

Gli squilibri della finanza comunale romana hanno origini storiche e strutturali: le nuove norme speciali approvate nel 2014 possono essere un'opportunità, ma vanno utilizzate bene e con intelligenza strategica¹

1. L'origine strutturale degli squilibri della finanza comunale di Roma

Il Comune di Roma – quello che oggi è l'ente “speciale” Roma capitale – ha storicamente vissuto tre rilevanti questioni strutturali, che ne hanno determinato non solo i persistenti squilibri di bilancio ma anche la difficoltà ordinaria di gestione efficace ed efficiente dei servizi pubblici di prossimità:

- a) la prima questione riguarda l'ampiezza della città di Roma, non solo in termini di popolazione ma anche di estensione del territorio ricompreso nell'ambito amministrativo. Il perimetro del Comune di Roma è, al confronto con le altre aree urbane italiane, immenso: equivale addirittura alla somma dei perimetri delle prime nove città italiane;

Figura 1 La superficie di Roma Capitale e la superficie degli altri grandi Comuni italiani



- b) la seconda questione riguarda lo status di Roma come Capitale della Repubblica. Le città capitali assolvono sul loro territorio, a carico delle finanze comunali, una serie di funzioni di tipo nazionale, e non a caso in tutto il mondo viene loro riconosciuta qualche forma di “specialità”, sul piano dell'ordinamento e su quello finanziario. Nel caso di Roma, poi, questa “specialità” ha caratteri unici al mondo, poiché a Roma ha sede la Città del Vaticano, e questo rende Roma capitale non solo dell'Italia ma dell'intera comunità mondiale della Chiesa cattolica. Di più, a Roma hanno sede organismi internazionali come la FAO. In nessuna città del mondo coesistono, solo per fare un esempio, tre interi circuiti di Ambasciate;
- c) la terza questione riguarda la relazione fra l'area urbano-metropolitana romana e il territorio regionale circostante, poiché la concentrazione su Roma dei più rilevanti

¹ A cura di Marco Causi.

fenomeni socio-economici (popolazione, valore aggiunto, localizzazioni produttive, ecc.) del territorio regionale del Lazio e gli effetti centripeti da essa indotti raggiungono livelli del tutto sconosciuti nelle altre regioni italiane, dove l'urbanizzazione è più diffusa ovvero la tendenza alla concentrazione "metropolitana" avviene per contiguità territoriale fra numerose aree urbane limitrofe.

Tabella 1 - La popolazione e la superficie di Roma e degli altri grandi Comuni italiani

Comune	popolazione al 31/12/2012	popolazione di Roma rapportata agli altri Comuni	superficie kmq	superficie di Roma rapportata agli altri Comuni
Roma	2.638.842	1,0	1.287,36	1,0
Milano	1.262.101	2,1	181,67	7,1
Napoli	959.052	2,8	119,02	10,8
Torino	872.091	3,0	130,01	9,9
Palermo	654.987	4,0	160,59	8,0
Genova	582.320	4,5	240,29	5,4
Bologna	380.635	6,9	140,86	9,1
Firenze	366.039	7,2	102,32	12,6
Bari	313.213	8,4	117,39	11,0
Catania	290.678	9,1	182,90	7,0
Venezia	259.263	10,2	415,90	3,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

2. Territorio di Roma e circoscrizioni amministrative

La prima questione non è mai stata riconosciuta nel dibattito scientifico e nella produzione normativa, se non assimilando Roma alle altre grandi aree urbane italiane e riconoscendo la necessità di strumenti amministrativi differenziati fra Comuni di più grande dimensione e altri Comuni. Un riconoscimento, tuttavia, che non ha finora avuto nessun tipo di attuazione o ricaduta, a Roma e altrove, nonostante che la previsione dell'istituzione delle Città metropolitane abbia fatto il suo ingresso nella normativa ben 24 anni fa. Oggi il processo di ridefinizione delle Province sta finalmente conducendo all'istituzione delle Città metropolitane. E tuttavia, nel caso romano la nuova Città metropolitana, che prenderà le mosse nei prossimi mesi, potrà davvero fornire qualche risposta se saranno sciolti in modo innovativo i temi sottesi al terzo degli squilibri poco sora individuati, quello del rapporto fra Roma e territorio regionale circostante.

Le Città metropolitane infatti nascono e vivono, nell'esperienza di tanti paesi che prima del nostro e in modo più efficiente hanno affrontato e gestito il problema del governo dei servizi pubblici di prossimità dentro un'area vasta, intorno alle questioni poste da ingenti flussi di pendolarismo casa-lavoro che attraversano le circoscrizioni amministrative comunali. Ciò comporta, per un verso, la necessità di programmare e gestire una serie di servizi pubblici su dimensioni sovracomunali, per l'altro verso la regolazione di difficili rapporti finanziari fra centro e periferia, determinata dal fatto che ampie quote di popolazione versano le imposte locali nel luogo di residenza ma consumano i servizi nel luogo di lavoro, e i diversi luoghi appartengono a distinte circoscrizioni amministrative.

Le modalità con cui questi fenomeni si manifestano nell'area romana sono tuttavia molto particolari, al confronto sia con le altre grandi aree metropolitane italiane sia con l'esperienza internazionale. Primo, per l'intensità dei flussi di pendolarismo, che si sommano alla popolazione fluttuante attratta a Roma da altre motivazioni (lavorative a lungo raggio, turistiche, religiose, ecc.). Secondo, perché per effetto dell'estensione del territorio amministrato da Roma capitale, una parte dei flussi di pendolarismo è interna alla città. Terzo, perché lo squilibrio fra area metropolitana romana e resto del territorio regionale non è paragonabile, per i motivi già segnalati, alle altre aree metropolitane italiane ed europee.

Tabella 2 - Forze di lavoro nei territori indicati. Anni 2004, 2007 e 2013. Valori assoluti in migliaia

	Totale			Occupati			Persone in cerca di occupazione		
	2004	2007	2013	2004	2007	2013	2004	2007	2013
Roma	1.675	1.827	1.894	1.549	1.676	1.679	126	103	215
Lazio	2.255	2.428	2.518	2.076	2.215	2.208	179	151	310
Italia	24.365	25.097	25.533	22.404	23.222	22.420	1.960	1.506	3.113

Fonte: elaborazioni Risorse per Roma Spa su dati Istat, 2014

A ben vedere, è proprio da questi fattori specifici che prendono spunto le proposte, ben presenti nella discussione pubblica, di radicale ripensamento dell'esercizio dei poteri regionali nel territorio del Lazio, con l'istituzione di un ente regionale nelle dimensioni dell'area metropolitana di Roma (Roma Regione, o distretto federale). Se il disegno regionale resta invariato – evento ad oggi più probabile, anche alla luce del dibattito di revisione costituzionale in corso – la questione delle dimensioni metropolitane dell'area romana e dello "squilibrio" fra queste e il resto del territorio regionale dovrà essere comunque affrontata in modo innovativo e coraggioso, superando una tendenza storica a ragionare solo in termini di conferimento di funzioni, e cioè di divisione verticale fra i diversi enti territoriali delle funzioni politico-amministrative. Le specificità del territorio romano e delle diverse aree vaste dentro cui è iscritto potrebbero semmai trovare una risposta più avanzata ed efficiente in appropriate formule di "co-governo" e "co-gestione" orizzontale dei servizi da parte dei diversi enti pubblici preposti (regionali e metropolitani-comunali). La stessa intelligenza strategica dovrà presiedere le decisioni riguardanti il futuro del governo di prossimità nell'area romana in vista dell'istituzione della Città metropolitana, per evitare che il nuovo ente non diventi altro che la riproposizione in forme ridotte della vecchia Provincia.

Tabella 3 - Imprese registrate. Anno 2013. Valori assoluti

Imprese registrate		
Roma	Lazio	Italia
464.986	622.221	6.061.960

Fonte: elaborazione Risorse per Roma Spa su dati Infocamere, 2014

Si tornerà più avanti su questi temi, rilevanti anche ai fini dell'assorbimento dello squilibrio finanziario del Comune di Roma capitale – basti pensare all'organizzazione e ai costi dei servizi pubblici locali, e in particolare del trasporto pubblico.

E' necessario adesso esaminare il secondo fattore strutturale indicato in premessa, il ruolo di Roma come Capitale della Repubblica, e con esso le relazioni finanziarie del Comune di Roma con lo Stato centrale.

Tabella 4 - Valore aggiunto ai prezzi base nella provincia di Roma e nel Lazio. Anno 2012. Valori assoluti in milioni di euro (valori correnti) e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Totale	Var. %
Roma	528	9.400	6.734	106.871	123.533	-0,8
Lazio	1.568	12.882	8.351	130.193	152.993	-0,8

Fonte: elaborazione Risorse per Roma Spa su dati Prometeia, Unioncamere-Istituto Tagliacarne 2012 e Istat 2013

3. Roma capitale

Storicamente, il Comune di Roma non ha ottenuto particolari benefici dalla circostanza che la città amministrata godesse dello status di Capitale e i contributi erariali versati all'amministrazione comunale sono stati, in termini pro-capite, inferiori alla media nazionale fino almeno al 2008. A compensazione di ciò, lo Stato ha avvocato a sé l'esercizio diretto di alcune funzioni e servizi - come, ad esempio, quello aeroportuale, essendo Fiumicino prima della privatizzazione proprietà di un ente pubblico nazionale; valga anche l'esempio dell'EUR, che rappresenta l'unico compendio immobiliare territorialmente circoscritto e unitario che viene gestito da una società posseduta al 90 per cento dallo Stato - ovvero ha provveduto con legge speciale (la 396 del 1990) o con finanziamenti straordinari attivati in occasione di grandi eventi (Olimpiadi e altre manifestazioni sportive, eventi legati alla presenza a Roma della sede vaticana).

La decisione di scrivere una legge ordinaria per regolare la "specialità" di Roma come Capitale è di livello costituzionale e risale alla riforma del Titolo V entrata in vigore nel 2001, ma il suo percorso attuativo è stato lungo, farraginoso e ancora ampiamente non concluso negli aspetti essenziali. La legge 42 del 2009 ha definito una normativa primaria e ha dato luogo a due decreti di attuazione. Nel primo però ci si è limitati ai meri aspetti formali - come ad esempio la ridenominazione dell'ente. Su cui, forse, una riflessione va fatta: Parigi non si chiama Paris "Capitale", e neppure Londra o Berlino. La nuova denominazione dell'ente ha un sapore burocratico e provinciale, che impoverisce una città il cui nome, Roma, ha una dimensione universale.

E' nel secondo decreto, il 61 del 2012, che vengono introdotte novità sostanziali dal punto di vista della programmazione e della finanza, fra cui il riconoscimento degli extra costi a carico della finanza comunale per le funzioni nazionali esercitate dalla Capitale, la possibilità per l'ente di trattare singolarmente il contributo al patto di stabilità interno, la previsione di un'Intesa istituzionale di programma per Roma capitale contenente la programmazione pluriennale della spesa destinata agli investimenti sul territorio della Capitale aventi interesse nazionale con il relativo riparto dei cofinanziamenti di livello statale, regionale e comunale.

A più di due anni dal suo varo, però, il secondo decreto per Roma capitale resta inattuato. Forse, sta per arrivare la buona notizia di un riconoscimento degli extra-costi a carico delle finanze comunali per le funzioni nazionali esercitate sul territorio. Se confermata, questa notizia sarebbe il primo, importante, risultato delle nuove norme speciali scritte dal Parlamento nei primi mesi del 2014, dopo che per ben due volte le norme proposte dal Governo non avevano passato il vaglio parlamentare.

La lentezza, anzi la vera e propria fatica, nell'attuazione delle norme per Roma può avere molteplici ragioni - dal ciclo politico-elettorale locale e nazionale alla crisi di finanza pubblica nazionale - ma è probabile che la ragione principale vada ricercata nella difficoltà di innestare

innovazioni così rilevanti su un tessuto finanziario del Comune di Roma capitale divenuto del tutto anomalo in seguito alla legislazione straordinaria del 2008-2009 e allo “sdoppiamento” del bilancio capitolino fra gestione ordinaria e gestione commissariale per il debito pregresso ante 2008.

4. Le relazioni fra le norme del 2014 e quelle del 2008-2009

Come ha dimostrato l’analisi effettuata nel febbraio 2014 dai servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato, la scissione del bilancio del Comune di Roma capitale – che dal lato delle entrate ha comportato un aggravio della tassazione locale e un apporto aggiuntivo da parte dello Stato – dal lato delle spese ha indotto un vincolo di bilancio più morbido per le spese correnti ordinarie del Comune, le quali negli anni successivi hanno manifestato, in controtendenza rispetto all’insieme del comparto Comuni, andamenti crescenti fino a generare quello squilibrio che la nuova normativa contenuta nell’articolo 16 della legge 68 del 2014 ha l’obiettivo di rimuovere in modo permanente attraverso un piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale.

Allo stesso tempo, poiché a fronte agli apporti statali aggiuntivi cominciati nel 2008-2009 veniva azzerata la vecchia legge per Roma Capitale (396 del 1990) e non veniva avviata una “nuova programmazione” degli investimenti del tipo di quella prevista nel decreto 61 del 2012, la spesa per investimenti pubblici nell’area romana ha subito una drastica contrazione.

Le nuove norme per Roma contenute nella legge 68 del 2014 si intrecciano in più punti con le vicende appena richiamate. Da un lato, per riportare in equilibrio i bilanci del 2013 e (solo in parte) del 2014 vengono utilizzate risorse una tantum retrocesse dalla gestione commissariale, e viene altresì stabilito che future variazioni nei rapporti finanziari fra bilancio ordinario del Comune e gestione commissariale potranno essere gestite per via amministrativa e non avranno più bisogno di norme legislative - il che rappresentava, sia detto per inciso, un’ulteriore anomalia delle norme del 2008-2009. Dall’altro lato, la legge 68 attiva due previsioni del decreto 61: il riconoscimento degli extra costi e l’istituzione del tavolo di raccordo inter-istituzionale fra Stato, Regione Lazio, Provincia di Roma e Roma Capitale, collocato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E’ importante sottolineare che la legge 68 amplia le competenze del tavolo inter-istituzionale, le quali nel decreto del 2012 si limitavano al trasferimento delle funzioni amministrative e al monitoraggio degli impatti organizzativi. Al tavolo inter-istituzionale viene adesso assegnato il compito di esprimere il parere sul piano triennale di riequilibrio, di verificarne l’attuazione, di introdurre in questo piano i maggiori oneri connessi al ruolo di Capitale – previa conclusione del procedimento di valutazione tecnica di tali partite così come previsto nel decreto 61 – e di dare il parere su ulteriori variazioni nei rapporti finanziari fra gestione ordinaria e gestione commissariale prive di effetti sui saldi aggregati di finanza pubblica.

5. Il Piano triennale di riequilibrio

A questo punto, è facile capire che la legge 68 del 2014, con il suo articolo 16 denominato nella pubblicistica e nella discussione corrente “Salva Roma”, contiene qualcosa di più di un mero intervento straordinario dettato dall’emergenza di bilancio. Nel testo originario del decreto legge, in effetti, la norma si limitava a un intervento di emergenza sui bilanci 2013 e 2014. Ma in seguito alla completa riscrittura di quella norma, effettuata dal Parlamento con una forte iniziativa del Partito Democratico – capace sia di superare i difetti originari delle norme, sia di riunificare intorno al nuovo testo l’intera coalizione di maggioranza, che si era invece divisa sul testo governativo - siamo di fronte ad un’impostazione più complessa e generale che consente di avviare un percorso triennale di riequilibrio di bilancio attivando

contemporaneamente due importanti leve: a) la piena attuazione del decreto 61 del 2012, e cioè della legislazione speciale per la Capitale; b) la gestione più flessibile ed efficiente delle relazioni finanziarie fra il bilancio ordinario del Comune e la gestione commissariale.

Due gli snodi del processo: il piano triennale (il quale, redatto prima dell'estate, aspetta la definitiva approvazione da parte del Governo ma aspetta soprattutto la fase di attuazione) e il funzionamento del tavolo inter-istituzionale per Roma capitale.

La scelta cruciale della proposta di piano triennale che il Comune ha trasmesso al Governo e alle Camere è di ancorare la spesa corrente ai costi e fabbisogni standard, e cioè ai parametri di efficienza introdotti nella prassi amministrativa dalla più recente legislazione in materia di finanza locale, elaborati su scala nazionale, che stanno per diventare il "benchmark" di riferimento per l'intera finanza locale in Italia, sulla falsariga di quanto avvenuto, a partire dal "Patto per la salute" del 2006, per la finanza sanitaria delle Regioni.

L'obiettivo di equilibrio strutturale alla fine del piano è quindi stabilito in termini economici – costo standard dei servizi e delle prestazioni offerte – e non contabili. Il divario fra questo obiettivo e gli attuali costi (circa 540 milioni) andrà colmato con un sentiero rigoroso, ma sostenibile, di riduzione della spesa e con il riconoscimento degli extra costi derivanti dalle funzioni nazionali oggi a carico delle finanze comunali. Nell'arco del triennio l'equilibrio del bilancio sarà sostenuto da entrate straordinarie decrescenti nel tempo, attraverso adeguati processi di valorizzazione e dismissione del patrimonio, in particolare immobiliare.

Anche l'attivo mobiliare del Comune, tuttavia, potrà contribuire, se verranno generate condizioni di contesto – anche derivanti dalla normativa nazionale – favorevoli a processi di integrazione territoriale delle aziende di servizio pubblico locale e se tali processi potranno svilupparsi con una partecipazione attiva delle società partecipate dal Comune di Roma, fermo restando il controllo pubblico al 51 per cento. In ogni caso, le società partecipate dal Comune dovranno contribuire al piano di rientro con una riduzione significativa dei costi dei contratti di servizio (in prima ipotesi, ancora da verificare, del 12,5 per cento in tre anni). Per realizzare questo obiettivo sarà necessario attivare tutte le leve previste dal comma 2 dell'articolo 16 della legge 68 (accorpamenti e fusioni, dismissioni, ristrutturazioni e trasformazioni societarie, responsabilizzazione dei dirigenti, strumenti per il contenimento del costo del personale, per la riduzione dell'assenteismo e per la mobilità).

In questo scenario, gli spazi aggiuntivi che potranno essere accordati sul patto di stabilità interno, anche a valere sugli spazi disponibili alla gestione commissariale, potranno essere utilizzati per aumentare la spesa per investimenti e/o per ridurre la pressione tributaria locale. In prospettiva, dovrà essere posto il tema del superamento della gestione commissariale, che comporta inefficienze e sprechi, con la riunificazione delle due gestioni finanziarie – previa adeguati accorgimenti di tipo contabile e utilizzando invece le risorse organizzative dell'attuale ufficio commissariale per rafforzare la capacità dell'ente di reggere all'ampio e perdurante contenzioso attivato dalla sua azione amministrativa – soprattutto in campo urbanistico.

6. Il tavolo inter-istituzionale per Roma capitale: una sfida per il centrosinistra nazionale

L'insediamento del tavolo inter-istituzionale per Roma capitale è un'occasione storica non soltanto per superare lo squilibrio di bilancio corrente del Comune, ma anche per porsi l'obiettivo più ambizioso di costruire risposte finalmente efficaci all'insieme dei problemi di ordine strutturale che hanno storicamente condizionato l'efficacia delle politiche pubbliche per i servizi di prossimità e per le infrastrutture collettive nell'area romana.

La soluzione dei deficit infrastrutturali della città Capitale non può essere rimandata al prossimo grande evento, ad esempio a una futura Olimpiade, come si è cercato goffamente di

fare nel 2012. E' indispensabile attuare quanto previsto dall'articolo 3 del decreto 61, e cioè una "nuova programmazione" degli interventi di rilievo nazionale per l'area romana condivisa e cofinanziata da Stato, Regione e Comune, e dotata dei nuovi strumenti di controllo, monitoraggio e sanzione necessari per evitare tanti errori del passato (crescita del costo delle opere, tempi eccessivamente lunghi di realizzazione, ecc.). Il tavolo potrebbe farsi promotore dell'Intesa istituzionale prevista dal decreto 61 e il Comune di Roma farebbe bene, una volta completato il lavoro sul piano di rientro, a cominciare subito il lavoro per la predisposizione di una cornice progettuale di tipo strategico per la programmazione infrastrutturale a medio termine dell'intera area romana, a cominciare naturalmente dal settore più critico, quello del trasporto pubblico ecosostenibile.

La presenza al tavolo della Regione Lazio consente poi di ampliare il lavoro di concertazione istituzionale ai numerosi temi di "governance" locale rimasti irrisolti nel corso degli anni per motivazioni che non hanno a che fare con la politica (e cioè con l'orientamento politico delle diverse amministrazioni pro tempore: è ben noto infatti che il difetto di collaborazione fra Comune e Regione non dipende dal colore politico delle rispettive Giunte), ma piuttosto con un'inerzia derivante dall'autoreferenzialità degli apparati burocratici e politico-amministrativi. Su molti temi, peraltro, Comune e Regione hanno interessi comuni di rappresentanza del territorio di Roma e del Lazio nei confronti di scelte nazionali, come ad esempio i criteri di riparto dei fondi per il trasporto pubblico.

Su questi temi di "governance" locale il Governo nazionale potrebbe con accortezza gestire un processo che conduca le amministrazioni del Comune e della Regione a superare stalli decisionali che hanno inciso e incidono sulla vita quotidiana di milioni di cittadini e centinaia di migliaia di imprese dell'intero territorio romano e laziale. Ad esempio, sarebbe interessante aprire una discussione sui sistemi di regolazione dei servizi pubblici locali (trasporti, rifiuti, servizio idrico) e valutare l'opzione di: (a) ambiti di programmazione che comprendano l'intero territorio regionale; (b) di sistemi di amministrazione di tipo agenziale basati su un'innovativa co-gestione fra Regione, Comune di Roma (ovvero Città metropolitana) e altri Comuni della Regione.

Il centrosinistra in questa fase storica è al Governo a tutti i livelli. Non possiamo scaricare la responsabilità né su altri né sul destino cinico e baro della crisi. Tocca a noi costruire con pazienza e con tenacia le soluzioni. Se non ci riusciamo sarà solo colpa nostra. Ad esempio, non sottovalutiamo l'importanza dell'iniziativa parlamentare a sostegno delle nuove norme speciali per Roma, dopo che il Parlamento le aveva fatte cadere due volte, e di quella che si esprime nel fare approvare diverse norme che hanno aiutato e potranno aiutare la Regione nel percorso di risanamento. Di questo dovrebbe occuparsi di più la politica romana nel campo del centrosinistra, e magari meno di diatribe, discussioni di potere, interessi sezionali. Ma su questo va anche chiamato alla massima responsabilità il Governo nazionale - e ancora non è chiaro fino a che punto questa responsabilità voglia effettivamente essere assunta ed esercitata, ovvero se di nuovo in questa fase non possa riemergere, per le classi dirigenti nazionali, di fronte allo spessore dei problemi da sciogliere a Roma e nel Lazio, la comoda via di uscita di una posizione "anti-romana" di stampo nordista, o comunque "di maniera" (grande bellezza, ma capitale corrotta e infetta). Quando si nota, ad esempio, che nessuno degli incontri internazionali organizzati in occasione del semestre europeo è stato localizzato a Roma - dove furono firmati i primi Trattati europei del 1956 - non ci si può non preoccupare.

E' quindi necessario superare la storica diffidenza-antinomia fra Comune e Regione. Le partite strategiche per Roma si affrontano solo con una forte alleanza fra Campidoglio e Pisana. I fattori di alleanza devono prevalere su quelli di contrapposizione. E il tavolo inter-istituzionale per Roma capitale può diventare la sede in cui cementare questa alleanza, con cui

Comune e Regione insieme cercano di dare risposte immediate ma anche di medio termine allo stato dei servizi della città di Roma e alle questioni della vita quotidiana dei suoi cittadini. Se perdiamo questa occasione, se Comune e Regione continuano a comportarsi da separati in casa e non costruiscono un fronte comune, se il Governo nazionale guarda alla questione romana con diffidenza e lontananza, il centrosinistra farebbe un errore politico di estrema gravità e di rilievo nazionale.