

Roma perderà il suo ruolo centrale? Uno studio della Fondazione Agnelli

Le Capitali d'Italia

DALLA NOSTRA REDAZIONE
PIER GIORGIO BETTI

■ TORINO. Non una capitale sola, ma tante. Roma, naturalmente, che è e resta capitale politica. Ma «capitale» anche Milano che potrebbe ospitare la Banca d'Italia, Torino che diventerebbe sede del Ministero della ricerca scientifica e tecnologica, Bologna del Cnr, Napoli del dicastero del lavoro, e avanti «delocalizzando». Nessuna voglia, si tiene a precisarlo, di «rivincite provinciali». E tanto meno l'intenzione di dare corda alla campagna leghista contro i «peccati romani» e alle «ricorrenti sortite di Bossi sulle «tre repubbliche». Anzi, proponendo che Roma curi energicamente la sua «ipertrofia funzionale», si guarda alla possibilità di rinsaldare quel vincolo nazionale che oggi viene pericolosamente messo in discussione dalle cosiddette teorie del «senatur». Secondo lo studio diffuso ieri dalla Fondazione Agnelli, che sul tema aveva già organizzato un convegno internazionale due anni or sono, la terapia consigliabile si chiama «capitale multipla» o «reticolare»: per dirla semplice, Roma fa smetta di essere la capitale-«che-tutto-accentra», redistribuisca ad altre città una parte delle sue «funzioni nazionali» oltreché trasferire alle Regioni molte competenze di governo. Ne guadagneranno i poli urbani beneficiati da questo riequilibrio territoriale, e ne trarrà vantaggio grande anche Roma. La Roma che oggi paga in congestione e soffocamento il possesso assoluto delle stanze dei bottoni. La Roma capitale dello Stato e della Chiesa, con tre corpi diplomatici (c'è anche la Fao) e un flusso turistico che ha pochi eguali al mondo. La Roma di tutti i ministeri, di tutte le direzioni, di tutti i comitati, di tutti gli enti pubblici, del polo tv e del polo aeronautico, delle maggiori università. Con l'effetto, tra gli altri, di una situazione di privilegio nel mercato del lavoro statale o parastatale che ha consentito di veder salire la curva dei livelli occupazionali anche quando altrove era in caduta. Una capitale, insomma, «le cui chances di vita, le cui fonti di reddito, le cui regole di lavoro, i cui stessi linguaggi sembrano al resto del paese estranei e remoti». Il che la rende antipatica, oggetto - sostengono il direttore Pacini e gli esperti della Fondazione - di «risentimento diffuso», bersaglio preferito di chi leva il dito accusatore contro malcostume e assistenzialismo.

Quante capitali, allora? Lo studio considera diverse possibilità. A voler scegliere la via di un pluralismo urbano «allargato», al ruolo di «funzione capitale» potrebbero aspirare dodici o quindici città, in pratica gli attuali capoluoghi regionali grandi o medio-grandi: le già citate Torino, Milano, Napoli e Bologna, e ancora Genova (per il Consiglio di Stato e il Dipartimento della navigazione marittima), Venezia (Corte costituzionale e agenzia per lo spettacolo), Firenze (ministero dei beni culturali), Bari (agenzia per l'ambiente), Cagliari (Corte dei conti), Palermo (di-



Decentrare le funzioni amministrative? Il progetto prevede lo spostamento di ministeri ed enti pubblici in altri capoluoghi di regione per rendere più efficaci i servizi offerti

reazione pesca e ministero delle risorse alimentari e forestali), Ancona. Ma se venisse preferito il criterio della «massima accessibilità geografica», l'elenco si ridurrebbe ai centri collegati o collegabili dai tracciati dell'alta velocità ferroviaria; col rischio, però, di penalizzare il Mezzogiorno. Oppure si potrebbe optare per un'ipotesi di «delocalizzazione» in sole quattro o cinque città metropolitane, per ottimizzare i risultati di scala. Fermo restando che il serbatoio degli enti che potrebbero andare in periferia (Enel, Act, Fs, uffici Cee, ecc.) è ricchissimo e che in ogni caso, oltre ad una «crescita di rango», le nuove capitali avrebbero l'opportunità di mettere in bilancio «l'importazione di quantità non insignificanti di posti lavoro». Già, e Roma? Sarebbe condannata a perdere senza nulla ottenere? No, nessuna volontà punitiva, si affrettano a sottolineare gli estensori della proposta. Roma potrebbe finalmente aspirare a mettere ordine in un traffico che attualmente è ingovernabile, a combattere gas di scarico e frastuono spacca-timpani, a ridurre i fenomeni speculativi nel campo immobiliare. E col miglioramento della «qualità ambientale», disporrebbe della leva fondamentale per il rilancio della sua vocazione turistica e per potenziare la funzione di «città degli incontri».

Astrazioni accademiche? o semplicemente una «provocazione»? Alla Fondazione non si pensano di certo così, pur ammettendo che una rivoluzione di queste dimensioni non potrebbe avvenire «senza attriti ed anche alcuni scompensi». Ma, aggiungono, se è vero che vogliamo diventare «veri europei», dovremo pure far tesoro delle esperienze dei nostri soci nella Comunità. I quali si sono messi su questa strada da molto tempo. Prendete la Francia. Alla saturazione dell'area parigina i nostri vicini hanno risposto insediando a Grenoble la direzione delle ricerche nucleari europee, portando a Tolosa le attività spaziali, a Nizza la compagnia di bandiera Air France, a Lione le sedi dell'Interpol e di Euronews, a Strasburgo la famosa Ecole national d'administration. Oppure la Germania, che ha una struttura urbana assai simile a quella del nostro paese. Con la riunificazione, porteranno la capitale a Berlino, ma la Corte costituzionale resta a Karlsruhe, Bonn manterrà diversi ministeri, la Banca centrale non si muoverà da Francoforte e Monaco sarà ancora sede del polo radiotelevisivo.

Su un altro punto tengono a far chiarezza gli autori della proposta. La redistribuzione delle «funzioni centrali», politiche o burocratiche, non modifica la natura delle competenze, ed è altra cosa dal decentramento amministrativo che costituisce il cardine di una vera riforma dello Stato in senso neo-regionalista o federalista. Processi distinti, dunque, ma che dovrebbero marciare appaiati essendo «potenzialmente sinergici».

ARCHIVI NANNI RICCOBONO

Torino

I ministeri erano solo otto

Torino, come è noto, è stata la prima capitale dell'allora Regno d'Italia. Per poco: dal 1861 al 1865. Alla sua nascita lo Stato italiano aveva ben poca amministrazione: otto ministeri in tutto, niente enti pubblici, esercito, carabinieri, la sede del governo in una dépendance del palazzo Reale, dove ora ha la sua sede la prefettura. L'emissione di valuta veniva fatta da tre banche, la Banca d'Italia, il Banco di Sicilia e il Banco di Napoli. Questo decentramento monetario era dovuto al fatto che la moneta non era un elemento di governo. I ministeri erano: interno, esteri, della guerra, finanze, giustizia, tesoro, lavori pubblici.

Firenze

Capitale «per sbaglio»

Cinque anni da capitale: dal 1865 al 1870. Ma solo per compiacere la Francia. Dopo l'episodio di Garibaldi in Aspromonte infatti, Minghetti, allora capo del governo, riannodò le trattative con Napoleone III e per fargli vedere che non pensavano più a Roma, trasferì la capitale a Firenze. Sede del governo era Palazzo Vecchio. In quegli anni comunque, fu realizzato il «corso forzoso», che in qualche modo avvicinò i governi alla moneta, nel senso che lo Stato non era più obbligato a convertire in oro le banconote emesse dalla Banca nazionale.

Roma

La conquista della città eterna

E finalmente arriva Roma: conquistata alle spalle della Francia impegnata con la Germania nella guerra franco-prussiana. Il compromesso con la chiesa è quello trattenuto dieci anni prima da Cavour. Nel 1880 la «forma» monetaria è compiuta, la Banca d'Italia diventa pubblica, ma l'amministrazione resta fondamentalmente la stessa. I primi grandi mutamenti avvengono nell'era giolittiana, cioè nei primi decenni del '900. Gli enti pubblici, l'Ina, le prime aziende autonome, le ferrovie.

Il dibattito

Periferia e centro nell'800

Nel corso di tutto l'Ottocento la scena politica europea fu dominata dallo scontro tra conservatori, liberali, moderati e democratici sulle forme e i modi della partecipazione al potere, ovvero la forma accentratrice o decentrata delle istituzioni. Due sono i modelli, quello francese accentratore, eredità dell'assolutismo di re Luigi XIV, quello britannico che lasciava ampi spazi in campo amministrativo e giudiziario ai comuni. E la linea di demarcazione tra le due posizioni non coincideva con la tradizionale divisione tra destra e sinistra. Cattaneo, democratico, era federalista mentre i moderati, al potere dopo l'unificazione, realizzarono un ordinamento fortemente accentratore.

Fascismo

Addio, Stato liberale

Con il fascismo sale il numero dei ministeri e delle istituzioni pubbliche: a parte il famigerato Minculpop, che qualcosa di simile «sta avvenendo» anche in altri paesi con forte tradizione centralistica, come la Francia. Anche se - avverte - non si può pensare di risolvere così i problemi legati alla costituzione regionalista e federalista, cioè quello del trasferimento consistente di funzioni verso Regioni e Comuni. Per quanto riguarda Bologna la proposta mi pare giusta, mi sembrano ben individuati i poli della ricerca e del trasporto ferroviario. E, per di più si possono usare gli importanti centri universitari e di ricerca che in città già ci sono.

Dopoguerra

Si moltiplicano i ministeri

Sanità, partecipazioni statali, bilancio, turismo e spettacolo, agricoltura, commercio con l'estero, industria: questi dicasteri nascono negli anni Cinquanta; il ministero per i beni culturali viene fondato negli anni Settanta mentre nel decennio successivo spuntano quelli per l'università e la ricerca scientifica e per l'ambiente. Poi si verifica l'inversione di tendenza e i ministeri cominciano a diminuire.

I sindaci sono tutti d'accordo tranne Rutelli

ANGELO MELONE

■ ROMA. In fin dei conti in Germania la potente e temibilissima «Bundesbank» arbitra dei destini delle monete di mezzo mondo, non sta certo a un chilometro di distanza dalla sede del governo, com'è per la Banca d'Italia a Roma: la sede del governo tedesco è a Bonn, la «sua» banca centrale è a Francoforte. La tradizione italiana è opposta e da sempre i romani sono abituati all'andirivieni di auto più o meno blu nella ragnatela di piazze e vie attorno al colle del Campidoglio. Ma Roma ci perderebbe dall'emigrazione verso altre città di una parte consistente dei suoi centri economici o amministrativi? E ci perderebbe solo in occupazione? E ci perderebbe solo in occupazione? E quanto potrebbero guadagnarci le altre città? E, infine, forse la domanda più importante: sarebbe un passaggio davvero decisivo e inevitabile per lo sviluppo e la modernizzazione del nostro paese?

I principali interlocutori che la Fondazione Agnelli desidera avere - lo dice esplicitamente nella sua proposta - sono ovviamente i sindaci delle grandi città interessate. E, dunque, lasciamo proprio a loro il compito di una prima impressione a caldo. A partire dalla più critica, quella del sindaco di Roma Francesco Rutelli. Allora, la capitale si deve difendere da un tentativo di esproprio? «Ma no - risponde Rutelli - non si tratta

affatto di questo: è interesse di tutti usufruire in modo funzionale ed innovativo delle istituzioni e delle amministrazioni dello Stato. E però questo è un problema su quale non si può intervenire con superficialità. L'Italia - prosegue Rutelli - non è uno stato federale, e non va mai dimenticato che tutti gli stati federali sono nati da processi lunghissimi di radicamento della coscienza nazionale. Ma ci sono Stati europei nei quali un decentramento di questo genere è in atto o, come in Germania, è già realizzato... «È vero - replica il sindaco di Roma - ma in Inghilterra e Francia si avviano ad un sostanziale fallimento. Il caso tedesco è diverso: la ripartizione delle funzioni statali in Germania è stato costruito come contrappeso storico all'accentramento nazista». E il caso italiano di accentramento? «Solo degli storici superficiali - conclude Rutelli - possono ignorare che Roma è rimasta «città burocratica» per scelta della classe dirigente post-unitaria e, dopo, del regime fascista. Noi, invece, stiamo lavorando per fare di Roma una nuova capitale, con il grande progetto di localizzazione dei ministeri fuori dal centro cittadino congestionato, che si intreccia con il progetto di riforma della pubblica amministrazione: Roma è una capitale internazionale, accettiamo la sfida di farla rimanere tale con il massimo di efficienza».



Immagine dell'Italia in un manifesto del 1900 Da «L'Italia Repubblicana»

Giudizio negativo, e tutt'altro che sfumato. Ma con la stessa schiettezza al progetto arrivano invece le adesioni più o meno piene dei sindaci di altre importanti città. E per molti di questi il fine da raggiungere è, di fatto, lo stesso di Rutelli. Ma i mezzi sono diversi. «È una proposta molto interessante» dice, ad esempio, il sindaco di Torino Valentino Castellani: «Personalmente la vedo come una risposta alla crisi strutturale di Torino come di altri capoluoghi. Avere in città delle funzioni forti con valenza nazionale permette di reinvestire risorse, di mobilitare energie, creare occupazione di qualità. Nel caso della mia città, ad esempio, mi riconosco in questa proposta di accoppiare un polo aerospaziale e delle telecomunicazioni: qui ci sono radici storiche, competenze, forze dirigenti». Quindi via ai traslochi dei ministeri... «Non corriamo - precisa Castellani -». «Questo coincide subito ed automaticamente con lo spostamento dei ministeri è un discorso ancora tutto aperto, e comunque si dovrebbe trattare di una transizione molto graduale: di sicuro siamo in una situazione nella quale l'accentramento non è più necessario allo Stato».

Su quest'ultimo concetto insiste il sindaco di Genova Adriano Sansa: «L'ipotesi avanzata dalla Fondazione Agnelli - dice - è attendibile, anche perché il decentramento delle funzioni da Roma-capitale non viene più vissuto come un problema per

l'unità dello Stato: avviene già in Germania o negli Stati Uniti che le capitali politiche non coincidano con quelle amministrative».

Può essere valida anche per l'Italia? Pensa di sì anche il sindaco di Bologna Walter Vitelli, ricordando che qualcosa di simile «sta avvenendo» anche in altri paesi con forte tradizione centralistica, come la Francia. Anche se - avverte - non si può pensare di risolvere così i problemi legati alla costituzione regionalista e federalista, cioè quello del trasferimento consistente di funzioni verso Regioni e Comuni. Per quanto riguarda Bologna la proposta mi pare giusta, mi sembrano ben individuati i poli della ricerca e del trasporto ferroviario. E, per di più si possono usare gli importanti centri universitari e di ricerca che in città già ci sono».

Così come il sindaco di Milano Marco Formentini trova perfettamente «cucita» sullo spirito della sua città l'idea di trasferirvi le istituzioni economiche: «È fuori discussione - dice - che questa sia la sede ideale per la Consob (la commissione di controllo sull'attività borsistica, ndr), e mi sembra che anche la Banca d'Italia potrebbe lavorare probabilmente meglio qui che a Roma: una scelta degna d'attenzione, come quella di trasferire in città la Confindustria». Malgrado la crisi, in fondo, la Lombardia resta pur sempre la regione più industrializzata d'Italia.