

FRANCO FERRAROTTI

PROBLEMI POLITICI ED ECONOMICI DELLO SVILUPPO
URBANO DELLA CITTÀ DI ROMA *

I

PREMESSA

Cercherò di parlare *en sociologue* — spero senza la boria del sociologo che ha sempre un alibi pronto perché si trova in ogni luogo in ogni momento. Parlerò da sociologo solo per non prestarmi a questo strano anche divertente, gioco delle parti per cui l'architetto fa l'economista, l'economista il filosofo, e il filosofo fa il poeta, così che alla fine ogni giudizio si rivela impossibile e si cade nella posizione lamentata da Marx a proposito di Proudhon il quale era famoso in Germania perché buon economista, se pure cattivo filosofo, mentre era famoso in Francia perché buon filosofo ancorché discutibile economista. Non ho nulla di definitivo da offrire. Le ricerche su Roma sono ancora in corso. Nel libro *Roma da capitale a periferia* (Bari, Laterza, 1970) ho cercato di fissare le caratteristiche oggettive del quadro socio-economico strutturale in cui si è venuto svolgendo lo sviluppo della città, in particolare a partire dalla fine della guerra, e ho cercato inoltre di fissare la logica sottesa alle asimmetrie e alle contraddizioni più evidenti, per cui Roma si presenta come un agglomerato urbano ma non ancora pienamente industriale, come centro relativamente nuovo ma non ancora moderno, come città diservizi, legata al settore terziario, ma

* Per l'aiuto offerto sulla elaborazione di questo rapporto, ringrazio tutti i collaboratori dell'Istituto di Sociologia, in particolare G. Congi e L. Sebastiani.

in realtà priva delle infrastrutture fondamentali. L'intento profondo delle ricerche su Roma consiste nel cogliere i punti cruciali di intersezione fra struttura e sovrastruttura, cioè fra la struttura di classe (non solo composizione professionale), i rapporti di produzione di base, da una parte, e tutti gli strumenti di mediazione, di legittimazione e di riproduzione del consenso (dal sistema scolastico, al parlamento e alle organizzazioni ecclesiastiche), dall'altra. La natura contraddittoria della città, la cui analisi intendiamo spingere più a fondo e che ci appare oggi sospesa fra un'esigenza di funzionalità, determinata dal fatto che si tratta del centro di gestione politica e amministrativa del capitalismo italiano, e la realtà di un'inegabile degradazione periferica, può considerarsi sufficientemente espressa nei seguenti punti:

a) Le interpretazioni correnti del fenomeno urbano sono inadeguate perchè in linea di massima ignorano gli aspetti contraddittori e non sembrano capaci di cogliere il nesso dialettico che lega fra di loro i diversi aspetti della vita urbana globalmente intesa. In particolare, è ingannevole parlare della città come «espressione naturale della comunità umana». Ciò fa immediatamente pensare ad una sorta di armonia prestabilita per cui lo sviluppo urbano costituirebbe il necessario presupposto per la diffusione, a macchia d'olio, del benessere e di un più alto tenore di vita.

b) Le ricerche sociologiche intorno a Roma provano il carattere distorto e mistificatore di questa visione. Da esse la città emerge come una realtà in movimento, dialettica, essenzialmente contraddittoria. In base ai risultati di tali ricerche si deve concludere che la città naturalmente armonica è un mito. La miseria urbana non è un mero residuo, da riassorbirsi e da abolire spingendo a fondo, fino alle conseguenze ultime, l'attuale logica di sviluppo della città. Rimanendo all'interno di questa logica basata e giustificata dal principio supremo della massimizzazione del profitto a breve termine, ossia del profitto come pirateria, e della difesa a tutti i costi della rendita, la degradazione urbana è inevitabile e la miseria si presenta come un dato permanente e imm modificabile in quanto i ghetti di miseria sono funzionali ai quartieri di lusso.

c) Nel caso di Roma si può parlare, in questo senso, di una città emblematica, che offre una stratificazione archeologica di problemi e che può a ragione venir considerata un laboratorio sociale di prim'ordine con riguardo a tutte le questioni importanti, da quelle del sottosviluppo cronico a quelle dell'ipersviluppo neo-capitalistico e consumistico. Da ciò deriva anche a Roma un primato peculiare: la possibilità di immaginare uno sviluppo urbano e socio-economico politico radicalmente altro, qualitativamente differente rispetto allo sviluppo di cui si parla a Milano come a Londra come a New York come a Mosca o — chi sa? — Pechino.

d) Ma la crisi di Roma ha caratteristiche indubbiamente originali. La periferia romana non ha quasi nulla in comune con la *banlieue* parigina o con la cintura di Francoforte o quella di Milano e di Torino. Roma è sottoposta ad un pressione demografica risultante dall'immigrazione piuttosto forte, cui peraltro non corrisponde un adeguato respiro economico produttivo, capace di fronteggiare l'afflusso di immigrati, quasi sempre disperatamente poveri e cacciati dalle campagne dalla crisi agricola centro-meridionale, creando posti di lavoro stabili, ossia legati ad un ciclo produttivo funzionale. A parte l'edilizia, che ha caratteristiche particolari di attività post-agricola e para-industriale, la sola vera industria romana è quella della burocrazia. Roma è una città tipicamente terziarizzata e la formula che ne riassume la fisionomia di fondo è quella usata per le metropoli latino-americane: urbanizzazione *senza* industrializzazione.

e) Per illustrare questa situazione, è necessario riflettere sui dati demografici, in particolare sui dati relativi all'evoluzione della composizione professionale della popolazione romana e della sua struttura di classe. Non disponiamo di questi dati in qualità e quantità sufficienti: soprattutto, tenendo conto che le statistiche di Roma comprendono quasi sempre tutta la provincia, non ne disponiamo nella misura e nel tipo di disaggregazione che sarebbero desiderabili per una riflessione scientificamente fondata. Possiamo però osservare quanto segue: la popolazione attuale di Roma è calcolata in circa 2.800.000 unità. Di queste, 25 su 100 hanno meno di 15 anni. *La popolazione attiva è in declino*: nel 1959, il quoziente di attività era, nel Lazio, del 40,3 %, nel 1966 era già sceso al 35,1 %; attualmente, si aggira sul 33 %. In Roma, città, gli attivi si calcolano in 900 mila unità. Di queste, la grande maggioranza appare occupata nei servizi e nella burocrazia. Il Piccolo commercio, da solo, conta ben 130.000 addetti, senza tener conto dei dipendenti retribuiti, che sfuggono a qualsiasi indagine, 110 mila ne ha l'artigianato. Per converso, l'industria, esclusa l'edilizia, non va oltre gli 80 mila dipendenti, mentre ben 270 mila sono gli impiegati statali e para-statali, vale a dire più di un quarto della popolazione attiva di Roma.

f) L'urbanizzazione senza industrializzazione, il declino conseguente della popolazione attiva, la crisi dei servizi pubblici e in generale il fallimento di tutte le infrastrutture, l'indebitamento del Comune e la conseguente degradazione sociale e culturale di Roma non sono fenomeni che piovono dalle nuvole; hanno al contrario una matrice causale precisa e individuabile, corrispondono con impressionante puntualità a condizioni storiche e politiche determinate; possono esprimersi con una frase: *costituiscono il risultato della tensione fra rendita e profitto*. La rendita derivata dalla proprietà fondiaria e in generale dal controllo dei suoli urbani

e paraurbani entra in conflitto e si costituisce come pesante manomorta parassitaria nei confronti del profitto come frutto di un calcolo razionale e di investimenti produttivi a media e a lunga scadenza. Qui sta il nocciolo della questione di Roma; sono queste le ipoteche che condizionano il suo sviluppo futuro. Una visione puramente estetica del problema di Roma, sia pure nei termini, legittimi e importanti, di scarsità di verde pubblico, sovrappopolazione, scuole insufficienti, ecc. ecc. rischia di riuscire puramente estetizzante, si condanna a non capire nulla delle cause profonde della crisi di Roma. Occorre sondare il livello strutturale; le fonti della ricchezza, i modi della sua creazione e distribuzione; occorre indagare la dinamica dei mezzi di sussistenza della popolazione romana.

g) Ci aspetta in proposito qualche sorpresa. Nella graduatoria delle sette provincie italiane e reddito più alto Roma occupa il secondo posto,¹ con un reddito provinciale del 7,42 % sul totale italiano (cfr. in proposito, il mio volume, *Roma da capitale a periferia*, Laterza, II ed. 1971, pag. 37). Quello di Milano è del 10 %. Ma si tratta di cifre ingannevoli. Se disaggreghiamo tali cifre e le raffrontiamo percentualmente con i settori a livello nazionale, facendo uguale a cento il totale Italia dei singoli settori, troviamo che esse presentano la maggiore incidenza nel settore della pubblica amministrazione (12,90 %). Questo settore è immediatamente seguito da quello terziario (10,55 %) mentre a grande distanza si collocano il settore industriale (4,38 %) e il settore agricolo (2,48 %). Se poi analizziamo percentualmente la composizione del reddito prodotto nei vari settori abbiamo una sostanziale conferma: nella composizione dell'intero reddito netto della provincia di Roma è al primo posto il complesso delle attività terziarie (50,30 %). Cose note, ma che vanno ripetute per non arrenderci a schematismi ideologici astratti e per non perdere di vista il carattere specifico del proletariato, del sottoproletariato e del semi-proletariato di Roma.

h) All'origine delle baraccopoli romane vi è dunque uno *scarto oggettivo fra le esigenze del flusso di immigrati e la capacità della struttura economico-produttiva di farvi fronte*. Questo scarto è stato aggravato in maniera tragica dalla politica dei gruppi economici e politici dominanti che si è sostanzialmente risolta, a parte gli occasionali tributi verbali ad una vaga socialità, in una *resa incondizionata allo sviluppo spontaneo della situazione di fatto*, ossia allo sviluppo così come è stato determinato e in base alle convenienze classicamente predatorie degli interessi economici tradizionalmente dominanti a Roma: interessi arcaici retrivi, sovente legati a pro-

1. Si veda invece la volutazione di G. Tagliacarne che vede Roma e provincia al 13° posto (cfr. G. Tagliacarne, *Il reddito prodotto nelle provincie italiane*, Milano, 1972).

prietà fondiarie gestite in *absentia*, esempi da manuale di privilegi parassitari. La *subordinazione della politica urbanistica del comune di Roma a questi interessi* è stata fino a tempi recenti commovente. Gli attuali riorientamenti, indubbiamente necessari e lodevoli, fanno tuttavia sorgere un interrogativo circa la loro tempestività. La subordinazione alla rendita ha contribuito a scoraggiare investimenti industriali volti a massimizzare funzionalmente il profitto e quindi ha oggettivamente contribuito a mantenere Roma in un lamentevole stato di pre-capitalismo facendo ad essa correre il rischio di trovarsi di fatto in una situazione economica e sociale decrepita prima di essere stata industrialmente matura. Non stupisce dunque che attualmente non sia possibile parlare di Roma come di un centro metropolitano relativamente omogeneo e dotato di una possibilità di riverbero culturale a largo raggio. Si deve invece parlare di *una città che cresce ma che*, nell'atto stesso in cui cresce e per il modo e la logica con cui cresce, *genera una anticittà parallela, che la fronteggia, l'assedia e la isola dal suo hinterland naturale, che la frena e che potrà anche, a scadenza più o meno ravvicinata, soffocarla.*

II

IL QUADRO STRUTTURALE; ROMA CAPITALE INDUSTRIALE MANCATA

1. *Il processo di industrializzazione a Roma: le zone industriali*

Il processo di industrializzazione di Roma è contrassegnato da un ritardo storico notevole rispetto alle altre zone industriali del paese e segnatamente rispetto al «triangolo industriale». (Sul problema storico della industrializzazione di Roma sono fondamentali due testi: AA. VV., *Introduzione a Roma contemporanea*, Roma, 1954, ove è contenuto tra gli altri uno studio di L. Cafagna, *L'industria nell'economia di Roma dopo l'unificazione italiana* pagg. 63-68; e A. Caracciolo, *Roma capitale — dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Ed. Rinascita, Roma, 1956).

Il primo impatto del nuovo stato risorgimentale sulla tranquilla cittadina del Regno Pontificio si è concretizzato nell'eccezionale afflusso della burocrazia, con la contemporanea e conseguente espansione edilizia e dei servizi. In questo quadro, l'industria è del tutto non prevista e più tardi sicuramente non voluta.

L'unico spazio libero è lasciato ad unità produttive di modeste dimen-

sioni, e per di più subordinate alle esigenze proprie della capitale (industria della carta, poligrafiche, editoriali, ecc.).

Anche quando strati impazienti di borghesia progressista reclamano un diverso e più equilibrato assetto economico per la Capitale, che comincia a conoscere la conseguenze di un increment demografico non previsto e di un ininterrotto flusso immigratorio che non si sa come fronteggiare, l'industrializzazione è più una battaglia ideale che una scelta pratica. Basta dare uno sguardo retrospettivo alla legislazione industriale per rendersene conto: i personaggi e i risultati non mutano mai. Da una parte un'ala numericamente ridotta della borghesia che fa capo alla Camera di Commercio e al Sindacato degli Industriali, sostenuti, succesivamente, sul tema dello sviluppo, anche dal Movimento Operaio, che promuove dibattiti, elabora progetti, fa petizioni per strappare la Capitale alla stasi produttiva, dall'altra una classe politica che accoglie parzialmente quelle proposte, le snatura, emette decreti e dispensa leggi che non vanno affatto a beneficio dell'industria. L'Amministrazione comunale, infine, compare in questa contesa sullo sviluppo come mediatore, più spesso arroccato su posizioni conservatrici, altrove teso a rivendicare un'autonomia che gli consenta di operare più liberamente dal potere centrale — che a sua volta rivendica speciali diritti sulla Capitale — oppure privo di iniziative e paralizzato da intralci burocratici e compromessi, di vario genere. Così, potere politico e rendita controllano lo «sviluppo» di Roma per un lungo periodo storico.²

Si spiega così il paradosso di cui parla Insolera, per cui «mentre tutte le città metropoli sono diventate città moderne perchè erano diventate industriali, Roma diventa una città moderna senza divenire una città industriale».³

E'infatti, la battaglia per l'industrializzazione di Roma accanto a conquiste episodiche e talvolta banali, segna la periodica sconfitta delle forze progressiste, almeno fino alla seconda guerra mondiale. Non è un caso, infatti, che se di «zona industriale» per la Capitale se ne parla la prima volta nel 1908, è solo nel 1941 che viene formalmente istituita e non a caso dal regime fascista prossimo al crollo.

2. Cfr. AA. VV., *Le leggi speciali per la città di Roma*, a cura del Centro Studi su Roma Moderna, Roma, 1956. Per l'ambiguità di talune leggi vedi in particolare la legge Giolitti del 1907, definita da A. Natoli come «l'unico tentativo serio ed organico di affrontare nel loro complesso le questioni di fondo della vita della Capitale» (invi, *Introduz.*, p. 17), mentre a detta di A. Carracciolo nella medesima «appare una volontà ben determinata di creare, ostacoli allo sviluppo di una moderna vita produttiva nella Capitale» (A. Carracciolo, *Roma Capitale, dal Risorgimento alla crisi dello stato liberale*, Roma, 1956, p. 234).

3. I. Insolera, *Roma Moderna*, Torino, 1970, p. 78.

Un complesso di ragioni è all'origine di questa situazione, che qui appresso riassumiamo schematicamente, riportando le tesi principali.

C'è, innanzitutto, la tesi, propria del Caracciolo ma condivisa dai più, secondo la quale sono state ragioni di preminente carattere politico ad ostacolare l'industrializzazione di Roma.⁴ All'origine di questa scelta ci sarebbe stato il timore di avere a che fare con una capitale forte di una presenza operaia, ed in effetti lo spettro della Comune parigina ha assillato continuamente la mente della classe politica italiana.

Un'altra tesi, di carattere più propriamente economico, spiega l'assenza prima e il condizionamento poi del processo di industrializzazione, con *la spietata concorrenza del capitalismo settentrionale*, unita — soprattutto nei primi decenni dall'unificazione — ad un miope campanilismo, come si dice, in realtà ad una miopia politica propria della sua struttura economica. Il condizionamento di cui s'è detto, lo si rileva già in un promemoria della Camera di Commercio, un organismo che s'era sempre battuto per aprire uno spazio ad un impiego più produttivo dei capitali, e che — di fronte ai drammatici problemi economici che già allora si manifestavano — fa un significativo passo indietro, vedendo la soluzione del problema economico di Roma nella «industrializzazione della terra», cioè nell'agricoltura, come fase del futuro sviluppo industriale.⁵ E più tardi, in pieno fascismo, la sanzione del ruolo subalterno dell'industria romana viene dall'Unione Industriale Fascista del Lazio, quando afferma la «necessità di industrie piccole e medie che rispondano alle esigenze locali, senza ricorrere alle industrie del Nord, alle quali resta riservato il maggior sviluppo in fatto di aziende che fabbricano beni di produzione»⁶ (c. n.). E, ancora, niente di diverso da questo punto di vista, sosteneva vent'anni dopo l'avv. Carlo Latini, l'instancabile segretario della Unione Industriali del Lazio, quando nello spiegare il tipo di sviluppo possibile a Roma è costretto a tener conto e delle remore politiche contro le grosse concentrazioni e della impossibilità delle medesime.⁷

4. «Le opinioni che hanno sempre trovato larga diffusione secondo le quali vi sarebbe qualche insormontabile ragione di indole degli abitanti o di positura geografica ad impedire Roma industriale, non sono naturalmente altro che sciocchezze, sorte o messe in giro ad arte per mascherare la realtà. C'è invece una volontà precisa, da parte di intere generazioni della classe di governo italiana, di eludere una prospettiva di quel genere» (*Roma capitale*, cit., p. 234. Cfr. anche p. 230).

5. *La capitale nella vita economica italiana*, in «Roma Nuova», a cura della Banca Popolare di Milano, Ed. Mercurio, Roma 1964, vol. I.

6. C. SERONO, *Roma città industriale*, in *Aspetti e Problemi della città e della provincia di Roma*, a cura del Consiglio Provinciale dell'Economia Corporativa di Roma, Roma, 1933, p. 29.

7. «...nessuno pensa, poi, di creare in Roma industrie pesanti, che assorbano

Una terza spiegazione rileva il ruolo deleterio, in fatto di industrializzazione, svolto dalla speculazione edilizia. Scrive ad es. A. Natoli:

«E' possibile pensare che, a prescindere da altre condizioni storiche ed ambientali che indubbiamente hanno concorso, la facile caccia agli straordinari profitti di speculazione non abbia favorito la tendenza del capitale a distinguersi in altre branche della produzione e quindi abbia, obiettivamente, ritardato e reso più difficile lo sviluppo non solo della grande industria moderna, ma perfino di attività industriali solide e sane, non meramente legate allo sfruttamento contingente di particolari condizioni di mercato».⁸

Grosse società finanziarie, piemontesi e straniere, di fatto hanno investito ingenti capitali solo ed esclusivamente nell'industria delle costruzioni. La speculazione edilizia, la speculazione sulle aree fabbricabili, oltre ad attrarre capitale prezioso da altri investimenti produttivi, rendeva praticamente impossibile la creazione di zone industriali sufficientemente attrezzate ed agevolate, e talvolta, in periodi di accentuata espansione edilizia provocavano addirittura lo smantellamento di officine per sostituirle con case di abitazione.⁹

Contro la univocità con cui sono state rivendicate queste tesi, va detto che l'una non ha escluso le altre, in quanto l'intero complesso dei fatti che esse contemplanò hanno palesemente concorso a frenare il processo di industrializzazione di Roma. Tracce vistose di questo passato sono a tutt'oggi rilevabili nella realtà economica e sociale di Roma, nonostante i passi in avanti che sono stati compiuti.

Tutti gli elementi che abbiamo visto operare contro il processo di industrializzazione vengono alla luce nella storia delle zone industriali. Fino al 1941 quella della Z. I. è una storia di progetti non realizzati, di promesse non mantenute, di aree destinate alla localizzazione delle industrie che si assottigliano rapidamente, stralciate, ritagliate, che finiscono per essere sopresse o sostituite con una seconda, terza, quarta zona, tra contrasti, soluzioni d'autorità o, anche, casualmente.

migliaia e migliaia di lavoratori. Non esiste pertanto alcuno dei pericoli che paventano in cuore coloro che paventano l'industrializzazione di Roma» (Intervento nella seduta consiliare del 17 genn. 1953, ora in «*Per la zona industriale di Roma*», Roma, 1956, p. 28).

8. A. NATOLI, *La speculazione edilizia a Roma nel secolo scorso ed oggi*, in «*Rinascita*», n. 4, 1954. Cfr. anche T. DELLA SETA, *Le origini della speculazione edilizia*, in AA. CC., *Introduzione a Roma contemporanea*, Roma, 1959.

9. *Roma capitale*, cit., p. 226. Sulle vicende urbanistiche di Roma fondamentale la ricostruzione storica di I. INSOLERA, *Roma Moderna*, cit. Per un aspetto particolarmente importante legato alla speculazione edilizia, F. FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, Bari, 1970.

La prima Z. I., quella di *Ostiense-S. Paolo*, cessa di essere operante nel 1933, dopo circa un ventennio di maldestra e ostacolata attività. La planimetria della seconda, *Tor Sapienza*, è stata variamente e ripetutamente modificata, stralciata e manomessa (560 ettari su 1.200 originari) fin dalla sua costituzione. E' questa la zona, articolata sui due comprensori di Tor Sapienza e Grotte Celoni, che il fascismo — con l'incongruenza che non trova giustificazione nell'atteggiamento ostruzionistico di un ventennio — lascia in eredità al nuovo stato repubblicano.¹⁰

Il comprensorio di *Grotte Celoni*, quasi interamente ricoperto dalla Breda, non entrerà mai in funzione. Quando la Breda smobilita, cade nelle mani voraci degli speculatori.

La stessa costituzione di superfici sussidiarie della zona, come quella del *Prencestino-Tiburtino*, avvenuta ufficialmente nel 1955-61 o del *Salario* (26 ettari di terreno) o del *Casilino* (16 ettari), (anche questi ultimi riconosciuti ufficialmente solo nel 1957), porta il peso oltre che del ritardo più che decennale, anche dei limiti territoriali estremamente ridotti. Si pensi che i complessivi 45 ettari del Casilino-Salario sono, in effetti, recuperati dallo stralcio del vecchio comprensorio di «Grotte Celoni» e rappresentano una concessione poco meno che irrisoria se si tiene conto che nel 1955 appena 57 aziende coprivano 80 ettari di terreno e che nel frattempo erano pervenute al Comune 240 domande d'impianto per un totale di 250 ettari. Le richieste degli industriali ammontavano invece a circa 800 ettari.¹¹

Ma va detto che il tentativo di industrializzare Roma attraverso la costituzione di una o più zone industriali poteva dare pochi risultati, in quanto ciò costituisce già la scelta di un certo tipo di industrializzazione. La Z. I. è una richiesta riduttiva rispetto alle necessità, ed anche localistica, non possiede un respiro strategico tale da far pensare ad un piano globale di industrializzazione della Capitale, al di fuori di una seria programmazione che affronti i molteplici problemi di Roma.

Per quanto alcuni provvedimenti legislativi tra il '46 e il '52 cercassero di darne il controllo al Comune, «praticamente la c. d. zona industriale rimase un episodio distaccato da un programma urbanistico e sociale, privo del sostegno di una vera pianificazione urbanistica e di una programmazione economica».¹²

Remore politiche e rendita ne delimitano la consistenza, ne rendono in-

10. Sulle posizioni contraddittorie del fascismo in merito alla industrializzazione di Roma, cfr. C. SERONO, cit. e E. CIMINO, *La zona industriale di Roma*, in «Rivista di Politica Economica», anno XXXI, 1941, XIX, Fasc. VII, U.S.I.L.A., Roma, 1941.

11. C. LATINI, *Roma deve sviluppare la sua industria*, art. su «Realtà Politica», 7 febb. 1953.

12. *Roma Nuova*, cit., p. 91.

certo lo sviluppo. Per cui, la z. i. così come si attua, si risolve in un cattivo compromesso: non prevede né la grande industria, né l'industria di beni strumentali, ma la semplice sistemazione e allargamento dell'apparato produttivo esistente, che si adatti e si modelli sulle caratteristiche di Roma: ove si vede chiaro come in questo apparente «non impegno» ci sia già una scelta ben determinata.¹³

L'evoluzione demografica ed industriale dei comprensori costituenti la zona ne è la conferma puntuale:

Tab. 1 *Evoluzione demografica e industriale dei comprensori della zona*

Comprens.	Numeri indici: 1951=100			Grado di industrializ.	
	Prop. resid.	Unità locali	Addetti	1951	1961
Tiburtino-Nomentano	150,0	111,3	116,3	11,4	8,9
Prenestino	107,6	87,2	98,4	3,5	3,2
Salario-Casilino-Tor					
Sapienza	132,5	128,4	134,6	8,5	8,6

Fonte: «Roma Nuova».

Questo spiega anche perché, come vedremo, tra il '51 e il '61, la struttura produttiva rimane pressoché invariata.

Nel 1956 sopraggiunge la scadenza delle agevolazioni per l'industria e il Parlamento rinvia «sine die» l'esame delle proposte di proroga. Il ripristino delle agevolazioni daziarie giunge nel 1968, quando più nessuno le aspettava e quando — senza rammarico negli ambienti politici e presso le grandi immobiliari — l'esodo imprenditoriale verso il Consorzio Roma-Latina ha ulteriormente indebolito la struttura produttiva della capitale.

2. *Il ruolo del Sindacato*

Nel dopoguerra la Camera del Lavoro di Roma scende in campo a fianco delle forze progressiste, in nome dello sviluppo industriale, rifletten-

13. Questa dura realtà è accettata, suo malgrado, da C. Latini: «Le leggi sulla zona industriale di Roma hanno lo scopo di sviluppare l'attività produttiva nei *limiti circoscritti* dalle particolare caratteristiche delle aziende industriali già operanti nella capitale, caratteristiche che sono rappresentate, per quanto riguarda le dimensioni — dal fatto che si tratta di piccole e medie aziende — le quali costituiscono il 98 % delle ditte esistenti, e — per quanto si attiene alla qualità, dalla considerazione che esse fabbricano in maggioranza, prodotti di consumo» (*Intervista a «Momento Sera»*, 24 nov. 1952, ora in «*Per la zona ecc.*» cit., p. 15).



do in sede locale la medesima posizione che il sindacato porta avanti a livello nazionale. L'aderenza della C.d.L. al piano di sviluppo per Roma sta ad indicare un allargamento significativo delle forze che si schierano per lo sviluppo delle forze produttive, ed è tale che una apprezzabile differenza rispetto alle proposte imprenditoriali non si scorge per lungo tempo. E' lo stesso Di Vittorio ad affermarlo, con la consueta chiarezza, in una seduta del Consiglio Comunale, laddove rileva con soddisfazione «che industriali comprensivi, lungimiranti — come ritengo sia il collega Latini — concordino fundamentalmente con la posizione produttivistica che hanno assunto i lavoratori sul problema dell'industria, dell'agricoltura, dello sviluppo economico generale della nazione»,¹⁴ per il quale scopo il sindacato è disposto a collaborare «con tutti i mezzi a disposizione».¹⁵

La differenziazione è semmai a livello della distribuzione del reddito connesso con l'industrializzazione, a livello cioè di «ripartizione della torta», come dice con bella immagine contadina Di Vittorio.

In un momento in cui — a dieci anni dalla caduta del regime fascista, ampi strati imprenditoriali sembrano incerti e rivolti al passato, la battaglia per lo sviluppo di Roma trapassa quasi esclusivamente nelle mani del sindacato. Il discorso dell'on. Di Vittorio tiene conto della eterogenea composizione politica della controparte e vuole assicurare le più ampie garanzie. «Non bisogna aver paura dei lavoratori (...) Non è necessario che la industrializzazione determini la conflagrazione di conflitti aspri e violenti (...). I conflitti sociali sono una necessità ineluttabile che, svolgendosi con quel senso di umanità cui pure ho accennato, esercita una funzione di stimolo e di progresso che è necessaria alla società»: ¹⁶ sono queste le assicurazioni che dà ad un ceto imprenditoriale diviso tra un'ala sicuramente progressista che fa capo all'avv. Latini e un'ala sicuramente rivolta al passato, e diffidente verso il nuovo stato repubblicano.

In cambio chiede «onestà e serietà» contro l'eventualità che le facilitazioni fiscali e le agevolazioni d'altro genere vengano usati per altro che non sia il processo di industrializzazione.¹⁷

L'immagine che il sindacato dà non è — né vuole essere — quella di un elemento passivo ma di agente attivo dello sviluppo, la cui articolazione è concretizzata nel Piano di Lavoro del 1949.

In concreto, la Camera del Lavoro è l'unico organismo importante che

14. «Per l'industrializzazione di Roma», Intervento dell'on. G. Di Vittorio alla seduta del Consiglio Comunale del 17 marzo 1953, in «Notiziario Economico Sindacale», anno IX, n. 4-5-6 giugno 1953, pp. 11-12.

15. *ivi*, p. 12.

16. *ivi*, p. 12.

17. *ivi*, p. 14.

nel dopoguerra si schiera contro la smobilitazione di interi settori produttivi che investe Roma e provincia, contro la chiusura di fabbriche e i massicci licenziamenti che ne seguivano. Non si limita alla denuncia, ma elabora progetti e prospetta soluzioni, offre la propria collaborazione agli imprenditori decisi a riscattare l'industria romana dalla soggezione agli interessi dei gruppi capitalistici del Nord. Democrazia e sviluppo sono assunti l'uno come contenuto dell'altra: «Lo sviluppo democratico di Roma poggia sullo sviluppo dell'industria romana».¹⁸ Lo stesso accordo del 23-5-1946 tra C.G.I.L. e Confindustria che abbatte la «linea gotica» uniformando i salari del Nord a quelli del Sud e tra provincia e provincia, è visto come una pressione in direzione dello sviluppo produttivo.¹⁹

Già nel 1950, mentre la Unione Industriali del Lazio è ancora alle prese con i problemi della zona industriale, la Camera del Lavoro indica espressamente nella estensione dell'intervento della Cassa del Mezzogiorno alla intera provincia la condizione essenziale dello sviluppo.²⁰

Posizione quest'ultima che ritorna più consapevole in un diverso periodo della storia sindacale, quando nelle riserve espresse dalla Unione Industriali del Lazio sul Consorzio Roma-Latina viene criticato l'atteggiamento del ceto imprenditoriale «che in fondo alla via della espansione dell'apparato produttivo, preferisce quella del soccorso indiscriminato all'apparato esistente».²¹

L'equazione fondamentale che domina tutte le proposte della Camera del Lavoro è la identificazione dello sviluppo con la piena occupazione. Se questa proposizione non è teoricamente corretta, in quanto sviluppo capitalistico si dà anche senza piena occupazione, ciò nondimeno spinge il sindacato a cercare soluzioni «nazionali» contro l'arretratezza. Per questa via due proposte superano i limiti di localismo che caratterizzano la posizione della Unione Industriali del Lazio:

a) I problemi di Roma vengono visti in un ambito più vasto che non sia la mera provincia: la compenetrazione sempre più stretta tra Roma e regione laziale «comporta come unica dimensione da assumere nell'impostazione dei problemi economici, la dimensione regionale».²²

b) Lo strumento operativo privilegiato è di conseguenza «una democratica programmazione regionale inserita nelle previsioni economiche nazio-

18. Not. 5c. Sind., n. 1-2, 1947.

19. Not. 5c. Sind., n. 6-7, 1946.

20. A. AMORA, *L'industria di Roma*, in «Notiziario Economico Sindacale», n. 3-4, 1950.

21. «Impegno Sindacale», n. 7, 1966.

22. *ivi*.

nali nelle quali ricondurre gli interventi dei pubblici poteri e delle forze economiche». ²³

Ciò testimonia una raggiunta consapevolezza sui problemi dello sviluppo e una visione d'insieme non subalterna, sul piano locale. Ogni limite di localismo è superato, nella posizione che vede l'interesse generale del paese garantito solo da una programmazione democratica, articolata cioè per ambiti territoriali più ristretti di quello nazionale, e pertanto più efficace nell'individuare i problemi economici e sociali specifici di tali zone, da assumere quali indicatori importanti a livello di pianificazione globale.

3. *La Cassa del Mezzogiorno*

Rispetto all'Ente Zona Industriale, «organismo macchinoso e pletorico, creato dal fascismo con fini apertamente demagogici», ²⁴ il Consorzio per l'Area industriale Roma-Latina, strumento dell'intervento della Cassa, presenta vantaggi tecnici e organizzativi notevoli. «Da un lato si tratta di un organismo in grado di funzionare immediatamente, i cui compiti e la cui organizzazione interna sono inequivocabilmente definiti, per il quale sono indicate con precisione e concretezza le fonti e le modalità di finanziamento, e che può avvalersi della vasta esperienza acquisita dai numerosi consorzi già operanti nel Mezzogiorno; dall'altro lato esso opera nell'unico settore capace di avviare, con la rapidità e l'intensità rese indispensabili dalla situazione regionale, un meccanismo di sviluppo autopropulsivo». ²⁵

Efficacia organizzativa, garanzia del credito, facilitazioni fiscali, ecc. sono comunque solo un aspetto dell'intervento statale. L'altro aspetto, inseparabile dal primo, è il punto di vista teorico che giustifica l'intervento stesso. Ciò che è importante sottolineare è che il polo industriale Roma-Latina è visto come complementare all'economia della Capitale, dovrebbe risolvere in pratica i problemi che erano propri della zona industriale, con una più ampia prospettiva, che è quella di vedere i problemi economici di Roma in una dimensione regionale, proiettati nell'ambito laziale, di cui la pianura pontina costituisce il polo di sviluppo più interessante.

Alla base di questa lettura non localistica della struttura economica

23. *ivi*, p. 7. Per un sintetico riepilogo delle proposte concrete che a questo scopo la Camera del Lavoro intende adottare, anche in termini di mobilitazione e di lotte, vedi la risoluzione del Direttivo della C.d.L., pubblicata in «Impegno Sindacale», n. 55, 1968, «*Proposte di politica economica e contrattuale della C.d.I. di Roma*».

24. *Il problema della zona industriale di Roma e l'attuale situazione delle industrie nel Lazio*, in «Notiziario Economico Sindacale», n. 12, p. 4.

25. E. FIUMARA, *Il consorzio per l'Area di sviluppo industriale Roma-Latina*, in «Rassegna del Lazio», n. 3-4, 1967, p. 37.

della Capitale, sta la constatazione del ruolo squilibrante di Roma rispetto alla provincia e alla regione, ove sono riprodotte «direttamente le disarmonie della struttura economica romana e (ove) si risente negativamente della forza attrattiva della capitale, attraverso un progressivo travaso di popolazione e di risorse».²⁶

Il consorzio funzionerebbe, rispetto alla capitale come polo decongestionante, di alleggerimento, rispetto alla pressione demografica esercitata sulla Capitale. Un primo risultato lo si può osservare nella modificazione del flusso migratorio all'interno del Lazio (vedi Tab. n. 2).

TAB. 2. *Saldo dei movimenti migratori nelle provincie laziali, 1958-65*

Viterbo	Rieti	Roma	Latina	Frosinone	Lazio
-15.063	-26.341	442.830	6.094	-32.405	375.111

Fonte: Confindustria, Ricerca sui trasporti pubblici del Lazio, 1968.

A proposito della tab. n. 2, va osservato che il saldo migratori di Latina da negativo nel '61, diventa positivo nel '65, in soli quattro anni, venendo in tal modo ad invertire la tendenza dell'esodo rispetto a Roma e a divenire esso stesso meta di flussi migratori provenienti dalle altre provincie laziali, ad eccezione di Frosinone, che con Colferro costituisce uno dei due punti nodali del polo di sviluppo della Valle del Sacco.

E' dato osservare in un periodo più ristretto che il flusso migratorio dalla provincia di Roma s'indirizza verso tre Comuni del Consorzio, secondo questa composizione percentuale

a Latina il 15% circa proviene da Roma, il 10% dalla provincia romana;

ad Aprilia il 22% circa proviene da Roma, il 30% dalla provincia romana;

a Pomezia il 45% circa proviene da Roma, il 17% dalla provincia romana.²⁷

Questa inversione del percorso della pendolarità è vista in una ricerca dell'Ist. P. Martini come un «primo fenomeno riequilibratore» rispetto

26. Relazione del Presidente del Consorzio Roma-Latina, P. PULCI, al Convegno-dibattito sull'economia di Roma, in «Roma Economica», anno XX, n. 4, 1967, p. 180.

27. Cfr. L. ISOLABELLA e P. SETTIMI, *Il fenomeno immigratorio nell'area di sviluppo industriale di Latina, Aprilia, Pomezia*, del 1968 in «Esperienze e documenti», n. 19, 1970, a cura dell'ISSCAL.

allo squilibrio demografico esercitato da Roma sull'intera regione laziale.²⁸

L'intervento della Cassa viene esteso nel '50 alle provincie di Latina e Frosinone. Nel 1955, con legge 19 marzo n. 105, l'area oggetto dell'intervento veniva estesa fino ad inglobare alcuni comuni in provincia di Roma, in «toto» o in parte. I Comuni inclusi per intero sono: Anzio, Nettuno, Ariccia, Lanuvio, Pomezia; in parte: Albano, Genzano, Velletri, Roma (per la Capitale la linea di demarcazione passa vicino a Castel Porziano, ossia a 15 Km dal centro cittadino). Nel 1962 gli imprenditori laziali costituiscono l'«Area di sviluppo industriale Roma-Latina». Nel '65 si costituisce il «Consorzio Roma-Latina», di cui fanno parte 5 Comuni in provincia, di Roma e 11 in provincia di Latina, per un totale di 1736 Km².²⁹

Già questo fatto comporta che parlare della struttura economica della provincia di Roma è mera astrazione, anzi una grossolana distorsione, come vedremo più oltre.

Lo sviluppo industriale del Consorzio è stato eccezionale, tale da giustificare alcune tra le più ottimistiche previsioni, che vedono nell'area pontina «una delle più interessanti zone industriali del Mezzogiorno, e forse d'Italia».³⁰

Al 1966 l'occupazione è di quasi 25.000 unità, e l'immobilizzo realizzato di 180 miliardi circa. Vi si contano in complesso 310 stabilimenti manifatturieri, di cui 120 un provincia di Roma, con un'occupazione media di 81 addetti, e un investimento di oltre 7 milioni per addetto: ciò che testimonia la prevalenza nel settore di adeguate dimensioni aziendali e di elevati livelli tecnologici.

28. Ist. di Ricerche economico-sociali «P. MARTINI», *L'industria del Lazio*, maggio-giugno 1967, Roma, pp. 16 e seg.

Inoltre, l'area pontina veniva indicata come l'unica zona capace di assorbire il flusso migratorio verso Roma proveniente dal Lazio, mentre per il flusso proveniente dalle regioni meridionali la soluzione è vista solo a livello di programmazione nazionale (ivi, p. 24).

29. Per gli imprenditori romani si tratta, in pratica, di una quasi definitiva rinuncia alle speranze alimentate dalle leggi sulla zona industriale. Già l'avv. C. Latini aveva detto che «a Roma non può bastare la legge speciale sulla zona industriale: le disposizioni della Cassa per il Mezzogiorno sono molto più larghe e costituiscono soprattutto un notevole vantaggio per quanto concerne i finanziamenti da accordarsi alle nuove aziende» (C. Latini, cit. p. 103).

30. E. FIUMARA, cit. p. 39. Nel '51 gli addetti per 1000 abitanti erano 74 in Italia, 40 nel Lazio, 47 nel Comune di Roma, 21 nei Comuni dell'Area Ind. Nel '61 sono rispettivamente: 89, 46, 50, 54. L'incremento % dei Comuni dell'Area è del 33 % contro il 15 % dell'Italia, il 6 % del Lazio, il 3 % del Comune di Roma. Cfr. anche l'importante studio di F. FIORELLI, *L'industrializzazione della provincia di Latina*, Roma, SVIMEZ, 1969.

Il flusso di capitali investito proviene per 15 miliardi dalle imprese di origine locale, per 94,5 da imprese «nazionali» e per 61,5 da imprese di origine extra-nazionale. Queste ultime in particolare, al 1966 avevano realizzato 51 stabilimenti, per 8.500 addetti, con una media di 167 addetti per azienda e di 7,9 milioni d'investimento per addetto: dati questi che pongono l'area pontina tra le più opzionate dal capitale estero.

Per numero di stabilimenti e per occupati i settori metalmeccanico e chimico sopravanzano gli altri. In particolare quest'ultimo dà il segno della evoluzione produttiva che si è verificata. Praticamente inesistente fino al 1956, contava non più di 15 imprese di modeste dimensioni al 1961, mentre nel 1966 fa registrare 54 stabilimenti per un totale di 4.500 occupati e una media di investimento per addetto di 8,3 milioni.

Se si prende in esame la distribuzione territoriale delle industrie si osserva che il Comune di Pomezia rappresenta il fulcro delle iniziative imprenditoriali (vedi tab. 3), insieme con Aprilia.

TAB. 3. *Distribuzione territoriale delle industrie manifatturiere (1965)*

Comuni	Stabilimenti	Addetti	Invest.	A/S	I/A
Pomezia	98	6.900	48.000	70	7,0
Altri Comuni prov. Roma	22	3.200	25.000	145	8,0
Aprilia	67	5.100	48.500	76	9,5
Latina	56	4.800	24.000	86	5,0
Cisterna	28	2.300	20.500	82	8,9
Altri Latina	39	2.700	11.000	81	4,1
Totale	310	25.000	177.000	81	7,1

Invest. = milioni. Fonte: E. Fiumara, cit.

Le differenze rilevabili tra Pomezia ed Aprilia sono imputabili al fatto che nella prima prevale l'industria meccanica, di dimensioni medie, nella seconda l'industria chimica (farmaceutica in particolare). Tramite Pomezia ed Aprilia le provincie di Roma e Latina costituiscono un'area fortemente integrata dal punto di vista industriale. Tutto lascia pensare che questo è il vero polmone industriale di Roma, con tutti i limiti che gli sono propri.

Si pensi che nel decennio '51-61, quando la struttura industriale della provincia romana rimase pressoché invariata, come vedremo, ad Aprilia, Pomezia ed Anzio si registrarono i seguenti incrementi percentuali:

TAB. 4.

1951 = 100

	Anzio	Pomezia	Aprilia
Popolazione	148,7	176,3	227,3
Unità locali	130,2	236,4	289,1
Addetti	308,5	850,0	533,9

In particolare, per fermarci a tre comuni in provincia di Roma che hanno fatto registrare i più alti incrementi occupazionali, dal '61 al '71, abbiamo i seguenti dati:

TAB. 5.

	Anzio		Ariccia		Pomezia	
	Unità loc.	Add.	Unità loc.	Add.	Unità loc.	Add.
1961	136	1.571	53	107	99	1.150
1971	184	2.075	112	2.022	260	12.296

Fonte: Elaborazione da ISTAT.

Complessivamente, in termini di addetti, si ha un incremento di 13.565 unità. Si pensi che nello stesso periodo gli addetti alle industrie manifatturiere in tutta la provincia riflettono un aumento di 33.685 unità. Pertanto l'incremento percentuale dei tre comuni è stato il 36 % circa di quello provinciale.

L'intensità di questo sviluppo è dovuta a due fattori: alla attrazione esercitata dalle agevolazioni economiche e finanziarie previste dalla Cassa sulle forze imprenditoriali fuori della zona d'intervento, e alla tendenza a far sorgere i nuovi impianti presso le aree di mercato più importanti.³¹

La struttura aziendale predominante è la media impresa (fino a 500 dipendenti) e i settori merceologici più consistenti sono quello chimico-farmaceutico, alimentare e del materiale elettrico ed elettronico.

Si prevede per queste zone una seconda fase dell'industrializzazione, che, seguendo alla fase del «polo», dovrebbe diffondersi territorialmente, agendo così come un fattore determinante di un nuovo sistema urbano destinato a collegare Roma e Napoli.

31. Cfr. A. MORI, *Il limite della zona d'intervento della Cassa del Mezzogiorno come fattore di attrazione e localizzazione industriale*, in «Rivista Geografica Italiana», marzo, 1965.

Tutto lascia presumere che, allo stato attuale, il Consorzio Roma-Latina, e in particolare alcuni punti all'interno di esso, oltre che funzionare come polo decongestionante rispetto alla Capitale (soprattutto per ciò che riguarda la pressione demografica e la mobilità territoriale) sia il vero polmone industriale di Roma.³²

II

4. *Dati strutturali: l'occupazione nell'industria **

Un primo quadro evolutivo della struttura industriale della provincia romana ci è dato dalla tab. n. 6, relativa al numero delle unità locali e degli addetti dal 1951 al 1971. Va tenuto presente che i dati del censimento del 1951 sono solo parzialmente comparabili con quelli del 1937-40, in quanto la nozione di «esercizio» impiegata in quest'ultimo ha una accezione più lata di quella di «unità locale» impiegata nei censimenti seguenti. Si tratterebbe comunque di un confronto assai interessante, non solo per il fatto che avremmo in tal modo la copertura del primo decennio del dopoguerra, quanto per il significato che gli eventi di questi hanno avuto per lo sviluppo futuro dell'industria romana. Tra il '40 e il '50 c'è stata una riduzione assoluta e percentuale di addetti all'industria, e in particolare di quella metalmeccanica.

La crisi post-bellica sconvolge l'assetto produttivo, mettendone in luce i limiti e le deficienze strutturali. La crisi edilizia colpisce il settore trainante, l'industria metalmeccanica è travolta da una serie di fallimenti, in gran parte dovuti ai difficili problemi della riconversione. Né manca, nella crisi, il calcolo soggettivo di strati imprenditoriali rivolti al passato, apertamente antisindacali, che giocano con estrema facilità la carta della serrata, per ottenere drastiche riduzioni del personale. Nel 1949 i disoccupati ammontano a 70.000 unità: ciò che dà luogo al primo sciopero generale della provincia. Così in meno di un decennio l'industria romana, che nel 1937-40 contava 166.772 addetti, vede un calo pauroso dell'occupazione, soprattutto del settore meccanico che passa da 28.853 addetti del '40 ai 20.234 del '51.

32. Il processo è tuttavia contraddittorio. Si pensi che su 12.000 occupati di Pomezia, circa 10.000 sono pendolari. Ma questo fatto non sembra giustificare taluni giudizi assolutamente negativi sulla industrializzazione della pianura pontina.

* All'atto della stesura del saggio non erano ancora usciti i dati definitivi del censimento ISTAT 1971. Si sono adoperati, pertanto, i dati provvisori pubblicati dall'ISTAT stesso.

I dati del 1951 sono il quadro desolante di una realtà economica erede del velleitarismo fascista.³³

Che cosa cambia nel corso degli anni '50? Va ricordato che sono questi gli anni che segnano una vivace ripresa dell'economia nazionale, con un generale ampliamento della struttura produttiva, l'inserimento di diversi settori competitivi sul mercato europeo e mondiale, l'intervento pubblico nel Mezzogiorno, destinato a cambiare profondamente, con un processo certamente contraddittorio, il tradizionale volto del sud.

TAB. 6. *Unità locali e addetti all'industria* (Cens. '51 - '61 - '71)

Industrie	1951		1961		1971	
	n.	%	n.	%	n.	%
a) <i>Unità locali</i>						
Estrattive	332	1,5	266	0,7	241	0,7
Manifatturiere	19.360	88,6	22.143	88,7	27.486	85,5
— aliment. e tab.	1.527	7,0	1.284	5,1	1.306	4,1
— tessili	630	2,9	401	1,6	404	1,2
— vest./abbigliam.	7.011	32,1	4.006	16,1	4.298	13,5
— pelli e cuoio	136	0,6	138	0,6	229	0,7
— legno, mobil., ecc.	2.761	0,6	3.395	13,6	3.983	12,4
— metallurgiche	33	0,2	32	0,1	117	0,3
— meccaniche	4.722	21,6	6.704	26,9	10.580	33,0
— lavorazione minerali non metalliferi	580	2,7	758	3,0	882	2,7
— chimiche e derivati petrolio	344	1,6	350	1,4	372	1,1
— gomma elastica	119	0,5	232	0,9	427	1,3
— carta e cartot.	111	0,5	96	0,4	140	0,4
— varie	1.386	6,3	4.747	19,0	4.748	14,8
Costruz. e imp.	1.895	8,7	2.323	9,3	4.111	12,9
Elettr. gas acqua	254	1,2	218	0,9	243	0,8
<i>Totali</i>	21.841	100,0	24.950	100,0	32.081	100,0

33. Durante il fascismo due sole attività, in pratica, fanno salire il numero degli occupati nell'industria: l'attività edilizia e quella bellica. E' infatti in preparazione della guerra che a Roma si impianta la grande industria, come la Breda, con circa 8.000 operai e la Delfini Parodi di Colferro. Alla fine della guerra la produzione sorta con questo fine specifico tenta la riconversione, che per le industrie chimiche riesce, mentre la Breda, che produceva solo strumenti bellici, chiude i battenti e si trasferisce al Nord.

A parte le industrie meccaniche e delle costruzioni, i dati del 1937-'40 e del '51 non denotano variazioni degne di rilievo.

Industrie	1951		1961		1971	
	n.	%	n.	%	n.	%
b) addetti						
Estrattive	2.974	1,8	3.344	1,7	8.270	2,2
Manifatturiere	97.700	58,8	134.325	68,9	168.010	60,0
— alim. e tabacc.	9.963	6,0	11.704	6,0	12.202	5,8
— tessili	2.989	1,8	4.206	2,2	3.644	5,5
— vest. abbigl.	13.940	8,4	11.956	6,1	15.812	13,3
— pelli e cuoio	322	0,2	458	0,2	820	1,3
— legno, mobil. ecc.	7.954	4,8	11.626	6,0	12.894	11,1
— metallurgiche	788	0,5	1.214	0,6	4.301	11,7
— meccaniche	20.178	12,1	36.683	18,4	58.997	23,0
— lavoraz. minerali non metalliferi	7.991	4,8	10.602	5,4	9.666	3,8
— chimiche e derivate petrolio	10.985	6,6	12.696	6,5	14.164	5,5
— goma elastica	1.843	1,1	1.876	1,0	3.140	1,3
— carta e cartot.	2.939	1,8	2.830	1,5	3.135	1,3
— varie	17.808	10,7	28.453	15,0	29.235	11,4
Costruz. e imp.	59.592	35,9	49.902	25,6	67.405	26,4
Elettr. gas acqua	5.888	3,5	7.374	3,8	11.099	4,4
Totali	166.154	100,0	194.945	100,0	254.784	100,0

Fonte: Elaborazione da ISTAT.

Ora, i dati esposti nelle tabelle precedenti, ci mostrano che la struttura industriale della provincia ha risentito in maniera molto modesta dell'espansione produttiva che si è verificata a livello nazionale. Globalmente presi, i dati ci pongono di fronte ad un aumento di circa 10.000 unità locali (il 28 % circa) e di 88.000 addetti (il 55 % circa). L'incremento medio di addetti per anno è di 2879 nel primo decennio, di 5980 nel secondo. Incrementi analoghi valgono per le unità locali, ciò che sta a testimoniare una più vivace espansione produttiva negli ultimi dieci anni rispetto ai primi, oltre, naturalmente, ad un ritardo storico del processo di industrializzazione della provincia romana. Ma le cifre globali nascondono una realtà che appare ben diversa ad un esame più analitico.

Tra il primo ed il secondo censimento l'aumento globale di circa 28.000 unità interessa quasi completamente l'industria manifatturiera. Infatti, accanto ad un leggero incremento delle industrie estrattive si registra un forte regresso in termini assoluti e percentuali delle industrie di costruzioni e dell'energia, gas e acqua: ciò che esalta l'incremento assoluto e percentuale dell'industria manifatturiera, circa 36.000 unità. La parte del settore

spetta alle industrie meccaniche, che passano dal 12,1 % del '51 al 18,5 % del censimento successivo.

Per il resto l'incremento occupazionale si distribuisce equamente tra le varie classi, sicché, la differenza tra i due censimenti — dal punto di vista occupazionale — non è molto significativa.

Merita più attenzione, invece, un confronto tra il censimento del '61 e quello del '71, anche in ragione dell'aumento globale più notevole. In realtà salta subito agli occhi che questi 60.000 addetti in più si distribuiscono fondamentalmente in quattro classi di attività: le estrattive (+ 4.936); le costruzioni (+ 17.503); l'energia-gas-acqua (+ 3.725) e le metalmeccaniche (+ 25.401).

L'incremento occupazionale di queste quattro classi ammonta a 51.565 unità, assorbe cioè abbondantemente oltre i 2/3 dell'incremento globale.

A parte il leggero decremento registrato nelle «Lavorazioni minerali non metalliferi» (certamente contingente), e quello nelle industrie tessili — il quale ultimo è, tuttavia, molto significativo, poiché indica il permanere di una struttura aziendale che non riesce a superare l'ambito artigianale — la differenza tra l'incremento globale e quello delle quattro classi si distribuisce — nuovamente — in maniera abbastanza equilibrata tra le altre classi, le quali pertanto non denotano mutamenti occupazionali degni di rilievo. Resta pertanto da spiegare l'incremento nelle quattro classi che abbiamo sopra isolato e — in modo particolare — quello delle meccaniche.

Le industrie estrattive, dopo la quasi completa stazionarietà del periodo 1951-'61, hanno fatto registrare un vero boom dal punto di vista occupazionale negli ultimi anni. Si tratta in gran parte di aziende che estraggono minerali non metalliferi, il cui ciclo è strettamente connesso, quindi, all'industria delle costruzioni, cui forniscono la materia prima.

Le industrie delle costruzioni registrano un andamento discontinuo, tipico del loro ciclo più soggetto a sbalzi di natura congiunturale. Gli stessi dati del censimento, pur nell'arco di tempo molto ampio, colgono, seppure in maniera sfumata, questo andamento: al notevole livello di occupati negli anni cinquanta, circa 60.000 unità, pari al 35,9 % degli occupati nell'industria, segue una grave crisi intorno agli anni 1959-61, con una perdita secca di quasi diecimila occupati. Poi, di nuovo la ripresa, che porta nel '71 alla ragguardevole cifra di 67.000 addetti.

L'industria delle costruzioni (che come vedremo copre un ruolo del tutto particolare nell'insieme dell'economia romana), unitamente a quella dell'energia, gas e acqua, che è in costante ascesa per numero di unità locali, di addetti e di struttura dimensionale, è una spia del fortissimo tasso di urbanizzazione di Roma. Vedremo infatti che questi due tipi d'in-

dustrie sono concentrate nella capitale e il loro peso è pressoché nullo in provincia.

Ciò che invece può darci alcune interessanti indicazioni è l'andamento delle industrie *manifatturiere*.

Il complesso di queste industrie risulta variamente articolato e mostra una equilibrata espansione produttiva nei due censimenti, con una leggera flessione percentuale nell'ultimo. Dal 58,8 % del '51 passa infatti al 68,9 % nel '61 e al 66,2 % nel '71. In realtà questa flessione è dovuta all'eccezionale incremento registrato nell'industria estrattiva e in quella delle costruzioni che hanno abbassato l'incidenza percentuale delle manifatturiere.

La situazione delle manifatturiere è, in generale, alquanto differenziata. Il settore metalmeccanico, che ricopre il ruolo strategico nel processo di accumulazione nazionale, quasi triplica i suoi addetti, passando dai 21.966 del '51 ai 53.928 del '71. E' questo un dato strettamente connesso, come si è visto, all'intervento della Cassa del Mezzogiorno. Dobbiamo fermarci su questo incremento, il quale, se verificato — nel senso che vedremo — potrebbe rappresentare l'unico elemento qualitativamente nuovo dal punto di vista occupazionale, in quanto l'espansione di questo fondamentale settore, anche tendenziale, sta a significare un allineamento dell'apparato produttivo romano con quello nazionale, e — soprattutto — un significativo mutamento qualitativo all'interno dell'industria romana nel suo complesso, ove finora il ruolo trainante è spettato al settore edilizio.

Disaggregando ulteriormente le industrie metalmeccaniche (dalla tabella precedente non risulta) l'incremento più sopra ricordato assume ben altro significato.

Una industria di base come quella metallurgica vede aumentare i suoi addetti di sole 3.000 unità in dieci anni, e la sua incidenza sul totale delle industrie rimane di scarsa importanza, 0,6 % nel '61, 1,7 % nel '71.

Proseguendo nella disaggregazione del comparto metalmeccanico si scopre che l'incremento più notevole riguarda le cosiddette «*officine meccaniche*», le quali passano da n. 14.002 addetti del '61 ai 26.584 del '71. Si tratta — e questo è molto significativo — di unità produttive a prevalente conduzione artigianale, le pochissime, che fanno eccezione non superano i cento addetti.

Interessante è invece notare l'incremento della *carpenteria metallica*, che passa da 955 addetti del '51 a 4.817 del '71, e della *meccanica di precisione* che passa da 670 addetti a 2.387 nello stesso periodo. Sono incrementi significativi, ma non eccezionali, in attività in cui l'industria romana ha raggiunto notevoli livelli di specializzazione.

In conclusione, l'incremento di 25.401 addetti del settore metalmecc-

canico si ripartisce come segue: officine meccaniche (+ 12.582), carpenteria metallica (+ 3.862), metallurgiche (+ 3.087) meccanica di precisione (+ 1.717). Si è avuto pertanto un incremento notevole in unità produttive che hanno scarsa incidenza in una moderna struttura industriale; un incremento debole in un settore portante come quello metallurgico; incremento discreto in attività che non sono settori propulsori, benché importanti.

Pertanto, in vent'anni scarsa è stata la dinamica occupazionale nei settori qualificanti e, per quanto si registri una diversa e apprezzabile incidenza percentuale del settore metalmeccanico, resta grave lo squilibrio nella distribuzione intersettoriale della forza lavoro, come testimoniano le tabelle n. 7 e 8.

TAB. 7. Distribuzione percentuale degli addetti all'industria nelle provincie di Roma, Milano, Napoli, per rami e classi di attività. 1961

	Roma	Milano	Napoli
Estrattive	1,7	0,3	0,4
Manifatturiere	68,9	89,0	80,7
— alimentari e tab.	6,0	3,8	11,8
— tessili	2,2	9,8	3,4
— vest. e abbigl.	6,1	5,0	8,1
— pelli e cuoio	0,2	1,1	1,1
— legno, mob., arred.	6,0	4,7	6,7
— metallurgiche	0,6	4,1	6,3
— meccaniche	18,4	34,7	21,0
— lavor. min. non metalliferi	5,4	2,6	6,6
— chimiche e der. p.	6,5	8,7	3,6
— gomma elastica	1,0	2,5	0,4
— carta e cartotec.	1,5	1,7	0,8
— varie	15,0	10,3	10,9
Costr. - Imp.	25,6	9,1	15,3
Elettricità ecc.	3,8	1,6	3,6
<i>Totale</i>	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione da ISTAT.

TAB. 8. *Distribuzione percentuale degli addetti all'industria nelle provincie di Roma, Milano, Napoli per rami e classi di attività. 1971*

	Roma	Milano	Napoli
Estrattive	3,2	0,3	0,2
Manifatturiere	66,0	86,8	83,9
— alimentari e tab.	4,8	4,2	7,2
— tessili	1,5	6,6	2,2
— vest. e abbigl.	6,3	4,2	7,6
— pelli e cuoio	0,3	1,0	1,3
— legno, mob., arr.	5,1	4,0	5,3
— metallurgiche	1,7	3,5	6,9
— meccaniche	23,0	38,0	32,1
— lav. min. non metal.	3,8	2,3	5,3
— chimiche, der. petr.	5,5	8,9	3,5
— gomma elastica	1,3	2,5	0,6
— carta e cartotec.	1,3	1,5	0,9
— varie	11,4	10,1	11,0
Costruz. - Imp.	26,4	11,5	12,0
Elettricità ecc.	4,4	1,4	3,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione da ISTAT.

Tanto nel '61 che nel '71, il tessuto produttivo milanese appare di gran lunga il più articolato, con una attrazione percentuale di addetti che, presumibilmente, si distribuisce nei vari settori a seconda della loro importanza, del tipo di sviluppo e livello di progresso tecnologico.

Appare subito evidente come gli scostamenti della provincia romana siano abbastanza notevoli, nei due censimenti, nel settore manifatturiero (in negativo) e in quello delle costruzioni (in positivo).

Un gruppo di manifatturiere (Alimentari, Vestiario, Legno, ecc.) attraggono una maggiore percentuale di addetti nelle provincie di Roma e Napoli rispetto a quella di Milano. Significativamente, si tratta di industrie o legate direttamente alla struttura dei consumi delle grandi metropoli o di industrie a prevalente conduzione artigianale (tranne quella alimentare). In effetti, il dato più interessante che ricaviamo dalle tabelle precedenti è il diverso rapporto esistente tra le industrie metallurgiche e quelle delle costruzioni, nelle tre provincie. A Milano le metalmeccaniche occupavano il 38,8 % degli addetti al 1961 e il 41,5 % al '71, mentre le rispettive percentuali delle costruzioni sono sensibilmente inferiori: 9,1 % e 11,5 %. A Napoli la distanza tra i due gruppi si accresce notevolmente tra i due censimenti. A Roma, invece, la situazione si capovolge in notevoli proporzioni: qui

è l'industria delle costruzioni che occupa la percentuale più alta di addetti rispetto alle metalmeccaniche: 25,6 % contro il 19 % nel '61, 26,7 % contro il 24,7 % nel '71. E' questo un dato storico permanente che qualifica l'intera struttura produttiva della provincia romana dal 1870 ai nostri giorni.

Quozienti di localizzazione *

La divergenza tra la distribuzione locale degli addetti nei vari settori dalla corrispondente distribuzione nazionale è indicata dalla tab. n. 9, ove sono calcolati i quozienti di localizzazione. Ci si riferisce, in questo caso, alle sole industrie manifatturiere per il periodo 1951-1969.

TAB. 9. Quozienti di localizzazione dell'industria manifatturiera *

	1951	1961	1969
Alim. e tabacchi	0,87	0,92	0,85
Tess., vestiar., abbigl., calzat., pelli e cuoio	0,56	0,59	0,58
Metalmecchaniche	0,72	0,81	1,04
Chimiche, deriv. carb. e petr., gomma elast.			
cellulosa usi tessili	2,21	1,68	1,24
Altre manifatturiere	1,79	1,58	1,35

Fonte: Unione Camere di Commercio.

Poiché tali indici mettono in luce l'incidenza del vari settori produttivi rispetto ai corrispondenti settori nazionali, incidenza che può essere monosettoriale (ad es. l'industria automobilistica di Torino) o polisettoriale (ad es. Milano), dalla tabella esposta la struttura dell'industria manifatturiera romana appare abbastanza differenziata, ma con indici di concentrazione generalmente al di sotto dell'unità, la quale sta ad indicare una distribuzione locale uguale a quella nazionale.

Fanno eccezione il complesso delle industrie chimiche, gomma elastica e cellulosa, il cui quoziente di localizzazione è superiore a quello nazionale, e che tuttavia, dal '51 al '69 riflettono un calo abbastanza marcato. And-

* I quozienti di localizzazione sono calcolati secondo la seguente formula:

$$\frac{R' / R}{N' / N} \text{ ove: } \begin{cases} R' = \text{addetti all'attività, nell'area presa in considerazione;} \\ R = \text{addetti al gruppo cui appartiene l'attività (') nell'area;} \\ N' = \text{addetti all'attività (') in Italia;} \\ N = \text{addetti al gruppo cui appartiene l'attività (') in Italia.} \end{cases}$$

Cfr. E. JALILA, *Per una analisi statistica degli aggregati economici*, in AA. VV., *Il sistema imprenditoriale italiano*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 1972.

mento inverso ha registrato il settore metalmeccanico, che solo nel 1969 è di poco superiore all'unità, cioè alla percentuale nazionale.

Invece, il q. l. delle industrie classificate come «altre manifatturiere» si è sempre positivamente discostato dall'unità per la presenza, in questo comparto, delle industrie poligrafiche ed editoriali e fotocinematografiche, particolarmente fiorenti a Roma rispetto al resto del paese.

5. Struttura dimensionale.

L'analisi della struttura dimensionale ci dà uno dei dati più qualificanti dell'industria romana. Quasi sempre, infatti, il fattore dimensione costituisce un indice assai rappresentativo del potenziale industriale di un'area economica. Ci si trova, tuttavia, nella evidente difficoltà di stabilire un valore medio ottimale di tale fattore, il quale è suscettibile di variazioni anche notevoli da classe a classe di industria, tra diverse aree economiche tra diversi periodi storici, ecc.

Per l'industria romana questo problema si pone in maniera molto relativa, soprattutto per le considerazioni di ordine più generale.

La media degli addetti per unità locale, come appare dalla tab. seguente è estremamente bassa, tale da far pensare, se considerata globalmente, ad una struttura produttiva tipicamente artigianale.

TAB. 10. Media degli addetti per unità locale

	1951	1961	1971
Estrattive	9,0	12,6	34,7
Manifatturiere	5,0	6,1	6,3
— alimentari e tabacco	6,5	9,1	9,4
— tessili	6,5	10,6	9,8
— vestiario e abbigliamento	2,0	3,0	3,3
— pelli e cuoio	2,4	3,3	3,4
— legno, mobilio, ecc.	2,9	3,4	3,5
— metallurgiche	23,9	37,9	37,0
— lavoraz. miner. non metal.	13,8	14,0	10,8
— meccaniche	4,3	5,3	5,6
— chimiche e deriv. petrolio	31,9	36,3	38,3
— gomma elastica	15,5	8,1	7,1
— carta e cartotecnica	26,5	29,5	22,5
— varie	12,8	6,2	6,7
Costruzioni e impianti	31,4	21,5	15,3
Elettricità, gas, acqua	23,2	33,8	45,1
Totale	7,6	7,8	7,1

Fonte: Elaborazione da ISTAT, 71.

Come si può notare, la situazione è molto differenziata da classe a classe di attività. Va innanzitutto rilevato il progressivo incremento della media delle industrie estrattive, dell'energia (superiore alla media nazionale) e delle chimiche; la sostanziale tenuta delle metallurgiche; il leggerissimo incremento delle meccaniche, le quali risentono — come vedremo — del fatto che vengono censite tra di esse un consistente numero di «officine meccaniche» a conduzione artigianale. L'industria alimentare, dato il calo di unità locali con il contemporaneo incremento degli addetti, è quella che più sembra interessata da modesti processi di concentrazione.

Non ci addentriamo ulteriormente in questo tipo di considerazioni, peraltro molto astratte, in quanto è più agevole avere il quadro della struttura dimensionale della tab. seguente, ove è riportata la distribuzione delle unità locali per classi di addetti. Data la diversa aggregazione delle classi di addetti fornita dall'ISTAT nei due ultimi censimenti, riportiamo solo i dati del '71, che sono, peraltro, i più significativi.

TAB. 11. *Distribuzione della unità locali per classi di addetti. 1971*

	da 1 a 9 add.		da 10 a 49		50 - 249			
	u.l.	add.	u.l.	add.	u.l.	add.		
Estratt.	139	496	68	1.220	24	2.331		
Manifatt.	25.493	57.999	1.555	31.054	333	33.434		
Costruz.	2.983	8.671	846	18.225	242	24.780		
Elett. g. a.	125	435	82	1.607	24	2.773		
Totali	28.740	67.601	2.551	52.106	623	63.318		
	250 - 499		500 - 999		oltre 1000		totale	
	u.l.	add.	u.l.	add.	u.l.	add.	u.l.	add.
Estratt.	2	800	3	1.888	1	1.535	237	8.270
Manifatt.	39	13.723	23	15.333	8	16.567	27.486	168.010
Costruz.	26	8.778	5	2.935	2	4.016	4.104	67.405
Elett. g. a.	2	728	3	2.577	2	2.979	238	11.099
Totali	69	24.029	34	22.733	13	25.097	32.065	254.784

Fonte: ISTAT, 1971, Elaboraz.

Dalla tab. precedente possiamo scorporare quelle unità locali con meno di dieci addetti, le quali rappresentano — grosso modo — la struttura artigianale dell'attività produttiva.³⁴

34. A par. e criteri per la rilevazione dei dato statistici, la nozione stessa di artigianato è piuttosto complessa. Per l'esame della definizione, nonché per l'analisi della struttura di questo settore, v. «*La struttura dell'artigianato del Lazio*», a cura del Centro Studi e Ricerche del Lazio, Roma, 1968.

Come si vede, l'incidenza di queste imprese è relevantissima soprattutto nelle industrie manifatturiere, dove le unità locali sono il 92 % circa ed occupano il 35 % degli addetti, segnando un incremento consistente rispetto al 1951 (89,6 %) e al 1961 (86,5 %). La maggior parte di queste unità locali sono «officine meccaniche»; il loro numero individua anche la presenza di un artigianato che indica un fase di preindustrializzazione, una fase cioè in cui un vero processo di industrializzazione non è ancora avviato.

Se il numero delle unità produttive che abbiamo approssimativamente definito artigiane è rilevante, quello della grande industria rappresenta invece l'eccezione: tredici unità locali che occupano complessivamente 25.000 addetti circa, poco più del 10 % del totale degli addetti all'industria.

L'assoluta prevalenza della piccolissima impresa (da 10 a 49 addetti) e della piccola (da 50 a 249) da una parte, la discreta presenza della media e medio-grande impresa (da 250 a 999) dall'altra, sono dunque il connotato più caratteristico dell'industria romana dal punto di vista della struttura dimensionale.

Vanno fatte, comunque, alcune considerazioni più analitiche. Nelle estrattive, al 1961, non esisteva nessuna unità locale con più di 250 addetti. L'eccezionale incremento occupazionale, in precedenza ricordato, si deve dunque alla costituzione ex-novo di aziende di medie e grandi dimensioni. Le unità locali con oltre 250 addetti sono, infatti, 6 con 4223 occupati, cifra quest'ultima che corrisponde all'incirca all'incremento occupazionale registrato nel settore nel corso dell'ultimo decennio. E' un fatto di estrema importanza che forse sta ad indicare un processo di integrazione verticale tra questo tipo di aziende e quello delle costruzioni, che purtroppo non possiamo affrontare in queste note.

Analogo processo di concentrazione potrebbe individuarsi nel settore delle costruzioni, ove accanto alla dispersione tipica dei cantieri edilizi, e pur in presenza dell'assoluta prevalenza della piccola impresa, si nota una struttura di ben 5 imprese medio-grandi e di due «colossi» che superano i mille addetti. Nel settore, infatti, queste imprese sono tra le più grandi a livello nazionale, operano anche sul mercato estero e cumulano un notevole potere di controllo sul ciclo economico.

Le industrie dell'energia, gas, acqua sono strutturate in aziende di dimensioni notevoli e fanno registrare anche la media più elevata di addetti (45) per unità locali.

Il settore manifatturiero denota le maggiori differenziazioni. Accanto all'assoluta polverizzazione delle industrie del vestiario e abbigliamento, del legno, delle calzature e tessili — le quali denotano difficoltà strutturali a

darsi un assetto più propriamente industriale — fa riscontro la folta presenza delle aziende medie delle industrie metallurgiche e meccaniche, le notevoli dimensioni delle industrie poligrafiche e delle chimiche. In quest'ultima oltre il 60 % circa degli addetti si distribuisce in aziende di medie e grandi dimensioni, ma va tenuto conto che l'indice di dimensionamento risulta arbitrario soprattutto per questo comparto di industrie, data l'alta concentrazione organica del capitale.

Nell'industria metalmeccanica la polverizzazione in unità produttive di dimensioni minime è costituita dalla presenza di numerosissime officine meccaniche e di riparazione a struttura prevalentemente artigianale. Isolato questo dato, l'industria metalmeccanica appare strutturata in una efficiente rete di aziende di piccole e medie dimensioni, che rappresentano il vero segno distintivo dell'industria romana. Tanto le aziende di grandi dimensioni (FATME, AUTOVOX, VOXSON, ecc.) quanto le aziende meccaniche di medie dimensioni, sono concentrate nella zona Tiburtino-Prenestino e nella zona Caserta, a Pomezia (OMI, Romanazzi, Fiorentini, Mes, Selenia, Metalfer, ecc.).

Rispetto al 1951 e '61, dunque — tranne che per le industrie estrattive — la fisionomia della struttura dimensionale della industria romana è rimasta pressoché invariata.

6. La produzione industriale e artigianale

Quanto produce in termini monetari l'industria romana? Un recente calcolo fa ammontare la stima della Produzione Lorda vendibile a lire 1595,2 miliardi, ripartiti come appare nella tabella n. 10.

Comme si evince dalla tabella, l'artigianato svolge a Roma un ruolo produttivo considerevole. Infatti oltre a produrre quasi il 30 % della P.L.V., in alcuni settori svolge un ruolo assolutamente predominante (Pelli e cuojo, calzature, vestiario e abbigliamento, oltre naturalmente le officine meccaniche, quasi tutte a conduzione artigianale).

L'incidenza di Roma sulla regione, anche in questo caso, è notevole: il 63,6 % della P.L.V. laziale si concentra nella capitale. Qualora invece si passi alla disaggregazione della incidenza percentuale dell'industria e dell'artigianato il dato di cui sopra si modifica in questo senso: l'industria romana produce il 59,8 % della P.L.V. laziale; l'artigianato romano è pari invece al 75,2 % di quello regionale. Ciò che conferma, indirettamente, l'alta concentrazione a Roma di aziende artigianali di riparazione e manutenzione di beni di uso durevole, la cui entità è — in gran parte — in

funzione dell'alto livello di reddito prodotto dalla provincia stessa, e segnatamente, dalla capitale.

Inoltre, questo dato testimonia di un'altra importante caratteristica del tessuto produttivo romano: contrariamente a quanto si verifica in altre zone, ove l'artigianato sopravvive con funzione semplicemente *integrativa* delle attività industriali, e limitatamente ad alcune produzioni caratteristiche, nel Lazio e a Roma in particolare l'artigianato svolge una funzione spesso *sostitutiva* dell'industria, ciò che è indice di un apparato industriale scarsamente sviluppato.

TAB. 12. *Valore della produzione industriale ed artigiana nella provincia di Roma* (Valori assoluti in miliardi di lire e distribuzione percentuale per settori produttivi e per tipo di produzione)

	Valori assoluti in miliardi di lire		
	Artigianato	Industria	In complesso
Estrattive	1,2	30,8	32,0
Alimentari, bevande e tabacco	63,2	159,3	222,5
Tessili	9,5	21,4	30,9
Vestiaro e abbigliamento	94,9	22,5	117,4
Pelli, cuoio e calzature	17,6	2,0	19,6
Legno	48,5	20,9	69,4
Metallurgiche	0,7	1,5	2,2
Meccaniche	22,6	190,9	213,5
Officine meccaniche	144,2	43,4	187,6
Costruzione mezzi di trasporto	—	48,3	48,3
Lavoraz. minerali non metalliferi	17,0	97,3	114,3
Chimiche e affini	3,5	117,9	121,4
Fabbricaz. oggetti in materia plastica	2,9	6,3	9,2
Derivati del petrolio e del carbone	—	94,5	94,5
Carta, cartoni e cartotecnica	2,7	20,6	23,3
Poligrafiche	25,7	104,1	129,8
Gomma e manifatturiere varie	13,6	247,0	60,6
Energia elettrica gas e acqua	—	98,7	98,7
<i>Totale</i>	467,8	1.127,4	1.595,2

Distribuzione percentuale
per settore

Settori produttivi	Artigianato	Industria	In complesso
Estrattive (carbone e tabacco)	0,3	2,7	2,0
Alimentari, bevande	13,5	14,1	13,9
Tessili (tessitura)	2,0	1,9	1,9
Vestitiario e calzature	20,3	2,0	7,4
Pelli, cuoio e c.	3,8	0,2	1,2
Legno	10,4	1,9	4,4
Metallurgiche	0,1	0,1	0,1
Meccaniche (niche)	4,8	16,9	13,4
Officine meccaniche di trasporto	30,9	3,8	11,8
Costruzione meccaniche non metallifere	—	4,3	3,0
Lavorazioni minerarie non metallifere	3,6	8,6	7,2
Chimici e affini in materia plastica	0,7	10,5	7,6
Fabbricaz. oggetti in petrolio e del carbone	0,6	0,6	0,6
Derivati del petrolio e cartotecnica	—	8,4	5,9
Carta, cartoni	0,6	1,8	1,5
Poligrafiche (editorie varie)	5,5	9,2	8,1
Gomma e manifatt. gas e acqua	2,9	4,2	3,8
Energia elettrica	—	8,8	6,2
<i>Totale</i>	100,0	100,0	100,0

Distribuzione percentuale
per tipo di produzione

Settori produttivi	Artigianato	Industria	In complesso
Estrattive (carbone e tabacco)	3,8	96,2	100,0
Alimentari, bevande	28,5	71,5	100,0
Tessili (tessitura)	30,8	69,2	100,0
Vestitiario e calzature	80,9	19,1	100,0
Pelli, cuoio e c.	89,8	10,2	100,0
Legno	69,9	30,1	100,0
Metallurgiche	31,9	68,1	100,0
Meccaniche (niche)	10,6	89,4	100,0
Officine meccaniche di trasporto	76,9	23,1	100,0
Costruzione meccaniche non metallifere	—	100,0	100,0
Lavorazioni minerarie non metallifere	14,9	85,1	100,0
Chimici e affini in materia plastica	2,9	97,1	100,0
Fabbricaz. oggetti in petrolio e del carbone	31,6	68,4	100,0
Derivati del petrolio e cartotecnica	—	100,0	100,0
Carta, cartoni e	11,6	88,4	100,0
Poligrafiche (editorie varie)	19,8	80,2	100,0
Gomma e manifatt. gas e acqua	22,5	77,5	100,0
Energia elettrica	—	100,0	100,0
<i>Totale</i>	29,3	70,7	100,0

Camere di Commercio.

Fonte: Unione C.

7. Il reddito.

Abbiamo seguito finora soprattutto due parametri per qualificare la struttura dell'industria romana: quello dell'occupazione e quello della dimensione. Altri parametri, generalmente privilegiati dagli economisti, quali l'ammontare del reddito, dei consumi, degli investimenti, della produzione, l.v., soprattutto se integrati con gli indici dimensionali e occupazionali danno sicuramente un quadro molto più esauriente ed organico della struttura industriale.

Molti di questi dati non sono facilmente reperibili a livello provinciale, mentre altri, come l'ammontare degli investimenti, non esistono. Abbiamo preso in esame, dunque, due parametri, la produzione industriale e il reddito.

Dai recenti calcoli del prof. Tagliacarne³⁵ la provincia di Roma produce il 7,72 % del reddito n.l., ed è preceduta soltanto da Milano (10,86 %) nella scala delle provincie italiane. Se invece si esamina la produzione del reddito pro-capite, la provincia di Roma si pone al 15° posto, e scende al 18° qualora il r.n. venga calcolato sulla popolazione presente e non su quella residente.

Ci interessa invece esaminare più da vicino la composizione del reddito lordo prodotto per settori.

TAB. 13. *Composizione del reddito lordo interno al costo dei fattori (in migliaia di lire)*

Settori	1951			1971		
	Roma	Lazio	Italia	Roma	Lazio	Italia
Agr. For. Pesca	34.138	97.341	2.200.000	130.763	321.119	5.507.000
Industria	173.526	206.344	3.564.000	861.196	1.194.845	21.787.000
Att. Terz.	272.658	312.119	3.023.000	2.232.778	2.702.809	23.297.000
P.A.	127.350	148.025	909.000	982.736	1.143.310	6.746.000
Totale	607.672	763.829	9.718.000	4.287.483	5.362.083	56.337.000

Le variazioni percentuali tra il 1951 e il 1971 sono state le seguenti:

35. S. veda G. TAGLIACARNE, «Il reddito prodotto nelle provincie italiane, 1951-1971», F. Angeli Edit., Milano, 1973

TAB. 14.

Settori	Roma	Lazio	Italia (1951=100)
Agr. For. Pesca	283,0	229,9	147,8
Industria	396,3	479,1	511,3
Attività terziarie	745,1	766,0	537,6
P. A.	671,7	672,4	642,1
<i>Totale</i>	605,6	602,0	479,7

Fonte: G. Tagliarone, cit.

Come si può notare, tra il 51 e il 71, l'evoluzione del reddito prodotto dall'industria è in generale, inferiore a quello degli altri, settori, a parte il settore primario.

Ma appare evidente lo squilibrio di Roma rispetto all'Italia: l'industria della capitale registra un incremento del 115 % in meno rispetto a quello nazionale (396,3 % contro il 511,3 %), mentre registra un incremento della stessa intensità nel settore dei servizi (745,1 % contro il 637,6 %).

Del tutto eccezionale è la quota di reddito prodotta dalla P.A. sia in termini assoluti che percentuali, come appare meglio dalle tabelle seguenti:

TAB. 15. Composizione % del reddito lordo per settori. 1971

Settori	Roma	Lazio	Italia
Agric. For. Pesca	3,3	6,0	9,8
Industria	20,1	22,3	38,7
Attività terz.	54,0	50,4	39,6
Pubblica amministr.	22,9	21,3	11,9
<i>Totali</i>	100,0	100,0	100,0

TAB. 16. Incidenza % del reddito prodotto sull'Italia per settori. 1971

	Roma	Lazio	Italia
Agric. For. Pesca	2,37	5,83	100,0
Industria	3,95	5,49	100,0
Attività terz.	10,37	12,12	100,0
Pubblica amministr.	14,57	16,95	100,0

Dalla tab. 15 è evidente lo squilibrio intersettoriale proprio della provincia romana per quanto concerne la produzione del reddito rispetto all'Italia. A fronte dell'equilibrio tra il settore secondario e terziario a livello nazionale, fa riscontro la notevolissima sproporzione tra gli stessi settori nella provincia di Roma, con un divario che si aggira intorno al 37 % a favore delle attività terziarie.

L'eccezionalità della P.A. e dei servizi rispetto all'industria si evince ancor più dalla tab. 16: l'industria non arriva a produrre neppure il 4 % del reddito nazionale, mentre il settore terziario ne copre una quota pari al 10,37 % e la P. A. al 14,57 %.

Da notare che mettendo a confronto il reddito prodotto dall'industria e dalla P.A., di Roma e Milano, si ottengono incidenze percentuali quasi esattamente opposte: a Milano il settore secondario incide sul r.n.l. per il 14,59 %, quasi esattamente quanto incide la P.A. a Roma, il 14,57. Mentre la P.A. a Milano produce il 5,5 % del r.n.l., il settore industriale a Roma ne produce il 3,95 %.

Va ricordato, infine, che nonostante tali sproporzioni, il reddito prodotto dall'industria della provincia romana si colloca al 3° posto nella produzione totale del settore a livello interprovinciale, dopo Milano e Torino.

8. *Crisi e ristrutturazioni.*

Non c'è dubbio che l'apparato industriale delineato in queste note è particolarmente sensibile alle vicende congiunturali. Ciò dipende dal concorso di vari fattori che si possono riassumere nel modo seguente.

La strutturazione merceologica delle industrie manifatturiere dipende in massima parte dal grande mercato di consumo di Roma, mentre non rilevanti sono le industrie attive nella produzione di beni strumentali. L'industria delle costruzioni riveste il ruolo di industria motrice dello sviluppo, e — di conseguenza — coinvolge nel suo ciclo soggetto a rapidi e improvvisi sbalzi congiunturali l'apparato produttivo ad essa più strettamente collegato. Infine, l'indice di dimensionamento mette in luce una situazione aziendale che mal sopporta i mutevoli umori del mercato.

Le conseguenze, pertanto, sono facilmente prevedibili. Bruschi cambiamenti o anche flessioni della domanda, difficoltà nell'accesso al credito, arresto anche temporaneo della produzione edilizia, crisi monetarie, competitività delle aziende nordiche o operanti nella zona Cassa — entrambe avvantaggiate per ragioni diverse — sono tutti fenomeni che hanno un effetto immediato sulla struttura industriale romana, effetto che si traduce

quasi automaticamente in crisi dell'apparato produttivo talvolta sommarie.
mente distrutte.

Ma anche in questo caso è importante tener presente oltre e più che le situazioni, la differenziazione, che è notevole soprattutto nel settore manifatturiero. Valga da esempio il fatto che una buona percentuale del prodotto delle industrie romane, stimabile intorno al 20 % circa, è indirizzato sul mercato estero, per cui tali imprese a mercato internazionale possono anche beneficiare di eventuali crisi monetarie.

L'effetto immediato delle crisi si traduce in un rapidissimo assottigliamento della forza lavoro.

L'arresto dell'attività edilizia, la chiusura dei cantieri, la chiusura definitiva o temporanea e la smobilitazione di interi complessi aziendali, portano la disoccupazione a livelli impressionanti. Poche cifre, riferite ai primi mesi del 1971 danno le proporzioni drammatiche di queste situazioni.

A febbraio-marzo del '71 risultavano iscritti nelle liste di collocamento 36.000 lavoratori, di cui 5.000 operai generici, 13.000 disoccupati nell'industria, 8.000 in agricoltura, 1.700 nel commercio, 1.200 nei servizi, 1.300 nei trasporti, 5.000 impiegati. A queste cifre, già notevoli, vanno aggiunti circa 10.000 operai in cerca di prima occupazione e un ammontare di sottoccupati (giornalieri e stagionali sia dell'agricoltura che dell'industria) stimato per difetto intorno alle 50.000 unità.

Ancora: 17 fabbriche che minacciavano la chiusura definitiva dell'attività risultavano occupate dagli operai, tra le quali: la Pantanella con 400 dipendenti, l'Aerostatica con 120, la Filodont con 40, la Metalfer-FIAS con 700, le Cartiere Tiburtine con 130.

Un altro gruppo di aziende, per motivi diversi, aveva effettuato licenziamenti o era in fase di smobilitazione (la SQUIBB con 700 dipendenti che intendeva trasferirsi in zone agevolate dalla Cassa, la TESIT con 200, la LUCIANI con 500 (uno dei più grandi complessi tessili), la Veguastampa con 140 (che a parte la giustificazione padronale della chiusura, testimonia la persistente crisi dell'industria poligrafica romana).

Nello stesso tempo, la chiusura indiscriminata dei cantieri edilizi faceva salire il numero dei disoccupati a circa il 30 % del settore, con punte talora superiori a questa percentuale.

Anche il fronte della «zona occupata» registrava il clima pesante della crisi. Un complesso di n. 111 aziende interessante 7.000 lavoratori circa aveva fatto richiesta d'intervento alla Cassa Integrazione Guadagni. Le ore integrate passavano così dalle 720.000 del 1969 ad 1.440.000 nel 1970, mentre i lavoratori sospesi da 1 a 9 mesi ammontavano a 10.682.³⁶

36. Per altre considerazioni sulla crisi, soprattutto a livello regionale, cfr. S. CIN-

Nonostante queste cifre, le quali si commentano da sole, proprio nella crisi si rileva l'estrema contraddittorietà del tessuto produttivo romano.

Accanto ad una fascia di piccole aziende dotate di scarse possibilità di autofinanziamento che oggettivamente «non reggono», risalta, nella crisi, tanto la presenza di imprese marginali, artificiosamente tenute in piedi con contributi pubblici di tipo protezionistico — le quali riescono a tenere solo comprimendo sistematicamente i salari e chiudono alle prime difficoltà³⁷ — quanto la presenza delle medie e grandi imprese che proprio in questi momenti di generale depressione approfittano — sotto il paravento della crisi — per ristrutturazioni e ammodernamenti, resisi inderogabili. Il calcolo soggettivo di assicurarsi una nuova disponibilità della forza lavoro s'intreccia così all'«oggettività» della crisi. Per le operazioni più radicali e complesse queste aziende trovano un capitale nazionale, ma più spesso internazionale, pronto a rilevarle.

E', quest'ultimo, il caso di due delle maggiori aziende romane. La VOXSON (1800 dipendenti, 11 miliardi di fatturato nel 1969, 12° posto tra le aziende produttrici di TV) passa sotto il controllo dell'EMI, potente gruppo multinazionale a capitale prevalentemente inglese. Stessa sorte tocca all'AUTOVOX (2000 dipendenti, 12 miliardi di fatturato, 11° posto tra le aziende produttrici di TV) che passa ad uno dei maggiori gruppi elettronici degli Stati Uniti, la MOTOROLA. Continua così — e si accentua nella crisi — quel processo che ha portato tutte le aziende romane con oltre 1000 addetti sotto il controllo del capitale multinazionale.

Determinante, nella crisi, è la funzione svolta dal settore edilizio. Poche holdings condizionano l'andamento dell'intero settore (la Generale Immobiliare, la Sogene, l'Istituto Romano dei Beni Stabili, la Cegoco, ecc.).

GOLANI, *Aspetti della crisi nell'industria laziale*, in «Lazio Settanta», n. 4-5, sett. 1972. Per l'orientamento dei diversi gruppi politici in merito al problema della crisi, generalmente rilevata come crisi della occupazione, si veda il «*Dibattito al Consiglio Comunale sulla situazione dell'occupazione operaia in Roma*», 25 luglio - 2 agosto 1968, ora in «*Per Roma provincia industriale*», a cura dell'Unione Industriale del Lazio, Roma, ott. 1968.

37. La presenza di imprese di questo genere sembra connaturata alla struttura produttiva romana, in realtà fa parte del complesso tema del favoritismo politico e burocratico, tipico di Roma. Già nel '54 una attenta ricerca condotta dalla Camera del Lavoro di Roma rilevava l'esistenza di un processo in base al quale «mentre da una parte vengono ridimensionate le produzioni per usi civili, legate al soddisfacimento dei bisogni della popolazione e allo sviluppo economico della regione, dall'altra si ha una notevole ripresa di quelle particolari produzioni che caratterizzano determinate congiunture e che hanno la particolarità di assicurarsi rapidi e sicuri profitti essendo commissionate direttamente dallo stato e da enti di carattere internazionale». (Cfr. «Lazio», a cura della Camera Confederale del Lavoro, Roma, 1954, p. 86.)

Queste, infatti, attraverso l'incrociabile intreccio di rendita e profitto «si sono venute configurando, soprattutto negli ultimi anni, come grandi immobiliari, centri finanziari per le imprese costruttrici, da esse completamente dipendenti».³⁸ Attraverso la manovra, il congelamento o il dirottamento degli enormi capitali accumulati, queste poche holdings diventano arbitre assolute dell'andamento della crisi. La chiusura dei cantieri, la disoccupazione di migliaia di edili, non sono il risultato degli «alloggi non venduti», come correntemente si spiega la crisi edilizia dalle parti interessate, ma dell'enorme potere d'arbitrio di queste grandi imprese, il cui peso specifico nell'economia romana non trova riscontro altrove.

Anche nella crisi dunque, sembra risaltare la disomogeneità del sistema produttivo romano, tra aziende ad alto livello tecnologico con ampie disponibilità di capitale, bassi costi di produzione che garantiscono una occupazione più o meno costante, e aziende di modeste dimensioni, ausiliarie, marginali, con bassi livelli di investimento, e variamente agevolate dal denaro pubblico.

Ma l'incidenza di queste ultime sui livelli occupazionali è tale che gli stessi organi sindacali registrano l'impotenza di una strategia tradizionale e si vedono costretti a proporre soluzioni a livello di politica economica, regionale e nazionale.³⁹

Sono queste le difficoltà stesse della classe operaia romana, doppiamente frantumata, una volta a livello della produzione e una seconda volta a livello territoriale. Le possibilità di lotta sono differenziate, per un lungo periodo sembrano riflettere le disomogeneità del tessuto produttivo, invece che imporre contro di esso la propria ricomposizione economica e politica. Se nelle aziende medio-grandi e negli stessi cantieri si registra, soprattutto negli ultimi anni, la stessa combattiva presenza in termini di lotta e di organizzazione che si dà a livello nazionale, sulle piccole e piccolissime aziende, ove maggiormente la condizione operaia è compressa in termini di salario, di orario, di divisione orizzontale, ecc., l'handicap della polverizza-

38. S. CINGOLANI, cit. p. 43. Va tuttavia rilevato che il processo che interessa queste holding non è nuovo, soprattutto a Roma, ove anzi lo stesso processo precorre i tempi. A questo argomento è dedicata particolare attenzione A. Caracciolo nella ricostruzione storica della speculazione edilizia, una delle parte più riuscite del suo ottimo studio. Cfr. *Roma capitale*, cit. il capitolo «Dalla febbre edilizia alla crisi edilizia», pp. 148-185.

39. Si veda il *Documento Unitario CGIL-CISL-UIL* della Provincia di Roma su: sciopero del 20 luglio 1971, ciclostil., ove è detto, tra l'altro, che «il deciso impegno del sindacato per la contrattazione degli organici, il rispetto degli orari contrattuali, la contrattazione dei ritmi di lavoro collegati alle condizioni ambientali non è di per sé sufficiente a determinare una inversione della tendenza decisamente negativa assunta oggi dagli indici dei livelli occupazionali della nostra provincia», p. 6.

zione in piccole unità eterogenee, e lo spettro della disoccupazione modificano in maniera notevole i comportamenti di lotta. E tuttavia, sull'ondata delle recenti lotte contrattuali e aziendali, che hanno determinato un altissimo grado di conflittualità nelle aziende, la classe operaia romana sembra volersi misurare con i problemi della propria composizione interna, della organizzazione per zone, della disoccupazione e le forze più abbruttenti di sfruttamento, contro le quali uno spiraglio suscettibile di vaste conseguenze è stato aperto dalle recenti lotte degli edili attraverso la richiesta del «salario garantito».

Questo è un capitolo che non può essere affrontato in questo contesto, e che riprenderemo. Una massa di dati e l'analisi delle lotte operaie a Roma non sono a tutt'oggi disponibili. Di più: anche negli studi sulla industrializzazione di Roma della classe operaia non si fa menzione, ovviamente tacendola come un elemento passivo o subordinato dello sviluppo. E' il vuoto principale di queste ricerche; al più la classe operaia vi compare discretamente e indirettamente sotto il termine omnicomprensivo di «addetti» o il concetto meramente aziendalistico di «forza di lavoro», così come la specifica voce «salario» viene fatta sparire in quella generalissima di reddito.

Una tipologia dell'operaio romano, la composizione interna della classe operaia, la sua complessa stratificazione (apprendisti, operai professionali, operai di linet, ecc.), la mobilità intersettoriale e territoriale (emigrazioni, pendolarità, esodo, ecc.), la struttura del salario, l'analisi delle lotte e dei livelli organizzativi, ecc.: tutto questo manca, ed è invece importante ricostruire, soprattutto nella cosiddetta città burocratica e dei servizi.

III

IL QUADRO STRUTTURALE: ROMA CAPITALE BUROCRATICA

1. *Premessa.*

Lo sviluppo del fenomeno burocratico a Roma, prima e dopo il fascismo, ha inciso profondamente sulla composizione sociale della città e sul suo volto urbanistico. Si è visto come nei primi anni a Roma ha un enorme sviluppo la classe impegatizia e proliferano case e quartieri per la borghesia

ministeriale.⁴⁰ Più tardi, con l'immigrazione di ex contadini e manovali che confluiscono nell'edilizia si crea la cintura di borgate e baracche ai margini della città. Le due realtà sono complementari. Ai rapporti di beneficenza con i conventi si sostituiscono quelli clientelari con i ministeri. La nuova periferia sottoproletaria fornisce alla nuova borghesia la manodopera per i servizi subalterni: «quartieri di lusso e ghetti di miseria sono necessari gli uni agli altri».⁴¹ E tra i due borghesia e sottoproletariato, l'assenza significativa della classe operaia.

Anche nelle vicende urbanistiche della Roma del dopoguerra si riflette l'incidenza del fenomeno burocratico. Mentre resta irrisolto il problema delle baracche si sviluppa negli anni '50 secondo la direttrice fascista il nuovo centro direzionale dell'Eur dove alla burocrazia tradizionale ministeriale viene ad affiancarsi la nuova burocrazia degli enti pubblici. Man mano che i problemi urbanistici assurgono in primo piano nella vita della città, vengono a potenziarsi apparati burocratici tradizionali come quello del Comune mentre esempio di «nuova» burocrazia mastodontica appare un organismo come il Comitato di elaborazione tecnica del nuovo piano regolatore che si insedia nel 'tu e dove «sono presenti tutti»-potere legislativo e esecutivo centrale e locale, enti e istituzioni statali e parastatali, cultura stampa, autorità dell'edilizia e dell'urbanistica.⁴² E' significativo rilevare come nella discussione intorno al nuovo piano emerge ostinatamente la vecchia volontà di non creare un'unica grande zona industriale a favore di un decentramento dell'industria nel territorio. D'altra parte invece, nel progetto dell'Asse attrezzato, troviamo un tipico esempio di urbanistica al servizio del capitale che progetta per fare di Roma un efficiente centro direzionale del capitale. I suoi destinatari sono «uffici pubblici e privati, grandi società, grandi alberghi, edifici per attività culturali, edifici per spettacoli, autostazioni, eliporti».⁴³ E questa urbanistica non vuole un grosso proletariato industriale tra i piedi, non vuole una moderna periferia industriale: in ciò riflette pienamente e fedelmente i desideri della classe dirigente. Progetta per la vecchia e per la nuova burocrazia, ambedue funzionali ad un certo tipo di gestione del potere.

Sviluppo storico, economico, urbanistico, sociale: attraverso l'esame di queste vicende si giunge a quella che è la Roma di oggi — una città tipicamente terziarizzata, la cui sola vera industria è quella della burocrazia «e la formula che ne riassume la fisionomia di fondo è quella usa-

40. *Ibidem*, pp. 279-280.

41. Cfr. I. Insolera, *op. cit.* p. 71.

42. Cfr. F. Ferrarotti, *Roma da capitale a periferia*, Bari, Laterza, II ed. 1971, p. 7.

43. Cfr. I. Insolera, *op. cit.*, p. 267.

ta per le metropoli latino-americane: urbanizzazione *senza* industrializzazione». ⁴⁴ L'incidenza del settore terziario in generale, della burocrazia pubblica e di nuovi tipi di burocrazia in particolare, sullo sviluppo socio-economico e la struttura occupazionale della città dal dopoguerra ad oggi illustra efficacemente questo fenomeno.

2. *Gli anni '50: struttura occupazionale e incidenza del terziario.*

Per quanto le statistiche ufficiali siano notoriamente del tutto inadeguate ai fini di un'analisi della città che voglia porsi realmente in termini di *struttura di classe*, oltre ad essere spesso dei punti di riferimento estremamente labili anche per la semplice verifica dell'andamento di determinate componenti della struttura socio-economica, si può tuttavia ricavarne qualche prima indicazione intorno alla dinamica della struttura occupazionale di Roma dal dopoguerra ad oggi con particolare riguardo all'incidenza del settore terziario, del pubblico impiego, delle mansioni impiegate come componenti del fenomeno burocratico e della sua evoluzione negli ultimi vent'anni.

Incominciamo con un raffronto tra i dati del censimento del 1951 e quello del 1961, gli unici dati completi a cui per ora possiamo fare riferimento. Come si vede dalla Tab. 17, nel 1951 la Pubblica Amministrazione è di gran lunga il ramo di attività economica più importante e occupa il 28,32 % della popolazione attiva. Va notato tuttavia che in questo ramo è inclusa tutta una serie di servizi a carattere privato. Tale cifra è quindi scarsamente indicativa per quanto riguarda l'incidenza della burocrazia *pubblica* sulla struttura occupazionale della città. I dati tuttavia riflettono molto nettamente un fenomeno più generale: quello dell'incidenza del *settore terziario* a Roma. Basta pensare che il ramo più importante di attività economica, dopo la Pubblica Amministrazione, è il ramo «Commercio e servizi vari» che incide per il 27,6 % sul totale della popolazione lavorativa. Se poi si sommano i tre rami: Pubblica Amministrazione - Commercio e servizi vari - Credito e assicurazioni - si ottiene una fetta che ricopre circa il 60 % della popolazione attiva. Questo dato mette già in luce il carattere fortemente «terziario» della struttura occupazionale di Roma.

44. Cfr. F. FERRAROTTI, *Le ricerche romane*, «La Critica sociologica», n. 24, Inverno '72-'73, p. 91.

TAB. 17. *Popolazione residente attiva nel Comune di Roma al 4-11-1951 secondo il ramo di attività economica*

Ramo di attività economica	Popolazione	%
Agricoltura, caccia e pesca	23.084	3,71
Industrie estrattive e manif.	116.148	18,63
Costruzioni e impianti	62.535	10,04
Energia elettrica, gas, acqua	5.390	0,86
Trasporti e comunicazioni	49.422	7,93
Commercio e servizi vari	169.973	27,26
Credito e assicurazioni	20.229	3,25
Pubblica Amministrazione	176.547	28,32
TOTALE	623.328	100,00

Fonte: ISTAT, IX Censimento generale della popolazione.

Nel 1961 (cfr. Tab. 18) possiamo constatare innanzitutto come il ramo della Pubblica Amministrazione resta sempre il settore economico numericamente più importante. Il suo calo apparente, sia in cifre assolute che in percentuale, si spiega, come si è già detto, col trasferimento di tutta una serie di attività sotto la voce «Servizi». Quali sono stati i mutamenti nella struttura socio-economica della città nel corso di questo decennio? La popolazione residente è passata da 1.651.754 unità a 2.188.160 unità. La popolazione attiva a sua volta è passata da 623.328 unità a 778.955 unità. All'interno di questi dati generali possiamo leggere i seguenti mutamenti: una lieve flessione dell'incidenza dell'agricoltura ($-0,92\%$) contro un incremento di quella dell'industria e dei trasporti e comunicazioni (rispettivamente $+2,15\%$ e $+0,60\%$). Un'altra flessione si riscontra nel settore terziario che raggruppa i rami del commercio e servizi vari, credito e assicurazioni, Pubblica Amministrazione (complessivamente $-1,83\%$). Questa aggregazione dei vari rami del settore terziario è necessaria per stabilire un raffronto tra i dati del 1951 e quelli del 1961. Infatti nei due censimenti i tre settori del commercio, servizi, Pubblica Amministrazione raggruppano voci ben diverse tra loro per cui è impossibile, senza ricorrere ad altre fonti, stabilire un raffronto tra i singoli rami. All'interno del ramo della Pubblica Amministrazione, per esempio, risulta dai dati pubblicati dal ministero del Tesoro che i dipendenti statali sono aumentati nel decennio 1951-1961 di circa 9.000 unità.

In cifre assolute, del resto, a un calo di 7.573 unità nel settore della Pubblica Amministrazione dal 1951 al 1961 fa riscontro un incremento di 79.570 unità complessivamente nel settore commercio e servizi vari e di 5.129 unità nel settore credito e assicurazione.

Problemi politici ed economici...

TAB. 18. *Popolazione residente attiva in condizione professionale nel Comune di Roma al 15-10-1961 secondo il ramo di attività economica*

Ramo di attività economica	Popolazione	%
Agric., foreste, caccia e pesca	21.755	2,79
Industrie estrattive e manifatt.	151.629	19,47
Costruzioni	87.640	11,25
Energia elettrica, gas e acqua	7.478	0,96
Commercio	118.752	15,25
Trasporti e comunicazioni	66.478	8,53
Credito e assicurazione	25.358	3,25
Servizi	130.791	16,79
Pubblica Amministrazione	169.074	21,71
TOTALE	778.955	100,00

Fonte: ISTAT, X Censimento generale della popolazione.

I dati generali del censimento ci danno quindi solo una indicazione molto generica dei mutamenti avvenuti nella struttura socio-economica di Roma nel decennio 1951-1961. La sintesi di questi mutamenti è data dalla Tab. 19:

TAB. 19. *Occupati per ramo di attività economica al IX e X Censimento generale della popolazione (dati percentuali)*

Ramo di attività economica	1951	1961	Diff.
Agricoltura	3,71	2,79	-0,92
Industria	29,53	31,68	+2,15
Trasporti e comunicazioni	7,93	8,53	+0,60
Altre attività terz.	58,83	57,00	-1,83

N.B.: Sotto la voce «Industria» sono comprese le industrie estrattive e manifatturiere, quelle delle costruzioni e impianti, quelle dell'energia elettrica, gas e acqua. Sotto la voce «Altre attività» sono compresi il settore del commercio, credito e assicurazione, servizi, Pubblica Ammin.

C'è dunque un incremento dell'industria, rispetto a una flessione dell'agricoltura e del settore terziario. All'interno di questo ramo occorre innanzitutto rilevare che l'incremento più forte si ha nel settore delle costruzioni. L'edilizia è e rimane l'industria caratteristica di Roma. In secondo luogo vediamo come il settore terziario continua ad occupare più della metà di tutta la popolazione attiva di Roma. Questo dato rimane più o meno stabile per l'arco di tutto il decennio preso in esame. Tuttavia i segni dei mutamenti strutturali avvenuti sono tali che sembrano

contraddire l'opinione corrente di una crescente «terziarizzazione» di Roma rispetto ad un mancato sviluppo industriale.

Per interpretare correttamente questi dati bisogna collocarli nel contesto economico più generale del paese. Un'analisi in questo senso ci viene offerta da Pio Marconi⁴⁵ il quale rapporta le cifre esaminate all'indice di industrializzazione delle maggiori città italiane e conclude: «Nel 1961 Roma ha il 31,7 % della popolazione attiva nell'industria. Nello stesso anno la media nazionale è di 40,4 %, nella stessa provincia (33,2 %) e nella stessa regione (32,6 %) essa è superiore. Se poi si paragona Roma con altre grandi città italiane si ha la dimensione dei suoi livelli di attività industriale. L'indice di industrializzazione a Torino è di 61,4 su cento, a Milano di 49,9, a Genova di 43,3, a Bologna di 44,8, a Firenze di 40,3, a Napoli di 38,8, a Bari di 42,0, a Palermo di 36,3). Inoltre, per quanto riguarda il settore terziario, risulta che: «L'incidenza dell'attività di servizio e della pubblica amministrazione sulla popolazione lavorativa globale se a Roma è del 46,8 % a Milano è del 16,3, a Genova del 20,1, a Napoli del 27,2, a Palermo del 26,9, a Bari del 26,8». Sempre nell'analisi di Pio Marconi il dato fondamentale che caratterizza la crescita di Roma dal 1951 al 1961 è l'incremento del 46,8 % dell'attività di commercio e di servizio. Accanto ad essa sta una diminuzione del 4,2 % nel ramo della Pubblica Amministrazione, ma tenendo conto della diversa classificazione delle attività tra i due censimenti si ha sempre un incremento del 42,6 % raggruppando i due settori. A ciò va aggiunto un incremento del 25,4 % nel settore del credito e assicurazioni. D'altra parte invece abbiamo un calo del 5,8 % nell'agricoltura e un incremento rispettivamente del 34 % nell'industria e del 34,5 % nel settore dei trasporti e delle comunicazioni. Da questa analisi emerge dunque che nel decennio esaminato se è vero che il rapporto industria-terziario ha subito un mutamento a favore dell'industria è anche vero che proporzionalmente gli incrementi più forti si sono avuti nel settore terziario. Tuttavia questi due punti di riferimento non ci consentono ancora di stabilire effettivamente le tendenze di sviluppo della capitale. A questo fine occorrerà esaminare ancora una serie di dati. In primo luogo lo sviluppo della città nel decennio successivo a quello finora esaminato, cioè dal 1961 al 1971. In secondo luogo le caratteristiche dell'immigrazione: in che misura prevale la cosiddetta «immigrazione qualificata» e in che misura si può scorgere invece la formazione di una forza lavoro industriale «di riserva»? In terzo luogo il ruolo assegnato a Roma dalla programmazione economica (cfr. Progetto 80, piano della SVIMEZ,

45. Cfr. PIO MARCONI, *La capitale del capitale*, «Il Manifesto», n. 3-4, 1971, p. 28.

ecc.) e il suo riscontro con l'effettivo sviluppo della città. Solo sulla base di questi dati si possono stabilire con maggiore precisione le caratteristiche, il ruolo e l'incidenza del fenomeno burocratico a Roma.

Per ora dobbiamo limitarci a rilevare una serie di dati generali per il decennio esaminato. A Roma tra il 1951 e il 1961 la caratteristica dominante della struttura socio-economica resta la prevalenza del settore terziario che incide per più del 50 % sulla popolazione lavorativa nel suo insieme. All'interno di questo settore il ramo preponderante è quello della Pubblica Amministrazione. La Pubblica Amministrazione rappresenta la prima attività economica della città. Nel 1961 — quando, nel censimento, la voce «Pubblica Amministrazione» corrisponde al solo settore del pubblico impiego — il ramo in questione copre più di un quinto di tutta la popolazione attiva. Complessivamente, nel 1961, i dipendenti dello Stato, degli enti pubblici e degli enti locali (oltre a quelli delle organizzazioni straniere e internazionali) sono 169.074. Dal 1951 al 1961 la Pubblica Amministrazione resta costantemente il ramo di attività economica più importante. Infine, malgrado una lieve flessione nella sua incidenza percentuale in assoluto l'insieme del settore terziario è quello che ha conosciuto il più forte incremento nel decennio considerato.

Un'altra serie di dati che costituisce un utile approccio non solo alla struttura occupazionale di Roma ma anche alla sua struttura di classe è quella dei dati relativi alla *posizione nella professione* (che nel censimento del 1951 veniva chiamata «condizione sociale», e il mutamento dei termini non è privo di significato) della popolazione attiva. Anche qui, non bisogna illudersi che dalla statistica ufficiale emergano dati immediatamente rapportabili alla struttura di classe, che anzi ne risulterà caso mai mascherata o distorta; tuttavia anche questi dati possono avere un valore orientativo per uno studio più approfondito del problema.

TAB. 20. *Popolazione residente attiva nel Comune di Roma secondo la posizione nella professione. 1951-1961*

	1951	1961
Indipendenti *	75.512	94.346
Coadiuvanti	18.913	17.357
Dirigenti e impiegati	185.667	252.433
Lavoratori dipendenti	343.236	414.819
Totale	623.328	778.955

* N.B.: Nel 1961, oltre agli imprenditori, ai liberi professionisti e ai lavoratori in proprio sono inclusi in questa categoria anche i quadri superiori delle imprese e della Pubblica Amministrazione.

Fonte: ISTAT.

Nel decennio 1951-1961 vi è stato, in relazione all'incremento globale della popolazione attiva, un incremento in termini assoluti di ciascuna delle categorie professionali considerate, ad eccezione di quella dei coadiuvanti la cui diminuzione riflette in particolare il calo in termini globali che si è verificato tra gli occupati nel ramo dell'agricoltura (cfr. Tab. 20). Per quanto riguarda le altre categorie, risulta ad un calcolo approssimativo che l'incremento maggiore si è avuto nella categoria dei dirigenti ed impiegati, che sono aumentati in misura superiore al 33 %. Seguono i lavoratori indipendenti (di cui una parte, in realtà, nel 1961, rientrerebbe nella categoria dei dirigenti — i quadri superiori della Pubblica Amministrazione e delle imprese — gonfiando ulteriormente l'incremento di quest'ultima) con un incremento superiore al 25 %. Tra i lavoratori dipendenti, invece, l'incremento è solo di poco superiore al 20 %: si tratta dunque della categoria che ha avuto l'incremento più basso, nettamente inferiore rispetto alle altre due. Ne deriva che il rapporto impiegati/operai è andato nettamente evolvendosi, nel decennio considerato, a favore dei primi. Questo dato costituisce un indice importante perché permette d'ipotizzare — sia pure a livello molto generale dato il carattere alquanto grezzo dei dati di cui disponiamo — un incremento tendenziale del ceto medio impiegatizio che corrisponde tra l'altro a quell'analisi che vede come caratteristica dello sviluppo di Roma «la crescita delle funzioni direzionali, il rigonfiamento della città burocratica e tecnocratica». ⁴⁶ Non disponiamo per il 1951 di dati dettagliati per quanto riguarda la ripartizione delle categorie esaminate nei vari rami di attività economica (cfr. Tab. 21). Tuttavia anche i soli dati del 1961 ci danno delle indicazioni significative. Non solo, com'era logico aspettarsi, la grandissima maggioranza dei dirigenti ed impiegati sono occupati nel settore terziario (e lo stesso vale per le categorie imprenditoriali e dell'alta dirigenza), ma anche i lavoratori dipendenti risultano addetti al settore terziario in misura superiore al 50 %.

Se quindi vogliamo dare una sintesi dei due elementi che incidono sulla struttura occupazionale di Roma — ramo di attività economica e posizione nella professione — dobbiamo concludere che lo sviluppo nel decennio considerato sembra seguire due direttrici strettamente interconnesse tra di loro: per quanto riguarda la struttura *economica*, terziarizzazione delle attività, cioè da un lato, come si è visto, incremento nei settori del commercio, dei servizi, della Pubblica Amministrazione (con preponderanza, come sappiamo, di quest'ultima), e dall'altro incremento anche nel settore industriale, in termini assoluti, ma assai inferiore in

46. Cfr. P. MARCONI, op. cit., p.29.

TAB. 21. *Popolazione residente attiva nel Comune di Roma per settore di attività economica e posizione nella professione. 1951-1961.*

		1951	Agricoltura, caccia e pesca	Altri rami di Attività econ.
Indipendenti	{	Conduttori non coltivatori (e altri amministr.)	1.434	
		Conduttori coltivatori (e altri lavor. impr.)	4.479	
		Amministratori e liberi prof. Lavoratori in proprio		20.959 48.640
Coadiuvanti di indipendenti		5.873	13.040	
Dipendenti	{	Dirigenti e impiegati	751	184.916
		Altri	10.547	332.689
<i>Totale</i>			23.084	600.244

		1961	Agricoltura, foreste, caccia e pesca	Industrie	Altre attività
Imprenditori, quadri sup., liberi professionisti		621	2.692	18.537	
Dirigenti e impiegati		2.689	35.728	214.024	
Lavoratori in proprio		4.906	21.723	45.867	
Lavoratori dipendenti		10.358	183.546	220.915	
Coadiuvanti		3.189	3.058	11.110	
<i>Totale</i>		21.755	246.747	510.453	

Fonte: ISTAT.

confronto a quello degli altri settori, e con un indice d'industrializzazione inferiore a quello delle altre grandi città. Per quanto riguarda la struttura *sociale*, incremento tendenziale del ceto medio impiegatizio, che lascia ipotizzare una struttura di classe caratterizzata da:

1) la prevalenza della piccola e media borghesia occupata nel settore terziario e in particolare nel pubblico impiego (mentre relativamente scarsi appaiono tecnici e impiegati dell'*industria* — casi di aziende come

la Selenia, a maggioranza composta da personale tecnico altamente qualificato, non hanno gran peso numerico sulla composizione globale della categoria; dato, questo, importante ai fini di un'analisi della struttura di classe che vada là di là della mera composizione professionale).⁴⁷ Tale fascia rappresenta quasi un terzo di tutta la popolazione attiva. Da qui l'importanza di un'analisi di classe di questo strato che non si fermi alla apparenza di «una classe intermedia tra proletariato e borghesia che rappresenterebbe un momento di riduzione degli squilibri sociali e al cui interno si riprodurrebbero differenze soltanto di strato». ⁴⁸ E' vero infatti che tale strato s'identifica largamente con la burocrazia statale, cioè un settore corporativo e reazionario per eccellenza. D'altra parte però è anche vero che è possibile e necessario cogliere le contraddizioni in seno stesso a questo settore oltre che in quello più generale che raggruppa anche i tecnici e gli impiegati dell'industria, gli addetti ai servizi, ecc. Occorre quindi analizzare il ruolo di questo strato nella struttura di classe di Roma tenendo presente: a) la preponderanza in esso della burocrazia pubblica il cui ruolo è al centro del nostro studio; b) il fatto che la presenza di questa grossa (e generica) classe media a Roma appare anche il frutto di scelte politiche precise nella programmazione dello sviluppo della città; c) che non bisogna dimenticare la possibilità di cogliere le contraddizioni in seno a questo strato (a cominciare dalla dinamica tra burocrazia pubblica e privata, alla composita struttura delle varie burocrazie), cioè in definitiva di «ricomporre una visione della società tendenzialmente bipolare». ⁴⁹ E' questa ipotesi a livello generale che serve da filo conduttore anche nella ricerca specifica sulla struttura di classe a Roma e su come s'inserisce in essa il fenomeno burocratico;

2) la presenza, tra i lavoratori dipendenti, di una classe operaia addetta all'industria numericamente inferiore rispetto agli addetti alle attività terziarie, ossia un peso limitato degli operai produttivi. Questa seconda caratteristica è strettamente legata alla prima. Anch'essa, come la precedente, va analizzata sotto un duplice punto di vista: da un lato il suo legame con la struttura burocratica e terziaria della città e il suo inserimento nel quadro di quelle scelte politiche che hanno escluso finora uno sviluppo industriale della città; dall'altro il possibile superamento della contraddizione tra operai dell'industria e la vasta schiera dei salariati del

47. Cfr. F. FERRAROTTI, «Gli impiegati come parte del proletariato» in *Una sociologia alternativa*, Bari, De Donato, 1972, pp. 156 e seg.

48. Cfr. F. FERRAROTTI, *op. cit.*, pp. 150-151.

49. Cfr. F. FERRAROTTI, *op. cit.*, p. 150. Per tutta questa parte cfr. inoltre, nell'*op. cit.*, il cap. 25, «La bipolarità tendenziale» e i capp. 26-27-28-29.

settore terziario (operai dei servizi pubblici, addetti alla distribuzione, ecc.) nell'ambito dell'ipotesi formulata intorno alla tendenza bipolare;

3) un rapporto impiegati-operai che tende ad evolversi a favore dei primi. Nel 1951 c'era già più di un impiegato ogni due operai, nel 1961 ci sono quasi due impiegati ogni tre operai. Tale caratteristica appare come diretta conseguenza delle altre due. Essa conferma da un lato l'ipotesi di determinate scelte che si riflettono più ancora che nell'analisi generale della situazione socio economica nella dinamica di questo rapporto; dall'altro la necessità di un'analisi di classe di quello che viene indicato genericamente come «ceto medio» e che nei censimenti figura sotto la voce anch'essa generica «dirigenti ed impiegati», ai fini dell'individuazione delle contraddizioni nello sviluppo della città e negli strati che vi sono coinvolti, e di un blocco antagonistico a questo sviluppo.

In conclusione quindi, anche se queste osservazioni rappresentano solo delle ipotesi intorno ad un tendenziale sviluppo della capitale, dati come quest'ultimo appaiono di notevole importanza ai fini di un'interpretazione non solo della struttura socio-economica della città ma anche di tutta una serie di aspetti politici: le spinte reazionarie e corporative, il voto fascista, ecc. Sono dati di cui si può intuire l'importanza ai fini di uno studio sulle lotte operaie a Roma e sul loro ruolo in uno sviluppo alternativo della città.

E' indubbiamente nel Comune di Roma che si concentra il fenomeno burocratico. Appare tuttavia essenziale inquadrare questo fenomeno nel contesto più ampio della provincia e della regione, perché dal rapporto tra questi dati emerge una visione complessiva dello sviluppo socio-economico proprio della città che tiene conto di fattori quali il progressivo concentrazione di determinate attività nella capitale (quelle burocratico-amministrative) e della funzione di altre che si sviluppano nella provincia e nella regione (in particolare quelle industriali). Vi è inoltre una necessità pratica: una serie di dati statistici dettagliati — come quelli sulla composizione professionale — non vengono dati dalle fonti ISTAT a livello comunale, ma solo a livello provinciale e regionale. Sono dati fondamentali che non si possono trascurare e che vanno interpretati tenendo conto, nell'ambito della provincia di Roma, della grossa percentuale che riguarda propriamente il comune di Roma. In questo senso tali dati sono utili per dare una visione più dettagliata dell'incidenza del terziario e del fenomeno burocratico a Roma.

TAB. 22. *Popolazione residente e attiva a Roma e nel Lazio. 1951-1961*

	Comune di Roma		Provincia di Roma	
	1951	1961	1951	1961
Popol. residente	1.651.754	2.188.160	2.150.670	2.775.380
Popol. attiva in condizioni prof.	623.328	778.995	817.874	983.680
			Lazio	
		1951		1961
Popol. residente		3.340.798		3.958.957
Popol. attiva in condizioni prof.		1.311.228		1.405.534

Dal 1951 al 1961 la popolazione residente nel comune di Roma è aumentata complessivamente di 536.406 unità mentre la popolazione attiva in condizione professionale (esclusa cioè, quella in cerca di prima occupazione è aumentata di 155.667 unità. Nello stesso arco di tempo nella provincia di Roma si è avuto un incremento complessivo della popolazione residente di 624.710 unità e un incremento della popolazione attiva di 165.806 unità. Nell'intera regione, infine, la popolazione totale è aumentata di 618.159 unità mentre la popolazione attiva ha avuto un aumento di 94.306 unità. Appare subito evidente come nel corso del decennio preso in esame l'incremento della popolazione si sia concentrato nel Comune di Roma rispetto a tutta la provincia e alla stessa regione. Ancora più interessante è l'andamento della popolazione attiva. L'incremento della popolazione attiva nel Comune di Roma è quasi pari a quello dell'intera provincia e superiore all'incremento complessivo nella regione del Lazio. Appare evidente il processo di concentrazione delle attività economiche della provincia e dell'intera regione nella capitale.

Per quanto riguarda la composizione professionale, interessa qui rilevare alcune indicazioni sulla fascia delle attività tecniche e impiegate a livello intermedio e superiore, ossia sull'incidenza dei «colletti bianchi» — vale a dire liberi professionisti, impiegati, tecnici, a tutti i livelli — sulla composizione professionale della provincia di Roma e del Lazio.⁵⁰ Nel 1951 la popolazione occupata nelle professioni liberali, tecniche e amministrative è di 219.921 unità nella provincia di Roma, 254.038 in tutto il

50. Per difficoltà di comparazione tra il censimento del 1951 e quello del 1961 i dati di questa analisi sono talvolta solo approssimativi.

Lazio (esclusi gli addetti al commercio e simili). Nel 1961, per la stessa categoria, abbiamo rispettivamente 304.025 occupati nella provincia di Roma e 349.318 in tutto il Lazio (cfr. Tab. 23). Questi dati molto grezzi ci consentono tuttavia già di rilevare in via preliminare due fenomeni: da un lato l'incremento del settore che si è avuto nel corso del decennio considerato, dall'altro l'enorme concentrazione delle attività terziarie nella provincia di Roma rispetto a tutta la regione.

Esaminiamo innanzitutto la categoria delle professioni inerenti ad attività amministrative che più direttamente ci interessa ai fini di un esame dell'incidenza del fenomeno burocratico a livello provinciale e regionale. Nel 1951, sotto la voce «professioni inerenti ad attività amministrative» troviamo 148.557 unità in tutto il Lazio, di cui 132.432 concentrate nella provincia di Roma. Questi dati servono indubbiamente a dare un'idea ancora più precisa delle dimensioni del fenomeno burocratico a Roma. E' evidente infatti, come si è già rilevato, che la maggiore concentrazione, anche nell'ambito della provincia, riguarda proprio il Comune di Roma. Per quanto riguarda l'evoluzione nel decennio 1951-1961, possiamo constatare anche come in questa specifica categoria c'è stato un notevole incremento: gli addetti ad attività amministrative nel 1961 sono rispettivamente 159.947 nella sola provincia di Roma e 175.456 in tutta la regione. Se le professioni amministrative sono la categoria più importante in seno alle cosiddette «professioni e arti liberali» con un'incidenza media che supera il 50 %, molto ristretta appare invece la categoria delle professioni cosiddette «tecniche». Anche questa voce, va subito rilevato, non ha una definizione univoca e si intreccia in qualche parte con le professioni «amministrative». Così ad esempio vediamo che gli operatori di macchine contabili e calcolatrici erano considerati «tecnici» nel 1951 e «impiegati» nel 1961. Tuttavia a parte qualche scarto nelle definizioni anche qui è possibile un raffronto. Nel 1951 sono occupate in professioni inerenti ad attività tecniche 14.319 unità nella provincia di Roma, e 16.937 in tutto il Lazio. L'incidenza, come si vede, è molto bassa, soprattutto se confrontiamo i «tecnici» con gli «amministrativi»; ma subito aggiunto che questa categoria ha conosciuto un fortissimo incremento nel decennio 1951-1961. Nel 1961, abbiamo 27.764 «tecnici» nella provincia di Roma e 31.536 nel Lazio. Un incremento, come si vede, pari quasi al 100 % e ben superiore a quello che si è verificato nelle categorie degli impiegati «amministrativi», cioè dei «burocrati» veri e propri. Questa crescente importanza dei «tecnici» andrà tenuta presente in un discorso più generale sugli impiegati e le classi medie. Per quanto riguarda infine le altre professioni cioè le professioni «liberali» e affini e altre categorie speciali (militari, ecclesiastici), vediamo come gli occupati di queste categorie passano da 73.170

unità nel 1951 a 116.314 unità nel 1961 nel Lazio. Anche qui possiamo rilevare un forte aumento globale. Quel che va soprattutto rilevato comunque è che se la categoria degli impiegati amministrativi è la prima in ordine di grandezza, il suo incremento appare alquanto contenuto rispetto a quello di altre categorie e in particolare rispetto a quella dei tecnici.

Prima di tentare una qualche sintesi globale sulla composizione professionale a Roma, esaminiamo una serie di dati analitici che riguardano le due categorie che ci interessano maggiormente, gli «impiegati» e i «tecnici» nella provincia di Roma. Dalla Tab. 24 emerge subito come il maggior incremento, nella categoria degli impiegati amministrativi, si è avuto da un lato al vertice, tra i quadri superiori delle imprese e della Pubblica Amministrazione che nel corso del decennio si sono quadruplicati, e dall'altro nelle professioni impiegate subalterne (ragionieri, contabili e simili da un lato, stenografi e dattilografi dall'altro) dove gli effettivi sono aumentati del 100 % (stenografi, dattilografi) o anche di più (ragionieri, contabili e simili). Da notare poi il «boom» degli operatori di macchine contabili e calcolatrici collegato allo sviluppo di nuove tecniche aziendali nel corso del decennio esaminato. Rispetto al forte sviluppo di queste categorie è rimasta invece pressoché immutata la fascia intermedia degli impiegati amministrativi ai vari livelli (mansioni direttive, di concetto, esecutive) che resta sempre tuttavia, nell'ambito delle professioni amministrative, la più numerosa.

Per quanto riguarda le professioni tecniche (cr. Tab. 25) occorre rilevare due dati estremamente significativi. In primo luogo la netta prevalenza, tra le varie categorie specifiche, degli ingegneri e degli architetti da un lato, dei geometri e periti edili dall'altro. Tale dato si ricollega evidentemente al ruolo preponderante dell'edilizia nell'industria romana. Lo conferma anche il fatto che nel 1951 — anno per il quale disponiamo di dati disaggregati — la categoria più numerosa tra gli ingegneri era proprio costituita dagli ingegneri edili. Ambedue le categorie in questione hanno poi conosciuto un notevole incremento, raddoppiando quasi nel decennio 1951-1961. Il secondo dato riguarda la categoria generale degli impiegati tecnici con mansioni direttive, di concetto, esecutive, che già nel 1951 costituiva la voce più numerosa tra le professioni tecniche e che nel 1961 presenta un incremento che va ben oltre il 100 %. E questa d'altro canto la fascia che ci interessa di più in quanto composta da quegli impiegati «tecnici» che, insieme agli «amministrativi», costituiscono la grande categoria del ceto medio impiegatizio su cui si regge la burocrazia romana, non solo quella pubblica ma anche quella privata, quella statale e quella industriale.

In definitiva, cosa emerge dai dati analizzati sulla composizione pro-

fessionale nella provincia di Roma e nel Lazio? Innanzitutto la notevole incidenza delle cosiddette «professioni e arti liberali». Tale incidenza, come prevedibile, appare superiore nella provincia di Roma che nell'insieme della regione, e questo dato si spiega facilmente con la concentrazione delle attività burocratiche e terziarie a Roma. Interessante sotto questo punto di vista appare anche la dinamica della composizione professionale nel decennio 1951-1961. Se le attività professionali «non manuali» incidono sulla popolazione attiva nel 1951 di circa il 25 %, tale incidenza nel 1961 si aggira intorno al 30 % o più. Questa incidenza appare inferiore in termini assoluti nel Lazio ma resta tuttavia notevole e presenta anche qui un massiccio incremento nell'arco di tempo che va dal 1951 al 1961 (passando da valori rispettivamente intorno al 20 % nel 1951 e al 25 % nel 1961). Terziarizzazione a livello generale e concentrazione a Roma delle attività terziarie sono quindi le due prime indicazioni che emergono da questi dati. In seno alle professioni e arti liberali va poi rilevata la prevalenza delle professioni amministrative con un'incidenza superiore al 50 %, una forte concentrazione nella provincia di Roma e una tendenza a incidere in misura crescente sul totale della popolazione attiva, anche se il loro incremento relativo appare contenuto in confronto a quello dei tecnici la cui caratteristica appare una bassa incidenza in termini assoluti ma un fortissimo incremento nel decennio esaminato. L'importanza degli impiegati tecnici e amministrativi, sia per peso numerico che per progressiva espansione, appare dunque l'altro dato fondamentale nella dinamica della composizione professionale del Lazio e della provincia di Roma in particolare.

Esaminando poi le caratteristiche principali della struttura socio-economica della provincia di Roma e del Lazio cercando ancora una volta di mettere in luce l'incidenza del settore terziario in generale, del pubblico impiego e della pubblica amministrazione in particolare e le ripercussioni di questa struttura sulla composizione di classe, in particolare sull'incidenza del ceto impiegatizio, possiamo inquadrare in modo più dettagliato la situazione di Roma, servendoci di dati più analitici che non quelli esistenti a livello comunale.

Vediamo innanzitutto la ripartizione della popolazione attiva per rami di attività economica (Tab. 26). Possiamo constatare anche qui un incremento in tutti i settori salvo quello dell'agricoltura. Va subito rilevato come il settore della Pubblica Amministrazione, che maggiormente ci interessa, ha subito un calo solo apparente come emerge dalla nota della stessa tabella. In realtà, raffrontando i dati con le opportune disaggregazioni, possiamo constatare come proprio nel settore della Pubblica Amministrazione si è avuto un incremento fortissimo, pari quasi al 33 % nella

provincia di Roma. L'incremento in percentuale per tutto il Lazio appare molto più contenuto e l'incremento in termini assoluti è di poco superiore a quello registrato nella sola provincia di Roma. Ancora una volta appaiono quindi simultaneamente la tendenza all'incremento nel settore del pubblico impiego e quella alla concentrazione di tale settore a Roma.

Se passiamo all'esame delle varie categorie del pubblico impiego (cfr. Tab. 27) vediamo come la categoria più importante, quella dell'amministrazione centrale dello Stato, cioè la burocrazia pubblica statale è anche quella che ha conosciuto il maggiore incremento. Assai minore appare in confronto l'incidenza dell'amministrazione locale, sia in termini assoluti che per l'incremento nel decennio 1951-1961. Si può dunque rilevare che mentre da un lato cresce il mastodontico apparato della burocrazia centrale vi sono dall'altro, nell'arco di tempo considerato, scarsi segni di sviluppo delle amministrazioni locali. Beninteso sarà interessante in un secondo momento confrontare questi dati con quelli del decennio successivo e fino ai nostri giorni per vedere in che misura i provvedimenti riguardanti il decentramento amministrativo hanno provocato o meno un mutamento di segno in questa tendenza. Minima è infine l'incidenza delle burocrazie straniere e internazionali. È tuttavia interessante notare come questa sia l'unica categoria nella quale si registra una flessione, seppure lieve, nel decennio considerato. A conferma del fatto che l'espansione burocratica a Roma non è dovuta all'incremento di organismi stranieri o internazionali tipici di una capitale (si parla sempre qui di enti *statali* quali ambasciate e legazioni e organizzazioni *ufficiali* come la FAO) ma proprio esclusivamente della gigantesca burocrazia nazionale.

In una provincia e in un regione dominate dal gigantismo burocratico della capitale come si presenta la composizione sociale della popolazione? La Tab. 28 ci mostra come nel 1951, tra i lavoratori dipendenti della provincia di Roma quasi un terzo sono dirigenti e impiegati; nel Lazio i dirigenti e impiegati invece sono solo un po' più di un quarto del totale. Le attività impiegate, oltre alla loro forte incidenza, appaiono ancora una volta concentrate nella zona di Roma. Nel 1961 tale incidenza è ancora aumentata: nella provincia di Roma i dirigenti e impiegati sono più di un terzo dei lavoratori dipendenti. La loro incidenza è aumentata anche nel Lazio.

Per quanto riguarda l'incidenza delle funzioni direttive e impiegate nella provincia di Roma e nel Lazio (Tab. 29) sul totale della popolazione attiva vediamo come anch'essa è aumentata. Dirigenti e impiegati rappresentano circa il 25 % della popolazione attiva della provincia di Roma nel 1951; tale rapporto appare ancora aumentato nel 1961. Sempre a causa della concentrazione delle attività impiegate nella zona della capitale

l'incidenza sulla popolazione attiva appare inferiore se si considera tutto il Lazio pur essendo anch'essa aumentata nel decennio considerato. Interessante infine rilevare la dinamica del rapporto dirigenti-impiegati. Benché la seconda categoria sia ovviamente di gran lunga la più numerosa, si può osservare come nel decennio 1951-1961, tanto nella provincia di Roma che nel Lazio, la categoria dei dirigenti ha avuto un incremento che si aggira attorno al 33 % mentre l'incremento degli impiegati è pari solo al 25 % circa. Non crescono solo le funzioni impiegate in generale, dunque, ma si espande la burocrazia ad alto livello, aumentano i «superburocrati» dello Stato e i quadri superiori delle imprese; emerge un concentramento delle funzioni direttive nell'ambito della capitale.

Passando ad esaminare la dinamica del rapporto tra impiego pubblico e privato nella provincia di Roma e nel Lazio nel decennio 1951-1961 (cfr. Tab. 30) troviamo alcuni dati sorprendenti. Se nel 1951 il rapporto è nettamente a favore del pubblico impiego, nel 1961 tale rapporto muta radicalmente: sono nettamente più numerosi, adesso, i dirigenti e impiegati del settore privato rispetto alla Pubblica Amministrazione.

Tale rapporto non muta sostanzialmente se aggiungiamo i dati relativi ai quadri superiori della Pubblica Amministrazione che nel 1961 sono considerati a parte (ma d'altronde figurano a parte anche i quadri superiori delle imprese che non è stato possibile disaggregare). Pur tenendo conto del fatto che alcune categorie che nel 1951 figuravano sotto la voce Pubblica Amministrazione sono passate nel 1961 sotto altre voci — fatto che rende assai poco significativo un tale raffronto tra le due serie di dati e spiega l'incremento *apparentemente* basso nel settore del pubblico impiego — le dimensioni del fenomeno sono tali (il numero dei dirigenti e impiegati privati risulta praticamente raddoppiato nel decennio considerato) da permettere qualche ipotesi intorno all'espansione della «nuova burocrazia», quella burocrazia privata che concentra a Roma le funzioni direttive delle imprese e che appare contrapposta alla vecchia burocrazia statale, la burocrazia romana tradizionale. Tale ipotesi può essere così formulata: l'espansione delle attività burocratiche e terziarie sembra gravare in modo prevalente sul settore privato mentre appare più ridotto il ruolo della tradizionale burocrazia statale nella dinamica dello sviluppo nell'arco di tempo esaminato. Ossia, il settore della pubblica amministrazione, pur restando costante la sua massiccia incidenza sulla struttura socio-economica della città, della provincia e della regione, presenta caratteristiche piuttosto statiche rispetto al notevole dinamismo del settore privato. Resta da vedere in che misura tale fenomeno può spiegarsi con il trasferimento di funzioni una volta di competenza del tradizionale settore pubblico a nuovi organismi che non rientrano formalmente nell'am-

bito della Pubblica Amministrazione (vedi ad esempio l'IRI o anche le nuove funzioni di certe società private).⁵¹

Un ultimo indice importante ai fini della composizione di classe è il rapporto impiegati-operai nella provincia di Roma e nel Lazio (Tab. 31). I dati come si è già detto sono approssimativi e in particolare la categoria dei «lavoratori dipendenti» non comprende soltanto gli operai in senso stretto. Tuttavia se ne possono trarre alcune indicazioni. Dal 1951 al 1961 il rapporto impiegati-operai ha avuto una netta evoluzione a favore dei primi nella provincia di Roma; nel 1961 tale rapporto è all'incirca di un impiegato ogni due operai. Nell'insieme del Lazio questo rapporto è leggermente inferiore, tuttavia sempre con un'evoluzione a favore della categoria degli impiegati (se nel 1951 il rapporto era quasi di 1 a 3, nel 1961 si avvicina al valore di 1 a 2).

In conclusione, dunque, vediamo come la struttura socio-economica di Roma si ripercuote in maniera sensibilissima sulla provincia (dato l'evidente concentramento della popolazione e della attività economiche a Roma), ma anche sull'intera regione. Nella struttura economica tale influenza si manifesta con l'incidenza, a livello sia provinciale che regionale, del settore terziario in generale e della Pubblica Amministrazione in particolare. Nella composizione sociale si riflette nella presenza di una grossa fascia di ceti medio impiegatizio e in una tendenziale espansione di questo ultimo a scapito di altre categorie, in particolare quella dei salariati.

TAB. 23. *Composizione professionale della Provincia di Roma e del Lazio. 1951-1961*

	Provincia di Roma		Lazio	
	1951	1961	1951	1961
Professioni amministrative	132.432	159.947	148.557	175.456
Professioni tecniche	14.319	27.764	16.937	31.536
Altre: professioni inerenti all'insegnamento, la cultura, il culto, le attività sanitarie, la giustizia e il diritto, la difesa e sicurezza	73.170	116.314	88.544	142.326
<i>Totale professioni e arti liberali</i>	219.921	304.025	254.038	349.318

51. Sulla dialettica vecchia-nuova burocrazia, cfr. anche P. MARCONI, *op. cit.*, p. 30.

Arti e mestieri	597.953	679.655	1.057.190	1.056.216
Totale popolazione attiva (in condizioni professionali)	817.874	983.680	1.311.228	1.405.534
Popolazione in cerca di prima occupazione (*)	50.004	43.104	69.869	61.329
Popolazione non attiva	1.282.792	1.791.700	1.959.701	2.492.094
Totale popolazione res.	2.150.670	2.775.380	3.340.798	3.958.957

(*) N.B.: Nel 1951 sono presi in considerazione tra le persone in cerca di prima occupazione i censiti dai 10 anni in poi mentre nel 1961 sono considerati tali solo i censiti dai 14 anni in poi. Il raffronto non è quindi significativo.

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

TAB. 24. Professioni inerenti ad attività amministrative - Dati analitici comparativi Provincia di Roma. 1951-1961

	1951	1961
Direttori generali e simili		
{ imprese		26
{ P. A.	60	60
Impiegati amministrativi con mansioni direttive, di concetto, esecutive	94.038	98.164
Contabili, economi, cassieri, ragionieri, ecc.	18.311	38.457
Stenografi e dattilografi	8.688	16.661
Operatori di macchine contabili e calcolatrici	140	1.620

N.B. Sono esclusi da questa tabella i dati relativi agli imprenditori titolari, amministratori delegati, titolari di aziende, amministratori, per l'impossibilità di un raffronto dovuto a classificazioni diverse.

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

TAB. 25. *Professioni inerenti ad attività technique - Dati analitici comparativi - Provincia di Roma. 1951-1961*

	1951	1961
Agronomi	57	192
Veterinari	143	192
Periti agrari, forestali, zootecnici e simili	700	565
Chimici	567	941
Ingegneri e architetti	3.192	5.881
Geometri e periti edili	3.256	5.980
Periti industriali, minerari, ecc.	219	1.275
Disegnatori e cartografi	1.645	2.840
Commercialisti, attuari, liquidatori, ecc.	897	912
Impiegati tecnici con mansioni direttive, di concetto, esecutive, non altrove classificati	3.643	8.492
Biologi, zoologi, naturalisti fisici, matematici, astronomi, geografi, statistici, economisti, sociologi (*)	1.366	494

(*) Nel censimento del 1951 i dati relativi a questa voce comprendono anche gli *insegnanti* della materia e sono classificati sotto la categoria «Professioni inerenti all'insegnamento e alla ricerca scientifica» mentre nel 1961 comprendono solo i professionisti e rientrano nella categoria delle «Professioni inerenti ad attività tecniche». Il rapporto tra i due dati, di conseguenza, non può essere significativo.

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

TAB. 26. *Popolazione per ramo di attività economica nella provincia di Roma e nel Lazio. 1951-1961*

	Provincia di Roma		Lazio	
	1951	1961	1951	1961
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	122.178	84.570	433.922	262.436
Industrie estrattive	3.557	4.264	5.858	7.109
Industrie manifatturiere	141.623	185.197	191.383	243.790
Costruzioni e impianti	82.647	128.861	130.387	204.291
Energia elettrica, gas, acqua	6.313	9.071	7.748	10.889
Commercio	102.948	136.742	127.091	168.737
Trasporti e comunicazioni	58.037	78.548	70.684	96.639
Credito, assicurazioni e gestioni finanziarie	21.347	26.783	23.487	29.281
Servizi	83.136	142.951	92.511	165.360
Pubblica amministrazione (*)	196.088	186.693	228.157	217.002
<i>Totale</i>	817.874	983.680	1.311.228	1.405.534

(*) N.B. Alcune categorie comprese sotto la voce «P.A.» nel 1951 sono passate nel 1961 sotto la voce «Servizi». In realtà, se si tengono presenti solo le categorie che ritroviamo nel 1961 (e che riguardano strettamente la Pubblica Amministrazione) i dati sono i seguenti:

	1951		
Provincia di Roma	120.421	}	Occupati nella P.A.
Lazio	135.911		

Fonte: ISTAT.

TAB. 27. *Il pubblico impiego nella provincia di Roma e nel Lazio. 1951-1961*

	Provincia di Roma		Lazio	
	1951	1961	1951	1961
Amministrazione centrale dello Stato	101.147	165.946	111.171	191.730
Amministrazione locale	16.136	17.802	21.578	22.286
Enti, istituzioni e amministrazioni statali straniere e organizzazioni internazionali	3.138	2.945	3.162	2.986
<i>Totale</i>	120.421	186.693	135.911	217.002

Fonte: ISTAT.

TAB. 28. *Popolazione attiva per posizione nella professione nella provincia di Roma e nel Lazio. 1951-1961*

	1951	
	Roma	Lazio
Indipendenti	126.619	279.754
Dipendenti	644.334	849.641
Dirigenti e imp.	201.114	228.368
Lavoratori	443.220	621.873
Coadiuvanti	46.921	181.833
<i>Totale</i>	817.874	1.311.728
	1961	
	Roma	Lazio
Imprenditori e quadri superiori	5.837	7.167
Liberi professionisti	17.351	20.081
<i>Totale</i>	23.188	27.248
Dirigenti	22.148	24.836
Impiegati	249.648	281.951
<i>Totale</i>	271.796	306.787
Lavoratori in proprio	114.283	235.890
Lavoratori dipendenti	542.407	744.343
Coadiuvanti	32.006	91.266
<i>Totale</i>	983.680	1.405.534

Fonte: ISTAT.

TAB. 29. *Funzioni direttive e impiegate nella provincia di Roma e nel Lazio. 1951-1961*

	Provincia di Roma		Lazio	
	1951	1961	1951	1961
Dirigenti	14.170	22.148	16.462	24.836
Impiegati	186.944	249.648	211.906	281.951
<i>Totale</i>	201.114	271.796	228.368	306.787
<i>Altri</i> (imprenditori, liberi professionisti, lavoratori in proprio, lavoratori dipendenti, coadiuvanti)	616.760	711.884	1.082.860	1.098.747
<i>Totale</i>	817.874	983.680	1.311.228	1.405.534

Fonte: ISTAT.

TAB. 30. *Impiego pubblico e privato nella provincia di Roma e nel Lazio. 1951-1961*

	Provincia di Roma		Lazio	
	1951	1961	1951	1961
Dirigenti P.A.	8.181	11.623	9.764	12.428
Impiegati P.A.	116.896	119.628	135.122	139.464
<i>Totale</i>	125.077	131.251	144.886	151.892
Dirigenti privati	5.989	10.525	6.698	12.408
Impiegati privati	70.048	130.020	76.784	142.487
<i>Totale</i>	76.037	140.545	83.482	154.895
Quadri superior P.A.	—	1.251	—	1.266
Imprenditori, liberi professionisti (quadri sup. imprese solo 1961)	24.615	21.937	31.299	25.982
		23.188		27.248

Fonte: ISTAT.

Tab. 31. Rapporto impiegati-operati nella provincia di Roma e nel Lazio. 1951-1961

	Provincia di Roma		Lazio	
	1951	1961	1951	1961
Dirigenti e impiegati (*)	201.114	271.796	228.368	306.787
Lavoratori dipendenti	443.220	542.407	621.273	744.434
<i>Totale</i>	644.334	814.203	849.641	1.051.130
Altri (indipendenti e coadiuvanti)	173.540	169.477	461.587	354.404
<i>Totale</i>	817.874	983.680	1.311.228	1.405.534

(*) N.B. Nel 1961 sotto la voce «dirigenti e impiegati» non sono compresi i quadri superiori delle imprese e della Pubblica Amministrazione che sono raggruppati sotto un'unica voce insieme agli imprenditori. Se si potessero aggiungere anche queste voci il rapporto impiegati/operai crescerebbe ancora a favore dei primi.

Fonte: ISTAT.

3. L'evoluzione dell'ultimo decennio

Non sono ancora stati resi noti i dati relativi all'11° censimento generale della popolazione, e non è quindi possibile un raffronto dettagliato della situazione socio-economica della città con il decennio precedente. Possiamo tuttavia tentare di individuare, in base ai dati disponibili, alcune tendenze generali per il decennio '61-'71 (cfr. Tab. 32). In questo arco di tempo la popolazione del Lazio è aumentata del 18,8 % con un incremento medio annuo dell'1,74 %, il che significa un incremento quasi tre volte superiore a quello medio nazionale. La percentuale del Lazio sul totale della popolazione italiana passa dal 7,8 % all'8,7 %. Tuttavia disaggregando questi dati vediamo come tale incremento è dovuto in maniera preponderante alla provincia di Roma (+26,2 %), e in particolare al forte sviluppo demografico del Comune di Roma, mentre alquanto inferiore appare l'incremento intorno al nucleo industriale della provincia di Latina (+17,8 %) e in tutte le altre provincie si registra una flessione.⁵²

Per quanto riguarda la popolazione attiva in condizione professionale, la sua percentuale sul totale della popolazione è diminuita a Roma come in tutto il Lazio, riflettendo in ciò un fenomeno di dimensioni nazionali.

52. Queste e le altre elaborazioni sui dati ISTAT per questo periodo sono tratte da: Istituto di Ricerche Economico-Sociali «Placido Martini», *Lazio '61-'71. Aspetti demografici ed economici*, Roma 1973.

Va però notato che vi è un grosso divario tra incremento della popolazione residente (+18,8 %) e incremento della popolazione attiva (+9,3 %) nel Lazio. A Roma il fenomeno è pure molto marcato: la popolazione attiva aumenta solo del 17 % contro un incremento del 26,2 % della popolazione. Lo stesso vale per il nucleo industriale della regione, Latina, dove il divario è ancora più vistoso.

A proposito di questi dati, le sofisticate elaborazioni, dello studio dell'IRESM da cui sono tratti, e le complesse interpretazioni esposte con un elegante (e macchinoso) giro di parole non riescono a nascondere la realtà di fatto: l'espulsione dal mondo del lavoro dei giovani e delle donne. Ma non serve stupirsi, ricordando che la struttura laziale è caratterizzata dalla prevalenza dei servizi, «così adatti al lavoro femminile», le poi mancano posti nell'industria per la popolazione maschile. Come appaiono del tutto insufficienti le spiegazioni per il caso di Roma dove, in seguito ai movimenti migratori e all'inurbamento, si avrebbe una diminuzione delle donne lavoratrici e, con i più alti salari e le migliori condizioni di vita, un prolungamento della scolarità. Basti pensare alle borgate di Roma che sono appunto il risultato dei flussi migratori verso la capitale e dell'inurbamento di famiglie di origine rurale — e dove più è diffusa, notoriamente, l'evasione dell'obbligo scolastico e, fenomeno complementare, il lavoro «nero». La realtà è un'altra e agli stessi ricercatori, di fronte a certe differenze nei tassi di occupazione, sorge il dubbio che ci siano «ben più seri motivi» all'origine di queste cifre.

TAB. 32. Roma e Lazio dal 1961 al 1971. Variazioni demografiche e strutturali

	Roma comune		Roma provincia		Lazio	
	1961	1971	1961	1971	1961	1971
Popol. attiva						
Agricoltura	21.755	13.671	84.570	50.472	262.436	152.131
Altri attività	757.200	913.294	899.110	1.100.880	1.143.098	1.383.523
<i>Totale popolazione attiva</i>	778.955	926.965	983.680	1.151.352	1.405.534	1.535.654
Popolazione non attiva	1.409.205	1.872.871	1.791.700	2.351.900	2.553.423	3.166.439
<i>Totale popolazione residente</i>	2.188.160	2.799.836	2.775.380	3.503.252	3.958.957	4.702.093

Fonte: ISTAT, 10° e 11° censimento generale della popolazione (per il 1971, primi dati provvisori).

In termini di dinamica occupazionale, si è avuta una flessione nei tassi di occupazione, inferiore a quella nazionale, ma ciononostante insufficiente a recuperare il divario tra la regione e l'Italia. Per quanto riguarda i diversi settori, il dato fondamentale sta nel fatto che anche durante questo decennio l'incremento maggiore si è avuto nel ramo dei servizi e della pubblica amministrazione dove c'è stato un aumento pari al 26 % mentre nell'industria l'incremento è stato solo del 15 %. Questi dati, gli unici disponibili per il momento, riguardano l'insieme della regione. Tuttavia, tenendo conto dei dati sullo sviluppo demografico e occupazionale della provincia e del comune di Roma è facile estrapolare il ruolo della città nello sviluppo socio-economico della regione. Come rivelano anche i ricercatori dell'IRESM, l'incremento nel settore industriale è polarizzato prevalentemente sulla provincia di Latina mentre Roma-città continua ad avere la parte del leone nell'incremento occupazionale che si concentra nelle attività terziarie in generale, e nei servizi e nella pubblica amministrazione in particolare. Lo sviluppo industriale, nella misura in cui c'è stato, è stato dunque deviato da Roma per far posto in misura sempre crescente alla terziarizzazione e alla burocratizzazione della città.

Un'indicazione della composizione sociale è data dalla condizione professionale della popolazione attiva. Si rivela nel Lazio un'aumento della occupazione dipendente (dal 65,5 % al 75,0 %) contro una diminuzione degli indipendenti. Il dato più significativo tuttavia sta nel fatto che gli incrementi maggiori nel lavoro dipendente si sono avuti nel settore terziario (+31,2 %), seguito da quello industriale, mentre nell'insieme dell'Italia gli aumenti sono pressoché uguali per i due settori. Le conseguenze appaiono chiare: «la dinamica del Lazio risulta nettamente differenziata da quella nazionale e condizionata sempre dalla presenza di Roma dove maggiore risulta la concentrazione dei servizi e della pubblica amministrazione, appena attenuata dall'area industriale di Latina».⁵³ A questo dato fondamentale che mostra come nell'ultimo decennio il ruolo di Roma abbia conservato e anzi sia andato accentuando le sue caratteristiche socio-economiche già rilevate e la cui influenza si estende su tutta la regione, si aggiunge poi il fenomeno della disoccupazione, «ritornato d'attualità anche se con caratteristiche diverse da quelle che poteva presentare negli anni '50». Da un tasso di disoccupazione relativamente basso nel periodo '61-'65 (3 %) si passa ad un tasso del 4 % - 5 % negli anni successivi.

In definitiva le principali caratteristiche socio-economiche del Lazio nell'ultimo decennio appaiono essere il basso tasso di occupazione, inferiore alla media nazionale, e l'alta percentuale, tra la popolazione attiva,

53. IRESM, *op. cit.*, p.22.

dell'elemento impiegatizio, alimentato in particolare dal pubblico impiego, mentre ben più bassa appare la quota di addetti all'industria. Se è vero che la pubblica amministrazione non è più l'unico settore motore dell'economia laziale, resta il fatto che gli altri si possono individuare, ben più che nell'industria, nell'edilizia e nelle attività terziarie. E resta il fatto che Roma continua ad essere città burocratica e terziaria, città di questo ceto medio impiegatizio, mentre i temuti «agglomerati operai» sono stati respinti addirittura fuori della provincia alimentando, per la classe operaia espulsa dalla città, il fenomeno della pendolarità.

Questi fatti sono messi in luce da alcuni dati tratti dal 5° censimento generale dell'industria e del commercio. Risulta che nella provincia di Roma, nel 1971, vi sono 61 % addetti alle attività terziarie contro 38,6 % addetti all'industria. Sempre a Roma, vi sono 72,7 addetti all'industria per 1.000 abitanti contro 115 addetti alle attività terziarie. Nella provincia di Roma si concentra l'84,9 % di tutti gli addetti alle attività terziarie del Lazio. Gli indici di terziarizzazione, altissimi per Roma, sono bassi per le restanti provincie del Lazio, il che conferma il peso di Roma sui dati riguardanti la struttura socio-economica del Lazio. Per quanto riguarda il peso della Pubblica Amministrazione in particolare, mancano ancora, come si è detto, i dati del censimento, ma se ne può dedurre il peso dalla quota parte di reddito che rappresenta sul totale: 21,3 % per il Lazio, 12,0 % per la provincia di Roma. Gli occupati del settore, dal 1961 al 1971, secondo una rilevazione dell'ISTAT, avrebbero avuto un incremento del 14,5 %. A Roma gli iscritti agli enti assistenziali del settore pubblico (ENPAS, INADEL, ENPDEP), tra assistiti diretti e indiretti, ammonterebbero a circa 1/4 di tutta la popolazione residente. L'anomalia della struttura economica laziale è ulteriormente messa in luce da un confronto con l'Italia nord-occidentale (triangolo industriale); addetti all'industria e addetti alle attività terziarie risultano, nei due casi, inversamente proporzionali. Il peso di Roma — dove il processo di industrializzazione è pudicamente definito «latente» o «meno che mediocre» — su questa anomalia appare chiaro dagli indici di occupazione citati.

Una recente ricerca sullo sviluppo e l'immigrazione a Roma⁵⁴ ci dà una immagine dell'attuale struttura occupazionale della città anche se i dati non sono direttamente raffrontabili con quelli dei censimenti. La popolazione attiva, da questa indagine (i cui dati si riferiscono al 1968), risulta così ripartita: 1,6 % nell'agricoltura, 30,8 % nell'industria, 47,3 % nei servizi, 20,3 % nella pubblica amministrazione. Rispetto ai dati del '61

54. Cfr. ELIO CARANTI, *Immigrazione e crescita della città di Roma*, «Rassegna del Lazio», 1970, n. 7-12.

— anche se il confronto può essere solo approssimativo — si nota, oltre ad un ulteriore, forte calo dell'occupazione nell'agricoltura, anche una flessione nel settore dell'industria; mentre vi è complessivamente un incremento nel settore terziario dove diminuisce un po' l'incidenza della pubblica amministrazione, ma aumenta in compenso quella dei servizi. Se ne desume, anche sulla scorta dei dati precedenti, che la tendenza messa in luce per gli anni '50 è andata accentrandosi nel decennio successivo: aumenta l'incidenza del terziario, si sviluppano i servizi che vengono ad affiancarsi al settore tradizionale del pubblico impiego.

Per quanto riguarda la condizione professionale, le cifre fornite dall'indagine sono le seguenti: 14,6 % indipendenti, 32,1 % impiegati, 53,3 % operai. Anche qui appare costante la tendenza all'espansione delle professioni impiegate e un andamento del rapporto impiegati-operai nettamente a favore dei primi (ricordiamo che già nel 1961 il rapporto era quasi di due a tre, al percentuale degli impiegati essendo lievemente inferiore ad un terzo della popolazione attiva, quella degli operai superiore al 50 %).

Stagnazione dell'industria, espansione dei servizi, aumento degli impiegati: questi dati appaiono pienamente confermati anche dallo sviluppo più recente della città. «L'essere città capitalistica e città "industriale" è per Roma l'essere città terziaria e di servizio». ⁵⁵ Abbiamo visto come l'evoluzione più recente conferma le tendenze messe in luce per lo sviluppo degli anni '50.

Un'altra conferma ci viene in secondo luogo dalle caratteristiche dell'immigrazione, fornite dalla stessa indagine. Se tra gli immigrati a Roma vi è un numero di analfabeti, di persone senza titolo di studio o provviste della sola licenza elementare superiore che tra i nativi, vi è anche, dato estremamente significativo, una percentuale superiore di laureati (5,1 % contro 3,8 %); ciò conferma che «l'immigrazione non è solo costituita da contadini impoveriti, ridotti alla disperazione dalla crisi agricola dell'Italia centro-meridionale; c'è anche un'immigrazione di lusso, collegata alla terziarizzazione della città». ⁵⁶ Laureati del sud che bussano alle porte del pubblico impiego o che vanno ad occupare la folta schiera degli intellettuali sottoccupati che ruota intorno alla miriade di centri studi, enti di ricerca, organizzazioni dell'industria culturale, le «nuove» burocrazie finanziate per lo più con fondi pubblici, che abbiano carattere pubblico, semi-privato o privato. Il 29,4 % di immigrati è costituito da impiegati

55. P. MARCONI, *op. cit.*, p. 28.

56. F. FERRAROTTI, *Le ricerche romane*, «La critica sociologica», n. 24, Inverno 72-73, p. 89.

(contro il 55,9 % di operai). Inoltre mentre il 29,5 % di immigrati viene assorbito dall'industria, il 68,7 % confluisce nel terziario e in particolare nella pubblica amministrazione nella misura del 23,5 % (mentre per i nativi la percentuale degli occupati nella pubblica amministrazione è solo del 13,9 %). L'immigrazione alimenta dunque in misura preponderante i ranghi dell'impiego pubblico e il settore dei servizi: la burocrazia e non l'industria è la vera attrazione di Roma, o meglio, la burocrazia è la sola vera industria romana. Ma è un'industria differenziata, dove si sovrappongono vari modelli in relazione a varie forme di esercizio del potere. Occorre dunque analizzarne più dettagliatamente i diversi aspetti.

4. *Le due burocrazie*

Il settore della Pubblica Amministrazione in senso stretto — vale a dire la burocrazia statale — costituisce ancora il nucleo centrale, oltre a quello più antico e tradizionale, del fenomeno burocratico nella capitale. Sviluppo della burocrazia statale italiana e sviluppo di Roma capitale sono, come si è già detto, due fenomeni strettamente connessi. Nel 1961 si è celebrato il primo centenario dell'unificazione d'Italia, nel 1965 quello delle grandi leggi fondamentali dell'amministrazione pubblica, nel 1971 quello di Roma capitale. Qual'è stato il ruolo e l'evoluzione della burocrazia statale in questo secolo trascorso e come ha interagito con il ruolo e l'evoluzione delle strutture di Roma capitale? La fisionomia di Roma ai giorni nostri è strettamente legata — tra l'altro — al suo ruolo politico-amministrativo di capitale. Come è venuta a configurarsi questa fisionomia?

Lo Stato italiano, nonostante i progetti di Cavour, è nato accentratore e antiregionalista. *La centralizzazione rappresenta quindi la prima e fondamentale caratteristica della burocrazia statale italiana sin dall'unità*, caratteristica storicamente determinata e ancora oggi radicata sotto forma di ideologia (il «mito del centralismo») nel corpo burocratico. Il ruolo di Roma nello Stato italiano appare subito legato a questa caratteristica, come pure la posizione del ceto impiegatizio che tanto pesa sulla colorazione politica della capitale. La seconda caratteristica della burocrazia dello Stato italiano con radici storiche ben precise è, come è visto, la sua *origine piemontese*. E' il Piemonte a fornire i quadri direttivi dell'amministrazione civile, dell'esercito e della diplomazia finché l'industrializzazione del Nord non distoglierà dal pubblico impiego il tradizionale ceto medio piemontese per far posto agli impiegati meridionali. I piemontesi si riversano dunque a Roma e penetra con essi *l'orientamento ammini-*

strativo filofrancese. Il tipo dell'impiego «piemontese» soppianta quello «borbonico».⁵⁷

Terza caratteristica della burocrazia statale italiana è la sua *enorme espansione rispetto alla popolazione in generale e al ceto impiegatizio nel suo insieme in particolare*. Secondo Demarchi, in complesso, dal 1881 al 1961 «l'aumento dei dipendenti statali risulta più che doppio rispetto all'aumento globale del ceto impiegatizio e risulta addirittura quasi diciassette volte maggiore dello sviluppo demografico della nazione».⁵⁸

Un altro fenomeno a cui si assiste nel Novecento, insieme all'espansione degli organici, è quello dello sviluppo delle agitazioni sindacali anche se in definitiva la legge sullo stato giuridico del 1908 sembra dovuta più all'ascendente di Giolitti che all'associazionismo impiegatizio. Se sotto Giolitti, nel quale nutriva fiducia, e con le garanzie dello stato giuridico, la burocrazia riuscì ad accettare nel 1913 l'introduzione del suffragio universale con il conseguente spostamento a sinistra dell'asse parlamentare, appena si profilò la minaccia di un governo socialista, dopo la parentesi bellica, «ritornò sollecitamente alla sua tradizionale invozione dell'uomo forte e si consegnò al fascismo».⁵⁹

Il regime fascista nel suo tentativo di sveltire il lavoro burocratico, istituisce gli enti parastatali che cadono però anch'essi in mano ad una burocrazia pletrica, inutile, «ma in compenso molto meglio retribuita».⁶⁰ Nasce da qui quella che è la quarta caratteristica della burocrazia oggi in Italia, il suo pluralismo. Osserva giustamente Demarchi che «Un discorso sulla burocrazia, nel pubblico statale» mentre in realtà, nell'Italia contemporanea, «siamo entrati in una fase di concorrenza fra apparati burocratici di istituzioni pubbliche, private economiche, culturali, di vario genere»⁶¹ e, ancora una volta, si può aggiungere che anche questo fenomeno ha a Roma la sua manifestazione più vistosa. Accanto alla tradizionale burocrazia statale è venuta sempre più formandosi una «nuova» burocrazia, a carattere sia pubblico che private e — dato più interessante — con confini talvolta imprecisi tra il pubblico e il privato. Nel 1951, secondo Demarchi, il 52 % degli impiegati sono dipendenti della Pubblica Amministrazione. Negli anni seguenti il personale statale è cresciuto in media del 2,5 % all'anno, ma le professioni impiegatizie nel

57. Cfr. F. DEMARCHI, *La burocrazia centrale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1965, cap. 1, «La posizione della burocrazia statale nella società italiana».

58. F. DEMARCHI, *op. cit.*, p. 9.

59. *Id.*, p. 13.

60. C. PETROCCHI, *Il problema della burocrazia*, Roma 1944, p. 81, cit. in Demarchi.

61. F. DEMARCHI, *op. cit.*, p. 28.

complesso sono aumentate al ritmo del 6 % all'anno. Nello stesso quadro si situa l'espansione degli organici degli *enti locali* (come risulta dall'andamento degli iscritti all'INADEL) e di quelli *parastatali* (si veda ad esempio il caso dell'ENI). Infine la burocrazia *industriale* al servizio delle imprese private ha pressoché raddoppiato i suoi effettivi tra il 1951 e il 1961.⁶²

Se questa è la situazione a livello nazionale, estremamente significativa è la sua proiezione ingigantita nella città di Roma. Assistiamo qui infatti ad un impressionante calo del rapporto professioni impiegatizie-dipendenti statali a svantaggio di questi ultimi nel decennio 1951-1961 (cfr. Tab. 33). Se nel 1951 i dipendenti statali sono circa il 75 % di tutta la categoria dei lavoratori dipendenti dirigenti e impiegati, nel 1961 sono solo intorno al 60 %. La loro proporzione da un lato quindi però ha subito una flessione notevole con l'emergere dei «nuovi burocrati». Le stesse considerazioni rimangono valide se si isola tra i dipendenti statali la fascia più significativa degli impiegati civili.

TAB. 33. Rapporto impiegati/dipendenti statali nel comune di Roma

	1951	1961	1971
Impiegati e dirigenti (escluso il ramo dell'agricoltura)	184.916	249.752	—
Dipendenti statali	139.951	148.740	226.373
Impiegati civili	48.333	58.944	106.979

Fonti: ISTAT - Ministero del Tesoro.

Chi sono questi nuovi burocrati? Appartengono, si è detto, sia al settore pubblico che a quello privato, con confini talvolta labili tra i due. Infatti: «Una serie di funzioni che fino agli anni '60 era di stretta competenza delle burocrazie ministeriali è passata nelle mani di una nuova burocrazia: quella delle agenzie, delle aziende speciali, delle società a capitale pubblico».⁶³ Si citano gli esempi dei ministeri dei Lavori pubblici, della Marina mercantile, del Commercio estero, e connessi a questi il ruolo di enti come l'IRI e l'ICE. Inoltre «Ministeri nuovi, come quello delle Partecipazioni statali e della Cassa per il Mezzogiorno vivono sulla incentivazione di centri di ricerca e di studio a carattere pubblico-privato. Il Ministero dell'Industria ha iniziato a delegare alcune funzioni addirit-

62. *Ibidem*, p. 29.

63. Cfr. P. MARGONI, *op. cit.*, p. 30.

tura a società private (i piani delle aree di industrializzazione — come quella Pomezia-Latina — vengono elaborati da società private come la OTE - Tekne)». Insomma «Al vecchio apparato burocratico tradizionale, caratterizzato dal formalismo legale e dalla inefficienza, si è sommato un nuovo apparato tecnocratico, funzionale ai modi nuovi di espansione del sistema».

Intorno alla complessa dialettica tra vecchia e nuova burocrazia nella Roma degli anni '60 risultano illuminanti alcuni dati ricavati dallo studio di Francesco Compagna sulle aree metropolitane.⁶⁴ In queste pagine viene rimesso in discussione il giudizio corrente su Roma capitale esclusivamente politico-amministrativa e Milano sola capitale economico-finanziaria. Infatti se gran parte delle attività economiche, e in particolare industriali, in Italia sono «telecomandate» da centri di decisione con sede a Milano, molti di questi centri hanno ormai eletto Roma come sede della loro attività. Se una volta la tendenza di questi centri era lo «slittamento» verso Milano, oggi gli stessi slittano verso Roma: società di credito e finanziarie in primo luogo. Le cause di questa nuova tendenza sono note: gli «stati maggiori» delle grandi società si trasferiscono oggi più facilmente a Roma che a Milano perché a Roma vengono a trovarsi immediatamente vicini alle sedi del potere politico i cui rapporti con il potere economico sono andati intensificandosi anche a livello istituzionale. I rapporti tra i vari settori della burocrazia: ministri, centri studi, credito, centri dirigenti delle grandi società dell'azienda pubblica e privata sono spesso, come si è visto, sottesi da legami organici che vanno al di là dell'astratta necessità di «negoziare» le decisioni. E il fenomeno, alla luce dell'analisi storica, più che un recente improvviso sviluppo appare la logica evoluzione di un processo istauratosi sin dai primi anni di Roma capitale.

Cresce anche significativamente l'importanza dei «distaccamenti» romani di imprese industriali con sede centrale a Milano o altrove: sono questi infatti, nell'ambito dell'impresa, che tengono i contatti con il potere politico. Infine da Roma sono «telecomandate» le aziende legate al settore delle *partecipazioni statali*, settore fondamentale nell'ambito della «nuova burocrazia». A Roma infatti non c'è solo il Ministero delle Partecipazioni statali, ma soprattutto ci sono gli «stati maggiori» dell'IRI, dell'ENI e delle finanziarie: Finsider, Finmeccanica, Finmare. Vi sono inoltre i centri di decisione del settore delle fonti di energia: ENEL, CNEN, ENI, ANIC; e le agenzie italiane delle grandi compagnie petrolifere - ossia, capitale nazionale e internazionale.

64. F. COMPAGNA, *La politica della città*, Bari, Laterza, 1967; cfr. in part. pp. 177-187.

A Roma però non si concentrano solo i centri di decisione della politica industriale, gli «stati maggiori» dell'industria, ma anche quelli della politica finanziaria, gli «stati maggiori» delle banche: Banca del Lavoro, Banco di Roma, Banca dell'Agricoltura, Banco di S. Spirito; e ancora le sedi dell'IMI e dell'Italcasse. Uno studio tutto a parte meriterebbe questo settore della burocrazia legato al credito.⁶⁵

Un ultimo dato infine riguarda un settore in cui il processo di burocratizzazione ha avuto in epoca recente aspetti macroscopici per le sue ripercussioni sulla vita politica e la struttura di classe: quello dell'organizzazione della cultura. Emerge dall'analisi di questo settore un'altra caratteristica di Roma, «capitale degli intellettuali tuttofare».⁶⁶ Non per nulla, tra i componenti della «nuova immigrazione» romana vengono citati «professionisti, pianificatori, intellettuali addetti alle nuove professioni dei mezzi di comunizzazione di massa, e così via».⁶⁷ Intorno ai centri di ricerca, agli istituti e alle fondazioni che svolgono spesso funzioni pubbliche viene a raccogliersi una manodopera intellettuale polivalente, «tanto variamente specializzata da aprirsi a qualsiasi occasione offerta dal mercato, che vive di commesse pubbliche, elabora piani, si occupa di educazione degli adulti e di economia, passa disinvoltamente dal commercio estero all'urbanistica, dalla formazione del personale alle video-cassette, dalla Cassa del Mezzogiorno all'Asse attrezzato»; la conseguenza ultima di questa situazione è che «la logica dei padroni... ha trovato nello sviluppo burocratico di tipo nuovo e nelle schiere della manovalanza intellettuale che chiedono una sistemazione purchessia nel settore terziario la possibilità, politica e storica, di evitare ancora una volta lo scontro frontale con la controparte operaia».⁶⁸ La burocrazia legata all'industria culturale ha a Roma delle caratteristiche molto particolari. Per quanto riguarda stampa ed editoria Roma è in una situazione nettamente inferiore non solo rispetto a Milano ma anche a numerose altre città (Torino, Firenze, Bologna, Padova, Bari). Non vi sono a Roma grandi case editrici. In compenso si possono ricordare alcuni fatti significativi: nel panorama della stampa romana figurano ben tre testate di estrema destra — il *Secolo*, il *Giornale d'Italia*, il *Tempo* (e quest'ultimo non a caso è il giornale più diffuso in assoluto tra la burocrazia ministeriale). L'Associazione romana della stampa è notoriamente tra le più reazionarie di una catego-

65. Per un recente studio su questo ramo della burocrazia ancora poco esplorato cfr. FRANCESCO RETTURA, *Impiegati e proletarianizzazione*, Bari, De Donato, 1973, che presenta i risultati di una ricerca effettuata in un grosso istituto di credito.

66. Cfr. F. FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, op. cit., p. XXIII.

67. *Ibidem*, p. XIII.

68. *Ibidem*, p. XVI.

ria dove pure le spinte corporative anche a livello nazionale non mancano; e tale orientamento è stato portato clamorosamente alla ribalta dalla cronaca più recente (vedi il caso del *Messaggero*). L'unico centro importante d'industria culturale è, non a caso, la RAI-TV, formidabile apparato burocratico intorno a cui grava una fetta notevole della manovalanza intellettuale della città — in particolare di quella sottoccupata o occupata in maniera precaria. I modi di gestione di questo apparato richiederebbero anch'essi uno studio tutto particolare.⁶⁹ In quanto all'Università, se è vero che Roma è tra «le più ambite sedi per i docenti universitari al culmine della loro carica ed è noto che vi risiedono anche molti docenti che esercitano altrove l'insegnamento» il motivo dominante oggi non appare certo risiedere nel fatto che soltanto nella capitale (e a Milano) essi «possono portare avanti le loro ricerche, perché in queste città possono servirsi delle biblioteche più fornite e dei laboratori più attrezzati». ⁷⁰ La situazione delle biblioteche a Roma, com'è noto, è disastrosa (in particolare dopo la chiusura — a tempo indeterminato — della Biblioteca Nazionale); e se si interrogano gli studenti di alcune facoltà scientifiche sovraffollate non si riscontra di solito entusiasmo per i «laboratori più attrezzati» (un manifesto degli studenti di Fisica nel '68 dipingeva ironicamente il Sincrotrone di Frascati come un miraggio inaccessibile). Roma non è diventata il centro delle scienze e della cultura che sognava Quintino Sella; e se la sede romana è ambita dai docenti universitari è più come centro di potere e di prestigio che per la sua attrezzatura e funzionalità scientifica — di cui sembra perfino ironico parlare oggi che, se tutta l'università italiana sta scoppiando, quella di Roma detiene, almeno in questo campo, il primato. E se qui c'è qualcosa che merita d'indagare, è il peso degli studenti, in particolare dei fuori-sede, che magari non figurano nelle statistiche ma rappresentano una componente determinante nell'ambito della struttura socio-economica di Roma, e per il suo potenziale ruolo politico. Per Compagna, Roma «nel campo delle arti e delle lettere è diventata veramente e incontestabilmente la capitale». La situazione di «zona depresta» che presenta oggi Roma in questo campo sembra contraddire tale affermazione; ma essa può trovare riscontro se si indaga sui legami tra cultura e capitale, tra sottobosco intellettuale (quel settore così veramente caratteristico della vita culturale della capitale) e sottogoverno: la «capitale del capitale» estende le sue ramificazioni in tutti i settori della vita della città e del paese.

69. Per l'analisi della situazione dell'intellettuale nell'industria culturale cfr. SIMONETTA PICCONI-STELLA, *Intellettuale e capitale*, Bari, De Donato, 1972, in part. le pp. 258-274 dedicate alla radiotelevisione.

70. F. COMPAGNA, op. cit., p. 186.

Credito, industria, cultura, impresa pubblica: intorno a questi settori chiave viene a gravitare la nuova burocrazia della capitale. Un ulteriore esempio dell'espansione di nuovi apparati burocratici, più direttamente legato al settore del pubblico impiego e anche, in parte, meglio circoscrivibile per le sue connotazioni giuridico-formali⁷¹ è dato dall'incremento degli organici degli enti pubblici e locali.

TAB. 34. *Dipendenti degli enti locali e degli enti pubblici nella provincia di Roma (iscritti ai rispettivi enti previdenziali)*

	Popolazione attiva	INADEL	ENPDEP
1951	817.874	25.163	31.735
1961	983.680	34.986	57.797
1971	1.151.352	49.396	86.691

Fonti: ISTAT - INADEL - ENPDEP.

Come risulta dal numero degli iscritti in attività di servizio all'INADEL e all'ENPDEP (cfr. Tab. 34), cioè agli enti assistenziali rispettivamente dei dipendenti degli enti locali e degli enti pubblici (sono questi gli unici dati disponibili in materia), nell'arco di tempo che va all'incirca dal dopoguerra ad oggi; i dipendenti degli enti locali nella provincia di Roma sono quasi raddoppiati e quelli degli enti di diritto pubblico sono quasi triplicati. Va notato inoltre che se per quest'ultimi l'incremento più forte si è avuto negli anni '50, per i dipendenti degli enti locali l'espansione si è invece verificata prevalentemente nell'ultimo decennio ('61-'71). In ambedue i casi dunque l'espansione è largamente superiore a quella della popolazione attiva della provincia nel medesimo arco di tempo; se ne desume un'incidenza sempre maggiore della burocrazia locale e parastatale sulla struttura occupazionale della provincia di Roma. Si può intuire come gli occupati in questo settore siano prevalentemente concentrati nel comune di Roma: lo confermano anche le poche cifre disponibili. Nel 1951, su 31.735 iscritti all'ENPDEP per tutta la provincia, ben 31.577 risiedono nel comune di Roma; per quanto riguarda l'INADEL, secondo dati recentissimi, nel 1972 su 50.507 iscritti nella provincia di Roma 40.527 apparten-

71. Non sempre però: basti pensare alle difficoltà d'individuazione dei 58.000 enti pubblici riscontrate dai ricercatori del CIRIEC per la pubblicazione del *Repertorio degli enti pubblici*.

anche se, come si è visto, l'espansione maggiore nell'ambito del pubblico impiego riguarda il parastato e la burocrazia locale dove il rapporto tra incremento della popolazione attiva e incremento dei dipendenti degli enti pubblici e locali presenta un fortissimo scarto a favore di quest'ultimi. Il fatto più notevole è che il rigonfiamento del settore pubblico e la sua incidenza sulla struttura socio-economica di Roma appaiono accentuati proprio nel periodo più recente per cui si può dire che la Pubblica Amministrazione resta veramente il settore chiave dell'economia romana qualunque sia stato lo sviluppo di altre attività. Concentrazione a Roma (dal 11 % al 13 %) e incidenza sempre maggiore sulla popolazione attiva (da circa il 20 % a circa il 25 %) appaiono infatti le due tendenze di fondo della dinamica della Pubblica Amministrazione nel decennio 1961-1971 e mostrano come la relativa staticità di questo settore della burocrazia romana rispetto ad altri non implica affatto un mutamento di tendenza nella struttura socio-economica e soprattutto nella dinamica dello sviluppo della città.

Ancora più significativa appare, rispetto al totale dei dipendenti statali, l'evoluzione della categoria specifica degli impiegati civili dello Stato, cioè quella categoria di dipendenti statali che oltre ad essere la più numerosa è anche quella che più direttamente s'identifica con la «burocrazia» in senso corrente, cioè con il ceto impiegatizio medio e superiore. Dal '51 al '71 il numero degli impiegati civili a Roma è raddoppiato, con un incremento quindi di gran lunga superiore a quello della popolazione attiva nel complesso (e un'incidenza che passa da circa l'8 % a circa l'11 %). Se teniamo conto del fatto che l'incidenza degli impiegati civili dello Stato sul totale della categoria dei dirigenti ed impiegati (pubblici e privati) presenti a Roma ha subito — almeno per il decennio 1951-61 di cui ci sono noti i dati — una flessione (cfr. Tab. 33), si può fare un'idea di quella che è stata l'espansione complessiva del ceto burocratico impiegatizio nella capitale.

TAB. 36. *Rapporto popolazione attiva/dipendenti statali nel Comune di Roma*

	1951	1961	1971
Popolazione attiva	623.328	778.955	926.925
Dipendenti statali	139.951	148.740	226.373
Impiegati civili	48.333	55.944	106.979

Fonte: Ministero del Tesoro.

In questo contesto, un discorso sulla struttura di classe a Roma non può non soffermarsi sulla composizione interna dell'impiego statale nel suo insieme e sull'evoluzione delle varie categorie (cfr. Tab. 37). L'impiego statale non è un settore omogeneo. Malgrado certe specifiche caratteristiche che accomunano tutti i dipendenti statali in una situazione oggettiva di privilegio — quale la sicurezza del posto di lavoro — *le divisioni di classe passano anche all'interno della burocrazia statale*. Se la fascia degli impiegati civili dello Stato rappresenta il settore tipico della burocrazia — i «colletti bianchi» del settore pubblico — anche in seno a questa stessa categoria passano differenze legate al tipo di lavoro, alle qualifiche, alla carriera, alla retribuzione; e quindi al prestigio e al potere. Una analisi di queste componenti permette di individuare uno strato collocabile nell'ambito della «élite del potere» — l'alta dirigenza, i cui legami con il potere politico ed il cui ruolo di sostegno e alleato delle forze politiche più conservatrici è stato messo in luce recentemente dai provvedimenti a favore dei famosi «superburocrati» — e uno strato di «colletti bianchi», di piccola e media borghesia impiegatizia, tradizionalmente conservatrice ma che di recente si è dimostrata mobilitabile e disponibile per certe battaglie sulla spinta delle lotte operaie.

TAB. 37. *Dinamica delle varie categorie di dipendenti statali nel comune di Roma e in Italia. 1951-1971*

	Comune di Roma			Italia		
	1951	1961	1971	1951	1961	1971
Magistrati	—	1.311	1.844	—	6.379	7.783
Impiegati civili	48.333	58.944	106.979	247.569	245.612	640.821
Insegnanti	13.235	19.068	45.267	247.405	375.130	579.544
Militari	47.902	46.717	60.023	283.801	315.622	320.689
Operai	15.900	7.808	9.813	90.771	76.090	66.854
Altri	—	14.892	2.447	—	229.530	22.085
<i>Totale</i>	139.951	148.740	226.373	1.091.989	1.248.363	1.637.776

Fonte: Ministero del Tesoro.

Sempre nell'ambito della «élite del potere» si colloca anche la magistratura il cui peso numerico è scarso ma inversamente proporzionale a quello politico. Quasi un quarto di tutti i magistrati italiani — tra ordinari e speciali — è concentrato a Roma. Alta dirigenza e magistratura sono le due componenti del potere burocratico-statale; ma in seno a quest'ultima i recenti e sempre più clamorosi conflitti mettono in luce certe

contraddizioni dello Stato e del sistema che si riflettono nelle fratture di una categoria anch'essa tradizionalmente omogenea e conservatrice.

Alta magistratura e alta dirigenza — che corrispondono agli strati superiori della borghesia nella stratificazione sociale che cerchiamo di delineare all'interno della Pubblica Amministrazione — sono le due categorie il cui *status* sociale in termini di reddito e di prestigio è rimasto più stabile nel quadro dei mutamenti sociali che hanno investito anche il settore del pubblico impiego. Non per nulla, malgrado certe fratture, ne rappresentano la componente più reazionaria. Diversa è la situazione per gli strati intermedi e subalterni degli impiegati civili che corrispondono alla media e piccola borghesia impiegatizia. Alla meridionalizzazione del pubblico impiego si è affiancato anche un processo di proletarizzazione che è percepito soprattutto in termini soggettivi di perdita di prestigio e di confronto negativo con il parastato e la burocrazia privata. Tuttavia lo sbocco di questa situazione, più che una presa di coscienza politica e sindacale, molto spesso è quello di un corporativismo esasperato. Le ambiguità della posizione dell'impiegato statale si collegano al fatto che il pubblico impiego rappresenta simultaneamente un canale di ascesa sociale per la piccola borghesia, soprattutto di origine rurale, e un rifugio per diplomati e laureati che non trovano altri sbocchi.

Un discorso analogo si può fare per un'altra categoria che rientra sempre nello strato medio-borghese della burocrazia statale, quella degli insegnanti. Se gli impiegati civili sono la categoria più numerosa, quella degli insegnanti è quella che ha conosciuto il maggiore incremento. Il numero degli insegnanti a Roma, nel ventennio '51-'71, è più che triplicato. Accanto al suo peso numerico, la collocazione politica della categoria appare fondamentale ai fini di un'analisi di classe. Anche questa categoria, una delle più tradizionalmente conservatrici — «le vestali della classe media»! — è oggi investita da un notevole processo di proletarizzazione (si pensi al problema della pendolarità di molti insegnanti residenti a Roma che insegnano in provincia, ai fenomeni di disoccupazione, sottoccupazione e lavoro precario nel settore) che ha provocato grosse fratture al suo interno. Da un lato vi è la massiccia presenza del sindacalismo autonomo, delle spinte corporative; dall'altro le lotte della scuola, che sono all'ordine del giorno, hanno coinvolto accanto agli studenti molti insegnanti, anche per la presenza delle nuove leve reduci dall'esperienza dei movimenti studenteschi che sono quelle che più spesso si trovano in condizioni di lavoro disagiate e precarie. Insieme agli studenti, il peso degli insegnanti — o almeno di una parte della categoria — può avere un ruolo fondamentale per la composizione di un blocco antagonistico nella città del ceto medio conservatore voluta dal capitale.

Quella stessa città dove però — è questo un altro dato significativo — i militari sono più numerosi degli insegnanti; e si parla qui solo di militari di carriera: nel 1971 più di un terzo — sulla cifra totale — sono ufficiali e sottufficiali. I militari sono la categoria più numerosa, tra i dipendenti statali, dopo gli impiegati civili. Non occorre insistere sul peso di questa componente legata direttamente al potere repressivo dello Stato. Anche qui però non siamo in presenza di un blocco omogeneo. Vi sono gli alti gradi, gli esponenti del potere militare che si affiancano alle élites del potere politico e burocratico; e c'è la «truppa» dove pesa l'elemento meridionale di coloro che si sono arruolati per necessità, per mancanza di altri sbocchi, e dove pure negli ultimi anni le contraddizioni hanno incominciato a manifestarsi — o a esplodere — sempre più spesso.

Vi sono infine gli operai. Il loro peso numerico è scarso ed è andato decrescendo nell'arco di tempo considerato, dal dopoguerra ad oggi. La loro condizione appare contraddittoria. Sono in condizioni oggettive di privilegio rispetto agli operai dell'industria, e ancora più rispetto a quelli dell'edilizia — cioè il grosso della classe operaia romana. Non solo godono spesso di migliori condizioni salariali ma soprattutto godono della sicurezza del posto di lavoro, che è un fattore essenziale in una città dove è sempre la classe operaia a pagare in termini di occupazione le periodiche crisi economiche. Sulla frattura tra operai dell'industria e del settore pubblico la classe dirigente ha tentato di giocare ma perlopiù senza successo. Anche perché l'unica categoria produttiva del settore pubblico, quella dei salariati, è soggetta sul piano del lavoro e della retribuzione alle più grosse sperequazioni rispetto agli strati «superiori» del pubblico impiego. Per cui questa categoria — operai dei pubblici servizi, ferrovieri, ecc. — è l'unica che in generale non si è prestata al gioco della divisione e del privilegio riconoscendosi parte della classe operaia nel suo insieme.

Si può dunque dire che mentre il vertice e la base del pubblico impiego hanno conservato nel tempo una collocazione politica e di classe ben precisa — da un lato le élites del potere burocratico, alta e media borghesia alleata al potere politico e alle forze conservatrici, dall'altro i salariati che si identificano con la classe operaia — nel settore intermedio si riscontrano le maggiori ambiguità legate da un lato a un tentativo di ascesa sociale attraverso il pubblico impiego, dall'altro a un processo di perdita di prestigio e di proletarizzazione. Quest'ultimo fenomeno è particolarmente marcato nei gradi inferiori del pubblico impiego. Questa categoria appare caratterizzata dalla contraddizione tra strati di origine sottoproletaria, immigrati meridionali e altri, passati dall'agricoltura al terziario, ai più bassi gradi delle carriere ausiliarie (uscieri, custodi, bidelli), dalla baracca al ministero, dalla condizione sottoproletaria a quella pic-

colo-borghese, rimanendo esclusi dalla fabbrica e dalla possibilità di acquisizione di una coscienza di classe; e tra strati della piccola borghesia impiegatizia che ha vissuto sulla propria pelle il processo di proletarizzazione.

Divisioni che sono anche divisioni di classe passano dunque all'interno del settore della burocrazia statale; e su queste divisioni deve far perno un'analisi della composizione di classe a Roma contrapposta alla visione — o all'ideologia — di un ceto medio onnicomprensivo, conservatore, in continua espansione, che assorbe e riduce tutti i conflitti e le contraddizioni della città. Contraddizioni che esistono, che non sono destinate a scomparire dato il loro carattere funzionale ad un determinato sviluppo della città; e conflitti che pure esistono e che occorre spiegare per inquadrare il ruolo in uno sviluppo alternativo della città.

Al cliché di una Roma di burocrati, di statali, dal clima culturale «intriso di suggestioni statolatriche, che dai ruderi imperiali, dai fasti pontifici, all'edilizia umbertina e fascista parlano assai più eloquentemente di potenza che di servizio»,⁷⁵ la Roma del caos del traffico, del boom commerciale, dei funzionari reazionari e del ceto imprenditoriale arretrato, occorre contrapporre la Roma dei quartieri proletari, della cintura rossa delle borgate, dei pendolari, degli studenti fuori-sede, questa Roma che statistica e urbanistica concorrono ambedue a nascondere.

6. *Pubblico impiego e sindacati*

Si è parlato di un processo di proletarizzazione tra i dipendenti statali. Un indice che può apparire una interessante conferma di questa situazione è dato dal fatto che nel 1954 più del 30 % dei laureati si trovava nei gruppi B e C, cioè in posizioni non direttive.⁷⁶ Una spiegazione che viene avanzata di tale fenomeno è «l'incapacità dell'ente pubblico, irritato da leggi e regolamenti difficilmente aggiornabili, di valorizzare adeguatamente i titoli di studio».⁷⁷ Ci sembra invece che manchi una spiegazione fondamentale, che è il rovescio della medaglia: il pubblico impiego come ultimo rifugio dei laureati disoccupati che accettano quindi anche mansioni inferiori alla loro qualificazione. In quanto al dato complementare inverso, quello di una notevole percentuale di funzionari direttivi non laureati, esso si spiega, più che con una «scarsa fiducia dello Stato nella funzione direttiva stessa dei suoi funzionari»,⁷⁸ con un mec-

75. Cfr. F. DEMARCHI, *op. cit.*, p. 278.

76. ISTAT, *Dipendenti delle amministrazioni statali al 30-11-1954*.

77. F. DEMARCHI, *op. cit.*, p. 107.

78. *Ibidem*, p. 108.

canismo contorto delle assunzioni e delle promozioni legato a politiche clientelari.

Il processo di proletarizzazione è una delle componenti essenziali di una sindacalizzazione non corporativa nel pubblico impiego. Il fenomeno è molto recente. E' noto il ruolo antioperaio che tradizionalmente si è voluto far svolgere ai pubblici dipendenti ed è noto altresì come almeno fino al 1970 questo gioco sia riuscito alle forze padronali.⁷⁹ Nella fase organizzativa della sessione sindacale, alta burocrazia e clientelismo dei governanti favorirono la CISL e la UIL. In quel periodo i settori del pubblico impiego e dei servizi guidano le secessioni della CGIL unitaria. E' favorita specialmente la CISL — facendo leva sulla collocazione «privilegiata» dei pubblici dipendenti — che rafforza i suoi legami con certi strati dell'alta burocrazia (statale, parastatale, degli enti locali). Sono gli anni della strumentalizzazione del sindacato e sostegno di governi e amministrazioni in carica. Fiorisce la miriade dei sindacati autonomi: oggi si contano più di cento sigle. Il numero degli iscritti a questi sindacati rimane misterioso: è noto però che le loro aree di influenza si estendono prevalentemente, oltre che nella scuola, nel settore del parastato e nei ministeri finanziari.⁸⁰ Il sindacalismo autonomo viene favorito dall'alta burocrazia e diventa l'espressione del potere burocratico, mentre i dipendenti pubblici si trovano sempre più ricacciati nel ruolo di maggiore alleato delle forze conservatrici.

Solo negli ultimi anni si è avuta una inversione di tendenza con spinte di rinnovamento. Se gli statali — contrariamente agli addetti ai servizi pubblici — erano ancora assenti all'appuntamento per le lotte del '69, non hanno mancato quello dell'ultimo autunno sindacale. Agli inizi del 1972 si teneva ad Ariccia un Convegno provinciale del Pubblico Impiego promosso dalla Camera del Lavoro di Roma, in cui veniva affrontato il problema dei rapporti tra realtà romana e pubblico impiego. Nelle relazioni viene individuata la funzione terziaria di Roma, il disegno di emarginazione della classe operaia portato avanti dal capitale, la contraddizione tra una situazione di disoccupazione, sottoccupazione, lavoro precario da un lato, e un'area di espansione dei ceti medi dall'altro, dei commercianti, dei professionisti, e soprattutto la presenza massiccia del pubblico impiego che significa posto fisso e salario garantito; e vengono individuate alcune conseguenze vistose di questa situazione in termini di clientelismo, di asservimento al potere burocratico e alle manovre di sotto-

79. Cfr. CARLO MARCHESI, *Le esperienze nel pubblico impiego*, «Quaderni di Rassegna sindacale», n. 38, sett.-ott. 1972, pp. 59-78.

80. Cfr. ALBERTO STATERA, *Ecco l'inventario delle spine nel fianco*, «L'Espresso. Economia-finanza», n. 20, 20 maggio 1973.

governo. In questo contesto si propone un nuovo ruolo dei dipendenti pubblici, che spezzi quello tradizionale di «palla di piombo al piede del movimento operaio» romano. I temi sono quelli della riforma della Pubblica Amministrazione, dell'efficienza nei vari settori dei servizi sociali, della programmazione, del rinnovamento della macchina dello Stato, delle regioni.

Fino a che punto queste proposte riflettono un mutamento effettivo nella collocazione di classe dei pubblici dipendenti? *Divisioni di classe, si è visto, passano anche all'interno della burocrazia statale.* Vengono accentuandosi certe fratture tra le situazioni più vistose di privilegio e altre posizioni sfavorite. Gli scioperi unitari del '72 rappresentano indubbiamente un fatto nuovo per la categoria e l'accordo raggiunto contiene alcuni punti importanti sull'estensione dei diritti sindacali e *la parità impiegati-operai.* E tuttavia ciò non deve far dimenticare che *le spinte corporative nel settore rimangono molto forti, il sindacalismo autonomo predominante, il grado di sindacalizzazione basso.* Malgrado la difficoltà di ottenere cifre precise intorno agli iscritti ai sindacati confederali, gli stessi dirigenti sindacali ammettono questa situazione. La CGIL stessa è una componente nettamente minoritaria rispetto agli autonomi e agli altri sindacati confederali. E vi sono, altri fattori ancora più significativi: l'oscillazione perpetua degli iscritti al sindacato — che può portare a fenomeni sconcertanti come la perdita di iscritti da parte della CGIL a favore dei sindacati autonomi o addirittura della CISNAL. E vi sono ancora i dubbi legittimi intorno all'impostazione del discorso della riforma della Pubblica Amministrazione e dello Stato sul terreno istituzionale, tant'è vero che, per ammissione degli stessi dirigenti, il discorso non ha mai avuto grande presa sul movimento. Se da parte dei sindacati, in particolare della CGIL, i motivi di questa carenza vengono individuati in *un modo di considerare il settore del pubblico impiego come avulso dal movimento di classe,* e nei conseguenti difetti delle politiche sia confederali che categoriali,⁸¹ altre voci criticano questa strategia fondata su due pilastri che sarebbero «istituzionalismo e neutralità dello stato», strategia «che ha il fiato corto perché carente di *un'analisi di classe sul ruolo e la natura della "macchina dello Stato", e senza alternative, perché imbottigliata nella logica della razionalizzazione di quegli strumenti esecutivi che hanno un univoco e specifico ruolo di classe.*»⁸² *E' un dato di fatto che un discorso sul pubblico impiego non può prescindere da un discorso generale sullo Stato; potere burocratico e teoria dello Stato sono due problemi inscin-*

81. Cfr. la relazione introduttiva al Convegno provinciale del Pubblico impiego di Enzo Ceremigna, in «Impegno sindacale», n. 55-56, aprile-maggio 1972, p. 19.

82. NICOLA LO CASCIO, P. A. *privilegio e servilismo*, «Il manifesto», 17-9-'72.

dibilmente connessi. D'altra parte la tematica investe direttamente il problema della razionalizzazione in corso che non riguarda solo le «nuove» burocrazie ma tocca anche il settore tradizionale della burocrazia statale. Il secondo nesso imprescindibile nel discorso sulla burocrazia è quello tra riforme e razionalizzazione: riforma degli strumenti (politico-amministrativi) e sviluppo di modi più razionali ed efficaci di gestione del potere. Se il ruolo di Roma è funzionale al sistema capitalistico italiano, la burocrazia vecchia e nuova deve svolgere a sua volta un ruolo funzionale nel quadro della divisione capitalistica del lavoro.

In conclusione, se proletarizzazione e sindacalizzazione dei «colletti bianchi» sono oggi un problema all'ordine del giorno, il settore del pubblico impiego rimane tuttora in buona parte ancorato al suo ruolo di alleato e subalterno della classe dominante che ha dato a Roma la sua tradizionale fisionomia di città burocratica e reazionaria, luogo privilegiato dei rigurgiti fascisti. Si tratta di individuare in questo settore le contraddizioni che possono aggregare alcune categorie (operai dei pubblici servizi, tecnici, impiegati dei livelli inferiori, insegnanti) in un blocco alternativo che però «non può fondarsi soltanto su queste forze di contestazione interna» ma che «è possibile soltanto ponendo al centro di esso la classe operaia romana». ⁸³ Né va dimenticato che l'altra faccia di una classe operaia comprimibile a piacere e che paga in termini di occupazione e salario le fluttuazioni del mercato è una pubblica amministrazione «perfettamente funzionale nel quadro della divisione capitalistica del lavoro quale momento della gestione politica e amministrativa complessiva» ma che «non è mai chiamata direttamente a pagare, con la disoccupazione, la riduzione dello stipendio, il sottosalarario, la sottoccupazione cronica e la dequalificazione di massa, le contraddizioni del presente assetto economico». ⁸⁴

7. Potere e burocrazia

Vecchia e nuova burocrazia, ambedue corrispondono a due modi specifici di gestione del potere. L'ipotesi che emerge dai dati raccolti intorno allo sviluppo di Roma dal dopoguerra ad oggi è quella del *passaggio da un vecchio modello di burocrazia ad una nuovo*. Partiamo infatti dalla constatazione — per richiamarci ancora alle «ricerche romane» — che «non vi è una sola burocrazia a Roma, ma almeno due; l'una è legalistica e garantistica, tendenzialmente conservatrice; l'altra è dinamica e

83. Cfr. P. MARCONI, *op. cit.*, p. 34.

84. F. FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, *op. cit.*, p. 35.

funzionale, autentico braccio esecutivo dei grandi interessi economici dominanti». ⁸⁵ Abbiamo da un lato il settore «tradizionale», la vecchia burocrazia statale. E' a questa che l'opinione pubblica si richiama quando parla genericamente di «burocrazia»; a questa sono rivolte le polemiche sull'inefficienza e il parassitismo della burocrazia romana. Burocrazia romana e burocrazia statale s'identificano nell'opinione pubblica. Da un'analisi del contenuto condotta dall'ISAP (Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica) sulla tematica della burocrazia nel *Corriere della Sera* — voce della borghesia imprenditoriale avanzata della capitale «morale» — emerge, accanto ad un giudizio sostanzialmente negativo sulla burocrazia italiana, una significativa contrapposizione tra «abitudini romane» e «vecchie tradizioni di serietà» della burocrazia milanese. ⁸⁶ La burocrazia statale, dunque, come «burocrazia» per eccellenza nel linguaggio corrente, con la sua carica di connotazioni negative che si richiamano alla lentezza, l'inefficienza, la macchinosità degli apparati pubblici e — con un salto qualitativo — alle sue caratteristiche più direttamente «politiche»: clientelismo, corporativismo, parassitismo, corruzione.

Ma se questa è ancora l'immagine corrente e dominante, o addirittura l'unica visione della burocrazia nell'opinione pubblica, e se questa, nel caso specifico, è la rappresentazione popolare della burocrazia romana — alimentata anche dagli organi d'informazione della borghesia imprenditoriale settentrionale — abbiamo visto che essa corrisponde solo ad una parte della realtà. Coloro che sulla stampa milanese o torinese alimentano la polemica contro la «vecchia» burocrazia romana, presentata come la burocrazia *tout court*, sono i portavoce di coloro — grandi società e imprese del nord — che con i loro «stati maggiori», i loro centri dirigenziali, i loro uffici studi hanno contribuito a dar vita alla «nuova» burocrazia romana. Il che lascia pensare che tale polemica è sorretta da altri interessi che quelli di un richiamo generico ad una maggiore efficienza e razionalità. La burocrazia statale, cioè la burocrazia «pubblica» ufficiale, viene investita in tal modo del ruolo conservatore e repressivo, della funzione diretta di controllo nella società capitalistica; mentre a gestire direttamente gli interessi economici privati vengono chiamate organizzazioni le cui funzioni sono delegate ad enti pubblici ma i cui criteri di gestione sono quelli delle aziende private.

Due tipi di burocrazia dunque: si tratta di analizzarne la dialettica e l'interazione reciproca. La prima ipotesi che emerge, da quanto detto finora, è quella della *complementarità*; l'ipotesi avanzata da Pio Marconi

85. F. FERRAROTTI, *Le ricerche romane*, op. cit., p. 89.

86. Cfr. F. DEMARCHI, *L'ideologia del funzionario*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 89.

nella sua analisi dellà capitale. Allo Stato come potere politico le funzioni di controllo e di repressione; allo Stato al servizio del potere economico i criteri di efficienza e di razionalità delle imprese private. Uno sviluppo parallelo, ma non alternativo, bensì integrato, delle due burocrazie. In questo quadro, la sussistenza delle «sacche di inefficienza» viene vista come elemento unificatore del fronte capitalistico, «boccata di ossigeno» per i settori più arretrati.

Ma fino a che punto questa coesistenza e questo cosviluppo delle due burocrazie può dirsi frutto di una scelta politica programmata in vista di una maggiore funzionalità del sistema che si regge anche sulle disfunzioni di alcuni settori? E non è possibile individuare invece in questo sviluppo la presenza di una *fase di transizione* verso forme e modi più efficienti di gestione del potere?

E' questa la seconda ipotesi con la quale occorre fare i conti nell'analisi dello sviluppo del fenomeno burocratico a Roma. Al concetto di burocrazia nell'accezione corrente si oppone qui quello di potere burocratico nel senso dell'analisi weberiana. Com'è noto, al termine di «burocrazia», oltre alla definizione politologica di governo mediante uffici, corrispondono sostanzialmente due concezioni contrapposte: la burocratizzazione in senso weberiano, come razionalizzazione di tutte le attività collettive, concentrazione delle organizzazioni e delle unità produttive, sviluppo di regole impersonali; e la «burocrazia» in senso non tecnico e popolare, come espressione che «richiama la lentezza, la pesantezza, la *routine*, la complicazione delle procedure, l'inadeguatezza delle organizzazioni "burocratiche" ai bisogni che dovrebbero soddisfare».⁸⁷ In questo secondo senso la burocratizzazione è l'inverso della razionalizzazione. La burocrazia romana, nella sua rappresentazione corrente, sembra rispondere perfettamente a questo secondo modello. Abbiamo visto tuttavia che tale immagine è solo un aspetto della realtà del fenomeno burocratico romano. Le due burocrazie, la vecchia e la nuova, corrispondono a due precise esigenze di gestione del potere: il controllo e il profitto. Ma l'analisi dello sviluppo degli ultimi vent'anni mostra come più che a uno sviluppo parallelo programmato delle due burocrazie si assiste a quello che potrebbe essere il *passaggio da un vecchio a un nuovo modello di burocrazia. A strutture burocratiche mescolate o sovrapposte a forme di potere tradizionale e carismatico, fonti di inefficienza, si sostituiscono man mano altre strutture tese in maniera generale verso una gestione efficiente del potere.* Così per esempio all'importanza di certi dicastori fondata sul pre-

87. Cfr. MICHEL CROZIER, *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas Kompass, 1969.

stigio che conferivano ad alcune figure di «capi» (vedi il caso degli Esteri) si sostituisce quella di altri, in particolare quelli finanziari, dove sempre maggiore importanza acquistano, al posto delle singole personalità più o meno prestigiose, gli «specialisti», consulenti interni o esterni che siano (vedi le trasformazioni al Ministero del Tesoro con il passaggio dalla gestione in senso tradizionale sotto Pella all'introduzione di uno staff di esperti all'epoca Colombo; lo stesso discorso vale anche per altri ministeri, quale il Bilancio; in quanto ai centri di studi e ricerche alimentati da ministeri come la Cassa per il Mezzogiorno se ne è già parlato abbondantemente). In definitiva, alle figure tradizionali e carismatiche del settore statale-governativo, di quello economico, come pure di quello politico e sindacale — di tutti i centri di potere concentrati a Roma e inseriti in questo processo — si affiancano gli staff anonimi di esperti, i «nuovi» burocrati la cui funzione non è più conservatrice (interpretazione della norma) ma innovativa (vedi lo sviluppo della programmazione con le funzioni connesse di studio e ricerca).

La razionalizzazione, secondo questa ipotesi, investe tendenzialmente tutti i settori. La delega di certe funzioni a nuovi organismi è solo il primo passo di questo processo. Alle inefficienze di una fase di transizione in cui se mescolano vecchi e nuovi modi di gestione subentrano delle strutture razionali non solo nei settori al servizio diretto del potere economico ma anche in quelli generali di gestione del potere politico. I due settori non possono essere disgiunti, come non lo sono i due poteri.

La lotta per uno sviluppo alternativo della città — che non può peraltro essere isolata e avulsa da una visione globale dello Stato e del sistema economico — non deve fermarsi al vecchio potere repressivo ma individuare le nuove forme di controllo burocratico che si estendono a tutti i settori della società capitalistica, sventolando il mito dell'efficienza, cooptando l'opposizione, in particolare quella intellettuale, anche la più «critica». Se, dal punto di vista di una sociologia alternativa, il potere «dovrebbe essere il tema di fondo dell'analisi sociologica»,⁸⁸ lo studio del ruolo del controllo burocratico nella società capitalistica deve investire i meccanismi di coercizione, pressione, manipolazione e cooptazione che garantiscono al potere, indipendentemente dalla sua legittimità sostanziale, la capacità di apparire plausibile e quindi di sopravvivere e di perpetuarsi.⁸⁹

88. F. FERRAROTTI, *Una sociologia alternativa*, op. cit., p. 249.

89. *Ibidem*, p. 254.

IV

LE PERCEZIONI SOGGETTIVE ALL'INTERNO DEL QUADRO STRUTTURALE: IL FENOMENO URBANO COME CONTRADDIZIONE VISSUTA

1. *La datità e il vissuto.*

L'intento delle nostre ricerche consiste nel cogliere e nel fissare il rapporto dialettico fra le condizioni oggettive esistenti e il modo in cui tali condizioni sono vissute da coloro che sono costretti a viverle. In questo senso *Vite di baraccati* (Liguori, Napoli, 1974) costituisce la continuazione e l'approfondimento di *Roma da capitale a periferia*. La ricerca intorno alle dimensioni soggettive della contraddizione urbana si muove su due piani intimamente collegati: a) da una parte, consiste nel raccogliere le storie di vita, specialmente fra i membri dei gruppi marginali e nel sottoproletariato; b) dall'altra parte, mette a punto e si appresta a somministrare un questionario con domande precodificate a un campione rappresentativo della popolazione romana, suddivisa in due grandi categorie a seconda che appartenga o non appartenga alla pubblica amministrazione. Per un verso, si tratta di delineare le caratteristiche fondamentali della «personalità burocratica». Per un altro, si fissano gli elementi per dare una risposta al quesito: *peché il neo-fascismo?* In alcuni quartieri romani, dalle elezioni del 1972, il neo-fascismo, ossia la destra estrema costituita dal *Movimento Sociale Italiano* più vari raggruppamenti monarchici, è divenuto la formazione politica elettoralmente più forte. Perché? Cosa c'è dietro l'espressione del voto? Qual'è il terreno su cui l'ondata neo-fascista sorge e si afferma? Qual'è, in termini politici ed elettorali, il peso negativo determinato dall'assenza di una classe operaia omogenea? Gli ex-baraccati, divenuti inquilini di case popolari oppure di case occupate, in che cosa si trasformano? Passano dal sotto-proletariato al proletariato oppure si trasformano in piccoli-borghesi, preoccupati in primo luogo di difendere il loro nuovo *status*, timorosi di perdere il bene privato da poco acquisito, del tutto insensibili o refrattari a qualsiasi solidarietà di classe? Dalle analisi già effettuate possiamo dire che non è possibile sostenere alcuna sommaria equiparazione fra lotta sul piano della fabbrica e lotta sul piano del quartiere, anche se meritoriamente i sindacati e i consigli di fabbrica (gruppi

di base, comitati unitari di base, delegati di reparto, ecc.) vanno da tempo sottolineando i legami strutturali.

Resta in piedi un interrogativo fondamentale: *qual'è il meccanismo e il modo concreto di articolarsi della «dialettica del baraccato» vale a dire il suo modo concreto, determinato di sviluppo per cui la lotta urbana è stata coinvolta e appare come un aspetto importante della lotta per la modificazione strutturale dei rapporti di produzione e nello stesso tempo, nel momento in cui viene svolgendosi, non consente alcuna apriorica anticipazione sui suoi sbocchi, resta al contrario una questione essenzialmente aperta?*

In primo luogo, va detto che l'esigenza di recare ordine analitico nella selva confusa e selvaggia dei movimenti sociali e urbani è un'esigenza giusta e accettabile. L'indistinto teorico crea il confusionalismo pratico e contribuisce a determinare e a prolungare l'impotenza politica. Ma non bisogna per questo, a mio giudizio, privilegiare gli elementi statici del quadro politico-istituzionale prevalente, assumendoli come parametri definitivi rigidi.

Bisogna invece riconoscere un dato fondamentale che è anche criterio di distinzione e, se si vuole, di classificazione e che risulta ormai abbastanza chiaro dalle nostre ricerche nell'area urbana di Roma mentre riceve conferma in quelle di Milano, Torino, e di Napoli: *il movimento sociale urbano o è movimento di lotta, dotato di una sua specifica indeterminazione, o non è nulla. L'obbiettivo, a questo riguardo, non è così importante come generalmente si ritiene. Il quadro politico non ha nulla di definitivo.* I rapporti di produzione non vanno congelati; la struttura di classe e i rapporti di forza che ne derivano sul piano urbano non vanno reificati. *Ciò che conta è la forza, l'impulso, l'ampiezza, la capacità di lotta del movimento, cioè la sua capacità di individuazione e di incisione sulle contraddizioni essenziali d'una situazione di capitalismo monopolistico oligopolistico sistematicamente aiutato dall'intervento dello Stato.*

In secondo luogo, la spiegazione dei movimenti sociali urbani non va ricercata nella teorizzazione pura e a freddo, ma nel legame della teoria con la ricerca diretta sul terreno e con la pratica politica. Non mi nascondo che vi sono dei pericoli di «empirismo romantico» ma i pericoli di teorizzare a vuoto, costruendo tipologie meccanicistiche o modelli astratti che conglobano tutto e non vogliono dire niente, sono anche più grandi. I concetti dell'analisi marxistica sono concetti storici, cioè dialettici, e operativi, cioè relativi alla lotta politica diretta.

Non nego l'utilità della costruzione di modelli analitici strutturali relativamente intemporalmente, soprattutto in situazioni in cui l'azione politica di massa appare impossibile o inopportuna. Nego che questi modelli siano di aiuto nello spiegare esaurientemente e nel predire gli sviluppi effettivi della

situazione. Vedo il rischio grande di scambiare la costruzione della teoria con la costruzione di una modellistica ast-ratta, gratuita perchè universaleggiante, inverificabile perchè priva di collegamento con indicatori empirici, tendenzialmente conservatrice almeno nel senso che, mentre descrive e schematizza una data situazione ne assume gli esiti o i soli possibili, anche se solo *logicamente* possibili, e quindi la giustifica. Non credo che si possa dire che alla spiegazione basata sul nesso di casualità diacronico, tipica degli storici tradizionali questa modellistica venga sostituendo uno schema esplicativo condizionale sincronico, a che se questo è ciò che avviene in apparenza, perchè nel momento in cui le condizioni sono esplicitate ma anche inevitabilmente scontate, viene meno la categoria della possibilità concreta, storicamente determinata, cui appunto solo l'esperizna storica effettiva e la pratica politica concreta, non il calcolo deduttivistico, possono fungere da *test* di verifica effettiva. Dire; per esempio; «Se esiste l'autonomia organica della classe operaia, allora la lotta urbana ha una funzione rivoluzionaria», oppure «se non esiste l'autonomia organica della classe operaia allora eccetera.» Non ha molto senso, perchè l'esistenza o meno dell'autonomia organica della classe operaia è certificata non da un calcolo intellettuale, che si ha qui la tentazione di chiamare intellettualistico, bensì dalla pratica politica determinata cioè dallo scontro stesso sul piano storico concreto il modo di ragionare sopra riferito può offrire una buona illustrazione della cosiddetta «Self-fulfilling prophecy», o profezia autoconfermantesi. Se Lenin avesse ragionato a quel modo, propabilmente non avremmo mai avuto la rivoluzione d'ottobre.

In terzo luogo, per lunga abitudine di pensiero e vizio accademico, usiamo contrapporre impeto, o passione ideologico-politica, a rigore conoscitivo scientifico. Ora, il primo risultato del movimento sociale urbano è di ordine scientifico, strettamente conoscitivo. Esso demistifica la finzione giuridica dell'ordinamento esistente e ne rivela lo pseudo-universalismo. «Se gratto l'uomo — diceva Marx — trovo il tedesco». Se oggi gratto il «cittadino», trovo l'operaio edile, l'operaio metal-meccanico, l'impiegato, il padrone. Cioè: Trovo il meccanismo delle forze e delle corrispondenti figure sociali reali dietro la facciata e la finzione legali.

In altri termini il movimento sociale urbano ci fa scoprire che il fenomeno urbano è un fenomeno di classe: una realtà dialettica, contraddittoria, messa in movimento dal contrasto degli interessi economici. Certamente c'è lo spazio, le immagini variate della città, i comportamenti e le mode collettivi, e così via. Ma il fenomeno urbano resta fundamentalmente un fenomeno di classe. Questo è il dato essenziale che lo definisce e che lo spiega, innanzitutto come molteplicità non meccanicistica, ma dialettica, ossia come movimento reale strutturale e nel contempo come «Contrad-

dizione vissuta», secondo la felice formula di Castells, tesa verso lo scontro in un quadro logico non funzionalistico, ossia non tale da rendere tutti gli elementi strutturali indispensabili al funzionamento del sistema, bensì storicamente aperto, tenuto aperto dai grandi soggetti storici, cioè dalle classi sociali.

In questa prospettiva diviene evidente la ragione fondamentale della crisi del funzionalismo vecchio e nuovo, ma si chiarisce anche come la crisi della teoria dei sistemi e dell'analisi sistemica sia determinata dal tentativo di dar corso a un flusso cibernetico chiuso elidendo la dimensione storica e quella del giudizio politico dal processo sociale reale. I movimenti sociali urbani ci offrono in proposito, pur nell'assenza di un quadro teorico comprensivo, una serie di *lezioni* che qui di seguito indichiamo schematicamente:

a) la prima lezione offerta ai sociologi dai movimenti sociali urbani è che occorre *guardarsi dal formalismo metodologico e dal feticismo delle tecniche di ricerca*; l'oggetto della sociologia non è la sociologia.

b) La seconda lezione riguarda l'ambito del giudizio politico; c'è più politica fuori della politica ufficiale che nella politica formale. Ciò non vuol dire che si debba necessariamente saltare la mediazione e le istituzioni politiche esistenti. Vuol dire invece che queste istituzioni sono investite e qualche volta rinnovate, trasformate o sottoposte ad un uso alternativo dal movimento sociale urbano.

c) Non è sostenibile il concetto di cultura come valore universale e autonomo, al di sopra e al di fuori della lotta degli interessi. Ciò vuol dire che non vi sono per definizione «interessi generali». Gli interessi generali sono in realtà gli interessi di quelli che stanno al centro.

d) La quarta lezione è il semplice corollario di quella precedente: vi sono situazioni in cui la mediazione culturale non funziona oppure funziona solo a prezzo di mistificazioni sistematiche e per questo va rifiutata; è una mediazione non dialettica ma spuria.

e) La quinta lezione riguarda il nuovo ruolo del sottoproletariato non più «frangia putrevatta della società», come la definiva Marx e la città come fabbrica sociale.

f) Il potere non si esprime solo e reppure principalmente nel governo, che ha per lo più una funzione di pronto soccorso e di agente diplomatico rispetto agli interessi dominanti, bensì nei corpi separati, non elettivi, dello stato che esprime la continuità della base sociale della classe dominante. I movimenti sociali e urbani dimostrano a questo proposito quanto sia ingannevole, nelle concezioni moderne, la concezione del potere cospiratoria e antropomorfa ancora prevalente; per opprimere e per sfruttare al potere

oggi occorre solo non decidere, non intervenire, fidare nella evoluzione spontanea delle cose.

Ma i movimenti sociali urbani sono importanti perchè non consentono di dimenticare che il fenomeno urbano è un fenomeno di classe, che esso non esprime solo una rottura, un antagonismo storico, che nasce invece su una dicotomia insanabile anche la città atica, la polis, è una realtà violenta, ossia è una violenza istituzionalizzata in quanto si fonda su un'economia di schiavi che Aristotele definisce «Macchine animate» e per i quali il greco ha il termine *ανδράποδον*, o «piede d'uomo». La sociologia tradizionale ha cercato di definire la città, ma ha chiuso gli occhi sul conflitto e per questo non ha potuto dare una spiegazione totale ed esauriente. *Nella costituzione della città è implicita una promessa di eguaglianza che è stata storicamente tradita.* Per questa ragione non si può ridurre il sociale all'istituzionale e non si possono mettere sociale e istituzionale sullo stesso piano, come fanno i funzionalisti. La miseria della sociologia urbana è determinata dalla sua impostazione puramente ecologica, che espunta l'economia e la politica, e dal suo impianto teorico funzionalistico, che è incapace di spiegare il cambiamento sul piano storico. Il tentativo di uscire dalla crisi del nazionalismo cercando scampo nell'entometodologia ossia nella ricerca dei flussi comunicativi al livello dell'esperienza quotidiana, è destinato al fallimento perchè sia la soppressione del sociale operata dalla teoria funzionalistica che la soggettivizzazione dal sociale operata dagli etnometodologi in nome dell'anti-teoria, sono in realtà regati a non riconoscere il carattere storico e dialettico del sociale facendolo coincidere con la struttura istituzionale esistente oppure volatilizzandolo nella labilità psicologista degli imprevedibili rapporti interpersonali della quotidianità. Vi è nel sociale un momento di tensione dialettica che preme continuamente dietro la facciata istituzionale formale. L'importanza dei movimenti sociali urbani odierni, importanza che è scientifica e politica nello stesso tempo, è connessa con la riscoperta e la rivalutazione di questo elemento rivoluzionario insito nel sociale. La dai sociologi urbani tradizionali questo, per il momento, non è stato capito.