saperi e delle arti, l'invenzione di nuovi prodotti, l'elaborazione di nuovi stili di vita, condivisione di conoscenze, contaminazione tra le differenze, ricambio generazionale, mobilità nella scala sociale ecc.⁵⁴

L'innovazione è un vettore composto dal salto cognitivo e dalla qualità della cittadinanza. C'è bisogno di innovazione sociale quando si trasforma la città esistente: per la sua espansione basterebbe ancora la vecchia cultura della pianificazione. Si tratta di inventare funzioni nuove e di ridisegnare luoghi già segnati dai vecchi usi. È quasi un gioco *gestaltico* che aiuta a vedere le cose in modo totalmente diverso. Sarebbe una grande occasione, ad esempio, creare un giardino pensile sul tratto di Tangenziale che è diventato inutile dopo i lavori alla stazione Tiburtina, come pure promuovere nei quartieri l'inventiva sociale sul riuso di piccoli spazi, quali ad esempio i distributori di benzina abbandonati e incrementare la cura degli orti sociali urbani. Sono tutte esperienze del *come se* che attivano i parlanti in un gioco linguistico urbano⁵⁵.

L'ingegno deve essere applicato all'organizzazione della vita collettiva. Siamo pieni di "diavolerie" tecnologiche a casa e in ufficio, ma nello spazio pubblico prevalgono sistemi obsoleti. La città è anche un'enorme banca dati che dovrebbe essere accessibile come i suoi luoghi. Si tratta di una conoscenza non solo utilizzata, ma anche alimentata dai cittadini: è bastato che prendesse piede sulla Rete quel gioco sulle vecchie foto di famiglia per ottenere un grande archivio di immagini sulla trasformazione urbana. Nei prossimi anni sarà decisivo questo software urbano, come insieme di *open data*, di servizi, di modi d'uso dello spazio, per la transizione alla città digitale.

A volte succede che l'idea più innovativa riprenda, anche senza saperlo, un'intuizione più antica di cui si era persa la memoria. Il progetto di Roma fondato sulla conoscenza ha un precedente storico autorevolissimo nel programma di Quintino Sella che voleva fare della nuova capitale il luogo del "cozzo delle idee", come grande centro di università, di accademie e di strutture di produzione del sapere moderno. C'erano in lui e in tutta la classe dirigente della Destra storica un'illusione positivista, un primato dell'aristocrazia intellettuale e la preoccupazione di evitare alla città un destino industriale che avrebbe portato alle rivolte della Comune di Parigi. Ma nessun altro uomo di governo ha pensato con tale ambizione il destino della città. La tendenza elitaria di quel progetto oggi può essere superata proprio dalla società della conoscenza. Il cozzo delle idee ai tempi nostri si sviluppa con la diffusione delle competenze, con il meticcio dei saperi, nella creatività delle reti, nell'economia della condivisione, nell'accesso ai beni comuni.

⁵⁴ Un esempio positivo di queste politiche è stato il progetto Enzimi volto a promuovere la produzione artistica dei giovani, una delle iniziative migliori dell'assessore Fiorella Farinelli e forse tra le più dimenticate.

⁵⁵ A. Saggio, "Urbanvoids. Territori metropolitani", in P. Allegrezza (a cura di), *Per Roma. La sinistra e il governo della capitale. idee per un progetto possibile*, Scriptaweb, Napoli, 2011

Allo studio del progetto di Sella dedicò gli ultimi mesi di vita Italo Insolera. Nella sua mai conclusa ricerca sulla storia moderna di Roma trovava nel grande statista piemontese l'incipit smarrito che proprio oggi si può riscoprire⁵⁶.

La città del lavoro

Si può creare lavoro migliorando l'organizzazione della vita urbana. Perché nella società della conoscenza l'ambiente urbano diventa immediatamente fattore produttivo, non solo in quanto luogo di formazione del capitale umano, ma anche come fabbrica dell'immateriale⁵⁷. La complessità dell'organizzazione metropolitana rende necessari nuovi servizi di interesse collettivo anche se erogati da soggetti privati. Il lavoro diventa un catalizzatore nel circuito di valorizzazione della città. Ha un forte impatto sulla qualità dei servizi e questi a loro volta rendono il sistema urbano più attrattivo di nuove opportunità occupazionali.

La città del lavoro è il tema per una nuova sinistra di governo. Si dovranno individuare politiche pubbliche capaci di creare lavoro realizzando nuovi servizi urbani. Con l'avvertenza però che non tutti potranno pesare sulla spesa pubblica. La Regione capitale dovrà svolgere una funzione regolativa, creando le condizioni e le convenienze che consentano ai privati di investire su obiettivi e servizi di interesse collettivo. D'altronde, il sistema delle imprese dovrebbe essere interessato alla nascita di nuovi mercati di beni collettivi, visto che ormai si vanno saturando quelli dei beni di consumo individuali e anzi molti settori presentano un surplus di capacità produttiva rispetto alla domanda. Non si andrà molto lontano con un'economia che punta a vendere automobili per l'uso individuale, ma si può creare lavoro, invece, producendo servizi di interesse collettivo, ad esempio, l'infomobilità, il *car-sharing*, il *mobility manager*, la logistica, i servizi a domanda debole, i sistemi non inquinanti, il trasporto scolastico e quello per anziani, i servizi turistici. C'è una nuova sensibilità dei romani verso i servizi innovativi di mobilità, a giudicare dalla pronta risposta all'offerta messa in campo recentemente da imprese di *car-sharing*⁵⁸.

Ci sono quasi due milioni di automobili che rimangono parcheggiate nella maggior parte della giornata; per fortuna solo un 10% è in circolazione ogni ora, altrimenti sarebbe la paralisi. È uno spreco enorme di capitale privato che occupa permanentemente lo spazio pubblico. Le tecnologie consentono di usarlo meglio e di ridurlo. I cittadini che si muovono su percorsi comuni possono mettersi in contatto agevolmente con un *app* e condividere l'automobile. Lo stesso Taxi è ormai un servizio obsoleto che andrà in disuso come la carrozza a cavalli. Basterà un *sms* o un *tweet* per prenotare un mezzo che passa dove mi trovo in un certo momento per condurmi insieme ad altri alla comune destinazione. Oggi esiste solo un'autoproduzione familiare di servizi di trasporto di solito gestita dalle donne per i bambini, gli anziani e i disabili. Ma potrebbe nascere a larga scala una filiera produttiva di servizi ai cittadini. L'attuale imprenditoria dei trasporti non ha la cultura per compiere il salto di qualità. Si dovrebbe promuovere una nuova imprenditoria capace di fare marketing sociale e di convincere tanti cittadini sulla bontà dei nuovi servizi, come accadde nei primi anni Novanta nella telefonia mobile. Proprio noi romani che siamo più affaticati dal traffico potremmo capovolgere il male in bene. D'altro canto se lo guardiamo come un mercato, certo è difficile pensare che vada in recessione.

⁵⁶ W. Tocci, Ricordo di Italo Insolera, *L'Unità* del 28-8-2012: <http://goo.gl/gYFW6b>

⁵⁷ Ho analizzato queste tendenze nel saggio *Le città nel futuro dell'Italia*, in W. Tocci, *Politica della scienza?*, Ediesse, Roma, 2008: <http://goo.gl/G6jRMA>

⁵⁸ Sul *car-sharing* a Roma: <http://goo.gl/JDRLIU>

La riconversione ecologica della città può essere un campo di crescita dell'occupazione. Tutta la struttura urbana che abbiamo ereditato dal secolo passato è basata su una folle dispersione di energia, nei modi di costruzione, negli spostamenti, in ciò che consumiamo e nei rifiuti che abbandoniamo. Si possono generare convenienze private nell'investire a favore dell'interesse pubblico. Cento anni di speculazione edilizia hanno prodotto guasti urbanistici e bassa qualità edilizia, ma paradossalmente oggi questi disastri potrebbero diventare l'occasione per una nuova economia del recupero urbano.

Un altro campo di innovazione è costituito dai servizi alla persona. La cura degli anziani, la prevenzione delle malattie, il benessere fisico, l'accoglienza e l'integrazione delle persone in difficoltà sono obiettivi da raggiungere promuovendo un'economia della cooperazione sociale che può integrarsi con le politiche pubbliche.

Tutte queste innovazioni non sono un *bricolage* aggiuntivo al vecchio modello di sviluppo che ha portato alla crisi, ma preludono al suo superamento. Negli anni Novanta i successi della produzione e i fasti del consumo si manifestavano nel *glamour* della vita urbana, anche se facevano parte di catene del valore esterne e ormai pienamente globalizzate. Oggi, la crisi è sia sul lato della domanda che dell'offerta, ma proprio per questo può venire utile il contributo di una circuitazione tra produzione e consumo interna all'economia cittadina. La "via sussidiaria", come la chiama Giulio Sapelli, "ossia endogena, che si fondi sulle risorse sia locali sia attraibili dall'internazionale al locale"⁵⁹. Dalla cura dei servizi urbani possono venire nuovi stimoli a coniugare sviluppo economico e civile.

Ma il cambio di verso nell'economia della città non si può ottenere con gli strumenti oggi disponibili nelle amministrazioni comunali, né bastano certo gli incentivi e le norme. La Regione capitale deve disporre di catalizzatori dei processi che può trovare solo nella politica delle *utilities* e dei demani pubblici.

Occorre un ripensamento delle politiche dei servizi pubblici seguite nell'ultimo ventennio. Le amministrazioni comunali hanno gestito le aziende facendo più il mestiere di proprietario degli *asset* che quello del regolatore della qualità dei servizi. A questa autoreferenzialità dei Comuni ha corrisposto la difesa corporativa degli apparati interni ben protetti dalla forma politica notabile. Così le aziende municipali sono state finalizzate a logiche monopolistiche del tutto estranee alla cura della vita urbana.

Torna quindi d'attualità la lezione di Giovanni Montemartini, il quale prima di realizzare la municipalizzazione dei servizi nella capitale ne elaborò la teoria in un pioneristico saggio sull'argomento⁶⁰. Il grande riformista pavese-romano la giustificò con lo stesso argomento concorrenziale che oggi usiamo per smantellarla. Aveva infatti di fronte la catastrofica gestione dei servizi pubblici da parte dei grandi gruppi finanziari di fine Ottocento e proponeva di trovare un nuovo rapporto tra la dignità del lavoro e la qualità della vita urbana.

In condizioni del tutto diverse si tratta di ripensare il ruolo di aziende come Acea, Ama, e Atac, non solo per gestire bene i servizi affidati ma per promuovere nuove filiere produttive nel risparmio energetico e nella mobilità sostenibile. Certo, oggi non sarebbero in grado di farlo, andrebbero rivoltate come un guanto per eliminare le inefficienze e per acquisire il mestiere di regolazione dei processi. D'altro canto, una politica a larga scala di *green economy* rimane una mera perorazione se l'amministrazione non dispone di moderne aziende in grado di

⁵⁹ G. Sapelli, "Milano tra storia e futuro nella terra di mezzo", *Dialoghi internazionali. Le città nel mondo*, n. 18, 2012.

⁶⁰ G. Montemartini – *Municipalizzazione dei pubblici servizi* – Società Editrice Libreria, Milano, 1902. Si veda la riattualizzazione che ne propone Giulio Sapelli, in *Comunità e mercato*, Rubettino, 1996.

organizzare le innovazioni produttive. Anche qui viene un suggerimento dal passato. L'Acea non ha solo erogato i servizi idrici ed elettrici; ai tempi di Petroselli fu utilizzata come una potente tecnostuttura per realizzare il gigantesco piano di recupero delle borgate romane. Una classe di tecnici di altissimo profilo professionale, tra i migliori ingegneri delle reti idriche allora in Italia, seppe realizzare una politica integrata per la città sulla base di una forte volontà politica⁶¹. La stessa azienda oggi, con opportune innovazioni, dovrebbe essere indirizzata verso la riconversione ecologica della struttura urbana.

Nel campo degli immobili pubblici, anche a seguito della mala gestione portata alla luce recentemente, sembra ineluttabile la privatizzazione, ma il rimedio è peggiore del male. Non si deve aggirare il problema con la vendita, bisogna organizzare una gestione efficiente dei beni⁶².

A Roma la questione presenta una dimensione considerevole. In più di un secolo lo Stato ha lasciato un'ampia impronta fisica con i suoi edifici, impianti, aziende, terreni, aree di servizio. Gran parte delle funzioni che vi si svolgevano sono ormai diventate obsolete a seguito del cambiamento tecnologico e del ridimensionamento della funzione statale. Le caserme, le aree ferroviarie, le strutture industriali pubbliche sono interessate da operazioni di dismissione.

Gli spazi che si liberano possono costituire occasioni per le politiche pubbliche proposte nei capitoli precedenti. Ad esempio, riportare le residenze di giovani coppie e di persone a basso reddito nell'area centrale fermando l'espansione nell'agro, offrire luoghi di produzione alle nuove imprese della città del lavoro, creare spazi per l'innovazione dei servizi del buon vivere urbano, sostenere il progetto del polo formativo mondiale migliorando le strutture didattiche e di accoglienza dei giovani, ecc. Questi processi che ribaltano la logica dominante non possono essere attivati con gli strumenti ordinari dell'amministrazione, ormai indeboliti e ridotti solo alle norme e agli incentivi fiscali. Solo giocando gli *asset* patrimoniali pubblici si possono creare condizioni di innesco e imprevedibili convenienze per la crescita di nuove filiere produttive. Se gestite con efficienza le modalità di riuso possono portare un beneficio di gran lunga maggiore rispetto alla vendita dissennata a favore degli speculatori - e in una certa misura anche degli inquilini - che hanno incamerato rilevanti rendite comprando a poco e rivendendo a molto. Di solito la privatizzazione è giustificata dalla necessità di sanare i conti, ma se si facesse un bilancio allargato si potrebbe dimostrare che una gestione oculata dei beni aiuta molto di più la crescita dell'economia cittadina, invece di regalare surplus immeritati agli intermediari finanziari.

Inoltre, i demani possono risolvere il vecchio problema della mancanza di concorrenza nella trasformazione urbanistica. Quando un'amministrazione autorizza un piano urbanistico, infatti, è costretta a discutere la qualità dell'intervento con un solo operatore che, avendo comprato l'area, ha acquisito una posizione monopolistica. Paradossalmente il pubblico rinuncia a dirigere il processo anche quando ha in mano la proprietà. Infatti, nel caso degli immobili pubblici, di solito, si procede a una vendita all'asta che ricostituisce il monopolio privato prima di procedere alla trasformazione delle zone interessate. Invece, la proprietà pubblica da alienare potrebbe costituire l'*asset* di una trasformazione più ampia da attuare mediante una gara internazionale, sulla base di una pianificazione urbanistica libera dal condizionamento delle lobbies immobiliari. In questo modo si crea una concorrenza tra diversi operatori che consente al pubblico di massimizzare l'interesse generale. Ad esempio, si sceglierà il soggetto che storna all'amministrazione la quota maggiore di rendita immobiliare, che calмира i canoni di locazione, che realizza più infrastrutture, che propone la migliore qualità urbana. Di questo approccio a via

⁶¹ S. Battilossi, *Acea di Roma 1909-2000. Da azienda municipale a gruppo multiservizi*, Angeli, Milano, 2001.

⁶² Nella gestione dei patrimoni pubblici il nostro quindicennio non è riuscito ad apportare un cambiamento sostanziale, anzi è forse uno dei suoi principali insuccessi.

Giustiniano Imperatore si è realizzata una sperimentazione molto efficace, purtroppo rimasta isolata⁶³.

Le gare sulle aree pubbliche servirebbero anche a testare in via concorrenziale alcuni parametri che oggi vengono definiti arbitrariamente nei rapporti con i privati: gli oneri concessori, la quota di rendita da socializzare, il valore delle aree da espropriare ecc. Più in generale la concorrenza avrebbe effetti benefici anche sulla qualità dell'imprenditoria, favorendo lo sviluppo di operatori che realizzano profitti per la qualità e l'efficienza del processo industriale della costruzione, invece che incamerare rendite nei giochi a monopoli sugli immobili.

La politica dei demani oggi è preclusa a causa di una grave perdita di sovranità dell'amministrazione cittadina. Le dismissioni sono appaltate dallo Stato alla Cassa Depositi e Prestiti che opera come un'agenzia immobiliare privata pur gestendo beni pubblici. Niente di nuovo, è la riproposizione della funzione ambigua che negli anni Ottanta era svolta dall'Italstat⁶⁴. Il Comune deve faticare sette camicie per ottenere dalla Cassa i margini per la cura di quegli interessi pubblici che invece dovrebbero essere al primo posto nell'utilizzazione di beni realizzati a suo tempo con i soldi dei cittadini⁶⁵. Qui si gioca una partita decisiva nel rapporto tra la città e lo Stato.

Oggi il Comune chiede cose minimali come il rimborso degli straordinari dei vigili, ma la Regione capitale dovrà chiedere la piena sovranità nella gestione dei beni pubblici. Negli accordi che porteranno a istituire la speciale istituzione regionale si dovrà ottenere l'esclusiva competenza demaniale. Dopo quasi 150 anni è arrivato il momento di modificare l'impronta fisica che lo Stato ha impresso sulla città, affidandone la rielaborazione urbanistica e funzionale al governo della capitale. È anche l'occasione per risolvere l'anomalia di un quartiere come l'Eur che è gestito direttamente dallo Stato, come non succede in nessun paese europeo⁶⁶. Alla Regione capitale deve essere affidata la gestione del più importante polo terziario della città. Mentre i palazzi che ospitano i musei e gli archivi devono essere trasferiti al Ministero dei Beni culturali che potrà risparmiare i soldi degli affitti.

⁶³ Sulla base di un progetto comunale si è bandito un appalto-concorso tra operatori per ricostruire gli alloggi pericolanti dei cittadini, realizzando nuove case e migliorando tutti i servizi del quartiere. L'operatore che ha vinto con l'offerta più vantaggiosa per la qualità urbana ha ottenuto in cambio i suoli comunali e ha stipulato accordi privati con i 300 proprietari. Per una descrizione dell'esperienza si veda *Edilizia e Territorio*, n. 37 del 2005.

⁶⁴ Oltre alla struttura simile all'Italstat è tornato con la legge obiettivo anche il vecchio appalto in concessione; quindi, possiamo considerare conclusa la restaurazione del Kombinat (l'agglomerato aziendale del modello sovietico) come sistema di governo che fece la fortuna della classe politica e imprenditoriale di Tangentopoli. Rinvio al mio *Roma che ne facciamo*, op. cit.

⁶⁵ Si può sostenere che l'interesse pubblico sia rispettato devolvendo il prezzo della vendita al ripiano del debito statale. Ma se questa operazione, anche ammesso che le poco trasparenti transazioni non regalino porzioni di rendita ai privati, è ottenuta penalizzando gli standard urbanistici si produce inevitabilmente un danno alla qualità dei tessuti urbani. All'apparente ripiano del debito finanziario corrisponde la formazione di un invisibile debito infrastrutturale.

⁶⁶ La società statale è scampata a tutte le cancellazioni di enti inutili perché gode delle protezioni dei burocrati del ministero dell'Economia, i quali alla faccia del rigore della spesa, prima hanno nominato alla presidenza Riccardo Mancini - il cassiere della corrente di Alemanno - e poi per saldare i debiti hanno avuto la brillante idea di vendere i palazzi che ospitano importanti musei nazionali e la sede dell'Archivio centrale dello Stato.

Dopo la città coloniale

Il vecchio modello di crescita utilizzava il sistema urbano come mezzo per creare valore nel mercato. La nuova economia urbana assume la città come scopo per trattenere il valore nella sua vita quotidiana. È un cambio di prospettiva, dalla città *in sé* alla città *per sé*⁶⁷.

Compiere il salto nell'economia della cura comporta una forte volontà politica. Se invece non si fa nulla, l'acqua va dove trova la strada già spianata dalla vecchia logica verso una sicura decadenza. In futuro non saranno più disponibili i vecchi motori, né la spesa pubblica, né la rendita immobiliare, né il consumismo omologato. Proprio la mancanza delle vecchie soluzioni è l'unico stimolo a cercarne di nuove. Tra vecchio e nuovo l'alternativa diventa stringente. Tra conformismo e innovazione si apre un bivio senza scorciatoie.

Alla fine però sorge la domanda cruciale: quale politica è in grado di darsi compiti di tale portata? Non vorrei sembrare ingeneroso con il lettore che è arrivato indenne fino a questa pagina, ma non credo di poter dare una risposta. Non posso andare oltre il modesto consiglio di curare i mali della politica chiamandola alla responsabilità di una strategia di governo. Abbiamo visto all'inizio che la forma notabile ha preso il sopravvento quando è venuta meno la progettualità dei sindaci.

E' arrivato il momento di spiegare il titolo e il sottotitolo. "Note sulla politica romana" indica che questo è un saggio irrisolto, perché non riesce alla fine a indicare una convincente soluzione politica, si limita a mettere a disposizione gli appunti per una discussione più ampia. Uscire dalla crisi politica è un compito collettivo che deve essere ancora pensato e organizzato. Nel titolo "Non si piange su una città coloniale" c'è un'esortazione a non farsi irretire dalla gravità dei fatti di oggi.

Bisogna trovare le forze per combattere la sfiducia. Non si deve perdere il gusto di immaginare che le cose possano andare diversamente. Non si deve rinunciare a porre mete ambiziose per il governo di Roma. Il consiglio di Mommsen a Sella è ancora attuale, anche se ha avuto scarso seguito nella vicenda storica della capitale.

A usare l'espressione *città coloniale* non sono stati solo i maestri dell'urbanistica, ma anche il poeta dell'ambigua modernizzazione romana - Pier Paolo Pasolini - in un verso della poesia *Meditazione orale* scritta per la musica di Ennio Morricone, proprio in occasione del centenario della capitale⁶⁸:

Non si piange su una città coloniale

eppure molta storia passò sotto questi cornicioni col colore del sole

calante

e fu spietata

La poesia restituisce tutta la tensione della storia moderna di Roma. Il carattere spietato che abbiamo visto all'opera nel prologo all'inferno. La

vorticoso trasformazione che non lascia il tempo per sedimentare la forma urbana. Il rischio di una decadenza nel sole calante di una lunga storia. Ma anche l'esortazione a non piangere sulla

⁶⁷ Ho approfondito la tensione tra *in sé* e *per sé* in "Milano vista da Roma", *Le città del mondo. Dialoghi Internazionali*, n. 18, 2013: <http://goo.gl/9DcTCe>

⁶⁸ P. P. Pasolini, *Meditazione orale*: <https://www.youtube.com/watch?v=JAUDHgPTxJ4>

città coloniale.

Ciò che non può trovarsi nella poesia è proprio la ricerca di un senso nuovo della capitale per il secolo che viene. Solo un compito ambizioso può suscitare una classe politica autorevole.

APPENDICE - TENDENZE ELETTORALI A ROMA 2000-2014

A cura di Federico Tomassi

La forma politica del notabilato e del partito in franchising si è affermata con diverse intensità sul territorio romano, raggiungendo la massima intensità nelle periferie più esterne⁶⁹, perché favorita dalle caratteristiche sociali e urbanistiche di tali aree. Sono infatti costituite da insediamenti isolati e frammentati frutto della grande espansione abusiva, dei palazzoni dell'edilizia pubblica e dei nuovi quartieri abbarbicati ai grandi centri commerciali. La povertà delle relazioni sia all'interno degli insediamenti sia rispetto al sistema urbano creano un ambiente fertile per l'attività politica legata alla singola persona e non all'azione collettiva.

È proprio nella periferia più esterna che si è costruita la roccaforte della destra durante la Seconda Repubblica, già a partire dagli anni '90, proprio mentre il centrosinistra diventava egemone nei quartieri centrali benestanti e rafforzava le proprie posizioni nella periferia storica densa e popolare. In tutte le elezioni tra il 2000 e il 2014 vige una sorta di legge gravitazionale, in cui l'attrazione del Campidoglio ha un effetto opposto sulle due principali coalizioni man mano che ci si allontana verso le periferie.

I voti ottenuti dal centrosinistra sono direttamente proporzionali alla vicinanza con il centro, con il massimo nella periferia storica, un valore intermedio nella periferia anulare, e il minimo fuori dal Raccordo. Viceversa, i voti per il centrodestra – e per Grillo negli anni più recenti – sono inversamente proporzionali alla vicinanza dal centro, con il massimo fuori dal Raccordo, un valore intermedio nella periferia anulare, e il minimo nella periferia storica. Nel centro invece entrambi gli schieramenti raggiungono livelli simili alla media romana, con alcune eccezioni.

Questo non vale solo per i candidati alle cariche amministrative monocratiche (Sindaco, Presidente della Provincia e della Regione), ma anche per il voto di lista sia per il PD che per FI e persino per SEL, nonché per l'affluenza ai referendum del 2011, che hanno avuto una forte valenza politica più che civica, tanto da poter individuare le caratteristiche tipiche del voto al centrosinistra.

Nonostante che in valore assoluto le differenze tra un'elezione e l'altra possano essere molto marcate, secondo l'appropriatezza dei candidati e il contesto politico nazionale, tuttavia le aree urbane e persino i quartieri dove il centrosinistra e il centrodestra ottengono i migliori e i peggiori risultati sono quasi sempre gli stessi, a denotare una differenza rispetto alla media cittadina abbastanza stabile nel corso del tempo.

Il maggiore consenso per i candidati del centrosinistra si registra al centro, a est e sud entro il Raccordo, più il litorale di Ostia e Acilia (che hanno caratteristiche da centri abitati a sé stanti); il minore consenso viene invece ottenuto fuori dal Raccordo, oltre alla Cassia e alla Flaminia, nonché le ovvie eccezioni dei quartieri centrali tradizionalmente borghesi (Parioli, Eur e Appia Antica) e, in misura minore, i municipi a nord-ovest. Ciò vale anche per i comuni confinanti con Roma, che sono via via diventati dormitori per i pendolari sfuggiti da costi delle case e degli affitti insostenibili, e quindi in qualche modo “periferia della periferia”. Questi comuni di prima cintura rispecchiano quanto accade nelle tradizionali periferie romane, avendo registrato nel 2013 un sorprendente successo per Grillo (eccetto che nella Valle dell'Aniene e in parte dei Castelli), fino a

⁶⁹ Si possono distinguere tre grandi zone : la città consolidata, delimitata dall'anello ferroviario; la periferia storica, fino alla prima circonvallazione (Viale Togliatti e via Newton), grosso modo corrispondente alla fascia verde che si usa per i blocchi del traffico; la periferia anulare a cavallo del Gra, dalla circonvallazione interna fino al confine comunale.

un notevolissimo 40% ottenuto a Pomezia.

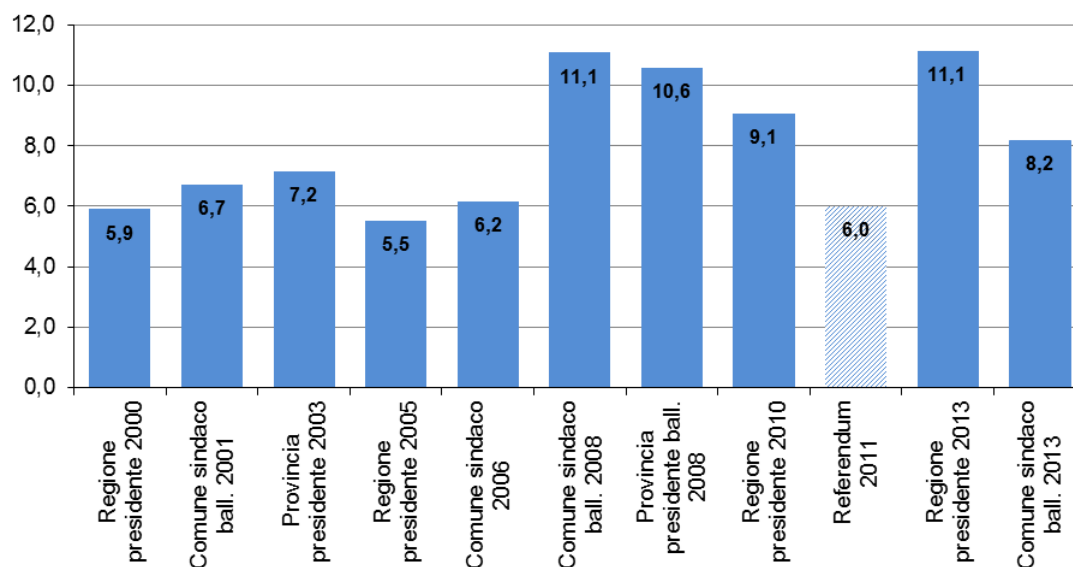
Ad esempio, alle elezioni regionali del 2013, i risultati migliori per il PD (intorno al 35%) e per Zingaretti (oltre il 50%)⁷⁰, sono nei quartieri centrali o semicentrali di Trastevere, Testaccio, San Lorenzo, Gianicolense e Colli Portuensi, insieme ad aree della periferia storica come Monte Sacro, Tiburtino Sud e Nord, Casilino, Appio-Latino e Appio-Claudio, Ostiense, Grottaferatta. Analogamente, le roccaforti di SEL sono in pieno centro, raggiungendo quote tra il 9 e l'11% a Trastevere, Esquilino, Testaccio, Celio, San Lorenzo, oltre a Monte Sacro. Al contrario, le percentuali minori (PD meno del 23% e Zingaretti meno del 36%) sono state ottenute nei lontani quartieri fuori dal Raccordo e isolati dal tessuto urbanistico della città consolidata, ma in rapida espansione residenziale e spesso dotati di grandi centri commerciali, come Lunghezza, Torre Angela e Borghesiana (a est), Vallerano e Decima (a sud), Ostia Antica e Infernetto (sul Litorale), Ponte Galeria, Pisana, Massimina e Boccea (a ovest), oltre ai tradizionali "buchi neri" dentro il Raccordo a nord della città, nel XIX e XX Municipio.

Discorso simile per le ultime elezioni europee del 2014, nelle quali il PD raggiunge i risultati migliori (superiori al 48%) nel Centro Storico, a Trastevere, Aventino e Testaccio, nonché nei quartieri benestanti a nord (Della Vittoria, Medaglie d'Oro, Flaminio, Salario e Trieste), sud (Tre Fontane e Grottaferatta) e ovest (Gianicolense e Colli Portuensi). Tra i primi 20 quartieri solo in due il PCI in passato otteneva risultati importanti: Testaccio al centro e Tiburtino Sud nella periferia est. Anche Tsipras ottiene le percentuali più alte in pieno centro, superando il 10% - come SEL nel 2013 - a Trastevere, Esquilino, Testaccio, Celio e San Lorenzo (record col 16,3%), nonché a Monte Sacro. È invece Grillo a registrare consensi superiori al 35% nella periferia anulare fuori dal Raccordo: Sant'Alessandro, Acqua Vergine, Lunghezza, Borghesiana e San Vittorino (a est), Romanina (a sud-est), Malafede e Acilia (a sud), Magliana e Ponte Galeria (a ovest). Infine, il centro-destra si limita a mantenere le tradizionali roccaforti dentro il Raccordo ai Parioli e a Roma nord.

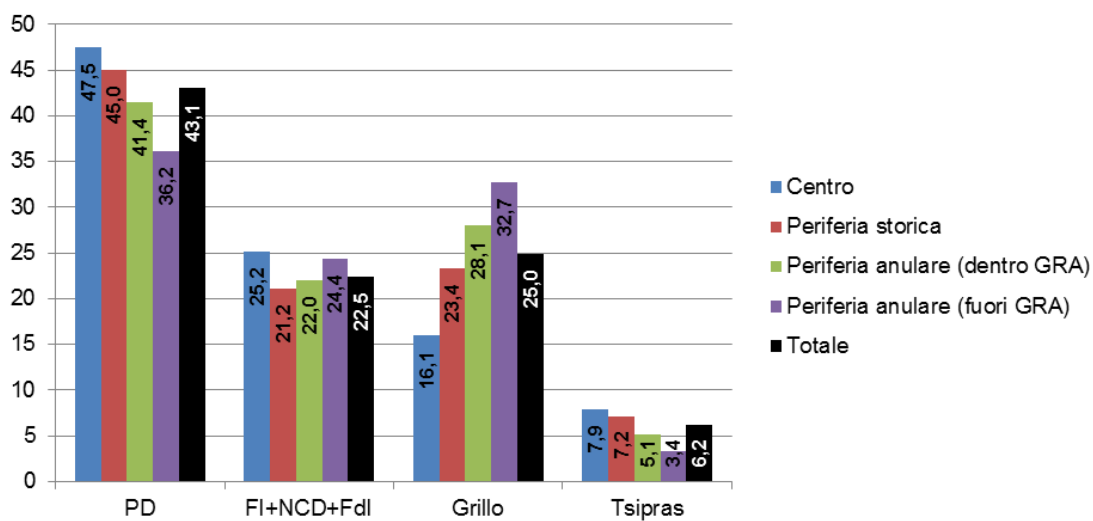
Le dinamiche elettorali mostrano quindi come negli ultimi 15-20 anni il bacino del centrosinistra si è concentrato per lo più in quartieri densi, dove cioè sono più ravvicinate e ricche le relazioni sociali, e dove sono maggiormente accessibili gli spazi pubblici e collettivi. Al contrario, gli insediamenti sparsi della periferia anulare, soprattutto fuori dal Raccordo, privilegiano i comportamenti più isolati e individuali dell'elettorato di centrodestra, ma che stanno diventando tipici anche del partito notabile. È qui che diventa difficile attuare forme di campagna elettorale tradizionale, quanto più i residenti non passeggiano per le strade perché salgono sull'automobile appena usciti da casa, non frequentano piazze e spazi pubblici perché non ce ne sono, non entrano nei negozi di vicinato perché si dirigono piuttosto verso i grandi centri commerciali.

Queste dinamiche creano al centrosinistra non solo un problema politico, avendo ormai le roccaforti in quartieri borghesi e intellettuali e poco spazio di manovra nei nuovi insediamenti lontani dal centro. Infatti, anche volendo scegliere di mantenere questa nuova fisionomia, vi è un problema elettorale: la periferia storica da sola non basta comunque a vincere le elezioni, perché i residenti continuano a trasferirsi da lì verso quartieri più lontani, tanto che il suo peso sul totale dei votanti, sebbene molto elevato, scende inesorabilmente (rappresenta ormai solo il 47%) e sale la quota della periferia esterna dove il centrosinistra è più in difficoltà (è già del 17%).

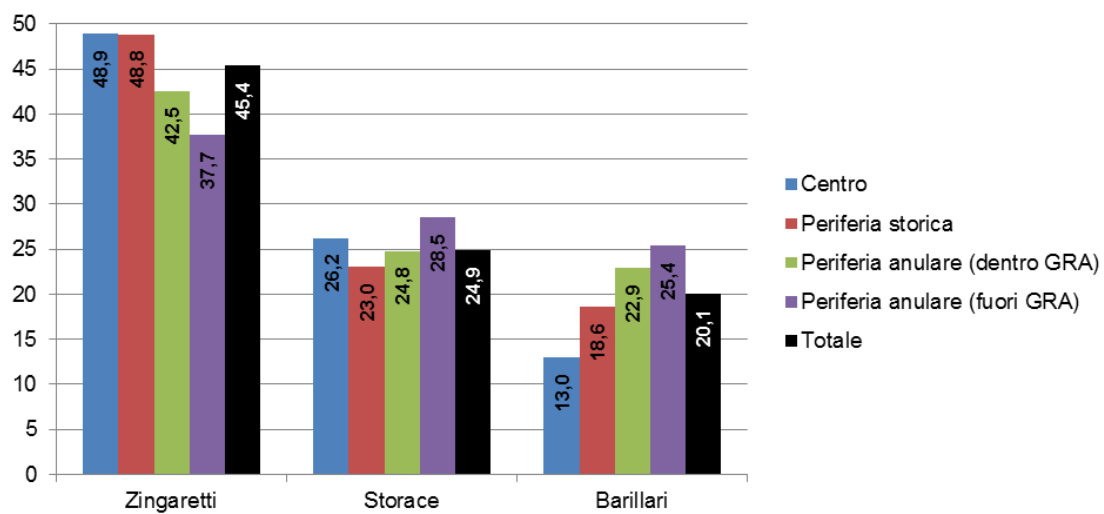
⁷⁰ Analisi per zona urbanistica, ossia le 155 suddivisioni dei Municipi secondo criteri di omogeneità territoriale. Cfr F. Tomassi, *Disuguaglianze, beni relazionali ed elezioni nelle periferie di Roma*, in «Rivista di politica economica», CII, 2013, 1-3, pp. 403-50.



Scarto tra periferia storica e periferia anulare (fuori dal Gra) per il candidato del centrosinistra (punti %)



Risultati delle elezioni europee 2014, per area urbana (%)



Risultati delle elezioni regionali 2013, per area urbana (%)