



Corso di laurea Magistrale in Governo,  
Amministrazione e Politica

Cattedra di Diritto Regionale e degli Enti Locali

# L'evoluzione dell'ordinamento di Roma Capitale

Prof. Marco Di Folco

RELATORE

Prof. Vincenzo Antonelli

CORRELATORE

Roberto Renzi  
Matricola 652992

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2023/2024

# INDICE

<b>INDICE .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>4</b>
<b>PRIMO CAPITOLO .....</b>	<b>8</b>
1.1 Perché Roma?.....	8
1.1.2 Voci contrarie .....	12
1.1.3 Roma Capitale Liberale .....	16
1.1.4 Interventi nei primi decenni post-unitari .....	19
1.1.5 La questione di Roma capitale per Crispi.....	24
1.1.6 Giolitti, Nathan e la Belle Époque.....	28
1.2 Il fascismo e Roma .....	34
1.2.1 Verso il Governatorato .....	37
1.2.2 Le particolarità del nuovo ente .....	39
1.2.3 Nuove disposizioni territoriali .....	41
1.3 La prima fase repubblicana .....	48
1.3.2 La Relazione Bertone .....	54
1.3.1 La seconda fase repubblicana .....	57
1.3.2 Ultimi interventi prima della riforma del Titolo V.....	64
<b>SECONDO CAPITOLO .....</b>	<b>68</b>
2.1 La stagione riformatrice di fine anni Novanta e inizio anni Duemila.....	68
2.2 La riforma del Titolo V .....	74
2.2.1 Tentativi di cambiamento post-Riforma del Titolo V .....	78
2.2.2 Prove di specialità per cause eccezionali.....	82
2.2.3 Nuovi progetti per Roma capitale.....	85
2.3 La Legge n. 42/2009.....	92
2.3.1 Provvedimenti seguenti .....	95
2.4 La Legge n. 56 del 2014 “legge Delrio” .....	99
<b>TERZO CAPITOLO .....</b>	<b>102</b>
3.1 Roma Capitale prospettive ulteriori .....	102
3.2 La disciplina di Roma Capitale tra legge ordinaria e legge costituzionale .....	108
3.3 Prospettiva comparativa tra l’ordinamento di Roma capitale ed altre realtà estere. ....	111
3.3.1 Il modello francese: Parigi.....	111
3.3.2 Il modello spagnolo: Madrid .....	116

3.3.3 Il modello tedesco: Berlino.....	118
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>121</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>124</b>
<b>SITOGRAFIA .....</b>	<b>126</b>

# INTRODUZIONE

La scelta di dedicare il mio lavoro all'evoluzione dell'ordinamento di Roma Capitale nasce dalla domanda che mi sono posto non appena trasferito in questa città per i miei studi universitari: "Perché questa città è così disfunzionale?"

Questa domanda mi ha accompagnato per tutti i successivi cinque anni in cui ho abitato e abito tutt'ora nella nostra Capitale. Ingenuamente, nella mia testa, la Capitale di un paese è sempre stata la vetrina dello stesso. La "Capitale" di solito è l'epicentro della vita economica, sociale, culturale del paese, il "*place to be*" per coniare un'espressione anglosassone che letteralmente si traduce con "il posto dove stare" dove le cose accadono e ti senti al centro dell'azione. In gran parte dei paesi europei e non (alcuni ho deciso di inserirli in questa tesi) è così, come mai per l'Italia e Roma non vale lo stesso discorso? Da qui nasce il mio interrogativo.

Roma è davvero percepita come Capitale?

È ormai evidente che i numerosi problemi accumulati nel corso dei decenni - come la crisi dei servizi pubblici, il ritardo nella realizzazione delle infrastrutture fondamentali per una metropoli, le distorsioni nel tessuto produttivo e nel mercato del lavoro, la scarsa capacità di attrarre investimenti e la mancanza di politiche sociali adeguate per affrontare il disagio abitativo, economico e sociale con interventi mirati ed efficaci - si intersecano, oltre che con le persistenti difficoltà finanziarie della Capitale, con la questione dell'ordinamento e del decentramento dei poteri, evidenziando le sfide nel governare un'area così estesa.

Roma ad oggi è il centro politico e amministrativo del paese, e in questo rispecchia l'idea di capitale come la intende il dizionario ovvero come "*Città sede del Capo dello Stato e degli organi supremi di governo*"<sup>1</sup>. Ma tolta la politica, Roma è percepita come capitale negli altri ambiti? Purtroppo, non è sempre così: ad esempio, sicuramente Roma è una capitale culturale, ma non è l'unica città in Italia (es. Torino col suo salone del libro, o Venezia con la Biennale); stesso discorso può essere fatto in ambito economico, dove la supremazia di Milano appanna totalmente l'idea di Roma come epicentro economico o finanziario.

Sicuramente una risposta risiede nel fatto che l'Italia è sempre stata caratterizzata da un policentrismo, che non ha mai permesso che un unico centro catalizzasse intorno a sé tutto (come è successo per paesi come la Francia con Parigi o nel caso inglese con Londra).

---

<sup>1</sup> Dizionario Treccani. *Definizione Del Sostantivo: Capitale.* [www.treccani.it/enciclopedia/capitale/](http://www.treccani.it/enciclopedia/capitale/).

La ricostruzione storica qui proposta inizia poco prima la Breccia di Porta Pia. Ed è proprio in questo periodo che emerge, e si risolve, la questione riguardante la città destinata a diventare la Capitale del Regno d'Italia. Come vedremo, la scelta di Roma non fu così ovvia come si potrebbe pensare, in Italia vi è sempre stata una ritrosia di fondo nell'assegnare a Roma il ruolo di capitale. Come descritto nei primi due paragrafi del primo capitolo, vi furono non poche voci contrarie alla scelta di Roma poiché la città, agli occhi di una parte della classe dirigente piemontese, era vista come simbolo di un passato antiquato e ormai superato. Il primo capitolo di questo lavoro si propone quindi di ricostruire il contesto politico in cui si è sviluppata la decisione di scegliere Roma come capitale del Regno. L'analisi del primo capitolo prosegue con la descrizione degli interventi per tutti i primi decenni post-unitari (interventi che si caratterizzano per la necessità di rendere la città di Roma degna del suo nuovo ruolo di capitale e di capofila della ritrovata unità nazionale italiana). Fin da questo primo capitolo emerge come già quasi 160 anni fa ci si era resi conto della necessità di dotare una città così complessa di un ordinamento speciale.

Il primo capitolo prosegue poi con l'analisi degli interventi durante il fascismo e dei grandiosi piani che Mussolini aveva per Roma, con un'analisi in particolare riguardo l'istituzione del Governatorato di Roma (l'unico esempio di legislazione speciale di cui Roma sarà mai dotata nel corso della sua storia di Capitale d'Italia). L'ascesa del fascismo ha rappresentato un punto di svolta nella storia di Roma: il mito della Città Eterna, la sua glorificazione e il significato simbolico che Mussolini attribuiva alla capitale costituivano uno dei fondamenti principali della retorica fascista.

Il capitolo prosegue con l'analisi della situazione di Roma nel secondo dopoguerra e nella nuova fase repubblicana. La necessità di chiudere i conti col fascismo vedrà tramontare l'istituzione del governatorato e si ripresenterà la necessità di dare a Roma uno *ius singulare*. In questo caso, le fonti utilizzate provengono interamente da documenti parlamentari, come proposte di legge, resoconti sommari e stenografici delle sedute delle Commissioni e delle Assemblee. L'obiettivo è stato quello di creare una panoramica il più completa possibile delle proposte legislative, sia di rango primario che costituzionale, che si sono susseguite nel corso degli anni, culminando nell'approvazione della riforma del Titolo V nel 2001.

Il secondo capitolo si apre con la Riforma del Titolo V, che ha sancito la costituzionalizzazione di Roma come Capitale della Repubblica, una riforma che avrebbe dovuto, almeno in teoria, risolvere finalmente l'annoso problema di dotare la capitale di un ordinamento speciale, così

non sarà. Di fatto all'art. 114, al comma terzo demanda allo Stato la possibilità di stabilire l'intero assetto normativo di Roma Capitale.

Questa riserva di competenza ha un ambito molto ampio, coprendo sia gli aspetti organizzativi sia quelli funzionali della Capitale che però non verranno affrontati da una legge organica. Va però sottolineato come nella "Seconda Repubblica" si sono moltiplicati i disegni di legge a favore di uno *status* particolare per la Capitale.

Nonostante nessuno di essi si tradurrà in qualcosa di concreto, l'idea di uno *ius singulare* per la città trova, a momenti alterni, il sostegno di quasi tutte le forze presenti in parlamento.

A partire dalla legge n. 42 del 2009 si prova a dare una maggiore autonomia alla città, quantomeno in ambito finanziario, con l'istituzione del nuovo ente di "Roma Capitale".

Roma Capitale non è altro che la nuova denominazione dell'ente territoriale precedentemente denominato Comune di Roma, fermi i suoi confini amministrativi, cui viene riconosciuta una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria.

Il secondo capitolo si chiude con l'analisi dell'ultima grande riforma attuata in materia di città metropolitane, province e comuni, ovvero la legge n. 56 del 2014 la c.d. Legge Delrio.

Una riforma che puntava: da un lato, ad agire tramite legge ordinaria; dall'altro, un parallelo disegno di riforma costituzionale era volto alla modifica della costituzione attraverso l'eliminazione di ogni riferimento alle province, che sarebbero state de-costituzionalizzate (un intervento di tipo transitorio in vista del loro superamento).

Il fallimento del Referendum indetto il 4 dicembre 2016 avrà come risultato quello di lasciare la "riforma Delrio" come una riforma "monca" che non permette di risolvere i grandi problemi a cui Roma deve far fronte.

Il terzo e ultimo capitolo si apre con i tentativi più recenti di riformare lo *status* di Roma Capitale, e si concentrerà maggiormente su quale strada intraprendere per modificare l'ordinamento della città. Come sottolineato dal professore Beniamino Caravita: "esistono due strade possibili per dotare Roma di quello *status* speciale, che per ragioni che tutti noi ben conosciamo deve esserle riconosciuto: quella ordinaria e quella costituzionale"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Federalismi.it, Beniamino Caravita. *Rilanciare Il Progetto Di Roma Capitale*. 17 June 2015, [www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?eid=369&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F17062015165313%2Epdf&content=Rilanciare%2Bil%2Bprogetto%2Bdi%2BRoma%2BCapitale&content\\_auth=%3Cb%3EBeniamino%2BCaravita%3C%2Fb%3E](http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?eid=369&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F17062015165313%2Epdf&content=Rilanciare%2Bil%2Bprogetto%2Bdi%2BRoma%2BCapitale&content_auth=%3Cb%3EBeniamino%2BCaravita%3C%2Fb%3E)

Il capitolo analizza entrambe le strade possibili, da parte del legislatore: quella ordinaria utilizzando l'ampia riserva di legge concessa dall'art. 114 terzo comma; oppure la via della riforma costituzionale con tutte le sue implicazioni e il suo *iter* "rafforzato".

Il capitolo si conclude con un'analisi comparativa volta a sottolineare come gran parte degli ordinamenti statali moderni, la consuetudine di istituire un regime amministrativo o costituzionale speciale per le città o le zone che ospitano la capitale dello Stato. Le modalità di questo ordinamento speciale variano notevolmente nei diversi sistemi, così come sono diverse le varie soluzioni trovate dal legislatore per adeguare l'ordinamento. Nella mia analisi ho scelto di soffermarmi solo su tre realtà europee, in particolare: il modello francese con Parigi, il caso spagnolo con Madrid e il modello tedesco con Berlino.

Ho scelto questi tre paesi perché ognuno di loro ha delle similitudini con il caso italiano e può essere utile al fine di ricercare un modello di regime amministrativo e costituzionale speciale per la città di Roma.

Questo lavoro si propone di offrire una ricostruzione diacronica delle leggi e delle proposte di legge elaborate nei 154 anni trascorsi dal 1870 fino a oggi, volte a dotare Roma di un ordinamento speciale in virtù del suo ruolo di capitale dello Stato. Un'analisi dei momenti chiave in cui è stato affrontato il tema istituzionale di Roma Capitale nel corso delle varie amministrazioni (locali e nazionali) che si sono succedute nel tempo.

# PRIMO CAPITOLO

**Sommario:** 1.1 Perché Roma? - 1.1.2 Voci contrarie - 1.2.3 Roma capitale liberale - 1.1.4 Interventi nei primi decenni postunitari - 1.1.5 La questione di Roma per Crispi - 1.1.6 Giolitti, Nathan e la Belle époque - 1.2 Il fascismo e Roma - 1.2.1 Verso il Governatorato - 1.2.2 Le particolarità del nuovo ente - 1.2.3 Nuove disposizioni territoriali - 1.2.4 I vari Governatori di Roma, 1.3 La prima fase repubblicana - 1.3.1 La seconda fase repubblicana - 1.3.2 Ultimi interventi prima della riforma del Titolo V

## 1.1 Perché Roma?

*“In Roma concorrono tutte le circostanze storiche, intellettuali, morali, che devono determinare le condizioni della capitale di un grande Stato. Roma è la sola città d'Italia che non abbia memorie esclusivamente municipali; tutta la storia di Roma dal tempo dei Cesari al giorno d'oggi è la storia di una città la cui importanza si estende infinitamente al di là del suo territorio, di una città, cioè, destinata ad essere la capitale di un grande Stato. [...] Ho detto, o signori, e affermo ancora una volta che Roma, Roma sola deve essere la capitale d'Italia.”<sup>3</sup>*

La storia di Roma Capitale d'Italia inizia a partire dal 20 settembre 1870 con la breccia di Porta Pia, quando il Generale Raffaele Cadorna al comando delle truppe dell'Esercito Italiano penetra nella città eterna e pone fine al potere temporale dello Stato pontificio. Roma viene annessa al Regno d'Italia con il plebiscito del 2 ottobre 1870, ma è solo con la Legge n. 33 del 3 febbraio 1871 che la capitale del Regno viene ufficialmente spostata da Firenze a Roma. È sufficiente leggere l'intervento di Cavour alla Camera dei Deputati il 25 marzo 1861 per comprendere l'importanza e il ruolo che riveste Roma come Capitale per il neonato Regno d'Italia.

---

<sup>3</sup> C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma Capitale*, Roma 25 marzo 1861

Il conte di Cavour vede in Roma come capitale un obiettivo imprescindibile. Il tema non era sicuramente una novità, Cavour difatti andava a raccogliere un'eredità profonda che proveniva da ambienti politici e anche culturali molto distanti e differenti da lui.

Già Gioberti, prima di lui, si era fatto promotore dell'importanza di collocare Roma al centro della neonata Italia. Gioberti immaginava un'Italia confederata retta da una monarchia sotto la "guida politica" del pontefice in cui Roma sarebbe stata la capitale in virtù del suo passato di "civilizzatrice" del resto dei popoli europei. Così teorizzava nella sua opera "Del primato morale e civile degli italiani" pubblicata nel 1843. Con l'idea di Gioberti si realizza l'unione tra la riforma civile del papato e il Risorgimento neoguelfo dell'Italia.

Anche Mazzini e i mazziniani si fecero promotori di una visione simile per Roma. Mazzini già a partire dai discorsi sull'esperienza della Repubblica Romana il 6 marzo 1849 affermava che *"Roma fu sempre una specie di talismano per me: giovanetto, io studiavo la storia d'Italia, e trovai che mentre in tutte le altre storie tutte le nazioni nascevano, crescevano, recitavano una parte nel mondo, cadevano per non ricomparire più nella prima potenza, una sola città era privilegiata da Dio del potere di morire, e di risorgere più grande di prima ad adempiere una missione nel mondo, più grande della prima adempiuta."*<sup>4</sup>

Anche successivamente alla fallita esperienza della Repubblica Romana per Mazzini rimane il mito della "Terza Roma" ovvero la Roma che dopo quella dei Cesari e dei Papi si ergeva a capitale del nuovo Regno d'Italia *"perché da Roma solo può muovere per la terza volta la parola dell'unità moderna, perché da Roma sola può partire la distruzione assoluta della vecchia unità"*<sup>5</sup>.

Il legame personale tra il politico, fondatore del giornale la *Giovine Italia* nel 1831, e la città eterna personificata come musa è molto stretto. Il patriota genovese confronta l'eccezionalismo della storia di un'unica città, e lo confronta con la storia di tutte le altre nazioni. Per Mazzini la Roma che andava ad unirsi all'Italia, rappresentava il culmine di una storia ternaria.

Dopo i cesari e i papi veniva la "Roma del popolo", e la rinascita stessa della nazione Italiana dipendeva dalla centralità di Roma.

Tornando a Cavour, in realtà per sua stessa ammissione, era alquanto indifferente alla scelta e al fascino di Roma: *"Sì, o signori, per quanto personalmente mi concerne gli è con dolore che io vado a Roma. Avendo io indole poco artistica, sono persuaso che in mezzo ai più splendidi*

---

<sup>4</sup> Primo discorso di Mazzini appena giunto a Roma 6 marzo 1849

<sup>5</sup> Scritti editi ed inediti di Giuseppe Mazzini, Edizione nazionale, Imola, 1906, v. II, p. 246.

*monumenti di Roma antica e di Roma moderna io rimpiangerò le severe e poco poetiche vie della mia terra natale”<sup>6</sup>.*

Nonostante il suo pensiero critico si persuase dell'importanza della scelta di Roma e indirizzò senza indugi l'operato del suo ministero in quella direzione.

Poco prima della sua morte, Camillo Benso, allora Capo di Stato, orchestrò una svolta decisiva. Tra il 25 marzo e il 9 aprile 1861, attraverso i suoi celebri discorsi, riuscì a ottenere il voto favorevole dell'Assemblea per la proclamazione di Roma come Capitale d'Italia, nonostante la città non facesse ancora parte dello Stato italiano. Questo è da considerarsi un autentico capolavoro politico.

Il primo ministro riuscì, nei suoi 3 celebri discorsi alla Camera il 25 marzo e al Senato il 9 aprile, ad affrontare la Questione Romana, con la lucidità che lo caratterizzava, riuscendo anche a delineare la strategia del governo: *“La questione della capitale non si scioglie, o signori, per ragioni né di clima, né di topografia, neanche per ragioni strategiche (..) La scelta della capitale è determinata da grandi ragioni morali. È il sentimento dei popoli quello che decide le questioni ad essa relative. Ora, o signori, in Roma concorrono tutte le circostanze storiche (..) io mi credo in obbligo di proclamarlo nel modo più solenne davanti a voi, davanti alla nazione, e mi tengo in obbligo di fare in questa circostanza appello al patriottismo di tutti i cittadini d'Italia e dei rappresentanti delle più illustri sue città, onde cessi ogni discussione in proposito, affinché noi possiamo dichiarare all'Europa, affinché chi ha l'onore di rappresentare questo paese a fronte delle estere potenze possa dire: la necessità di aver Roma per capitale è riconosciuta e proclamata dall'intera nazione”<sup>7</sup>.*

Cavour nei suoi discorsi non poté fare a meno di parlare dell'annosa questione dello Stato Pontificio e, in particolare, del ruolo stesso del Pontefice, avendo questa questione sia ricadute in termini di politica interna sia nella politica internazionale del neonato Regno d'Italia (Il papato, in quel momento, era difeso direttamente dalla Francia di Napoleone III).

*“Noi dobbiamo andare a Roma, ma a due condizioni - affermò in Parlamento - Noi dobbiamo andarvi di concerto colla Francia; inoltre, senza che la riunione di questa città al resto d'Italia possa essere interpretata dai cattolici d'Italia e fuori d'Italia come il segnale della servitù della Chiesa. Noi dobbiamo, cioè, andare a Roma, senza che per ciò l'indipendenza vera del Pontefice venga a menomarsi. Noi dobbiamo andare a Roma, senza che l'autorità civile*

---

<sup>6</sup> C. Benso Conte di Cavour, Discorsi per Roma capitale, op. cit., p. 48.

<sup>7</sup> Ibidem

*estenda il suo potere sull'ordine spirituale. Ecco le due condizioni che debbono verificarsi perché noi possiamo andare a Roma, senza mettere in pericolo le sorti d'Italia".*<sup>8</sup>

Con queste parole lo statista piemontese chiarisce la sua idea, ovvero che inevitabilmente Roma doveva essere la capitale d'Italia ma per fare ciò non si poteva fare a meno dell'appoggio delle altre nazioni d'Europa, in particolare della Francia. Anche perché vi era una certa preoccupazione da parte delle maggiori cancellerie europee nella scelta del Regno d'Italia d'impossessarsi di Roma dato che, come sosteneva Theodor Mommsen, "a *Roma non si sta senza propositi cosmopoliti*".

La scelta di sancire Roma capitale non fu unanimemente sostenuta dalla destra, tanto più che Cavour aveva posto come seconda condizione il principio separatista "libera Chiesa in libero Stato". Nonostante la sua argomentazione a favore della separazione tra spirituale e temporale, i cattolici conservatori non concepivano la rete religiosa senza un territorio pontificio; anche se una parte era favorevole alla perdita del potere temporale della chiesa, percepito da sempre come fonte e motivo di corruzione del clero.

Il dibattito italiano per la scelta della capitale presenta così una complessa frattura politica, che contrappone la maggioranza della sinistra, della destra e del centro ai parlamentari cattolici e ad alcune personalità.

Alberto Caracciolo, nel suo libro *Roma capitale*, sottolinea come per gli esponenti della destra storica la scelta di Roma si fondava su motivazioni molto pratiche e realistiche<sup>9</sup>.

Roma era percepita come una città "neutrale", come definita da Caracciolo. Questa neutralità derivava da diversi fattori: 1) Neutralità geografica: La sua posizione abbastanza centrale nella Penisola Italiana la rendeva distante dalle estremità del paese. Questo la faceva apparire come un punto neutrale, non fortemente influenzato dalle dinamiche regionali estreme. 2) Neutralità politica: Roma mancava di una classe dirigente locale consolidata che potesse competere direttamente con quella già radunatasi attorno al nucleo politico piemontese. Questo la rendeva politicamente neutrale rispetto alle altre città, che potevano avere più forte rappresentanza locale. 3) Ricchezza di tradizione: Nonostante la mancanza di una classe dirigente forte, Roma era estremamente ricca di una tradizione storica e culturale che superava quella di qualsiasi altra città italiana. Questo conferiva a Roma un'importanza simbolica e culturale significativa. 4) Neutralità economica: La debolezza produttiva di Roma rappresentava un vantaggio in

---

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> A. Caracciolo, *Roma capitale*, Editori Riuniti, Roma, 1993, pp. 41-42.

quanto la rendeva meno minacciosa rispetto ad altre città che potessero ambire all'egemonia economica e al controllo economico.

Tutti questi elementi combinati facevano di Roma una scelta preferibile come capitale dell'Italia unita, in quanto sembrava offrire una posizione neutrale e non minacciosa rispetto alle altre città che avrebbero potuto aspirare a un ruolo predominante nel nuovo Stato unitario.”

<sup>10</sup>.

Alle discussioni avviate il 25 marzo 1861, fecero seguito la presentazione di 5 ordini del giorno il 27 marzo. Con l'approvazione quasi all'unanimità si sanciva solennemente che la camera approvava le dichiarazioni del Primo ministro, ovvero che, d'accordo con la Francia, fossero garantiti la dignità, il decoro e l'indipendenza del pontefice nonché la piena libertà della chiesa. Una volta garantito tutto ciò Roma doveva essere restituita all'Italia come capitale acclamata dall'opinione nazionale. Con questo atto Roma diveniva ufficialmente patrimonio nazionale condiviso.

### 1.1.2 Voci contrarie

Anche se l'ordine del giorno dell'on. Boncompagni era stato votato quasi all'unanimità non significava che non ci fossero pareri contrari alla scelta di Roma come capitale d'Italia. Tutt'altro.

La scelta della capitale, con i suoi colpi di scena e il risalto che aveva sulla cronaca nazionale, occupò le menti dei parlamentari per un decennio, e diede luogo ad una lunga polemica pubblica.

Già a partire dai primi mesi del 1861 era stato pubblicato un pamphlet a cura di Massimo d'Azeglio intitolato *Sulle questioni urgenti*, nel quale l'autore attaccava la scelta della capitale e dei suoi abitanti. L'ostilità di d'Azeglio verso la scelta di Roma era mossa dalla considerazione che l'aria e l'ambiente della città fossero “*impregnati de' miasmi di 2500 anni di violenze materiali o di pressioni morali esercitate dai suoi successivi governi sul mondo*”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Ibidem

<sup>11</sup> M. D'Azeglio, *Questioni urgenti*, Barbera, Firenze, 1861, p. 44.

Il contesto in cui si sviluppava la città non era quindi adatto ad accogliere le vesti della moderna capitale del neonato Regno d'Italia.

L'arretratezza culturale e sociale, la corruzione, il degrado, anche igienico, non potevano essere dimenticati facendo esclusivamente e sempre riferimento alle sole memorie dell'antico mondo romano: *“L'Italia ed il mondo hanno finalmente diritto di domandare se ha da durare eternamente questo Campidoglio. Hanno diritto di presentare i loro nuovi titoli e domandare se l'eguaglianza avanti la legge, la legittimità fondata sul consenso de' popoli, se il sistema delle rappresentanze nazionali, della pubblicità degli atti amministrativi (...), non valga in materia politica tutta l'antica sapienza romana”*<sup>12</sup>.

Massimo d'Azeglio espone così, nei suoi scritti, la sua opinione profondamente negativa su Roma, e anzi, non nasconde di preferire Firenze come capitale piuttosto che la città eterna<sup>13</sup>. Altre voci discordanti emersero nel corso del 1863, quando si arrivò addirittura a proporre una nuova città ideale e utopica che avrebbe dovuto svolgere le funzioni di capitale, come proposto nell'opera di Napoleone Tettamanzi *“Nuova Capitale del Regno d'Italia”*<sup>14</sup>.

Tutto il decennio che va dal 1861 fino all'effettiva presa di Roma fu attraversato, in verità, da tutta una serie di voci critiche nei confronti di Roma che si contrapponevano invece a chi restava dell'idea di Roma come capitale, in continuità con la linea politica tracciata da Cavour *“la scelta della capitale è determinata da grandi ragioni morali. E il sentimento dei popoli quello che decide le questioni ad essa relative”*<sup>15</sup>.

In questo decennio emergono due visioni contrapposte: coloro che potremmo definire come i “filo-romani” e gli “anti-romani”. I “filo-romani” basano la scelta di Roma sulle ragioni storico-politiche, inoltre Roma era un perfetto centro geografico per l'Italia, né troppo al nord né troppo al sud.

I “filo-romani” insistevano sul passato glorioso della città e sulla particolarità di esser stata l'unica città proiettata da sempre ad una dimensione universalistica e senza un passato esclusivamente municipale.

Di contro vi erano gli “anti-romani” che basavano la loro avversione verso Roma sulla sua arretratezza (sia sociale ma anche economica), sul malcostume dei suoi abitanti e infine sul

---

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> M. D'Azeglio, *Questioni urgenti*, p. 51. “A parer mio come sede del Governo la città preferibile a tutte la stimo Firenze. Firenze fu il centro dell'ultima civiltà italiana del medio evo. È, come fu sempre, centro della lingua, e la lingua è fra i principali vincoli che riuniscono e mantengono vive le nazionalità (...)

<sup>14</sup> P. Sica, *Storia dell'urbanistica. L'Ottocento, vol. I*, Editori Laterza, Roma-Bari 1977, pp. 401-613

<sup>15</sup> C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma capitale*, p. 48.

fatto che del suo glorioso passato rimaneva ben poco nella città modesta attuale<sup>16</sup> e che di conseguenza non potesse accogliere e rappresentare al meglio la nuova capitale d'Italia. A dimostrazione della fondazione di una vera e propria "fazione anti-romana" vi sono i resoconti delle sedute parlamentari del 22 settembre 1870 con capofila Stefano Jacini che ripropose argomentazioni simili a quelle portate da Massimo d'Azeglio "*Il Governo potrebbe risiedere e funzionare a Firenze, e Roma essere la città scelta per la incoronazione dei Re d'Italia e per certe altre grandi solennità. Quindi la capitale onoraria*"<sup>17</sup> prendendo spunto dal dualismo delle città che vi era in Olanda con Amsterdam e L'Aia, o dal dualismo tra Berlino e Königsberg. I contrari alla scelta di Roma, piuttosto che esaltare l'Impero romano, preferiscono soffermarsi sulla Roma papalina e quanto essa fosse in contrapposizione con i valori risorgimentali.

La Questione romana degenerò a partire dal 1864, quando venne firmata la Convenzione di Settembre. Nella città sabauda presero avvio dei moti rivoluzionari contro la decisione dell'allora governo Minghetti di spostare la capitale da Torino a Firenze. I rivoltosi riuniti in Piazza Castello vennero sedati a suon di colpi di fucile e la protesta si chiuse con il bilancio di 68 morti.

Altre manifestazioni si verificarono nel 1870, a sancire il dissenso di fronte a questa scelta, quando venne sancito il definitivo spostamento della capitale del Regno d'Italia da Firenze a Roma.

Nel decennio tra il 1861 e il 1871, vi furono anche numerosi tentativi di far ricadere la scelta della capitale su altre città italiane. Oltre a Firenze, furono infatti proposte anche la città di Napoli, - la città più popolosa al momento dell'unità e sembra che l'opzione venne effettivamente presa in considerazione anche in consiglio dei ministri, ma fu scartata su pressione di Vittorio Emanuele- altri provarono a suggerire Milano, - la metropoli più industriale e centro commerciale fondamentale- chi difese Torino - anche se ormai troppo decentrata dopo la perdita di Nizza e della Savoia-<sup>18</sup> e persino chi avanzò la candidatura di Genova quale importante porto italiano, a ricordare la vocazione marinara del popolo italiano.

---

<sup>16</sup> Rapporto sul movimento dello Stato civile nel 1871, Roma, 1872 in cui veniva sottolineato come nel 1870 la popolazione residente a Roma risultava essere di 226.022 abitanti. Era la quarta città d'Italia per numero di abitanti dietro a Napoli, Milano e Genova e appena sopra Torino.

<sup>17</sup> Senato della Repubblica, *Atti parlamentari, Discussioni*, tornata del 23 gennaio 1871, p. 120.

<sup>18</sup> Va anche sottolineato che scegliere Torino, avrebbe comportato agli occhi dell'opinione pubblica, il fatto che più che un'unità nazionale, quella che avevano operato il Regno di Sardegna e i Savoia era in realtà una conquista militare. Come dimostrato anche dalla scelta di Vittorio Emanuele II di mantenere la nomenclatura di casa Savoia, piuttosto che preferire una nomina che partiva da capo.

Da tutti questi eventi e discussioni all'interno del parlamento, oltre che dal dibattito nazionale, emerge come lo spiccato municipalismo italiano e la mancanza di un centro effettivamente predominante sugli altri, conducesse a rivendicazioni di ogni genere. Il paese delle "cento città" con la scelta di Roma cerca di produrre artificialmente la nazione e l'identità italiana. In questa strategia storico-politica, la scelta di Roma si basa sull'appello alle rappresentazioni collettive. La città è scelta per l'ambivalenza del suo nome, Roma evoca nella nostra civiltà più un'idea universale o un'epoca che una città.

La scelta di Roma aveva lo scopo di risolvere il problema della mancanza di unità e di identità dell'Italia, mera 'espressione geografica', per usare la formula di Metternich, politicamente fratturata da secoli. Uno Stato alla ricerca di una nazione appena uscita dalle guerre al sud che si erano trasformate in guerra civile<sup>19</sup>. Il trasferimento definitivo della capitale a Roma rappresenta una profonda trasformazione della struttura politica dello Stato. Di fatto, l'emergere di un nuovo nucleo simbolico e di un'idea nazionale in esso.

Come rifletteva Giuseppe Galasso nel suo saggio *"La capitale inevitabile"*, datato 1962: *"Sola fra i grandi paesi dell'Europa occidentale, l'Italia si sceglieva in Roma una capitale destinata a non primeggiare nel sistema cittadino nazionale, benché a Roma le funzioni di capitale dessero uno slancio e una forza di sviluppo impensabili nella pigra e provinciale metropoli papalina che essa era stata fino al 20 settembre e che ancora nel 1838 veniva giudicata, a ragione, da osservatori stranieri una buona trentina di anni indietro a tutte le altre grandi città della penisola. Queste grandi città dovevano le loro fortune o ad un processo plurisecolare di faticosa selezione con conseguente primato regionale, come Milano, Venezia, Firenze e Genova, o all'essere state assai per tempo elette a sedi di importanti potentati, come Napoli, Palermo, Torino e, in maniera e misura particolarissime, la stessa Roma. Capitale dell'Italia unita, Roma sarebbe passata ben presto in primissima linea fra loro."*<sup>20</sup> «

---

<sup>19</sup> Riferimento alla Questione meridionale, e in particolare ai provvedimenti speciali contro il Brigantaggio (vedi Legge Pica 15 agosto 1863)

<sup>20</sup> G. Galasso, *La capitale inevitabile*, in A. C. Jemolo, *Un secolo da Porta Pia*, Guida, Napoli, 1970, p. 77

### 1.1.3 Roma Capitale Liberale

Come molti eventi che caratterizzarono il Risorgimento Italiano, fu un avvenimento dall'estero ad aprire un nuovo scenario per il Regno d'Italia. Lo scoppio della guerra franco-prussiana costrinse Napoleone III a richiamare in patria le truppe di stanza a Roma, lasciando sguarnito il territorio pontificio e dando finalmente al Regno d'Italia l'occasione per prendersi Roma. Occasione che venne sfruttata con la breccia di Porta Pia: il 20 settembre 1870 Roma entrava nel Regno d'Italia.

Già il 20 settembre stesso, erano stati firmati i capitolati di Villa Albani, ovvero la Capitolazione della piazza di Roma con la resa del comandante delle truppe pontificie e il comandante generale delle truppe di S.M. il Re d'Italia. Questi accordi prevedevano che “la città di Roma, tranne la parte che è limitata al sud dai bastioni Santo Spirito, e che comprende il Monte Vaticano e Castel Sant'Angelo, costituenti la città leonina, il suo armamento completo, bandiere, armi, magazzini da polvere, tutti gli oggetti di aspettazione governativa, saranno consegnati alle truppe di S.M. il Re d'Italia”<sup>21</sup>.

Già a partire dal 23 settembre, il Generale Cadorna aveva ricevuto l'ordine di “promuovere la formazione del consiglio comunale di Roma”. Cadorna costituì un governo provvisorio e nominò presidente Michelangelo Caetani, duca di Sermoneta. L'organismo, le cui funzioni erano simili a quelle dell'attuale consiglio comunale, denominato Consiglio di Governo Provvisorio di Roma e Province e inaugurato il giorno successivo in Campidoglio, era composto da 18 membri mentre invece l'incarico di comandare le forze nel Lazio vennero affidate al Comandante Masi.

Il Consiglio si riunì per la prima volta a partire dal 24 settembre e già dal 25 il potere del Consiglio si estese a tutta la provincia<sup>22</sup>.

Al Consiglio spettava l'arduo compito di integrare la provincia di Roma con il resto del territorio nazionale, nonché di predisporre le regole e le norme in vista del plebiscito, che era già stato fissato per il 2 ottobre e che avrebbe misurato la volontà popolare degli abitanti di Roma e provincia di unirsi al Regno d'Italia. Il voto era aperto a chiunque non fosse stato colpito da condanna infamante, a tutti i cittadini che avevano compiuto la maggiore età, nati o domiciliati nel comune e che si trovavano in possesso dei diritti civili. L'esito del voto vide una schiacciante vittoria del “Sì” all'annessione sia in città che in tutta la provincia. Nella città

---

<sup>21</sup> Gazzetta ufficiale, 24 settembre 1870, n. 263

<sup>22</sup> Va sottolineato che all'epoca la provincia di Roma comprendeva, grosso modo, gran parte del Lazio.

i “Sì” erano stati 40.785, a fronte dei “No” che furono solo 46, mentre invece in tutto il Lazio i votanti furono 135.291: i “Sì” furono 133.681, i “No” 1.507.

Va sottolineato che il dato così basso della partecipazione è dovuto alla campagna di boicottaggio attuata dalle forze cattoliche che spinsero i fedeli cattolici all’astensionismo <sup>23</sup>. Questa scelta fu un grave errore. Difatti, la spinta all’astensione permise al governo italiano di ostentare la schiacciante maggioranza dei sì, mentre il numero totale dei non votanti venne tenuto nascosto.

Il 9 ottobre 1870, una delegazione del Consiglio del governo provvisorio, guidata dal Duca di Sermoneta, insieme ai rappresentanti di altri municipi, portò a Vittorio Emanuele II l’atto finale, nonché l’esito, del plebiscito. Il re accettò l’esito e si riconobbe sovrano delle nuove terre e delle nuove popolazioni.

Ora il problema era di integrare il prima possibile i nuovi territori al resto del Regno d’Italia. Il Re, su proposta del Consiglio dei Ministri, promulgò quattro decreti sempre il 9 ottobre 1870 : Il r.d n. 5903 in cui si accettava l’annessione di Roma e del Lazio come parti integranti del Regno d’Italia; il r.d n.5904 invece estendeva la validità dello Statuto Albertino anche per i nuovi territori acquisiti; il secondo e il terzo furono i regi decreti n. 5906 e n. 5908 con i quali veniva rispettivamente istituita la luogotenenza per i territori appena occupati e la carica di luogotenente veniva affidata al senatore e generale Alfonso La Marmora.

L’istituzione della luogotenenza non era una novità ma anzi rappresentava una consuetudine per il Regno di Sardegna nei confronti dei territori appena unificati. Inoltre, bisognava sbrigarsi a terminare l’autorità militare il prima possibile così da dimostrare al Vaticano, al popolo italiano e alle altre potenze europee che la volontà del governo fosse di rispettare la libertà spirituale del pontefice.

Va in questo senso la nomina a Roma di un luogotenente del re dotato di poteri politici e orientato verso un’auspicabile politica conciliatoria nei confronti del Vaticano.

Il Gen. La Marmora, nel suo compito di luogotenente, era supportato da quattro consiglieri ciascuno dei quali aveva un incarico ben definito: il consigliere agli Interni era Luigi Gerra, quello alle Finanze era Giuseppe Giacomelli, all’Istruzione vi era Francesco Brioschi e alla Giustizia vi era il consigliere Giuseppe Piacentini <sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Spinta all’astensionismo che culminerà con la *Bolla del non expedit* del 1874

<sup>24</sup> Autori vari, *Archivio della società Romana* di storia patria, Roma, 1971, p. 78

Ognuno possedeva competenze autonome e specifiche, potevano operare in maniera indipendente e potevano svolgere non solo funzioni consultive, ma anche la facoltà di compiere direttamente atti autoritativi attribuibili direttamente a loro.

La luogotenenza entrò ufficialmente in vigore il 10 ottobre 1870 e rimase in attività fino al 25 gennaio 1871 quando venne soppressa e sostituita con l'entrata in vigore della prefettura della provincia di Roma. Il periodo della luogotenenza si caratterizza per le molte difficoltà a cui dovettero far fronte sia La Marmora sia i suoi consiglieri, a causa delle divergenze interne tra il generale e i suoi ufficiali ma anche per colpa delle istruzioni non precise che giungevano da Firenze. L'intervento più importante di questo periodo è sicuramente la trasformazione del territorio laziale in data 15 ottobre 1870<sup>25</sup>.

Sotto lo Stato Pontificio il Lazio era suddiviso in 5 province (Roma, Civitavecchia, Viterbo, Velletri, Frosinone) con il nuovo decreto veniva sancita la soppressione delle suddette province e dei governi.

Con il passaggio al Regno d'Italia tutto il territorio del Lazio fu incluso nella provincia di Roma, che a sua volta venne suddivisa in 5 circondari (Roma, Civitavecchia, Viterbo, Velletri e Frosinone).

L'idea che c'era dietro l'accentramento del Lazio sotto un'unica provincia era sia di natura strettamente pratica, ovvero controllare meglio il territorio laziale da un unico punto. Inoltre, vi era l'idea che, accentrando tutto sotto la provincia di Roma, la capitale, una volta trasformata dagli ingenti investimenti del Regno d'Italia, sarebbe riuscita a trascinare con sé tutto il territorio regionale vittima di un pauroso sottosviluppo, e a diventare così una città adeguata al suo nuovo rango.

A chiusura dell'anno 1870, a causa di piogge eccezionali, il Tevere straripa e Roma subisce una delle peggiori inondazioni della sua Storia. Cogliendo la triste occasione il Re Vittorio Emanuele II compì il suo primo viaggio nella Capitale il 31 dicembre 1870 e venne sancito il Quirinale come dimora ufficiale della casa reale. La tremenda inondazione del Tevere, la conseguente necessità di mettere in sicurezza la città e i preparativi per l'effettivo trasferimento della capitale da Roma a Firenze, avrebbero richiesto imponenti lavori e portato allo stravolgimento del volto di Roma una volta per tutte e che l'avrebbero fatta piombare pesantemente nella modernità del XIX secolo.

---

<sup>25</sup> R. D. 15 ottobre 1870, n. 5929

### 1.1.4 Interventi nei primi decenni post-unitari

Se nella scelta della città come capitale vi erano state varie opinioni, al contrario tutti erano concordi sull'impreparazione di Roma alle sue nuove esigenze di capitale d'Italia.

Lo Stato Pontificio, a partire dal 1849 fino alla breccia di Porta Pia, aveva cercato di mantenere il Lazio e in particolare la città di Roma in uno stato di immobilismo (sociale, economico e anche urbanistico) per evitare qualsiasi tipo di cambiamento o innovazione. Nel 1870 in città vivevano poco più di 200.000 abitanti di cui circa 20.000 vivevano di espedienti alla giornata, l'unica innovazione promossa dal Papa fu la costruzione della stazione Termini che permetteva collegamenti con Orte e Frascati.

Infatti già a partire dal 30 settembre 1870, la giunta nominata dal gen. Cadorna aveva istituito una Commissione di architetti e ingegneri che si sarebbe dovuta occupare dei progetti per l'ampliamento e l'abbellimento della città<sup>26</sup>, concentrandosi principalmente su uno sviluppo urbanistico.

Non si trattava solo di una questione legata all'inadeguatezza della città in termini di accoglienza, deterioramento delle strutture e dimensioni limitate dello spazio urbano. Vi erano anche tutta una serie di problematiche, tecniche e pratiche, che richiedevano un adeguato affronto prima di effettuare il trasferimento della capitale da Firenze a Roma. Il problema era anche quello di identificare almeno i palazzi e i luoghi in cui spostare ministeri e altre istituzioni, e avere almeno un'idea orientativa su come e dove collocare strutture amministrative che, data l'ampia presenza di personale impiegato, avrebbe influenzato l'intera nuova struttura urbana di Roma.

Le giunte comunali che si susseguirono tra il 1870 e il 1871 non riuscirono ad approvare alcun piano regolatore, lo sviluppo della città viene lasciato alla speculazione privata<sup>27</sup>. Quando il 1° luglio 1871 diventa effettivo il trasferimento della capitale da Firenze, l'iniziativa pubblica era già in ritardo su quella privata. Si scelse di sistemare "provvisoriamente" alcuni ministeri nella via che si andava congiungendo tra porta Pia e il Quirinale, che prese il nome di via XX Settembre (la via dei ministeri), dove vennero posizionati il Ministero delle Finanze, della Guerra e dell'Agricoltura e qualche anno dopo, dietro porta Pia, anche il ministero per dei Lavori Pubblici.

Degno di nota è anche il tentativo del governo italiano di trovare un accordo con il Papa. Il 13 maggio del 1871, con la promulgazione della Legge delle Guarentigie, si provava a

---

<sup>26</sup> I. Insolera, *Roma moderna*, Piccola biblioteca Einaudi, Bologna, 1962, p. 12

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 13

disciplinare, in maniera unilaterale, i rapporti tra il Regno d'Italia e la Santa Sede. La legge fissava alcuni diritti del Pontefice: l'inviolabilità della persona, il diritto di disporre di guardie armate a difesa dei palazzi vaticani (Laterano, Palazzo della Cancelleria e del Palazzo Pontificio di Castel Gandolfo).

I palazzi menzionati erano esenti dalla giurisdizione delle leggi italiane, veniva garantito il diritto di avere una rappresentanza diplomatica e, infine, la legge garantiva un introito annuo di 3.225.000 lire.

I tentativi di colmare il gap che c'era tra la situazione di Roma e le nuove esigenze della capitale, non potevano essere colmate in pochi mesi. Lo sviluppo di Roma era quasi esclusivamente su iniziativa privata ed è in questo momento che inizia quello sviluppo urbanistico a "*macchia d'olio*", per usare un'espressione di Insolera, che non tiene conto delle reali esigenze della città ma crea uno sviluppo disarmonico legato esclusivamente al profitto e alla speculazione edilizia. L'aristocrazia romana metteva i terreni <sup>28</sup> mentre le banche del nord Italia, e più spesso straniere, mettevano i capitali per distruggere queste ville e costruire dappertutto per i nuovi abitanti della città.

Vi era invece la necessità di un piano regolatore che stabilisse le direttive per un sviluppo urbano coordinato ed armonioso. Il piano regolatore non sarà approvato fino al 1873 (e con un iter molto travagliato). Quando viene approvato è di fatto già vecchio e superato e non fa altro che regolamentare gli sviluppi speculativi iniziati già dai privati.

Rendere Roma una capitale all'altezza del suo rango era un compito assai dispendioso, tant'è che venne più volte chiesto l'aiuto da parte del governo. La cifra era insufficiente fin da subito tant'è che già nel 1883 fu varata un'altra legge che prevedeva un prestito di 150 milioni di lire per dare il capitale necessario al comune. L'approvazione di queste leggi scatenò malcontento poiché si vedeva in questi strumenti una predilezione del governo a scapito del resto d'Italia (che sarà una costante nella nostra disamina su Roma capitale). La stessa approvazione del piano regolatore del 1873 con il suo iter travagliato è emblematica per via delle contraddizioni che mette in luce nella gestione di Roma capitale da parte del governo e della classe dirigente italiana. Se da un lato vi era la necessità di aiutare l'amministrazione della città nelle onerose spese per l'urbanizzazione di Roma dall'altro c'era la difficoltà di giustificare interventi di natura finanziaria collegati allo status "speciale" della capitale dato che tale principio

---

<sup>28</sup> Terreni costituiti dalle grandi ville, giardini e boschi che cingevano in una cintura di verde tutta la città

contrastava con la scelta dell'uniformità amministrativa che aveva caratterizzato l'intero processo di unificazione nazionale.

I primi anni post-unitari vedevano al governo dell'Italia la Destra storica che non era favorevole a qualsiasi trattamento speciale di Roma rispetto al resto del paese. Più di una volta l'amministrazione capitolina per sopperire al grave stato di indebitamento in cui versavano le casse comunali fece richiesta di aiuto al governo centrale. Sotto il sindaco Pietro Venturi<sup>29</sup> inizia anche una corrispondenza con Marco Minghetti, primo ministro del tempo. A Minghetti il sindaco Venturi chiedeva un sostegno da parte del governo per aiutare le indebitate casse comunali, Minghetti rispondeva: *“a vero dire il concetto che il governo debba intervenire in aiuto della città capitale a preferenza di ogni altra città del regno (aveva) qualche cosa a prima vista che contraddice(va) ai nostri abituali giudizi”*<sup>30</sup> non nasconde la sua contrarietà a qualsiasi norma a favore di un singolo territorio.

La questione finanziaria del Comune di Roma e la necessità di adattare la città al suo nuovo ruolo di capitale del Regno non erano solo questioni locali, ma argomenti di discussione politica a livello nazionale. L'idea di coinvolgere lo Stato centrale nelle questioni edilizie e finanziarie della città, sostenuta più volte da Quintino Sella ma costantemente respinta dai governi della destra storica, cominciò ad ottenere consenso alla vigilia della "rivoluzione parlamentare" del 1876.

Fu solo con il passaggio dalla destra storica alla sinistra storica che si concretizzò l'idea di uno *ius singulare* per Roma capitale. Fu Agostino Depretis, nel suo famoso discorso di Stradella, il primo ad affermare che: *“non esitava a dichiarare essere negli intendimenti del Ministero di aiutare il municipio di Roma nelle opere di ingrandimento e di sistemazione edilizia della capitale d'Italia”*.<sup>31</sup>

Due anni dopo, Benedetto Cairoli fece capire che l'approvazione di una legge speciale per Roma era ormai inevitabile: *“Fra le spese che io considero produttive, è quella imposta da un alto dovere: il sussidio a Roma. Promesso dai precedenti ministeri, è un impegno per noi, convinti che la Nazione deve col suo concorso attenuare il cumulo dei sacrifici che pesano sulla capitale. L'onere, non grave, sarà ripartito in diversi bilanci e applicato ai lavori più urgenti, che non possono essere classificati tra gli interessi locali, attrae l'attenzione dell'Italia*

---

<sup>29</sup> Il sindaco Pietro Venturi viene eletto nel 1875 e dura in carica fino al 1877

<sup>30</sup> Corrispondenza tra Venturi e Minghetti è citata da Caracciolo, op. cit., *Roma capitale*, p. 179

<sup>31</sup> Programma del ministro Depretis, Roma, Tip. Barbera, 1876, p. 12, citato anche dal libro di Caracciolo, *Roma capitale*, pg. 172

*quanto può dare impulso al decoro ed alla prosperità di Roma. L'Urbs che ha dominato il mondo non può risorgere nei limiti angusti di un municipio".*<sup>32</sup>

Cairoli non si limitò a mere dichiarazioni ma, in risposta a un memoriale inviato dal sindaco Ruspoli, avviò una trattativa prolungata con l'amministrazione capitolina. Tale trattativa culminò con la firma di una convenzione per il coinvolgimento dello Stato nella realizzazione delle opere pubbliche necessarie alla modernizzazione della città. La convenzione, sottoposta all'approvazione del Parlamento, suscitò un lungo dibattito che riaccese le rivalità regionali e le critiche all'accentramento. L'intervento di Sella, da sempre sostenitore dell'intervento statale nel rinnovamento della capitale, fu determinante. Pur essendo un ex ministro delle Finanze e ora deputato dell'opposizione, Sella diede il suo pieno sostegno al governo di Sinistra.

Nel suo ruolo di relatore alla Camera del disegno di legge, in un discorso celebre, Sella rispose alle critiche di coloro che, come l'onorevole Toscanelli, vedevano nella legge una sottrazione indebita di risorse alla collettività a vantaggio di Roma. Sella sottolineò che oltre la metà delle opere previste (edifici, ponti, strade, fognature) potevano essere considerate come opere governative, risultanti dalla presenza dello Stato nella città.

Il 12 maggio 1879, fu presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge che risultava dall'ampia trattativa tra l'amministrazione capitolina e il governo. Il presidente del Consiglio Agostino Depretis ribadì pubblicamente in Parlamento la necessità di includere fondi per Roma nel bilancio statale. Solo il 27 settembre 1880, il sindaco Augusto Armellini insieme al Consiglio comunale ebbero l'opportunità di adottare lo schema di convenzione riguardante tali opere pubbliche, richiedendo il coinvolgimento finanziario dello Stato per assicurare l'esecuzione delle opere di espansione edilizia più cruciali per la capitale del Regno. Nel novembre 1880, il presidente del Consiglio Benedetto Cairoli presentò alla Camera dei Deputati la proposta per affrontare la grave situazione finanziaria di Roma, che dopo un vivace dibattito portò alla tanto attesa legge speciale per Roma capitale. Con la legge 209/1881, suddivisa in 14 articoli, il Governo si impegnò a fornire al Comune 50 milioni di lire all'anno per 20 anni<sup>33</sup>, per attuare il Piano edilizio regolatore e di ampliamento della capitale del regno, oltre alla realizzazione di alcune importanti opere pubbliche. La caduta del governo impedì il completamento del disegno di legge, ma non arrestò il processo già avviato.

---

<sup>32</sup> Autori Vari, *Roma capitale: La città laica, la città religiosa (1870-1915)*, Libreria editrice Viella, Roma, p. 246

<sup>33</sup> Da destinare alla costruzione di edifici pubblici, quali il Policlinico ed il Palazzo di Giustizia, di caserme, di ponti sul Tevere, al completamento di via Nazionale ed alla demolizione del Ghetto.

Nel luglio 1883, con una seconda legge, lo Stato garantì un ulteriore prestito di 150 milioni destinato a finanziare le opere pubbliche. Gli effetti positivi della nuova legge furono così significativi che nel 1884, per la prima volta, il Comune riuscì a chiudere il bilancio in pareggio, nonostante avesse tardato ad usufruire del contributo governativo per i lavori di sua competenza e avesse anticipato diversi milioni per i lavori a carico del Governo. L'approvazione di queste leggi scatenò malcontento poiché si vedeva in questi strumenti una predilezione del governo a scapito del resto d'Italia (che sarà una costante nella nostra disamina su Roma capitale).

È fondamentale soffermarsi sul passaggio che modifica la forma giuridica adottata, passando da un disegno di legge governativo a una convenzione da recepire dal Parlamento. Con questa soluzione, si intendeva sottolineare da un lato che lo Stato non aveva l'intenzione di interferire nelle questioni di competenza dell'amministrazione comunale, poiché, secondo l'ordinamento vigente, il comune era l'ente responsabile della progettazione e realizzazione delle opere pubbliche nel suo territorio.

D'altro canto, si intendeva indicare che l'intervento dello Stato era giustificato solo per quanto riguardava gli uffici, i servizi statali o le opere pubbliche il cui impatto andava oltre l'interesse locale della città.

Di conseguenza, una condizione per l'assegnazione dei finanziamenti governativi diventava l'approvazione di un nuovo piano regolatore che identificasse le opere di pubblica utilità (come, ad esempio, le opere specificate con la sopracitata legge n. 209/1881).

Gli accordi stipulati in questi anni rispecchiavano l'idea della ripartizione delle competenze nei rapporti tra lo Stato centrale e il municipio di Roma. Di fatto, l'onere dell'intervento nel territorio urbano spettava esclusivamente al comune, mentre lo Stato si occupava di sostenere gli interventi da attuare considerando l'importanza pubblica delle opere che dovevano essere realizzate. Il sistema di convenzioni e la legge del 1883 vennero completamente stravolti dalle leggi crispine, che invece puntarono ad ampliare il ruolo dello Stato a scapito del potere che poteva esercitare il comune di Roma.

### 1.1.5 La questione di Roma capitale per Crispi

La svolta “crispina” prende avvio dopo la morte di Depretis nel luglio del 1887 quando prende il suo posto Francesco Crispi. Solo durante il periodo crispino si ristabilì un solido legame tra l'amministrazione capitolina e quella centrale. Prima ancora di assumere il potere, Crispi aveva espresso l'opinione che fosse compito principale del governo occuparsi della capitale. Rimase celebre il suo discorso del 1881, durante l'approvazione della legge sul contributo dello Stato alla realizzazione delle opere edilizie di Roma, in cui Crispi affronta il problema della natura giuridica della capitale, arrivando ad affermare che: “*la capitale non è un comune come un altro*”<sup>34</sup>. Con questa frase afferma la necessità che la capitale d'Italia debba essere dotata di uno *ius singulare* diverso da quello che invece erano dotate le altre città italiane. Verso chi criticava quest'idea Crispi rispondeva affermando che avendo avuto modo di viaggiare nei suoi anni precedenti aveva avuto la possibilità di visitare alcune delle più importanti capitali europee, e non perdeva occasione di paragonare gli sforzi fatti in particolare per Londra o Parigi dai rispettivi governi nazionali e l'impietoso confronto di quanto era stato fatto dal governo italiano nei confronti di Roma.

Una volta in carica, Crispi intervenne attivamente nella vita di Roma, cercando di cambiarne l'aspetto attraverso commissariamenti e imposizioni di condizioni. Crispi, per quanto nelle parole si fosse ispirato molto al modello di decentramento inglese, alla fine abbracciò il paradigma di forte accentramento che caratterizzava la Germania del Kaiser Guglielmo II e di Otto Von Bismarck. Nell'idea di Crispi il ruolo di Roma come capitale non era caratterizzato semplicemente da un generico riformismo, ma vi era un vero e proprio progetto riformatore per Roma e dei suoi rapporti con lo Stato.

Il capo del governo non esitò a esercitare un forte controllo sull'amministrazione capitolina, come dimostrato dalla destituzione del sindaco Leopoldo Torlonia nel 1887<sup>35</sup>, dall'intervento diretto nelle elezioni locali del 1889 e dalla nomina del commissario Camillo Finocchiaro Aprile l'anno seguente.

A partire dal 1890 Crispi iniziò il processo di formulazione di una proposta legislativa finalizzata a definire l'approccio che intendeva adottare riguardo alla questione dei rapporti tra lo Stato e la capitale. In questo contesto, cominciò a diffondersi in alcuni ambienti romani l'idea di istituire una sorta di "Prefettura del Tevere", seguendo il modello della *Préfecture de la Seine*

---

<sup>34</sup> Camera dei deputati, Atti parlamentari, Legislatura XIV, Discussioni, tornata del 10 marzo 1881

<sup>35</sup> Fu rimosso da F. Crispi per aver portato al cardinal vicario L. M. Parocchi gli auguri per il giubileo sacerdotale di papa Leone XIII

<sup>36</sup> che era stata istituita per Parigi. Utilizzando i media di allora, in particolare i giornali come il Messaggero o il Tempo, il dissesto delle finanze municipali e la bolla immobiliare che affliggevano Roma in quegli anni venivano citati come giustificazione per un intervento diretto del governo centrale sulle questioni relative a Roma. Crispi affermava che “*Nella città nella quale è la sede del governo, il governo ha diritti suoi propri imperocché dalla buona amministrazione, dalla sicurezza, dal benessere della capitale deriva il benessere di tutto il resto dello Stato*”<sup>37</sup>.

Si arriva così alla legge del 20 luglio 1890 n. 6980, che non andava ad istituire un ordinamento speciale vero e proprio, ma per la prima volta differenziava la gestione amministrativa della città di Roma dagli altri comuni d'Italia. La capitale e i lavori pubblici conseguenti al suo processo di modernizzazione e sviluppo diventavano prerogativa del governo regio, a tale scopo venne istituito un ufficio apposito per le opere governative ed edilizie per Roma presso il Ministero dei Lavori pubblici, mentre l'onere degli interventi statali ricadeva interamente sul bilancio dello Stato. Inoltre, il comune di Roma fu sollevato dal dover riscuotere il dazio governativo di consumo e le addizionali comunali, ricevendo in cambio un canone annuo di 14 milioni di lire. inoltre, veniva previsto l'estensione del contributo annuo di 2.5 milioni di lire della legge n.209 del 1881.

Con quest'atto si tentava di alleggerire il bilancio municipale di Roma ma, di fatto, non si risolse il nodo principale, ovvero la compenetrazione delle competenze tra Stato e comune, e anche se ci si provava, la legge non riuscì a risolvere nemmeno l'annoso problema dell'autonomia finanziaria del comune di Roma<sup>38</sup>.

Per coloro che temevano che l'effettivo riconoscimento di uno status privilegiato e speciale per Roma potesse portare ad un'eccessiva autonomia, la legge agiva in maniera opposta andando a rafforzare le prerogative statali e un maggiore controllo sul comune (soprattutto in ambito finanziario).

Il testo normativo della legge n. 6980 del 1890 attraverso i suoi 19 articoli riformula la gestione delle principali questioni riguardanti l'amministrazione della città, avocando tali responsabilità allo Stato. Questo supera lo schema precedente in cui il Parlamento interveniva solo per ratificare convenzioni tra il municipio e il governo.

---

<sup>36</sup> Era uno dei dipartimenti creati per suddividere il territorio francese. Non comprendeva solo Parigi ma anche anche i comuni della cosiddetta “periferia interna” per un totale di quasi 500 chilometri quadrati. Questo dipartimento venne abolito a partire dal 1968.

<sup>37</sup> F. Crispi, *Discorsi parlamentari*, Camera dei deputati, 1915, vol. II, p. 485

<sup>38</sup> Le fonti di entrata restano pressoché invariate mentre i debiti pregressi impediscono il risanamento effettivo delle casse comunali

Questo impianto dirigista da parte dello Stato avrà importanti implicazioni su Roma.

Ad esempio, è in questi anni che si decide di limitare al minimo gli insediamenti industriali e produttivi nella capitale, ed essendo ancora fresco il ricordo della Comune di Parigi non si voleva che la presenza di una folta massa di operai<sup>39</sup> potesse turbare la vita del centro politico del paese.

Di fatto il provvedimento del 1890 va a regolamentare direttamente gli aspetti dell'amministrazione capitolina *“la legge si presenta come mera espressione della volontà unilaterale dello Stato, che agisce senza essere vincolato dal rispetto della volontà del comune”*<sup>40</sup>.

La riforma del 1890 e la riforma della legge provinciale e comunale del 1888 si inseriscono in un contesto più ampio di concezioni differenti riguardo al rapporto tra il centro e la periferia, che hanno attraversato varie fasi sin dalla soluzione unitaria del 1865. Molti ritengono che la riforma, concepita all'interno di un quadro di pensiero centralista, abbia chiuso definitivamente le porte ad un filone di pensiero federalista. Questo perché, attraverso l'assegnazione di maggiori poteri e controllo allo Stato centrale sull'amministrazione comunale e provinciale, si è riaffermata la scelta centralista. In altre parole, le varie riforme di Crispi sono state interpretate come un passo verso un maggiore accentramento del potere decisionale nelle mani dello Stato, a discapito delle autonomie locali. Questa visione centralista è stata vista da alcuni come una rinuncia alla promozione di una maggiore autonomia e autogoverno a livello locale, che invece rappresentava un filone di pensiero presente sin dalle prime fasi dell'unità d'Italia.

Tornando al testo della legge n. 6980 del 1890 L'articolo 1 della legge stabiliva che il governo del Re avrebbe assunto la responsabilità dell'esecuzione e del completamento delle opere pubbliche previste già nella convenzione del 1880. L'articolo 2 specificava che sempre il governo del Re avrebbe eseguito, per conto dello Stato, i lavori necessari per la prosecuzione di via Cavour e via dello Statuto, oltre alla costruzione di due ponti sul Tevere<sup>41</sup>. Gli articoli successivi, a partire dal 3, affrontavano la questione dei costi, stabilendo che il finanziamento di tali lavori sarebbe stato a carico del bilancio dello Stato. Tuttavia, il governo avrebbe recuperato le spese attraverso la riscossione di dazi aggiuntivi sul consumo e altri dazi comunali, sostituendosi così all'amministrazione locale. Alla municipalità sarebbe stata lasciata

---

<sup>39</sup> Da lì a poco tempo sarebbe nato a Genova il Partito socialista italiano il 14 agosto 1892

<sup>40</sup> M. Caravale., *Le leggi speciali per Roma nell'Ottocento*, in M. De Nicolò, *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 150.

<sup>41</sup> Lavori che, come già preventivamente detto, sarebbe stati a carico del bilancio dello Stato e non più a carico del comune di Roma

solamente una parte delle entrate, espressamente indicate. Inoltre, vi erano disposizioni che affidavano la vigilanza e la direzione dei lavori a un apposito ufficio del Ministero dei Lavori Pubblici, al quale veniva anche attribuito il compito di presentare al Parlamento, in collaborazione con il Ministero dell'Interno, una relazione annuale sullo stato dei lavori previsti nel piano regolatore della città. Un aspetto significativo della legge era la disposizione finale che conferiva al governo del Re il potere di "*provvedere con appositi regolamenti da approvare con decreti reali a quanto potrà occorrere per l'esecuzione della presente legge*".

Questa disposizione, pur essendo superflua dal momento che l'attuazione di qualsiasi legge poteva avvenire tramite regolamenti, stava ad indicare che il governo si riservava anche il diritto di sostituirsi all'amministrazione municipale nell'istituzione di nuove imposte <sup>42</sup>.

Appariva quindi comprensibile l'opinione di quanti ritenevano che le riforme messe in campo dal governo Crispi, avessero, di fatto, delineato per il comune di Roma un sistema giuridico differente rispetto agli altri comuni italiani. Questo perché la legge riduceva la competenza del comune di Roma, e andava a trasferire allo Stato nel territorio della capitale funzioni e oneri che nei comuni ordinari non erano presenti.

La mole delle opere deliberate era tale da richiedere strutture straordinarie, con questo scopo venne creato con regio decreto n. 7250 del 26 ottobre 1890, l'ufficio per le opere governative ed edilizie di Roma, il cui regolamento venne approvato con successivo regio decreto il 4 gennaio 1891 n. 1. Da quel momento operarono a Roma, spesso andando a sovrapporsi e creando inconvenienti, il già citato Ufficio speciale del genio civile per le opere governative ed edilizie (gestito a livello centrale) e l'Ufficio tecnico comunale per il piano regolatore.

A causa dei problemi non risolti dalla legge del 1890, in particolare il problema delle competenze tra Stato e comune di Roma e del problema dell'autonomia finanziaria dello stesso, si torna ad utilizzare lo strumento della convenzione tra lo Stato e il Campidoglio.

Nel gennaio del 1892 venne stipulata una nuova convenzione tra il Regno d'Italia e il comune di Roma, tramutata poi nel giugno 1892 nella legge n.299, in cui veniva impegnata Cassa depositi e prestiti ad erogare un prestito per un importo equivalente al deficit del bilancio comunale <sup>43</sup> e di provvedere inoltre alla ristrutturazione dei crediti erogati precedentemente, il prestito era ammortizzato a 35 anni ad un tasso di interesse del 5%.

---

<sup>42</sup> Alla fine del secolo la popolazione residente nel comune di Roma era la più gravata da tasse e addizionali comunali, in misura anche superiore a città come Genova o Milano che potevano contare su economie più avanzate e sviluppate. La pressione della finanza locale era aumentata ad un tasso doppio rispetto alla media nazionale. Nel periodo tra il 1871 e il 1899 le imposte sarebbero aumentate del 385%.

<sup>43</sup> Cifra pari a 15 milioni di lire

Il ritorno allo schema già utilizzato della convenzione rappresenta la replica del tentativo da parte dello Stato di raggiungere il pareggio di bilancio comunale tramite lo strumento della concessione di prestiti (a condizioni più o meno vantaggiose). Con la convenzione del 1892 si andava a modificare l'ordinamento giuridico del Campidoglio. Ad esempio, si stabiliva che il governo avrebbe assunto la rappresentanza del comune di Roma nelle cause legali in corso e avrebbe potuto intervenire per l'esecuzione e la liquidazione delle opere per le quali venivano erogati fondi erariali. Successivamente, la legge n. 458 del 6 agosto 1893 seguì un approccio simile e stabilì unilateralmente le regole per la realizzazione delle opere pubbliche, riprendendo l'approccio "crispino" centralizzato della legislazione precedente.

I vari provvedimenti messi in atto nel corso degli ultimi anni del XIX secolo non andavano ad agire sui problemi alla radice, ma si preferiva mettere una sorta di tampone di volta in volta piuttosto che attuare riforme serie in questo senso.

L'efficacia della convenzione del 1892 viene anche vanificata a causa della progressiva rivalutazione della Lira nei confronti dell'oro, che andò ad aggravare ulteriormente l'onere degli interessi. Si dovette ricorrere nuovamente nel 1897 ad una ristrutturazione del debito sempre presso Cassa depositi e prestiti.

Il tema dell'autonomia finanziaria, nonché dell'esigenza di uno *ius singulare* per Roma non venne risolto con la fine del XIX e il problema di Roma rimarrà centrale per tutto il Novecento.

### 1.1.6 Giolitti, Nathan e la Belle Époque

Il 29 luglio del 1900 l'anarchico Gaetano Bresci spara e uccide il Re Umberto I, questo evento chiude simbolicamente l'Ottocento in Italia e apre il Novecento. Se gli ultimi anni del XIX secolo si erano chiusi tragicamente in Italia <sup>44</sup>, sembrava che il nuovo sovrano Vittorio Emanuele III, nonché il nuovo corso politico iniziato da Giolitti, volessero segnare un cambio di passo. L'Italia, beneficiando del clima di distensione dopo la crisi di fine secolo, sperimentò un periodo di intenso sviluppo industriale. Sebbene la penisola avesse attraversato la prima

---

<sup>44</sup> Gli ultimi anni dell'Ottocento videro un aumento considerevole del prezzo di alcuni alimenti, ciò provocò malcontento e scontri, il più tristemente noto fu le cannonate sulla folla a Milano nel 1898. Altri violenti scontri si registrarono a Roma, Firenze, Torino e in alcune zone del meridione.

rivoluzione industriale in modo limitato rispetto ad altre nazioni europee, ora si trovava di fronte alla sua prima vera industrializzazione.

Questo cambiamento non solo ebbe implicazioni economiche significative, ma influenzò profondamente anche le dinamiche sociali e politiche del Paese.

Il nuovo secolo si apre con migliori prospettive anche per la città di Roma, che si andava riprendendo dalla grave crisi del 1887 grazie anche alla fortissima spinta demografica.

Appena diventata capitale, Roma aveva una popolazione di circa 240.000 abitanti, ma già nel censimento del 1901 i residenti erano diventati 462.437, quasi il doppio in appena trent'anni.

La vecchia città di Roma stava effettivamente lasciando il passo alla nuova Roma.

Nel suo primo trentennio da capitale, pur restando notevolmente arretrata rispetto ad altre città sia italiane che europee, si era in gran parte distrutta quell'aurea di "*magnificenza mista a sfacelo*"<sup>45</sup> che Roma evocava dai viaggiatori durante il *Grand tour*. La capitale era sicuramente una città più moderna, ma si dimostrava incapace di fare i conti con quella crescita demografica così impetuosa, e che generava anno dopo anno costi sociali sempre più alti. Agli albori del nuovo secolo perdurano gravi problemi: l'igiene pubblica è sempre al collasso e sull'orlo di nuove epidemie. Vi è il problema del caroviveri, dell'accesso ristretto alla scuola e l'impossibilità per tantissimi di poter fare affidamento su un'abitazione degna di questo nome. Il problema dell'igiene affiorava di continuo nei mercati e soprattutto nelle prime baraccopoli abusive che cominciano a sorgere ai margini della città. Tubercolosi, colera e anche la malaria sono patologie che sono presenti all'ordine del giorno. Il problema del sovraffollamento e dell'inadeguatezza delle scuole invece faceva sì che gran parte dei nuovi immigrati in città non riuscisse ad avere accesso all'istruzione. Nel 1897 nella provincia di Roma il numero degli "obbligati mancanti" era pari al 37%, una percentuale che poneva la capitale d'Italia al di sotto della metà delle province italiane.

Nuove basi furono poste nel periodo giolittiano e tornò a sentirsi maggiormente il legame tra l'amministrazione capitolina e l'amministrazione centrale. Il legame era diverso da quello sotto Crispi, non più basato sull'autorità ma su una maggiore collaborazione. Sotto il periodo giolittiano si cominciano anche ad affrontare tutte le nuove dinamiche sociali e politiche che derivano dall'industrializzazione che stanno subendo sia Roma sia l'Italia. Anche se a Roma, come abbiamo visto precedentemente, non fù mai (volutamente) una città industriale è a partire da questo periodo che si vedono fiorire le prime industrie. L'ascesa di Giolitti al potere e le

---

<sup>45</sup> Frase di Johann Wolfgang von Goethe

condizioni economiche favorevoli potenzialmente avrebbero potuto rappresentare un'opportunità significativa di crescita industriale anche per Roma. Tant'è vero che nel primo dibattito parlamentare sotto la presidenza di Giolitti sul problema di Roma, tenutosi il 1° luglio 1904, venne proposto un ordine del giorno a firma dell'ex sindaco Torlonia per promuovere l'industrializzazione della città. Tuttavia, la leadership governativa sembrava non essere interessata ad affrontare questo tema e intervenire in tale direzione.

Il governo Giolitti segue la scia degli interventi *una tantum* piuttosto che una seria riforma organica di Roma capitale. Il primo ministro riconosce lo *status* differente della capitale con il provvedimento, che poi diverrà la legge n. 320 dell'8 luglio 1904 con il generico titolo "Provvedimenti per la città di Roma", in cui non vi era un'effettiva strategia organica e coerente ma sembravano piuttosto interventi focalizzati a gestire situazioni emergenziali, specialmente riguardanti l'edilizia e il risanamento finanziario. Nonostante fosse un'iniziativa dell'esecutivo centrale con alcuni elementi che sottolineavano il ruolo predominante del governo centrale nella gestione degli affari locali<sup>46</sup>, tuttavia, la norma conteneva una novità in materia di disposizioni che prevedevano la collaborazione tra il governo e le amministrazioni locali per la trasformazione dei mutui e soprattutto nell'introduzione di un sistema di tassazione delle aree fabbricabili, una novità fino ad allora sconosciuta.

Nasce inoltre l'istituto autonomo per le case popolari, che permette la costruzione di case per i meno abbienti e in questo modo viene strappata dall'iniziativa speculativa privata. A seguito della legge del 1904 viene redatto, nel 1909, il nuovo piano regolatore, che permette per la prima volta nella storia di Roma di mettersi al passo con la cultura urbanistica delle altre metropoli. Con questo nuovo piano regolatore "*i problemi della grande metropoli vengono impostati nella giusta scala e nei giusti rapporti*"<sup>47</sup>.

Il nuovo piano regolatore è frutto anche della rivoluzione avvenuta all'interno del Comune di Roma a partire dal 1907, in cui la tornata elettorale di quell'anno permette di eleggere in Campidoglio la coalizione del "blocco popolare" e fu così che dal 25 novembre 1907 viene nominato sindaco Ernesto Nathan.

L'amministrazione di Nathan rappresenta un punto di rottura importante per l'amministrazione della città, infatti, fino a quel momento a Roma avevano governato le forze cattolico-conservatrici poiché avevano sempre avuto la meglio nelle tornate elettorali. Grazie al

---

<sup>46</sup> Questo provvedimento rappresenta una sorta di ibrido tra la concezione crispina dei rapporti tra il governo centrale e la città di Roma e il nuovo corso che il governo Giolitti voleva dare nei rapporti tra lo Stato centrale e l'amministrazione della città

<sup>47</sup> I. Insolera, *Roma moderna*, p. 81.

progressivo allargamento della base elettorale e visto anche il corso della politica nazionale sotto Giolitti anche la città eterna viene investita dal vento di riforma portato dal movimento democratico.

Per la prima volta un “*ebreo massone, con l'appoggio dei rossi e guidato da sentimenti antireligiosi*”<sup>48</sup> ascendeva alla carica cittadina più importante.

Nei sei anni in cui fu sindaco, nonostante le numerose voci contrarie, la città conobbe importanti cambiamenti. Come dichiarato una settimana dopo la sua elezione, il suo programma verteva sulle problematiche di fondo che attanagliavano la capitale: in particolare l'istruzione pubblica, la sanità pubblica e le condizioni sanitarie, l'edilizia pubblica e la necessità di potenziare i servizi pubblici.

Si arrivò ad investire ingenti somme del bilancio comunale al raggiungimento di questi scopi. Sotto Nathan aumentarono il numero di scuole costruite sia a Roma sia nell'agro romano<sup>49</sup>, e ciò permise anche un aumento del numero degli studenti nelle scuole romane. Per quanto riguardava l'edilizia pubblica venne fondato il sopracitato Istituto autonomo per le case popolari, che aveva il compito di garantire a chi non poteva permetterselo una dimora degna di questo nome. Siffatto intervento, insieme al rinnovato piano urbanistico del 1909, permisero la costruzione di molti edifici di edilizia concordata e di edilizia popolare.

Per quanto riguarda invece le condizioni igieniche la migliore programmazione urbanistica (strade più ampie, maggiore verde e ambienti abitativi più salubri) permisero di abbassare anche l'incidenza di molte patologie che avevano attanagliato la città negli anni precedenti. Infine per il miglioramento dei servizi pubblici, per sottrarre alcuni servizi al monopolio privato, vennero fondate le prime società municipalizzate, nel 1911 sorse l'ATAC Azienda Tram Autobus Comunali e nel 1912 l'ACEA Azienda Comunale Elettricità Acque.

L'apice della stagione di Nathan fu raggiunto nel 1911, quando il sindaco inaugurò le celebrazioni per il cinquantenario Anniversario dell'Unità d'Italia con una solenne seduta al Campidoglio accompagnata dall'apertura dell'Esposizione Internazionale di Belle Arti che celebrava i progressi compiuti dall'Italia liberale.

Per Roma, il 1911, rappresenta l'anno in cui furono inaugurati tutta una serie di opere e interventi che dovevano suggellare il nuovo ruolo di Roma come capitale; la Galleria Nazionale d'arte moderna a Valle Giulia, il contestato palazzo di giustizia (che diventerà noto col nome

---

<sup>48</sup> Le reazioni ostili di Papa Pio X alla sua elezione da parte della stampa vicina al Vaticano in *La Civiltà Cattolica*, p 73 e seguenti

<sup>49</sup> L'agro romano viveva in spaventose condizioni di arretratezza, con Nathan le scuole passarono da 27 a 43.

di “Palazzaccio” per via dei numerosi scandali che si susseguirono durante la sua costruzione) e infine il controverso monumento a Vittorio Emanuele II <sup>50</sup>.

Sempre nel 1911 ci fu anche l’ultimo tentativo da parte del governo Giolitti di andare a modificare lo *status* della città eterna.

Il 1° giugno, il governo e il comune sottoscrissero una convenzione che sarebbe stata successivamente ratificata dalla legge n. 755 del 15 luglio 1911. Ancora una volta, questo provvedimento era principalmente di natura finanziaria, mirato a risanare i debiti e le spese in sospeso che ancora gravavano sul bilancio capitolino.

A differenza delle due precedenti leggi, quella del 1911 presentava una novità significativa per quanto riguarda i controlli. Infatti, si prevedeva l'integrazione della giunta provinciale amministrativa, responsabile della supervisione degli atti del comune di Roma, con due alti funzionari del Ministero del Tesoro e dei Lavori Pubblici. Nonostante la legislazione comune agli altri enti locali fosse ancora in vigore anche per Roma, questa misura introduceva effettivamente una gestione speciale dei rapporti tra lo Stato e la capitale, soprattutto per quanto riguardava i controlli, inclinandosi verso una maggiore centralizzazione. Inoltre, Giolitti stesso si era mostrato favorevole in più occasioni a una soluzione speciale per l'amministrazione capitolina, che richiamava l'approccio centralista influenzato direttamente dal potere centrale, simile all'impostazione di Crispi.

A tenere vivo il dibattito su un eventuale *status* alternativo di Roma capitale, ci pensarono un *pamphlet* anonimo del 1911 che aveva come titolo “*Il problema di Roma e della prefettura del Tevere*” che sosteneva la necessità di copiare la struttura amministrativa presente nella prefettura della Senna di Parigi, in quanto era l’unica soluzione possibile per andare effettivamente a risolvere le varie criticità presenti a Roma. Mentre a partire dal 1912 venne pubblicato uno studio di Luigi Ferraris intitolato “*La capitale e il suo ordinamento*” nel quale l’autore sosteneva l'argomentazione a favore della specificità di Roma come capitale in quanto “*la capitale non è solo un nucleo amministrativo, ma è costituita da un raggruppamento di nuclei amministrativi che fanno perdere ad essa ogni carattere meramente municipale per assumerne uno suo proprio*” <sup>51</sup>. Anche lui dedica un’intera parte dell’opera ad una disamina della situazione giuridica scelta per Parigi e la paragona alla situazione del momento a Roma.

---

<sup>50</sup> “Anche il Vittoriano fu segnato da molteplici scandali, era in cantiere da quasi 30 anni (...)per costruirlo si dovettero fare delle enormi demolizioni e i costi preventivati furono superati molteplici volte. (...) A causa della sua mole enorme e del biancore dei materiali utilizzati, il monumento non si è mai integrato nel panorama di Roma”. Da Insolera, *Roma moderna*, p. 83

<sup>51</sup> L. Ferraris, *La capitale e il suo ordinamento*, Bocca, Torino, 1912.

In entrambi emerge come vari studiosi punti ad una soluzione accentratrice, in un regime in cui prevalesse l'autorità dello Stato a dispetto dell'autorità comunale.

Le urgenze di Roma continuano a premere in modo costante, senza attenuarsi neanche durante il periodo della guerra 1915-1918. Anzi, presentano nuovi e più gravi aspetti che vengono dettagliati nel 1917 dall'Amministrazione Colonna attraverso una serie di proposte destinate all'attenzione della Commissione Reale, nominata nel marzo 1918 con lo scopo di suggerire misure volte a garantire il risollevarlo economico, industriale e commerciale di Roma e il riorientamento finanziario del suo bilancio comunale. La Commissione avvia un'intensa fase di studio, suddividendolo in sei sottocommissioni. Sotto l'amministrazione del sindaco Adolfo Apolloni si forma una nuova commissione mista. Tuttavia, i risultati delle sue indagini, trasmessi al Governo, non producono effetti tangibili nella pratica.

Durante e soprattutto dopo la guerra, si diffonde sempre più l'idea di una partecipazione regolare e permanente dello Stato nei costi della capitale. Fino a quel momento, tutti i provvedimenti avevano riguardato contributi, finanziamenti agevolati o altre forme di sostegno finanziario dello Stato per scopi specifici, come la costruzione di opere pubbliche o infrastrutture, finanziamenti per i piani regolatori urbani, o provvedimenti fiscali. Tuttavia, l'idea di un sostegno finanziario diretto del Tesoro alle spese della Capitale in cambio del suo ruolo fondamentale nel funzionamento dello Stato non era mai stata realmente considerata. La commissione mista incaricata affronta questo tema e ne trae un principio fondamentale, sostenuto dall'esperienza di tutti gli Stati moderni: *lo Stato deve concorrere alle spese della propria capitale. Ed il titolo giuridico sul quale si fonda tale concorso è nella funzione stessa che la capitale compie nell'ordinamento dello Stato*<sup>52</sup>. Tuttavia, nonostante gli sforzi della commissione mista, non si raggiungono conclusioni concrete. È solo nel 1921, con l'amministrazione Valli, che si promuove un'azione più decisa e organica.

Grazie a ciò, il "problema di Roma" viene presentato in modo più completo alle autorità centrali e all'opinione pubblica. Non si tratta più solo di fornire assistenza finanziaria, ma di delineare i termini per una prima riforma istituzionale del Comune di Roma.

---

<sup>52</sup> Donnini, Ambrogio, et al. *Relazione Commissione Speciale*. Tipografia del Senato, 20 Dic. 1955, p. Atti parlamentari, [www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf](http://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf) . p. 6. Accessed 18 Apr. 2024.

La caratteristica comune dei vari interventi nel primo trentennio di Roma come capitale, furono i vari tentativi di riforma organica che non trovarono mai un vero compimento. Molteplici furono i tentativi di riformare lo status della capitale e di puntare verso uno *ius singulare*. Prima sotto Depretis, poi con Crispi e infine con Giolitti si tentò più e più volte di riformare lo *status* della capitale senza portare effettivamente a compimento una riforma organica che permettesse di risolvere i problemi cronici della città di Roma.

Gli ultimi anni prima dell'avvento del fascismo furono completamente stravolti dallo scoppio della Grande Guerra che assorbì completamente tutte le energie, le risorse e le attenzioni dello Stato e dell'opinione pubblica. I primi anni dopo il Primo conflitto mondiale furono segnati dagli anni difficili del biennio rosso e dagli scontri politici che dopo l'estensione del suffragio, che a partire dal 1912 diventa suffragio universale maschile, sconvolge la classe dirigente liberale non rendendola più in grado di controllare la situazione nel paese.

La tragica serie di errori compiuti nei primi anni '20 aprirà le porte a partire dal 28 ottobre 1922 alla presa del potere del movimento fascista di Benito Mussolini, che segnerà un nuovo capitolo nel rapporto tra la città di Roma e lo Stato.

## 1.2 Il fascismo e Roma

Una volta preso il potere da parte del fascismo e del suo leader Benito Mussolini, per Roma, almeno nei primi anni, non ci furono particolari sconvolgimenti. Essendo la capitale anche la sede della monarchia e della Santa Sede, si vollero evitare sconvolgimenti troppo netti per quanto riguardava l'assetto e lo *status* della capitale.

Difatti per i primi anni dopo il 1922 la città continuò ad essere amministrata da giunte di area conservatrice e con lo stesso rango e ordinamento che caratterizzava gli altri municipi d'Italia. Questi primi anni di calma apparente non devono però trarre in inganno, Mussolini fin da subito non nascose di avere grandi piani per la città.

La "marcia su Roma" divenne un elemento cruciale nell'ideologia fascista. Oltre a simboleggiare la conquista della capitale da parte delle nuove forze rivoluzionarie, in contrasto con il logoro Stato liberale che aveva eroso il suo prestigio, essa fu interpretata come il ritorno ideale dei legittimi eredi spirituali della grandezza e dello splendore dell'antica Roma imperiale.

Nella visione di un ampio progetto di consolidamento del potere e di glorificazione del regime fascista, la metamorfosi di Roma - sia dal punto di vista delle sue strutture monumentali e architettoniche, sia sul fronte legislativo - era guidata da un chiaro obiettivo: fare della Città Eterna il simbolo della rinascita che il fascismo avrebbe portato all'Italia. Mussolini voleva far dimenticare l'”*Italiotta*”<sup>53</sup> liberale per portare finalmente il paese nel novero delle grandi potenze. Roma era al centro di questo progetto in quanto capitale e soprattutto per la sua vocazione “imperiale” che si collegava con l’idea fascista di far tornare l’Italia ai fasti e alla gloria dell’Impero Romano. Nella visione del Duce, Roma avrebbe dovuto rappresentare un “*faro di luce per tutte le genti*”. “*Roma è il nostro punto di partenza e di riferimento; è il nostro simbolo e il nostro mito*”<sup>54</sup>, aveva affermato Mussolini fin dal 1922.

A simboleggiare l’importanza che la città eterna aveva per la simbologia fascista la data del 21 aprile ovvero “il natale di Roma” divenne anche una festa nazionale a partire dal 1924.

Altro discorso rimasto celebre, fu il discorso pronunciato dal Duce nel Natale di Roma il 21 aprile 1924 in cui Mussolini delineava le linee da seguire nel procedere al ridisegno della città: “*Ecco che il Fascismo si trova di fronte al problema della Capitale. I problemi di Roma, la Roma di questo XX secolo, mi piace dividerli in due categorie: i problemi della necessità e i problemi della grandezza. Non si possono affrontare questi ultimi, se i primi non siano stati risolti. I problemi della necessità sgorgano dallo sviluppo di Roma e si racchiudono in questo binomio: case e comunicazioni. I problemi della grandezza sono d'altra specie: bisogna liberare dalle deturpazioni mediocri tutta la Roma antica, ma accanto all'antica e alla medioevale, bisogna creare la monumentale Roma del XX secolo. Roma non può, non deve essere soltanto una città moderna, nel senso ormai banale della parola; dev'essere una città degna della sua gloria e questa gloria deve rinnovare incessantemente per tramandarla, come retaggio dell'età fascista, alle generazioni che verranno (...) Basti il dirvi che il problema di Roma sarà affrontato e risolto. Già la visione di questa Roma futura sorride al mio spirito. Vive già come una certezza*”<sup>55</sup>.

Mussolini forte di questa visione aveva ben chiaro come raggiungere i suoi scopi, doveva dotare la capitale di uno *ius singulare*, in modo tale da raggiungere il suo obiettivo: “*Roma, nella sua funzione politica in Italia, ha un’importanza ben superiore a quella che le altre*

---

<sup>53</sup> L’epiteto “Italiotta” nasce nei mesi che precedono l’ingresso italiano nel primo conflitto mondiale, quando i nazionalisti si riferivano alla classe dirigente liberale e a Giolitti colpevoli di aver reso l’Italia lo zimbello d’Europa.

<sup>54</sup> Da V. Vidotto, *Roma contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 180.

<sup>55</sup> “Benito Mussolini - Discorsi Scritti E Articoli.” *W*[www.adamoli.org](http://www.adamoli.org), [www.adamoli.org/benito-mussolini/pag0246-02.htm](http://www.adamoli.org/benito-mussolini/pag0246-02.htm). Accessed 10 Apr. 2024.

*capitali hanno negli altri Stati. È un organo essenziale dello Stato e la sua amministrazione deve essere considerata né più né meno che un ministero*”<sup>56</sup>. Il Governatorato venne istituito il 28 ottobre 1925 (data simbolica a tre anni dalla marcia su Roma), ma di fatto la sua genesi può esser fatta risalire negli anni precedenti. Il regio decreto n. 1949, che ha richiesto due anni di preparazione, era fortemente sostenuto da Mussolini, il quale nutriva l'idea di trasformare la capitale in un elemento centrale dell'ideologia fascista, affinché simboleggiasse, attraverso l'evocazione del mito della Roma imperiale, la rinascita e la potenza dell'intera Nazione. Per arrivare alla soluzione proposta del governatorato venne istituito e incaricato un apposito “Gruppo di competenza per le pubbliche amministrazioni”. L’ istituzione dei “gruppi di competenza” caratterizzava la prima impostazione fascista, ovvero quando l’intento del regime era quello di razionalizzare e riordinare il sistema amministrativo italiano: “Preparare concrete proposte intorno al riordinamento di tutti i servizi comunali, nell’intento di unificare e ridurre il funzionamento di essi, sopprimere organi, istituti e funzioni non strettamente necessari (...) avendo presente la necessità di studiare le più profonde riforme”<sup>57</sup>.

Il 9 marzo 1923, il comitato consultivo e di studio del Partito Fascista diede il via libera alla “Relazione sull'organizzazione amministrativa di Roma capitale”. A capo della relazione era stato posto Luigi Ferraris, lo stesso che nel 1912 aveva redatto “La capitale e il suo ordinamento” opera già citata precedentemente.

La relazione conclusiva evidenziava la necessità di una riforma organica nuova per Roma capitale, una riforma che era interesse sia della comune di Roma sia interesse dello Stato. Lo studio fatto nella relazione non può essere bollato esclusivamente come opera di propaganda a favore del regime, gli intellettuali e gli studiosi che vi presero parte erano in gran parte coinvolti nell’argomento ben prima dell’avvento del fascismo (come dimostra lo stesso Ferraris). La relazione era accompagnata da studi approfonditi sulla geografia della città, sulla sua estensione, sulla popolazione effettivamente residente e quella dimorante. Nella sezione introduttiva vi era anche una parte che faceva riferimento alla storia del diritto nella città di Roma e al diritto comparato nei confronti di altri casi all’estero. Mentre nella sezione conclusiva era presente una disamina delle problematiche presenti nella città, che aveva intenzione di svolgere un lavoro il più obiettivo possibile, senza essere influenzato da posizioni politiche predefinite. La relazione concludeva con il suggerimento affinché i servizi della capitale

---

<sup>56</sup> Da V. Vidotto, Roma contemporanea, p. 181.

<sup>57</sup> P. S. Pascone, L'immagine di Roma. Le carte dell'Ufficio del cerimoniale e dei servizi della propaganda e dell'Ufficio studi del Governatorato di Roma. Gangemi editore, Roma, 2021, p. 46

dovrebbero essere gestiti da tecnici con competenze specifiche e indipendenti dagli organi politici, al fine di migliorare l'efficienza amministrativa della città.

### 1.2.1 Verso il Governatorato

Nel marzo del 1923, poco mesi dopo la marcia su Roma, il nuovo governo sciolse il consiglio comunale di Roma, approfittando di una delle frequenti crisi interne all'assemblea capitolina. Filippo Cremonesi, già sindaco dal giugno precedente, fu contemporaneamente nominato regio commissario per l'amministrazione provvisoria del Comune, con i poteri dell'intero consiglio<sup>58</sup>. Il Duce, per giustificare la proposta di scioglimento, additò il problema ai problemi che avevano impedito lo sviluppo di Roma nei decenni precedenti, in particolare quelli finanziari. L'esercizio provvisorio del comune durò due anni, fino al 1925. A partire dal 1925 con, il sopra citato, regio decreto-legge n. 1949 del 28 ottobre 1925<sup>59</sup> si giunge alla definizione di un nuovo organo che sarebbe andato ad incorporare l'ente amministrativo romano.

La città di Roma, come nell'impianto previsto da Mussolini, sarebbe stata organizzata al pari di un ministero. Con la riforma del governatorato gli organi elettivi persero definitivamente le loro prerogative; le responsabilità precedentemente attribuite al sindaco, al consiglio comunale e alla giunta municipale furono trasferite al nuovo organo centrale, il governatore, supportato da due vice-governatori, dieci rettori, ottanta consultori e la nuova carica del Magistrato di Roma. Il Governatore giura nelle mani del Ministro dell'Interno, difatti, la legge stabiliva che il governatore dovesse essere nominato tramite decreto regio come funzionario dello Stato, appartenente al Ministero dell'Interno, e diventava così una diretta emanazione del governo e poco dopo del partito nazionale fascista (PNF) stesso.<sup>60</sup>

La legge del 28 ottobre 1925, n. 1949, configura l'amministrazione della città in modo particolare, rimuovendola dalla supervisione dell'autorità governativa provinciale e ponendola sotto il controllo del Ministero dell'Interno solo per le questioni di maggiore importanza. Il Governatore, il Vicegovernatore e il Segretario generale del Governatorato vengono nominati

---

<sup>58</sup> Regio decreto n. 591 del 2 marzo 1923. La norma, che nasce con carattere temporaneo, fu prorogata con due diverse proroghe fino all'istituzione del Governatorato.

<sup>59</sup> Regio decreto-legge n. 1949 del 28 ottobre 1925

<sup>60</sup> Mussolini detenne l'interim del Ministero dell'interno dal 1922 al 1943 (tranne una breve parentesi tra il 1924 e 1926).

con decreto reale su proposta del Ministro dell'Interno, con deliberazione del Consiglio dei ministri. Il Governatore presta giuramento nelle mani del Ministro dell'Interno. Inoltre, il Governatore, il Vicegovernatore e il Segretario generale sono inseriti rispettivamente al secondo grado e al quarto grado del gruppo A dell'Amministrazione dell'Interno. In effetti, la soluzione proposta dal fascismo in quel primo decreto, opportunamente datato in coincidenza con l'anniversario della Marcia su Roma, rappresentava un approccio del tutto innovativo per la gestione della Capitale.

Dall'analisi delle disposizioni del provvedimento emerge chiaramente che il Governatorato di Roma era considerato una persona giuridica con la propria amministrazione, incaricata di tutelarne gli interessi. Tuttavia, va considerato che il Governatorato non operava in modo separato dalla provincia di Roma, poiché il suo territorio, corrispondente a quello del comune di Roma, faceva parte integralmente della provincia stessa. Il debutto del nuovo ente avvenne con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 270 del 20 novembre 1925. Il primo Governatore, Filippo Cremonesi, precedentemente sindaco e commissario straordinario del comune di Roma, entrò effettivamente in carica il 31 dicembre. L'insediamento si svolse con una solenne cerimonia nella Sala degli Orazi e Curiazi, alla presenza di Mussolini.

A partire dalla sua entrata in vigore il decreto-legge del 1925 ebbe vita breve, o quanto non ebbe mai la possibilità di dispiegare i suoi effetti nella sua forma originale.

La sua struttura troppo intricata e alcuni passaggi complessi non rispondevano al concetto fascista di rapidità e decisione.

Di conseguenza, subì presto significative modifiche, anche sotto diversi aspetti. Già dopo pochi mesi, un decreto-legge intervenne sulle disposizioni relative alla Consulta, posticipandone l'insediamento. Il congelamento dell'assemblea fornì il pretesto, alla fine del 1926, per conferire al solo governatore tutti i poteri per l'amministrazione del Governatorato. Il governo optò per la parziale sospensione del decreto del 1925.

Con il decreto regio del 9 dicembre 1926, n. 2055, furono centralizzati nel solo Governatore tutti i poteri e le funzioni inizialmente distribuiti tra il Governatore, i due vice-governatori, i Rettori e il Magistrato.

La tappa successiva è del 1928, dove con il decreto-legge n. 2702 del 6 dicembre 1928 si giunge a una revisione definitiva del quadro stabilito dalla legge istitutiva. La nuova normativa conferiva pieni poteri al governatore, ridefinendo ruolo e numero di tutti gli attori e organi previsti nel 1925. Non erano più presenti i rettori, i quali furono aboliti insieme alla loro

funzione di supporto, la figura del vicegovernatore era ridotta ad uno, e non vi era più traccia dell'istituto del Magistrato.

Il ruolo del vicegovernatore veniva ridotto a coadiuvare il governatore e di farne le veci in caso di sua assenza. Anche la Consulta veniva ridotta passando da 80 membri a 12 che continuavano ad essere selezionati tramite un decreto reale. Nella relazione al nuovo disegno di legge, la giustificazione si basava sul carattere particolare della municipalità di Roma, suggerendo che fosse preferibile che il governo fascista nominasse direttamente i membri della consulta e che spettasse al governo investirli dei loro poteri. La Consulta divenne così un organo puramente consultivo, privo di qualsiasi legame con il territorio amministrato dal Governatorato.

### 1.2.2 Le particolarità del nuovo ente

Il Governatorato assume il controllo dell'amministrazione della Capitale, includendo tra i suoi compiti alcune funzioni precedentemente gestite dallo Stato o dalla Provincia di Roma. In cambio, lo Stato si impegna a sostenere finanziariamente l'amministrazione romana con due tipi di contributi. Il primo contributo è destinato a coprire le spese per la rappresentanza, l'esecuzione di opere pubbliche, l'attuazione del Piano regolatore, il miglioramento della viabilità e il mantenimento del patrimonio artistico e monumentale. Il secondo contributo è finalizzato all'organizzazione e al miglioramento dei servizi pubblici nell'agro romano.

La natura giuridica del nuovo ente finiva così per essere un *unicum* nel panorama della legislazione del diritto degli enti locali in Italia.

Partendo dal nuovo vertice dell'amministrazione capitolina; il governatore poteva essere considerato a tutti gli effetti un funzionario di alto rango del Ministero degli Interni, ma non poteva essere considerato come una figura tecnica o amministrativa essendo un ruolo di carattere politico.

Questo *ius singulare* che caratterizzava la nuova amministrazione di Roma scatenò un grande e acceso dibattito tra i giuristi dell'epoca sulla natura del nuovo ente creato dal fascismo, presentando al suo interno caratteristiche del tutto peculiari di non facile definizione. Anche quando il governatorato venne incluso nel nuovo Testo unico in materia di enti locali del 1934

(ebbe un intero capitolo dedicato)<sup>61</sup>, la sua natura non si configurava esclusivamente come un ente territoriale autarchico o un organo dell'amministrazione statale. Sembrava invece possedere le caratteristiche degli enti pubblici ausiliari dello Stato, che il fascismo stava iniziando a utilizzare per gerarchizzare la vita pubblica.

Va sottolineata anche la mancanza del diritto di iniziativa della nuova entità, che si traduce nella capacità di autogovernarsi. Il concetto di autoamministrazione strideva fortemente con le caratteristiche di forte controllo statale esercitate dal governo sul governatorato.

Altra particolarità riscontrata era la distinzione esistente tra l'ente del Governatorato e gli altri enti territoriali. Distinzione che non risiedeva tanto nel fatto che a capo del Governatorato vi fosse un alto funzionario dello Stato, ma piuttosto nell'assenza totale di controlli, sia di legittimità che di merito, sulle azioni di tale funzionario.

Tutto ciò fu fatto con il fine ultimo di garantire che l'azione del governatore fosse il più rapida e libera possibile. Si era inoltre stabilita l'immediata esecutività dei provvedimenti adottati da lui, ciò permetteva che le decisioni del governatore sfuggissero a numerosi controlli, accelerandone così la capacità di agire. Il Governatore non può essere chiamato a rispondere delle sue funzioni se non dalla superiore autorità governativa, né può essere soggetto a procedimento per nessun atto del suo ufficio senza autorizzazione reale, eccezion fatta per il caso di accuse di reati elettorali.

Il nuovo organismo era una diretta creazione del governo e andò a costituire lo strumento principale attraverso cui si attuò il processo di "fascistizzazione" dello Stato nella capitale.

L'ulteriore scelta di far scomparire la figura del magistrato di Roma e la consulta non fecero altro che aggravare la mancanza di un potere che potesse controbilanciare o limitare il potere del governatore. La nuova disposizione finì invece per centralizzare l'intero potere nelle mani del governatore, il quale era intimamente legato al favore del capo del governo.

Il capo dell'amministrazione divenne quindi un organo chiaramente politico, mentre le responsabilità amministrative erano affidate agli uffici, in particolare al segretario generale. Il governatore emerse come un funzionario di governo piuttosto che come il vertice dell'amministrazione.

Il Governatorato, come emblema della *longa manus* del potere statale su un potere municipale, precedette, seppur con le dovute differenze, l'istituzione del podestà che fu introdotta successivamente. La carica del podestà avrebbe riunito a sé i poteri del sindaco, della giunta e del consiglio, aveva un mandato quinquennale e poteva essere revocato in qualsiasi momento.

---

<sup>61</sup> Regio decreto n. 383 del 3 marzo 1934, titolo VIII, artt. 344-402.

Lo scioglimento dei consigli comunali e la successiva istituzione di un'amministrazione particolare per Roma, fortemente controllata dallo Stato, avrebbe anticipato il destino a cui faranno seguito anche gran parte dei principali centri urbani italiani: Di lì a pochi anni subirono la stessa sorte il Torino a partire dal 1923, nel 1924 Venezia, Genova, Palermo e nel 1926 Milano. Vale la pena sottolineare il caso di Napoli. La città ottenne un suo ordinamento particolare già nel 1925 con il regio decreto-legge del 15 agosto n.1636 <sup>62</sup>. Al fine di migliorare le condizioni economiche e sociali della città e provvedere al suo "risanamento" venne istituito un Alto commissariato <sup>63</sup>.

### 1.2.3 Nuove disposizioni territoriali

Il Fascismo prima, l'istituzione del Governatorato poi, hanno influito pesantemente anche sull'organizzazione territoriale. Come già trattato precedentemente, l'attuale Lazio, a partire dal 1870, con le sue 5 province (Roma, Civitavecchia, Viterbo, Velletri, Frosinone) era stato fatto confluire interamente sotto la provincia di Roma. La motivazione principale dietro l'accentramento del Lazio sotto un'unica provincia era principalmente pratica: facilitare il controllo territoriale della regione da un'unica sede. Mancavano all'appello Rieti e la Sabina che rientravano sotto la provincia di Perugia, e alcuni comuni del Lazio meridionale (come Gaeta e Sora) che facevano parte della provincia di Caserta e che erano già entrati a far parte dell'Italia a partire dal 1861.

A differenza di Roma che si era sempre distinta nel corso della sua storia, tant'è che si può parlare di "romanità" intesa come un insieme di tradizioni di usi e di costumi comuni a coloro che abitano in città, lo stesso non può dirsi della regione che poi sarebbe diventata l'attuale Lazio. La creazione del Lazio è una delle costruzioni più artificiali che troviamo all'interno delle regioni che caratterizzano l'Italia, nata per mano di qualcuno piuttosto che da un effettivo processo di omogeneità socio-culturale. Il Lazio, senza una sua identità ben definita, sembra portare con sé fin dall'inizio il suo "*peccato originale*" <sup>64</sup> ovvero quello di ospitare al suo interno

---

<sup>62</sup> Regio decreto n.1636 poi modificato con il r.d. n.1552 del 7 giugno 1928 che ne integrò la composizione

<sup>63</sup> Analogamente al governatorato, l'Alto commissariato era sotto il diretto controllo del Ministero degli interni e godeva di un'autonomia da vari controlli. Avrebbe mantenuto la sua esistenza fino al 1936.

<sup>64</sup> La definizione è in L. Musci, Il Lazio contemporaneo: regione definita, regione indefinibile, in Atlante storico-politico del Lazio, Roma, 1996, p. 127.

l'ingombrante presenza di Roma. E non si può fare a meno di affrontare il tema di Roma e delle zone che le gravitano attorno

Quando a partire dal 1923 si comincia a modificare il territorio che circonda la capitale. Il primo intervento è del 4 marzo 1923 con il regio decreto n. 545 con il quale si va staccare Rieti e il suo circondario, più la Sabina dalla provincia di Perugia<sup>65</sup>. Il motivo del distacco venne addotto sia alla troppa estensione della provincia di Perugia, vissuta dai reatini come troppo distante, sia per ragioni: “*storiche, affinità etniche, condizioni topografiche e necessità di traffici e commerci*”<sup>66</sup>.

Nel 1926, in una revisione generale di alcuni circondari a livello nazionale, il regio decreto del 21 ottobre 1926 n. 1890, aboliva il circondario di Velletri, perché giudicato sia troppo vicino alla capitale geograficamente, sia ormai legato intrinsecamente con essa.

Avendo Velletri ormai interessi troppo comuni con quelli di Roma, si decise che passasse sotto il controllo della capitale.

Durante il Consiglio dei ministri del 6 dicembre dello stesso anno, si procede ad un riordino generale delle province italiane, in cui viene cancellata la provincia di Caserta (Terra del Lavoro)<sup>67</sup> staccando quindi dalla Campania alcuni comuni del Lazio meridionale. Inoltre, si provvede, con il regio decreto n. 1 del 2 gennaio 1927, ad elevare allo *status* di provincia le città di Viterbo, Rieti e Frosinone.

Nel frattempo, Civitavecchia viene staccata da Viterbo e viene annessa a Roma, così da garantire alla città un porto sul Tirreno. Mentre alla provincia di Frosinone venivano aggiunti i territori di Sora e Gaeta, prima appartenenti alla Campania.

Con queste modifiche il Lazio assume le connotazioni e le delimitazioni geografiche che conosciamo ancora oggi. L'unico cambiamento ulteriore avverrà con la creazione della provincia di Latina (l'ex provincia di Littoria, sotto il fascismo) che sarà creata a danno dei territori nel frusinate.

La *ratio* dietro l'intervento di creare nuove province intorno a Roma aveva come fine quello di rallentare l'afflusso di nuovi cittadini verso la capitale e creare così nuovi centri economici e di potere che potessero drenare parte di questo flusso migratorio verso la capitale.

---

<sup>65</sup> La provincia di Perugia, che prima era identificata con la “provincia dell'Umbria” fu una delle più riformate sotto il fascismo, prima con la perdita di Rieti e della Sabina nel 1923, e poi con il distacco e la creazione della provincia di Terni nel 1927.

<sup>66</sup> Relazione al regio decreto del 4 marzo 1923, n. 545

<sup>67</sup> La provincia della Terra di Lavoro comprendeva territori dell'attuale Lazio meridionale, Campania e Molise

Va sottolineato che gli anni del fascismo per Roma rappresentano gli anni di maggiore incremento demografico. Se pensiamo che nel decennio che va dal 1921 (ultimo anno prefascista) al 1931, la popolazione passa da circa 660.000 abitanti a 931.000. Il forte accentramento statale voluto da Mussolini, i grandi progetti di riordino, sventramento e abbellimento della capitale nonché i grandi piani di sviluppo per l'organizzazione dell'Esposizione internazionale del 1942, fecero sì che Roma diventasse il faro in cui trasferirsi e tentare fortuna per moltissime persone dell'Italia centrale e meridionale.

Nel 1936, nel pieno delle celebrazioni per la creazione "dell'impero" con la fondazione dell'Africa Orientale Italiana, Roma supera nuovamente per la prima volta dalla caduta dell'Impero Romano il milione di abitanti <sup>68</sup>. Questo rafforzò ulteriormente l'immagine del regime che puntava molto sul retaggio dello splendore e della potenza dell'Impero Romano per i suoi fini propagandistici, a maggior ragione grazie al fatto che Roma tornasse alla potenza demografica di un tempo.

Va anche sottolineato che il fascismo non vedeva troppo di buon occhio il traguardo del milione di abitanti per Roma. Nonostante fosse stato celebrato, e che con questo traguardo, per la prima volta, la capitale ascendeva al ruolo di città più popolosa della penisola, il problema dell'eccessivo inurbamento era considerato un problema dal regime <sup>69</sup>. L'eccessiva pressione demografica nei confronti di Roma rischiava di vanificare tutte le iniziative che il fascismo aveva intrapreso per rendere la città, una degna capitale dell'impero.

Oltre ai provvedimenti contro l'urbanesimo con la legge del 1939 intitolata "provvedimenti contro l'urbanesimo" era anche questo il motivo che spinse il regime a creare nuove province intorno a Roma così da rallentare l'afflusso verso la capitale e rendere più appetibile la vita "provinciale e rurale" che si confaceva maggiormente all'ideale di nuovo cittadini del regime. Inoltre, nonostante l'istituzione dei nuovi enti era orientata verso una logica centralista, rispondeva anche alle richieste che circolavano tra i notabili locali che, erano interessati alla creazione di nuove posizioni politiche e amministrative e si rifaceva molto all'esaltazione delle specificità delle microaree storiche come potevano essere la Sabina, la Tuscia o la Ciociaria.

L'ultimo grande intervento, come sopraccitato, fu la gigantesca opera di bonifica attuata dal regime nell'agro pontino. A partire dal 1924, il regime iniziò a prestare attenzione all'area paludosa dell'agro pontino, un'area di 1.180 km<sup>2</sup> situata nel basso Lazio tra il fiume Tevere e il fiume Garigliano. L'intervento su larga scala ebbe inizio nel 1932, con la costruzione delle

---

<sup>68</sup> Raggiunge la popolazione di 1.179.117 abitanti, è un crescita del 16.96% rispetto al 1931.

[Censimento di Roma 1936 - Estratto.pdf \(comune.roma.it\)](#)

<sup>69</sup> Regio decreto del 6 luglio 1939 n. 1092 "Provvedimenti contro l'urbanesimo"

prime opere nel cuore delle paludi da parte del Consorzio di bonifica gestito dall'Opera Nazionale Combattenti.

La bonifica serviva sia al regime per proseguire la sua opera di affrancare l'Italia dalla produzione di grano estero (che prenderà poi il nome di politica autarchica), sia per celebrare la potenza del regime come portatore di sviluppo in un'area che era sempre stata ricordata per la sua arretratezza e la sua pericolosità <sup>70</sup>.

Fu così in che in una delle zone maggiormente disabitate della regione, venne creata da zero un'intera nuova zona agricola, in cui vennero fatti insediare decine di migliaia di coloni, in gran parte provenienti dalle zone più povere del Veneto e del Friuli. La provincia di Frosinone e soprattutto quella di Roma sono quelle che persero più territorio a favore della nuova provincia di Littoria.

La recente provincia di Littoria era costituita da 26 comuni (prima facenti parte della provincia di Roma) e dalle due isole di Ponza e Ventotene (che prima facevano parte della provincia di Napoli). A questi si aggiunsero i comuni di Sabaudia, fondata nel 1933, Pontinia nel 1935, Aprilia nel 1936 e Pomezia nel 1938.

Di conseguenza, verso la fine degli anni Trenta, la configurazione amministrativa della regione Lazio era pressoché identica a quella attuale.

Il fascismo fu il primo che provò ad attuare una politica effettiva di ridisegno dell'assetto del Lazio, provando a fermare quel drenaggio di popolazione e ricchezza che la capitale attuava a danno del resto della regione, si delineava cioè l'espressione di Caracciolo: *“una testa che si faceva sempre più grossa su un corpo che aveva cessato di crescere”* <sup>71</sup>.

Per quanto riguarda invece gli assetti propri della città di Roma, già il regio decreto del 1925 tentava di affrontare le problematiche e le criticità che caratterizzavano Roma in un primo approccio di proto-città metropolitana. All'art. 2 del regio decreto-legge n. 1949 del 28 ottobre 1925 si stabiliva altresì che i poteri speciali di cui veniva investito il Governatore avrebbero potuto essere estesi alla fascia dei comuni che circondavano la capitale entro 10 chilometri. Questa disposizione, in realtà non verrà mai messa in pratica. La sua attuazione non si concretizzò principalmente a causa dell'opposizione dei comuni circostanti. Alcuni di essi, soprattutto quelli più grandi e importanti, non avevano alcun interesse ad essere inclusi, mentre altri, al contrario, non volevano essere esclusi.

---

<sup>70</sup> Era una delle zone d'Italia in cui vi era la più alta incidenza di mortalità per malaria

<sup>71</sup> A. Caracciolo, La regione storica e reale, in Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. Il Lazio, Utet, Torino, 1991, p. 15.

### 1.2.5 I vari Governatori di Roma

Nonostante l'istituzione del Governatorato fu un'importante novità nel panorama legislativo italiano, non si può dire altrettanto di coloro che andarono a ricoprire la carica di governatore nel corso del tempo. Durante il corso della nostra indagine abbiamo visto come fosse possibile da parte di persone diverse e di diversa estrazione sociale e credo politico ascendere alla carica di sindaco della città. Stesso discorso non può essere fatto per coloro che ricopriranno la carica di governatori. Mussolini una volta preso il potere con la marcia su Roma era visto come un provvidenziale *homo novus*, ma essendo sconosciuto ai più aveva anche bisogno di conquistare la fiducia delle antiche famiglie nobiliari romane e della nuova borghesia in ascesa. Fu scontato, quindi, per Mussolini coinvolgere nel nuovo governo cittadino e affidare la gestione amministrativa di Roma ai nobili romani.

In modo tale da garantire sia elementi di continuità con la tradizione passata che nuovi interessi derivati dalle necessità urbanistiche e finanziarie della città, che richiedevano collaborazioni con i protagonisti del potere economico e imprenditoriale dell'epoca. La scelta di nominare Governatori i Principi romani fu principalmente motivata dalla volontà di coinvolgere nel fascismo quelle forze conservatrici che detenevano il controllo economico della capitale. In particolare, dalla volontà di non destabilizzare l'equilibrio socio-economico della città e di conservare il sostegno dell'élite conservatrice locale senza intaccarne gli interessi.

Scorrendo i nomi di coloro che ricoprirono la carica; ad eccezione di Filippo Cremonesi, primo Governatore dall'ottobre 1925 al dicembre 1926<sup>72</sup> e Giuseppe Bottai (che ricoprì la carica tra gennaio 1935 e novembre 1936) gli unici borghesi ascesi alla carica di Governatori, tutti gli altri erano esponenti della vecchia nobiltà cittadina. Si succedettero, infatti, il principe Ludovico Spada Varalli Potenziani (dal dicembre 1926 al settembre 1928), il principe Francesco Boncompagni Ludovisi (con il mandato più lungo dal settembre 1928 al 25 gennaio 1935), seguito dal principe Pietro Colonna di Paliano (dal novembre 1936 all'agosto 1939) e infine il principe Gian Giacomo Borghese (dal settembre 1939 all'agosto 1943), con lui termina la lista degli aristocratici.

Dopo la caduta di Mussolini, nel luglio 1943, si provvide ad assegnare la carica a dei prefetti come Riccardo Motta (dall'agosto 1943 al gennaio 1944) e Giovanni Orgera (dal gennaio 1944 al 4 giugno 1944 quando la città venne liberata dagli alleati).

---

<sup>72</sup> Filippo Cremonesi inoltre era stato già sindaco di Roma nel 1922-23 e commissario straordinario nel 1923-25

Tornando ai “Principi Governatori”, va sottolineato, che la decisione di Mussolini di nominare i Principi Governatori al vertice del Campidoglio sembrava soddisfare una necessità simbolica fondamentale per la retorica fascista.

Con il loro ingresso al potere nella città, Mussolini intendeva anche rinnovare e rafforzare i legami tra lo Stato e la Santa Sede, che erano ancora irrisolti dalla Breccia di Porta Pia in poi. Essendo legati a prelati o frequentatori del Vaticano, sia Filippo Cremonesi che i successivi Principi-Governatori rappresentavano un segno di continuità rassicurante rispetto al passato. Questi legami permisero al regime di giungere agli accordi sottoscritti tra il Regno d'Italia e la Santa Sede l'11 febbraio 1929 (chiamati poi i Patti Lateranensi) contenenti un trattato, una convenzione e un concordato.

Il dubbio attorno a queste figure riguardava fino a che punto questi individui avessero libertà di manovra nell'esercizio del proprio ruolo, quanto agirono come meri esecutori nelle mani del regime e di Mussolini stesso e quanto, tramite le loro decisioni e il loro carattere, emergesse una forma di conflitto, seppur di bassa intensità, tra l'amministrazione della città e il governo centrale.

Gli storici e la storiografia in generale hanno in gran parte considerato i Governatori come figure principalmente simboliche, prive di una reale autonomia, con scarse iniziative e capacità limitate di governance. Come scrisse Bonetta riguardo i Governatori: “Il *Governatore fu sempre un esecutore sollecito e perfetto degli ordini di Mussolini*”<sup>73</sup>.

Nonostante la critica mossa ai Governatori, rimane indubbio che l'istituzione del Governatorato rappresenta l'unica soluzione trovata dai legislatori ad un problema ormai cronico, che ci si portava dietro dall'unificazione di Roma all'Italia.

Nonostante Mussolini non risolse del tutto i numerosi problemi, *in primis* l'aspetto che riguardava i finanziamenti del nuovo ente e della città in generale; finanziamenti che rimanevano legati principalmente ad interventi *una tantum* più a scopo propagandistico che interventi realmente necessari alla città, e spesso il fascismo contribuì a crearne dei nuovi come le numerose borgate che sorsero ai margini della città a causa degli sventramenti del centro storico e che si ritrovano ad essere privi di servizi e di lavoro per i suoi abitanti.

Va dato atto che la creazione del Governatorato contribuì a risolvere, in parte, il lungo e problematico percorso per creare un assetto giuridico e amministrativo adeguato alla particolare situazione di Roma. Ciò insieme alla risoluzione dell'antica questione del suo

---

<sup>73</sup> G. Bonetta, *Roma nel Novecento. Da Giolitti alla Repubblica*, Cappelli, Bologna, 1987 p. 224.

rapporto con lo Stato vennero risolti (non definitivamente) ma con una soluzione che permetteva per la prima volta di affrontare i grandi problemi della metropoli e del suo circondario (ragionando per la prima volta in ottica di città metropolitana).

Inoltre, il processo di accentramento attuato dal fascismo permise per la prima volta di far percepire agli italiani Roma come la vera capitale, non più solo come centro politico e burocratico.

Il nuovo ruolo direttivo ha contribuito a realizzare per la prima volta una congiunzione senza precedenti tra "Roma-città e Roma-capitale" nella storia dell'Italia unita.

Durante gli anni del ventennio, Roma era soggetta a diversi processi di cambiamento, influenzati anche dall'aumento del coinvolgimento dello Stato nella gestione generale della politica economica nazionale e dal nuovo ruolo che la città assumeva nel contesto sociale ed economico del paese. Fin tanto che lo Stato era rimasto ai margini della gestione degli sviluppi economici, sociali e legislativi della capitale la città aveva svolto solo le funzioni di centro politico e burocratico.

Con l'interventismo fascista nelle vicende della città, la capitale si ritrovò obbligata ad accompagnare alle sue classiche funzioni di centro politico-burocratico anche le nuove aspettative come centro politico-economico. Il peso effettivo della capitale all'interno del sistema economico del paese era notevolmente aumentato.

L'esperienza del Governatorato termina con il decreto legislativo luogotenenziale n. 426 del 17 novembre 1944 e cessa ufficialmente di esistere il 20 gennaio 1945.

Il centralismo e lo stretto controllo statale, senza in più qualsiasi potere che facesse da contraltare a quello del governatore, era mal visto dalle spinte riformatrici che avrebbero portato alla Repubblica da lì a poco e che avrebbero portato alla restaurazione del Comune di Roma. Con l'avvento della Repubblica, la suddivisione amministrativa rimase sostanzialmente invariata (ad eccezione dell'istituzione dell'ente regionale), così come sono rimasti immutati fino ad oggi i problemi relativi ai rapporti tra i vari enti locali.

### 1.3 La prima fase repubblicana

Una volta liberata l'intera penisola e quando finalmente il governo italiano riacquista i suoi pieni poteri su tutto il territorio nazionale. Tutte le forze antifasciste si riuniscono con il comune impegno di dotare il nuovo Stato di solide fondamenta democratiche tramite la stesura di una nuova Carta costituzionale. Alla base di questa intesa c'è la comune determinazione a mettere la parola fine alle esperienze autoritarie del passato. Dopo vent'anni di dittatura gli italiani sono chiamati a votare nuovamente, le prime elezioni a suffragio universale, difatti questa volta tocca anche alle donne. Alle urne il 2 giugno 1946 si presentano 28 milioni di italiani, su una popolazione di 45 milioni, un'affluenza dell'89.1% a testimonianza della volontà di partecipazione della popolazione al processo democratico. Dalle urne emergono vincitrice 3 partiti la DC, il PSIUP e il PCI che rispettivamente catalizzano il 35%, il 20% e il 19% e saranno loro che porteranno la maggioranza dei loro esponenti dell'Assemblea costituente.

L'Assemblea costituente, ovvero l'organo legislativo elettivo preposto alla stesura di una nuova costituzione per la neonata Repubblica. L'Assemblea costituente istituì una Commissione per la Costituzione, guidata da Meuccio Ruini e composta da 75 membri, incaricati di redigere il progetto complessivo della costituzione. Questa Commissione si organizzò ulteriormente in tre sottocommissioni.

La Seconda Commissione fu incaricata del tema delle autonomie locali e delle questioni relative all'organizzazione costituzionale dello Stato.

Fa riflettere come dopo 78 anni dalla scelta di spostare definitivamente la capitale a Roma, finalmente nessuno mettesse più in dubbio che Roma era a tutti gli effetti la capitale del paese. Forse è proprio a causa di questa presa di coscienza da parte di tutti riguardo l'inevitabilità che Roma rimanesse capitale che nel testo costituzionale non vi è alcun riferimento specifico al fatto del ruolo della città eterna <sup>74</sup>.

Avendo il regime fascista dotato la città di Roma di un ordinamento speciale fortemente accentrato sotto il diretto controllo dello Stato e, volendo i padri costituenti creare una cesura importante tra la vecchia Italia fascista e la nuova Italia repubblicana, nella Costituzione del 1948 vi è alcun riferimento alla possibilità di Roma di avere un *ius singulare* differente rispetto al resto delle città della penisola.

La mancanza di un accenno alla capitale nella nuova Carta costituzionale risulta ancora più grave, nell'ottica in cui ci si immagina la capitale come uno dei simboli nazionali. Per simboli

---

<sup>74</sup> Autori Vari. *Roma Capitale Discorsi E Documenti Parlamentari*. ItaliaDecide, 2020.

nazionali si devono intendere tutti quei simboli che identificano l'Italia, riflettendone la sua storia e cultura, sono utilizzati per rappresentare la Nazione attraverso emblemi, metafore, personificazioni e allegorie, e che sono condivisi dall'intero popolo italiano.

I simboli ufficialmente riconosciuti sono solamente tre: il Tricolore (ovvero la bandiera), l'emblema della Repubblica, e l'inno nazionale ovvero il Canto degli italiani.

Di questi tre solamente il Tricolore ha trovato rilievo costituzionale all'interno dell'art. 12 che sancisce che: *“La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni”*<sup>75</sup>.

Per quanto riguarda gli altri due simboli, la nostra Repubblica ha conferito ufficialità all'inno nazionale e all'emblema solo al di fuori della Costituzione (il primo con la recente legge 4 dicembre 2017, n. 181, e il secondo già con il decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 535), per non parlare che non è ancora formalizzato alcun motto.

Tornando alle caratteristiche che deve avere un simbolo nazionale per identificarsi come tale, stupisce, quindi, la scelta dei padri costituenti di non inserire la capitale tra di essi, data la sua storia millenaria e il carico di messaggi simbolici. Almeno, a differenza di altri simboli, per quanto riguarda Roma si è provveduti a risolvere questa grave mancanza a partire dalla riforma costituzionale n. 3 del 2001, che formalizza la scelta di Roma come capitale della Repubblica all'art. 114 comma 3.

Tornando alle vicende concernenti la città di Roma, va sottolineato che dopo l'ultimo Governatore, Giovanni Orgera, il 4 giugno 1944 la città viene liberata dagli alleati, da quel momento passa sotto il diretto controllo del comando alleato. Il primo provvedimento per Roma viene preso a partire dal decreto luogotenenziale n. 426 del 17 novembre 1944 che sospende il Governatorato fino al 20 gennaio 1945 quando l'ente cessa di esistere. Cancellando l'ente del Governatorato, si torna alla disciplina giuridica che era stata fatta con il regio decreto n. 148 del 4 febbraio 1915 ovvero il testo unico in materia degli enti locali.

Il ritorno al Testo unico del 1915 comporta la cessazione di qualsiasi differenziazione del comune di Roma rispetto agli altri comuni italiani, riportando quindi all'uniformità che caratterizzava la legislazione prima dell'avvento del fascismo.

Dopo la Liberazione, il governo Bonomi ritiene inopportuno ripristinare semplicemente il regime normativo della legge comunale e provinciale del 1915 per quanto riguarda Roma. Pertanto, propone uno schema di ordinamento provvisorio della capitale in attesa dell'adozione

---

<sup>75</sup> La scelta di inserire questo articolo all'interno dei 12 articoli, posti all'inizio della carta costituzionale, ovvero la parte dei principi fondamentali della Repubblica, ne sottolinea l'importanza che si vuole dare al nuovo simbolo. Il nuovo Tricolore vede la perdita dello stemma di Casa Savoia.

di un assetto legislativo definitivo: 1) Il Sindaco e la Giunta sarebbero stati nominati dal Ministro dell'Interno; 2) Il controllo di legittimità sugli atti deliberativi del Comune sarebbe stato esercitato dal Prefetto, ma tramite una procedura semplificata, consistente nella trasmissione al Prefetto dell'elenco delle deliberazioni adottate <sup>76</sup>.

Tuttavia, questo progetto non ha avuto seguito. Si è ritenuto che l'autonomia comunale dovesse essere perseguita gradualmente.

Nonostante il silenzio della Carta costituzionale, nel 1948 si riconoscevano le particolarità della capitale rispetto alle altre città, ma queste considerazioni non si tradussero in alcun provvedimento specifico che riconoscesse una supremazia della città. Si temeva inoltre che il riconoscimento di uno *status* particolare alla capitale, avrebbe potuto causare una richiesta simile anche da parte di altri territori, e che le profonde fratture che il secondo conflitto mondiale aveva lasciato nel paese, nonché le profonde tensioni in senso anche all'Assemblea costituente tra i vari partiti (anche a causa dell'inizio della Guerra Fredda) avrebbero causato il disfacimento dell'unità nazionale.

Resta il fatto che la capitale nell'immediato dopoguerra deve fare i conti con problemi sia nuovi sia vecchi.

Innanzitutto, il primo problema era la straordinaria crescita demografica, che se già negli prima della guerra era stata notevole, lo *status* di città aperta prima e la ripresa successiva alla Seconda guerra mondiale poi, avevano fatto affluire in città decine di migliaia di persone alla ricerca di fortuna. Se nel 1936 si era superato per la prima volta il traguardo del milione di abitanti (1.150.000 circa per precisione) già nel 1951 (il primo sondaggio effettuato nel dopoguerra) si era raggiunta la straordinaria cifra di circa 1.700.000 abitanti nella sola città <sup>77</sup>.

Nella provincia di Roma abitavano poco più di 2.000.000 di persone e nell'intera regione Lazio abitavano 3.340.000 di abitanti <sup>78</sup>, a riprova che nonostante i tentativi del fascismo, la città di Roma era il principale polo attrattivo (racchiudendo da sola più della maggioranza della popolazione).

Nonostante con questi numeri Roma e provincia si confermano il comune e la provincia più popolate d'Italia, l'estensione di oltre 5300 km<sup>2</sup> della provincia e gli oltre 1280 km<sup>2</sup> del comune rappresentavano una sfida amministrativa e gestionale che non aveva uguali in Italia.

---

<sup>76</sup> Donnini, Ambrogio, et al. *Relazione Commissione Speciale*. Tipografia del Senato, 20 Dic. 1955, p. Atti parlamentari, [www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf](http://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf) . p. 8 Accessed 18 Apr. 2024.

<sup>77</sup> "Censimenti Popolazione Lazio (1861 - 2021) Grafici Su Dati ISTAT." *Tuttitalia.it*, 2021, [www.tuttitalia.it/lazio/statistiche/censimenti-popolazione/](http://www.tuttitalia.it/lazio/statistiche/censimenti-popolazione/). Accessed 17 Apr. 2024.

<sup>78</sup> *Ibidem*

Queste considerazioni cominciarono a farsi largo anche nella classe dirigente repubblicana, già nel 1949 la deputata Maria Lisa Cinciari Rodano, si scaglia contro il governo di allora chiedendo a gran voce: “*noi, consiglieri comunali di Roma, chiediamo che la situazione di Roma venga esaminata, dalle autorità competenti (...) <sup>79</sup>*”. L’intervento della deputata Maria Lisa Rodano verteva sulle condizioni di arretratezza (mancanza di energia elettrica, razionamenti, illuminazione e trasporti pubblici) che si viveva in quegli anni a Roma e chiedeva un trattamento speciale per la città non tanto in virtù del suo ruolo ma quanto per sopperire alle differenze che vi erano tra Roma e altri centri nel nord del paese: “*non si tratta di rivendicare per Roma, capitale d’Italia, un trattamento preferenziale (..) ma si tratta di dare perlomeno a Roma, e con essa alle altre zone del centro-sud, lo stesso trattamento del nord <sup>80</sup>*”.

Il problema della vertiginosa crescita demografica, più i problemi vecchi e nuovi si sommano alla particolarità di essere il comune più esteso d’Italia (e uno dei più grandi d’Europa) ma allo stesso tempo con una scarsa densità abitativa; di avere al suo interno un Stato sovrano come Città del Vaticano; doppia rappresentanza diplomatica sia per l’Italia che per la Santa sede,; un’istituzione internazionale come la FAO e la sede dell’Ordine dei cavalieri di Malta; e infine l’essere la capitale dello Stato, quindi con tutto l’apparato statale, gli scioperi e le manifestazioni che gravitano sulla città. Era assurdo pensare che un comune con tutte queste specificità potesse essere amministrato con le stesse regole e procedure che caratterizzano qualsiasi altro comune d’Italia.

Dato il risalto che la questione cominciava ad assumere nell’opinione pubblica, per rispondere a un’esigenza riconosciuta unanimemente, il Presidente del Consiglio De Gasperi istituì, il 9 giugno 1949, una commissione *ad hoc* Presieduta da Raffaele Pio Petrilli, Presidente del Consiglio di Stato, e costituita da rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e del Comune di Roma. La commissione, che si insediò a partire dal 21 ottobre 1949, fu incaricata di produrre uno studio approfondito sulla riforma dell’ordinamento amministrativo e sui provvedimenti finanziari necessari per fornire al comune di Roma le strutture e le risorse necessarie per svolgere efficacemente le sue funzioni di Capitale dello Stato.

Il problema della legge speciale per la capitale, menzionato già nella relazione Valli del 1921, è stato così affrontato con un impegno formale di collaborazione tra lo Stato e la sua capitale.

---

<sup>79</sup> Per esempio lo svolgimento dell’interpellanza Maria Lisa Cinciari Rodano nella seduta della Camera dei deputati “Atti Parlamentari Seduta 21 Novembre 1949.” *Camera Dei Deputati*, 21 Nov. 1948, [legislature.camera.it/\\_dati/leg01/lavori/stenografici/sed0352/sed0352.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stenografici/sed0352/sed0352.pdf).

<sup>80</sup> Ibidem

I lavori della Commissione Petrilli si sono conclusi il 31 dicembre 1954 con la presentazione di due documenti: una relazione e uno schema di legge.

La relazione comprende un vasto insieme di dati documentari e un'analisi approfondita dei loro aspetti, illustrando i precedenti storici e legislativi e le questioni cruciali che richiedono l'attenzione del legislatore per essere risolte tramite la tanto attesa legge speciale.

Lo schema elaborato dalla Commissione di studio fornisce anche una struttura dettagliata delle norme proposte.

È merito della Commissione se il problema della legge speciale ha smesso di essere una questione teorica e si è trasformato in soluzioni concrete discusse nei corridoi del Parlamento, grazie al lavoro svolto nel contesto degli studi e delle ricerche condotte dalla Commissione.

A poca distanza temporale dalla divulgazione della commissione Petrilli, segue la presentazione di un altro disegno di legge a firma Ambrogio Donini (senatore in seno al PCI) e altri <sup>81</sup>, di un altro provvedimento governativo sul medesimo tema.

Partendo dal dato assodato che attualmente nessuno dubita dell'importanza di una legge per la Capitale riguardo al riordinamento amministrativo di Roma, va notato che nonostante la proposta Donini fosse simile nelle linee guida, essa rappresentava un'alternativa alla proposta della commissione Petrilli.

In comune tra le due proposte vi era la necessità di garantire al Comune di Roma una maggiore autonomia e agilità nell'amministrazione. Tuttavia, coloro che sostenevano il disegno di legge ritenevano che tale risultato dovesse essere ottenuto non centralizzando più poteri nelle mani del Sindaco, ma piuttosto attraverso il decentramento.

Il riordinamento amministrativo del disegno di legge Donini prevedeva (Pur restando ferma l'unitarietà del comune e della sua azione amministrativa) la divisione territoriale del comune in sedici circoscrizioni <sup>82</sup>, ognuna amministrata per determinate materie da un consiglio di circoscrizione elettivo, composto da 20 membri.

Al consiglio comunale rimaneva comunque la funzione unitaria poiché avrebbe avuto il potere di assegnare i fondi al bilancio delle circoscrizioni e di controllare la legittimità e il merito delle delibere delle stesse circoscrizioni. Il consiglio delle circoscrizioni doveva inviare ogni deliberazione al consiglio comunale che aveva la facoltà di annullarla per motivi di legittimità

---

<sup>81</sup> Oltre ad Ambrogio Donini, figurano Tomaso Smith e Cesare Massini. Tutti facenti parte del Partito Comunista Italiano

<sup>82</sup> Le circoscrizioni sono state introdotte nell'ordinamento italiano dalla legge 8 aprile 1976, n. 278.

o rinviarla nel caso dei controlli di merito. Tuttavia, secondo Donini, Smith e Massini, questo sistema decentrato avrebbe avuto il grande vantaggio di alleggerire gli organi centrali del Comune dal dover gestire direttamente una serie di questioni amministrative ordinarie di portata modesta e locale.

Nel disegno di legge Donnini veniva dato risalto anche agli sforzi sia amministrativi sia economici in capo alla provincia di Roma e venivano previste misure anche nei confronti di quest'ultima. Si prevedeva che quanto accaduto per il comune di Roma avvenisse anche per l'amministrazione della provincia. Si arriva così all'ultima parte del disegno di legge veniva disegnato l'aspetto finanziario, per quanto concerneva i rapporti tra il comune di Roma e lo Stato. Per quanto riguarda i finanziamenti statali, il disegno di legge Donini prevede un contributo annuo di 5 miliardi di lire per il Comune e di 500 milioni per l'Amministrazione provinciale. Inoltre, sono previsti mutui per un totale di 5 miliardi di lire, con il contributo e la garanzia generica dello Stato. Tuttavia, non sono incluse misure straordinarie per il risanamento del bilancio comunale <sup>83</sup>.

Con la presenza di due progetti molto simili per una riforma dell'ordinamento speciale di Roma, ci si pose il problema di come integrare le due proposte. Venne, così, creata una commissione speciale, istituita il 3 febbraio 1956, che fu incaricata di conciliare il progetto governativo con quello del partito comunista italiano e di redigere una relazione che fu presentata all'aula del Senato il 19 febbraio 1958. Tuttavia, a causa della fine della legislatura, il disegno di legge non fu mai dibattuto e si interruppe anche il dibattito su un progetto completo per la Capitale.

Ancora una volta si scelsero misure *una tantum* fatte per tamponare le croniche criticità della capitale. Fu così che nel 1953 il ministro del Tesoro *ad interim* Pella diede vita alla legge n. 108 del 28 febbraio 1953 volta a sostenere le finanze capitoline: “*Alle gravi e particolari esigenze finanziarie di Roma in dipendenza degli oneri permanenti e straordinari (...) Una parte del disavanzo del Comune di Roma è da attribuirsi a sue spese che vengono sostenute*

---

<sup>83</sup> Donnini, Ambrogio, et al. *Relazione Commissione Speciale*. Tipografia del Senato, 20 Dec. 1955, p. Atti parlamentari, [www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf](http://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf). p.12, Accessed 18 Apr. 2024.

*per essere Roma la capitale della Repubblica di guisa che sembra necessario che, per tale titolo, lo Stato intervenga con un adeguato contributo a sollievo del bilancio comunale”<sup>84</sup>.*

### 1.3.2 La Relazione Bertone

L’accesso dibattito sulla necessità di dare alla città di Roma un ordinamento speciale venne proseguito tramite la Relazione del senatore Giovan Battista Bertone che individuava e puntualizzava delle cause permanenti che ponevano il comune di Roma di fronte ad esigenze che non erano paragonabili a nessun altro municipio d’Italia. Le cause individuate nella relazione sono essenzialmente tre: 1) *in primis* l’estensione spropositata del territorio comunale e il suo straordinario sviluppo urbanistico; 2) L’essere Roma il centro di “*due corpi diplomatici*”<sup>85</sup> con migliaia di funzionari e addetti. Il suo straordinario patrimonio di memorie e monumenti storici, incomparabile nel mondo, la rende una destinazione ambita per un costante flusso di stranieri provenienti da ogni angolo del globo, attratti da motivazioni culturali, di studio, turistiche, nonché da interessi e sentimenti religiosi; 3) Lo spaventoso fenomeno immigratorio a cui la città doveva far fronte.

La relazione va nello specifico dei singoli problemi, per quanto concerne l'estensione spropositata del territorio comunale, un territorio di “*gran lunga superiore a quello di ogni altro comune d’Italia*”<sup>86</sup> con ulteriore aggravio a servizi comunali (manutenzione stradale, creazione di nuove infrastrutture, servizi idrici, igienici e di illuminazione). Il senatore Bertone faceva notare come si trattasse di un’area di 150.760 ettari dei quali solo 22.194 sono considerati zona urbana. Ma su tutta questa superficie dovevano essere estese le cure ed i servizi del municipio con una altissima spesa e dispersione di mezzi.

La relazione prosegue con un’ottica comparativa tra le realtà nazionali ed estere. Ad esempio la sola provincia di Trieste è più piccola del solo nucleo urbano di Roma, mentre era necessario sommare le province di Asti e Savona per eguagliare solamente l'estensione del comune di Roma. Altri interessanti paragone ci vengono forniti dall’estero: basti pensare che il comune di Roma è esteso cinque volte le dimensioni della contea di Londra, mentre invece se contiamo

---

<sup>84</sup> Ibidem, p. 16

<sup>85</sup> Ibidem, p. 16

<sup>86</sup> Ibidem p. 16

le dimensioni della superficie della *Greater London* riusciamo quasi ad eguagliare l'estensione del comune di Roma (nonostante ciò la *Greater London* gode di una legislazione particolare). Fa riflettere anche come la superficie del comune di Parigi sia un quindicesimo del comune di Roma, mentre il dipartimento della Senna (ovvero l'equivalente francese della provincia italiana) è appena un terzo della nostra capitale. Solamente tutta la regione parigina raggiunge un'estensione a quella della nostra capitale.

Tutti questi confronti rendono lampanti le enormi sfide a cui sono sottoposte le finanze capitoline e mostrano l'esigenza delle sfide a cui la capitale è sottoposta rispetto alle altre città d'Italia.

Oltre alle complessità derivanti dall'estensione del territorio comunale, si aggiunge anche le varie questioni migratorie sia dal resto d'Italia verso Roma, sia i movimenti di popolazione anche interni al comune <sup>87</sup>. Nel 1956 la popolazione di Roma raggiunge la cifra di 1.829.406 di abitanti, ciò significa un incremento di 176.243 abitanti in soli cinque anni, contando la popolazione di 1.653.163 abitanti che la città contava nel 1951.

Sempre partendo dal dato del 1951, in soli cinque anni a Roma sono state costruite il 24% in più di abitazioni, il dato è spaventoso se si considera che la crescita dei cinque anni precedenti corrisponde alla costruzione da zero di una nuova città come era Roma nel 1870 <sup>88</sup>.

La relazione prosegue con l'analisi di tutti gli oneri derivanti dalle funzioni dell'essere capitale, ovvero tutti quegli oneri a cui Roma deve far fronte per assolvere il compito dell'essere capitale. Si tratta di tutte quelle spese che erano state citate dal ministro del Tesoro Pella al momento dell'approvazione della legge n. 108 del 1953: *“ la circostanza di essere Roma la capitale dello Stato, non influisce sul bilancio comunale solamente in modo indiretto, ovvero attraverso minori entrate fiscali, ma anche in modo diretto a cagione delle maggiori spese che essa è tenuta a sopportare per imprescindibili obblighi di rappresentanza e ospitalità nelle occasioni pressoché quotidiane di ricevimento delle personalità italiane o straniere(...) esigenze che non trovano egual misura in altri centri urbani (...) Roma deve sempre garantire il più alto livello di ordine esterno, polizia, condizioni igieniche, traffico. Con la difficoltà di essere la città più popolosa d'Italia, la capitale e anche il centro della cristianità <sup>89</sup>”*.

---

<sup>87</sup> Si fa riferimento all'esodo di abitanti dai rioni storici del centro verso i nuovi quartieri più periferici, con ulteriore aggravio dei costi per il comune per portare, strade, trasporti, energia, acqua e illuminazione pubblica verso i nuovi quartieri.

<sup>88</sup> Donnini, Ambrogio, et al. *Relazione Commissione Speciale*. Tipografia del Senato, 20 Dec. 1955, p. Atti parlamentari, [www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf](http://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf). p.21

<sup>89</sup> Ibidem, p. 21

L'altro problema affrontato dalla relazione coincide con l'analisi del terzo problema individuato, ovvero il problema demografico e immigratorio nella capitale. La relazione attribuisce la causa del così alto afflusso migratorio verso la capitale alle difficoltà e all'arretratezza delle regioni circostanti, definite come "deprese", del centro e del meridione d'Italia che premono geograficamente contro la capitale. La relazione faceva notare come vi fosse la tendenza da parte delle popolazioni di queste regioni circostanti a risolvere i loro problemi di mancanza di opportunità di lavoro con il sogno e le prospettive offerte dalla capitale.

Per queste considerazioni viene suggerita la soluzione proposta con l'ordine del giorno a firma Angelilli presentato in Senato e che premeva affinché alle regioni intorno a Roma vengano riconosciute misure concrete di sostegno al fine di diminuire l'afflusso di migranti verso Roma. Anche in questo viene riconosciuto alla capitale di svolgere una funzione per la Nazione, ovvero quello di assorbire manodopera in eccedenza da altre regioni.

Vi era anche l'idea di promuovere l'estensione degli aiuti economici forniti dalla Cassa per il Mezzogiorno a Roma e alle province del Lazio (che finora erano escluse). Come affermavano il senatore Angelilli e altri bisognava spingere per questa decisione. *"Considerate le particolari condizioni di disagio economico delle province di Roma, Viterbo, Rieti, Perugia e Terni aggravatesi ancora in questi anni a causa della crisi dell'agricoltura (...) fa voti perchè vengano estese alle province suddette le provvidenze previste dalla legge del 10 agosto 1950 (La legge che istituiva la Cassa per il Mezzogiorno) n.649 e 29 luglio 1957 n.634."*<sup>90</sup>

L'ultima sezione della relazione verte sulla consistenza finanziaria degli oneri della capitale, infatti dopo aver esaminato la natura degli oneri che la capitale deve affrontare, la relazione, affronta i dati in relazione alla concreta consistenza finanziaria degli oneri stessi; sia per quanto riguarda le entrate sia per le maggiori spese per l'onere di essere capitale.

Al primo gennaio 1958 i debiti del comune di Roma ammontano a 130 miliardi di mutui<sup>91</sup>, di questi, 122 miliardi sono stati contratti tra il 1 gennaio 1950 e il 31 dicembre 1957 ad indicare le crescenti fatiche del comune nel far quadrare il bilancio.

Ad esempio, vengono imputati al comune oneri maggiori valutati in 5.500 milioni di lire<sup>92</sup> (nel solo anno 1957) solo per sopperire quella parte di servizi pubblici connessi alle esigenze di essere la capitale del paese. Viene evidenziato come l'amministrazione capitolina faccia

---

<sup>90</sup> Ibidem, p. 45

<sup>91</sup> Solamente 8 miliardi erano ascrivibili al periodo precedente al 1 gennaio 1950, a dimostrazione della crescita delle spese a cui le casse del comune dovevano far fronte, Ibidem, p.28

<sup>92</sup> Ibidem, p.23

sempre più fatica a far quadrare i conti, nonostante anche gli sforzi lodevoli del Campidoglio di avere attente politiche di bilancio.

Di fronte a queste spaventose cifre si pone quindi il problema di stabilire un contributo straordinario dello Stato e poi un contributo permanente tra lo Stato e il comune. Si immaginava un contributo statale decrescente e inversamente proporzionale volto alla progressiva riduzione del disavanzo. si immaginava un aiuto statale straordinario quantificabile in 45 miliardi di lire, distribuito in: 6 miliardi all'anno negli anni 1958 al 1962 compresi, poi rispettivamente 5, 4, 3, 2 e 1 miliardo negli anni successivi dal 1963 al 1967.

### 1.3.1 La seconda fase repubblicana

Nonostante l'importante apporto rappresentato dalla relazione Bertone (corredata anche da importanti studi) la proposta rimane lettera morta. Così, Roma continuò a essere oggetto di interventi occasionali, con normative concentrate principalmente sul versante finanziario, spesso scaturite da eventi straordinari ed eccezionali come il Giubileo del 1950 o l'apertura della linea B della metropolitana o importanti spese come quella per l'organizzazione delle XVII olimpiadi che furono ospitate nella capitale nel 1960.

Questo approccio rappresenta da una parte l'ennesimo fallimento per quanto riguarda il fornire la città di una serie legge organica in ottica di un ordinamento speciale, dall'altro lato nell'opinione pubblica ha iniziato a prendere piede l'idea che Roma, in quanto Capitale della Repubblica, avrebbe ottenuto e continuerebbe a ottenere benefici finanziari e privilegi a discapito dell'intera comunità nazionale. Questo pensiero, peraltro, non era affatto nuovo, ma era presente fin dal 1870.

Nel frattempo la crescita vertiginosa degli abitanti della capitale non si arresta, nel 1961 si superano i due milioni di abitanti (2.188.000 per la precisione), ma aumenta ancora di più la differenza con l'agro romano dove abitano appena 168.000 abitanti, meno di un decimo rispetto alla città. Divario non solo demografico ma sempre più anche sociale ed economico, andando ad aumentare quell'idea di "deserto" intorno alla città. Se a Roma a partire dagli anni '60 cominciano a comparire anche i primi esigui insediamenti industriali e produttivi, essi sono

ancora del tutto assenti nell'agro romano, che rimane quindi un territorio depresso da cui la vicinanza con la capitale non fa altro che drenare risorse e persone.

Nella città nonostante la situazione economica migliora nel complesso (grazie anche al boom economico di quegli anni) la struttura economica della capitale rimane fortemente arretrata rispetto ad altri confronti sia nazionali sia esteri.

La struttura economica di Roma, effettivamente, non era basata principalmente sulle poche attività industriali o le attività commerciali, ma dipendeva principalmente dai redditi derivanti dagli stipendi degli impiegati statali e parastatali, dalle spese delle amministrazioni pubbliche centrali e dal turismo nazionale e internazionale. La parte del leone dell'economia romana in questi anni (anche in quelli precedenti, ma ora raggiunge vette mai raggiunte) la fa il settore edilizio e delle costruzioni in generale, dove grazie al boom economico, al vertiginoso incremento demografico e ai numerosi interventi ed eventi che ospita la città svolge una parte fondamentale nell'economia romana e dà lavoro a gran parte dei nuovi immigrati che popolano la città. L'edilizia e i "palazzinari" sono così importanti per la città che si crea l'immagine di Roma rappresentata dalla "cazzuola"<sup>93</sup> usata dai muratori.

Seguendo l'ordine cronologico di alcuni interventi si evince come per tutti gli anni Sessanta e settanta si fosse optato per dare alla città una seria riforma organica che concedesse uno *ius singulare* per la città di Roma. In questi anni, infatti, è un continuo susseguirsi di norme che servono a tamponare il rischio di dissesto finanziario del comune.

Oltre alla sopracitata legge n. 108 del 28 febbraio 1953 volta a sostenere le finanze capitolini, seguirono altri interventi: la legge n. 258 del 21 marzo 1958 prevedeva la "Concessione a favore del Comune di Roma di un contributo straordinario di 4 miliardi di lire per l'anno 1957" (che prevedeva stanziamenti anche per i numerosi interventi in vista delle olimpiadi).

Seguita a sua volta dalla legge n. 1280 del 25 novembre 1964 disponeva "Provvidenze per il Comune di Roma" in cui all'art. 1 permetteva al comune di Roma di ottenere dallo stato un contributo annuo di 5 miliardi di lire a titolo di concorso mentre all'art. 2 autorizzava il comune di roma ad assumere prestiti per un valore di 150 miliardi di lire per interventi a favore di edilizia scolastica e pubblica, fognature, servizi idrici e infrastrutture<sup>94</sup>.

Dello stesso impianto fu il provvedimento stabilito dalla legge numero 99 del 21 marzo 1969 anch'esso "Provvidenze per il Comune di Roma" in cui il comune veniva autorizzato ad un

---

<sup>93</sup> A. Aquarone, Grandi città ed aree metropolitane in Italia, Bologna, 1961, p. 263

<sup>94</sup> *Provvidenze per Il Comune Di Roma*. 25 Nov. 1964, [www.edizionieuropee.it/law/html/18/zn41\\_02\\_022.html](http://www.edizionieuropee.it/law/html/18/zn41_02_022.html). Accessed 23 Apr. 2024.

indebitamento ulteriore, rispetto a quello stabilito con la legge del 1964, pari ad altri 24 miliardi di lire in aggiunti al precedente stanziamento. Il Campidoglio veniva anche autorizzato a contrarre mutui con Cassa Depositi e Prestiti per un importo di 15.5 miliardi per l'anno 1969 e altri 8.5 miliardi di lire per l'anno successivo <sup>95</sup>. Celebre rimase la frase pronunciata dall'onorevole Aldo Moro, all'epoca presidente della Commissione speciale per Roma, in cui, con amarezza, notava che tutto ciò che era stato fatto fino a quel momento rappresentava solo *“urgenti soccorsi, mancando una visione organica e complessiva”*.

A partire dalla fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 la possibilità di una riforma per Roma capitale si riducono ancora di più. A partire dal 1969 l'attenzione pubblica viene catalizzata dagli scioperi e dalle manifestazioni *post* giugno 1968 che vedono Roma come epicentro dei primi scontri che avvengono alla facoltà di architettura della Sapienza a Valle Giulia. Nel dicembre del 1969 avviene la prima, di una lunga serie di stragi<sup>96</sup>, che in Italia prendono il nome di “Anni di piombo” e che sconvolgeranno il paese per un decennio e che produrranno come risultato la cosiddetta strategia della tensione.

Altro anno importante fu il 1970, a partire dalla legge del 16 maggio 1970 n. 281 <sup>97</sup>, viene sancita l'istituzione ufficiale delle regioni italiane, a statuto ordinario, come entità territoriali distinte. Nonostante fossero previste già dalla Costituzione del 1948, prima del 1970, erano state applicate solamente le cinque regioni a statuto speciale che caratterizzano ancora oggi l'ordinamento italiano. L'ente ulteriore rappresentato dalla regione non fece altro che aumentare ulteriormente le difficoltà per il comune di Roma, soprattutto nell'espletare i suoi compiti. In particolare, a causa delle complesse relazioni con l'ente regionale (una volta istituito) e l'ente provinciale, la capitale si trova ad affrontare sfide senza godere di un ritorno economico adeguato. Questo è evidente quando si considerano i finanziamenti erariali, i quali, se confrontati con la media delle erogazioni statali per gli altri comuni, risultano svantaggiosi per la Capitale. Inoltre, l'ulteriore presenza di altri enti con cui inevitabilmente bisognava rapportarsi per la risoluzione di alcune questioni rese ancora più lungo e farraginoso l'approvazione o le decisioni su vari ambiti.

La crescita tumultuosa che caratterizza la città nel trentennio che inizia dalla fine della Seconda guerra mondiale porta in dote alla città da una parte quella crescita sconfinata e disorganica che caratterizza Roma ancora oggi.

---

<sup>95</sup> *Gazzetta Ufficiale*. 10 Apr. 1969, [www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1969/04/10/92/sg/pdf](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1969/04/10/92/sg/pdf). Accessed 23 Apr. 2024. p, 6

<sup>96</sup> Si fa riferimento alla Strage di Piazza Fontana, alla Banca dell'agricoltura a Milano il 12 dicembre 1969

<sup>97</sup> Seguita dal relativo regolamento di attuazione, il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8,

Grazie al cemento armato si possono fare case più alte e più grandi, l'unica vera legge che ha sempre lavorato a Roma è stata quella di riempire ogni buco e ogni pezzetto di Roma di case: “questa *distesa di case, che per abitudine continuiamo a chiamare Roma, ha conservato ben poco della bellezza e dei valori della vecchia città contiene oggi più di 2.000.000 milioni di abitanti*”<sup>98</sup>.

Questo periodo, nonostante non si traduce in un intervento legislativo per la differenziazione della città, porta con sé lo sviluppo di una visione e di un ruolo per la capitale. Infatti in questi anni abbiamo lo sviluppo di tutta una serie di opere che hanno un lascito profondo per la città. A partire dal 25 ottobre 1948 infatti si iniziano i lavori per il primo tratto del G.R.A.<sup>99</sup> ovvero il grande anello autostradale che circonda Roma e che ne condiziona lo sviluppo e ne definisce i confini per alcuni versi ancora oggi. Per le olimpiadi del 1960 ne fu completato il 60% del tracciato che oggi conta 68 km e risulta fondamentale per la viabilità cittadina. Viene considerata un'opera di grande lungimiranza. Discutibile quanto si voglia “il Gra ha rappresentato il confine dell'espansione abusiva, e poi il *limes* ormai infranto della nuova espansione nell'area metropolitana e regionale”<sup>100</sup>. Altra opera fondamentale di quegli anni fu l'apertura il 9 febbraio del 1955 della prima linea metropolitana della città, la “ferrovia per l'E42” che doveva essere inaugurata per l'esposizione di Roma del 1942 (annullata poi dagli eventi bellici del secondo conflitto mondiale), che poi prese la denominazione della linea B. Sempre in tema di metropolitana, con la crescita della popolazione e la conseguente crescita del traffico privato, nel 1959 con la legge del 24 dicembre n. 1145 vennero concessi dallo Stato finanziamenti per la costruzione della seconda linea metropolitana della città, la linea A. Anche nel caso del finanziamento delle infrastrutture della città (soprattutto per le metropolitane) è mancato un finanziamento continuo e costante da parte del governo, che come risultato ha portato, la città di Roma, ad avere una dotazione infrastrutturale totalmente sottodimensionata e sottofinanziata nel panorama europeo.

Altro evento che regala un importante lascito alla città sono le olimpiadi del 1960. Come sottolinea Augusto D'Angelo nel libro *A centocinquant'anni da Roma capitale: “Le Olimpiadi, al di là delle polemiche, lasciano la città migliorata”*<sup>101</sup>.

Questo esempio specifico evidenzia come Roma abbia beneficiato di una serie di progetti infrastrutturali che sono stati avviati in concomitanza con le Olimpiadi. La realizzazione della

---

<sup>98</sup> I. Insolera, *Roma moderna*, p. 98.

<sup>99</sup> Il primo tratto tra la via Appia e la via Aurelia, che sarà inaugurato nel 1951

<sup>100</sup> Autori Vari. *A Centocinquant'anni Da Roma Capitale*. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020, p. 24.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 24

via Olimpica e l'apertura della via del Muro Torto sono solo due esempi delle migliorie apportate alla viabilità della città, mentre l'apertura del Lungotevere al senso unico di marcia ha contribuito a migliorare il flusso del traffico. La riqualificazione dell'Eur e l'inaugurazione dell'aeroporto di Fiumicino sono altri esempi significativi di come le Olimpiadi abbiano lasciato un impatto duraturo sulla città, migliorando le sue infrastrutture e contribuendo alla crescita economica e sociale. È importante sottolineare il successo nel mettere in cantiere progetti che sono stati completati con successo e che continuano a essere utili per la comunità locale. Inoltre, la costruzione del villaggio olimpico al Flaminio non solo ha fornito alloggi temporanei agli atleti durante le Olimpiadi, ma ha anche contribuito a riqualificare una zona precedentemente degradata, trasformando le abitazioni degli atleti in alloggi destinati all'edilizia sociale dopo l'evento.

Nel 1962 la città ospita anche il Concilio vaticano II che durerà fino al 1965. Per quattro anni consecutivi, durante la stagione autunnale, Roma diventa la sede di un incontro senza precedenti: circa 2500 vescovi cattolici provenienti da ogni angolo del mondo si riuniscono insieme a delegazioni di numerose confessioni cristiane, rappresentanti di diversi contesti geopolitici. Questo evento non solo richiama l'attenzione globale sulla città eterna, ma costituisce anche un'opportunità unica di dialogo interreligioso e di scambio culturale.

La presenza massiccia di giornalisti e l'ampia copertura televisiva trasmettono costantemente un'immagine della Roma cattolica al mondo intero, contribuendo ad accrescere l'attenzione e l'interesse nei confronti della capitale italiana.

Tutto la crescita di questi anni porta anche ad una ridefinizione del problema amministrativo della capitale. Se per tutti questi anni gli interventi, i dibattiti, le visioni in generale convergevano sul dotare la città di un'amministrazione particolare e di uno *status* speciale, a partire dagli anni '70 in poi il dibattito principale converge sul creare di nuove entità all'interno del comune di Roma. Difatti la straordinaria estensione del territorio comunale e della provincia, l'edificazione disarmonica che caratterizza la città e che rappresenta un alto costo per l'ente comunale, che continua ad avere problemi di bilancio, portano a spingere a favore di creare nuovi comuni. Questa soluzione sembrava sollevare il comune dalla gestione dei cronici problemi che affliggono la capitale.

Il problema di Roma si trasformava in un problema di amministrazione, focalizzato sul necessario decentramento nella gestione del territorio cittadino. Essendo la città troppo grande ed estesa si pensava quindi alla soluzione portata dalla creazione delle circoscrizioni (ora municipi) e alla redistribuzione dei servizi su base decentrata. Difatti le circoscrizioni sono state introdotte nell'ordinamento italiano in quegli anni dalla legge dell'8 aprile 1976, n. 278.

Questo processo di decentramento amministrativo mirava a migliorare l'efficienza nella gestione urbana, consentendo una maggiore partecipazione dei cittadini e una risposta più rapida alle esigenze locali. Un ulteriore tassello per favorire una migliore gestione comunale è rappresentato anche dalle 155 zone urbanistiche di Roma rappresentano una suddivisione dei Municipi di Roma Capitale, istituita nel 1977<sup>102</sup> con lo scopo di agevolare attività statistiche, pianificazione e gestione del territorio. Questa suddivisione è basata su criteri di omogeneità urbanistica e i confini sono definiti seguendo le caratteristiche di continuità del tessuto urbano, che possono essere più o meno evidenti. Tuttavia, la complessità della situazione romana, con le sue peculiarità storiche, culturali e istituzionali, rendeva questa trasformazione ancora più significativa e complessa.

Soltanto a partire dagli anni '80 si torna a parlare di dotare la città di uno status particolare e di un nuovo assetto amministrativo per la capitale. Difatti, sotto il governo guidato da Bettino Craxi, riprendono le discussioni in parlamento sulla necessità di dotare la città di Roma di un nuovo assetto. Dopo le presentazioni di numerosi proposte di legge da parte di alcuni parlamentari, il governo accolse favorevolmente l'auspicio della Camera e il 15 dicembre 1986 presentò un disegno di legge recante: "Provvedimenti Urgenti per Roma, capitale della Repubblica"<sup>103</sup>. Nel disegno di legge vengono ancora una volta riconosciute le eccezionalità e le particolarità dell'ente istituzionalmente preposto a gestire la città, e ne venivano riconosciuti gli sforzi che richiedevano soluzioni fuori dal comune per essere risolti. Viene anche sottolineato quanto questa discussione si porta avanti da molto tempo: " (...) occorre ricordare che un'esigenza del genere sia stata presente dal momento del ricongiungimento della città all'Italia avvenuto il 20 settembre 1870<sup>104</sup>". Nella prima parte vi era la lista di tutti gli interventi attuati in favore della città, partendo dal 1870 fino al presente (1985). Veniva sottolineato come, escluso il periodo fascista che con la soluzione del governatorato aveva proposto una soluzione globale ma autoritaria nelle applicazioni, i reali problemi connessi con la particolare situazione della città, pur essendo tenuti in considerazione dal legislatore non erano di fatto, mai stati affrontati in maniera unitaria e definitiva<sup>105</sup>. Proprio per questo si era reso interprete il parlamento, con questa risoluzione. Era infatti "*interesse dello Stato democratico, assumere un preciso indirizzo politico e programmatico nei confronti della sua*

---

<sup>102</sup> Delibera consiliare n. 2983 del 29-30 luglio 1977

<sup>103</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati. *Provvedimenti Urgenti per Roma, Capitale Della Repubblica*. 15 Dic. 1986, [legislature.camera.it/\\_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/42640001.pdf](https://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/42640001.pdf). Accessed 28 Apr. 2024.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 2

<sup>105</sup> Ibidem, p 6

*capitale (...) il governo andava impegnato ad assumere tutte le necessarie iniziative di collaborazione con regione, comune e provincia, unitamente agli organi centrali dello Stato, per definire i progetti necessari a rendere la città una moderna capitale”* <sup>106</sup> .

All'articolo 1 viene specificato come il governo intende predisporre un sistema che consenta un concreto intervento dello Stato che si assume gli oneri degli interventi di propria competenza ma sempre nel pieno rispetto delle autonomie locali e delle attribuzioni regionali. Il sistema pensato si fonda su un “programma pluriennale” in cui dovranno essere fatti confluire tutti gli interventi reputati idonei. All'articolo 2 si spiega quale organo si occupi di selezionare questi interventi. Per giudicare questi interventi è prevista la creazione di una nuova commissione apposita, presieduta dal Presidente del Consiglio, da due rappresentanti per ciascuna delle due camere e infine dai Presidenti della regione Lazio e del sindaco di Roma. La commissione si occupa di predisporre uno schema di programma che viene sottoposto al Parlamento e viene approvato tramite decreto del Presidente della Repubblica. Un nuovo strumento viene utilizzato per velocizzare ulteriormente gli interventi, si ricorre al nuovo istituto ovvero gli “accordi di programma” un istituto, all'epoca, nuovo nel nostro ordinamento <sup>107</sup> che permetteva di superare ostacoli per tutti quegli interventi che richiedono una partecipazione di più soggetti, permettendo ai soggetti interessati di mettersi intorno ad un tavolo per definire modalità e tempistiche degli interventi in maniera coordinata. Nel caso di inadempimento di un soggetto, il Presidente del consiglio poteva nominare un commissario. Questo punto attirò delle critiche in quanto si vedeva troppo accentramento nelle mani del Presidente del Consiglio e che gli permetteva di attuare una vera e propria “espropriazione” delle competenze spettanti ad altre amministrazioni o enti. Nel concreto la proposta consta di interventi singoli in materia infrastrutture, riqualificazione urbanistica (per la prima volta in tutta l'area metropolitana), e si prevedeva un vasto piano di riordino o tramite costruzione *ex novo* di tutta una serie di sedi amministrative. Una grande rivoluzione era prevista con la creazione dello SDO ovvero Il Sistema Direzionale Orientale, che rappresentava un ambizioso progetto urbanistico volto alla riorganizzazione e alla ricollocazione delle infrastrutture direzionali di Roma al di fuori del centro storico. Questo progetto prevedeva la creazione di un centro direzionale. Tuttavia, nonostante numerosi tentativi e revisioni nel corso degli anni, il SDO non fu mai attuato e alla fine degli anni Novanta fu abbandonato, lasciando spazio a iniziative più specifiche e settoriali.

---

<sup>106</sup> Ibidem, p 6

<sup>107</sup> Anche se era stato elaborato dalla dottrina, la prima vera formulazione ufficiale ci era stata solo con la legge n. 64 del 1986.

Per tutti questi interventi era stato previsto un fondo in seno al Ministero del Tesoro che aveva in dotazione totale ben 425 miliardi di lire <sup>108</sup>, di cui 175 miliardi erano ripartiti nell'anno 1987 e 250 miliardi per l'anno 1988. Nonostante l'impianto rivoluzionario per molti aspetti di questo disegno di legge, di fatto, non venne mai calendarizzato e cadde nel dimenticatoio. Il progetto fu nuovamente proposto, con lievi modifiche, durante la successiva legislatura. Tuttavia, nel frattempo, i problemi finanziari del comune di Roma furono temporaneamente risolti attraverso l'uso dello strumento legislativo "tampono" per eccellenza, ovvero il decreto-legge.

### 1.3.2 Ultimi interventi prima della riforma del Titolo V

L'ultimo decennio del XX secolo rappresenta una stagione di importanti riforme e cambiamenti nel panorama nazionale.

Il primo intervento in questo senso è sicuramente la legge di riforma degli Enti locali n. 142 dell'8 giugno del 1990. La legge 142 diventa fondamentale poiché è in essa che, per la prima volta si introduce nell'ordinamento italiano la città metropolitana. In particolare, al capo VI, dagli articoli 17 fino al 21, vengono specificate quali sono le città metropolitane, qual è la loro definizione e che funzioni hanno. La legge stabilisce all'articolo 17 quali siano le città metropolitane: Roma, Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli e Bari. Inoltre, ad esse si aggiungono tutti i comuni o gli insediamenti che hanno con esse rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali <sup>109</sup>.

Nonostante la legge n. 142 abbia riconosciuto anche Roma tra le città metropolitane, di fatto, a questo riconoscimento non fa seguito alcun tipo di differenziazione della capitale rispetto alle altre città italiane.

---

<sup>108</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati. *Provvedimenti Urgenti per Roma, Capitale Della Repubblica*. 15 Dic. 1986, [legislature.camera.it/\\_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/42640001.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/42640001.pdf).

<sup>109</sup> Legge n. 142 . 8 giugno 1990, [www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-06-12&atto.codiceRedazionale=090G0189&tipoDettaglio=originario&qId=](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-06-12&atto.codiceRedazionale=090G0189&tipoDettaglio=originario&qId=). Accessed 2 May 2024.

Sempre nello stesso anno, il governo approva la legge n. 396 del 15 dicembre 1990 con il ricorrente titolo “Interventi per Roma, capitale della Repubblica”<sup>110</sup>. Questa nuova legge nasce, in gran parte, già vecchia, in quanto non fa altro che riprendere gran parte dei provvedimenti stabiliti con la legge del 1986 “Provvedimenti urgenti per Roma capitale della Repubblica”<sup>111</sup> sopracitata. Vengono nuovamente previsti i finanziamenti al grande progetto di accentrare tutti gli uffici dell’amministrazione statale nella zona orientale della città così da liberare il centro dal traffico e dalla mole di persone che vi gravitano.

Sono inoltre previsti nuovi interventi in materia di infrastrutture (quell’anno la metro B viene prolungata da Termini a Rebibbia) e interventi per la valorizzazione del patrimonio artistico, monumentale e archeologico. L’unica novità rispetto al provvedimento del 1986 è che per la prima volta vi è una maggiore sensibilità alla tematica ambientale, che comincia ad acquisire risalto anche nel dibattito pubblico. Difatti vengono previsti finanziamenti per il risanamento del fiume Tevere e del fiume Aniene, nonché interventi di pulizia del litorale, inoltre vengono anche previsti nuovi finanziamenti per i parchi pubblici esistenti e per crearne dei nuovi.

All’articolo 2 vi è un’altra novità riguarda l’aver istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel dipartimento per i problemi delle aree urbane, una commissione apposita per Roma capitale presieduta dal Presidente del Consiglio, e composta dai Ministri dei lavori pubblici, dei trasporti, dell’ambiente e per i beni culturali e ambientali, dal Presidente della regione Lazio, dal Presidente della provincia di Roma, dal Sindaco di Roma.

Vi era, quindi, una stretta collaborazione tra i rappresentanti del governo e i vertici amministrativi del comune di Roma. Una volta che il Consiglio comunale adottava un programma di interventi, lo inviava alla Commissione per l’armonizzazione delle proposte raccolte, incluse quelle provenienti dalla Regione e dalla Provincia.

Successivamente, la Commissione approvava il programma definitivo e se il programma di interventi avesse coinvolto più enti e amministrazioni pubbliche in azioni integrate e coordinate, si sarebbero stipulati accordi di programma, seguendo il modello dell’articolo 27 della legge n. 142 del 1990<sup>112</sup>, e si organizzava una conferenza di servizi per implementare gli interventi singoli. Con l’obiettivo di garantire il funzionamento ottimale del nuovo sistema che si era creato, la legge prevedeva due differenti tipologie di controllo: uno tecnico, gestito

---

<sup>110</sup> *Interventi per Roma, Capitale Della Repubblica*. 15 Dic. 1990, [www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-12-27&atto.codiceRedazionale=090G0442&tipoDettaglio=originario&qId=](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-12-27&atto.codiceRedazionale=090G0442&tipoDettaglio=originario&qId=). Accessed 2 Mag 2024.

<sup>111</sup> Atti Parlamentari. *Provvedimenti Urgenti per Roma, Capitale Della Repubblica*. Sopracitata, vedi nota 107.

<sup>112</sup> Provvedimento già citato alla nota 108

dall'Ufficio del programma per Roma capitale, istituito presso la Presidenza del Consiglio, l'altro procedurale, consistente nella preparazione di una relazione analitica annuale sullo stato di attuazione del programma da parte del Ministro per i problemi delle aree urbane, da presentare al Consiglio dei Ministri e successivamente inviata ai due rami del Parlamento.

Infine, nell'ultima parte della legge, all'articolo 10 erano previste tutte le norme di carattere finanziario. Al fine di attuare il programma menzionato nell'articolo 2, viene istituito nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri uno specifico fondo intestato a Roma Capitale, con un finanziamento di 260 miliardi di lire per il 1990, 30 miliardi di lire per il 1991 e 50 miliardi di lire per il 1992.

La legge n. 396 si aggiunge alla lunga lista di provvedimenti che stanziavano risorse per lo sviluppo della città in particolare per i classici interventi in materia di trasporti, urbanistica, ambiente e gestione della città. Inoltre, una delle critiche mosse contro il provvedimento era appunto sull'eccessivo coinvolgimento. Sebbene il coinvolgimento di soggetti interessati possa essere considerato un punto di forza in termini di democrazia partecipativa, l'eccessivo rigore procedurale potrebbe portare a ritardi e inefficienze nell'attuazione delle opere.

In sintesi, mentre la legge n. 396 del 1990 può essere vista come un tentativo di affrontare le esigenze di sviluppo della città di Roma, presenta anche alcune criticità legate alla complessità procedurale, alla mancanza di una visione organica e al suo rapporto con il dibattito sulle città metropolitane. Difatti, la legge e le sue disposizioni sembrano intersecarsi con il dibattito più ampio sulla creazione delle città metropolitane e sugli enti territoriali di area vasta in generale, il che potrebbe aver portato a incertezze e ritardi nell'adozione di soluzioni specifiche per Roma.

Per tutti gli anni '90 la stagione delle riforme continua, l'Italia vive una fase di profonde trasformazioni e riforme in vari settori. Il processo di ammodernamento del nostro sistema amministrativo negli anni Novanta è stato un processo lungo e complesso e inizia in concomitanza con la promulgazione della legge n.142 del 1990. In questa decade il paese vive una stagione di profondi cambiamenti, spinti anche dal contesto internazionale e da scandali interni <sup>113</sup> che lo porta a ripensare alcune delle sue strutture attraverso una "grande riforma" riferito sia alla forma di Governo che nella forma di Stato e le sue articolazioni.

---

<sup>113</sup> Vedi lo scandalo di Tangentopoli, che scoppia a partire dal 1992

A partire dal 24 gennaio 1997<sup>114</sup> prende avvio la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, chiamata informalmente “Commissione Bicamerale” composta da 35 deputati e 35 senatori, al fine di presentare il progetto di una riforma costituzionale.

Durante i lavori del Comitato sulla forma di Stato, istituito all'interno della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, emerse la questione di conferire a Roma uno status speciale, soprattutto in vista della trasformazione della Repubblica italiana verso un modello federale. Inizialmente trattata nel contesto della legislazione ordinaria, la proposta di garantire a Roma un ordinamento speciale, riconoscendole il suo ruolo di Capitale della Repubblica, è stata spostata al livello della previsione costituzionale.

Il senatore D'Onofrio presentò alla Commissione plenaria il 4 novembre 1997 la relazione conclusiva del comitato, che illustrava il testo elaborato. Questo testo prevedeva, all'articolo 55, una modifica dell'articolo 114 della Costituzione, includendo al terzo comma la frase "Roma è la Capitale della Repubblica"<sup>115</sup>.

La proposta scatenò un acceso dibattito, difatti, durante la discussione degli emendamenti all'articolo 55 della legge di revisione costituzionale, si manifestarono due posizioni opposte, entrambe miranti a intervenire sulla previsione del terzo comma. Da una parte vi erano i banchi della Lega Nord che si opponevano strenuamente ad una riforma qualsiasi che attribuisse maggiori poteri o uno status diverso alla capitale, difatti in quegli anni il partito cavalcava lo slogan di “Roma ladrona” e quindi qualsiasi autonomia maggiore alla città piuttosto che alle regioni del nord era malvisto. Dall'altra parte invece vi era la fazione favorevole ad istituire la Capitale come distretto federale o autonomo, o a conferirle condizioni di autonomia particolari. Lo scontro si protrasse e nonostante i vari tentativi anche da parte del relatore l'on. D'Onofrio, la commissione fu di fatto un fallimento. L'unico lascito della Commissione bicamerale fu che molte delle istanze non caddero nel vuoto ma vennero recepite dalla successiva riforma costituzionale n. 3 del 2001.

---

<sup>114</sup> Il progetto di una “grande riforma dello Stato” circola fin dagli anni '60, ed è stata istituita molte volte nella storia della repubblica per studiare o proporre progetti di modifica della Costituzione.

<sup>115</sup> Commissione Parlamentare per Le Riforme Costituzionali. 4 Nov. 1997, p.22, [leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/39310A.pdf](http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/39310A.pdf). Accessed 5 May 2024.

## SECONDO CAPITOLO

**Sommario:** 2.1 La stagione riformatrice di fine anni Novanta e inizio anni Duemila - 2.2 La Riforma del Titolo V - 2.2.1 Tentativi di cambiamento post-riforma del titolo V – 2.2.2 Prove di specialità per cause eccezionali - 2.2.3 Nuovi progetti per Roma capitale - 2.3 La legge n. 42 del 2009 - 2.3.1 I provvedimenti seguenti - 2.4 La legge n. 56 del 2014 “c.d. legge Delrio”

### 2.1 La stagione riformatrice di fine anni Novanta e inizio anni Duemila

All'inizio della cosiddetta "Seconda Repubblica", il sistema delle autonomie locali si trovò in una situazione particolarmente ambigua. Rilanciato dalle significative riforme degli anni novanta, soprattutto grazie alla nuova componente locale, si allineò rapidamente agli sconvolgimenti del sistema politico e partitico nazionale. Questo contesto divenne terreno fertile per proposte riformatrici che miravano a una rivisitazione innovativa della cornice istituzionale repubblicana. Un punto centrale di questa fase fu l'approvazione delle cosiddette "leggi Bassanini", in particolare le prime due, la n. 59 e la n. 127 del 1997. Queste leggi cercarono di conciliare il rafforzamento degli obiettivi di ammodernamento dell'amministrazione pubblica con la necessità di rilanciare l'autonomia locale e regionale, con l'obiettivo di radicare gradualmente un “federalismo amministrativo”<sup>116</sup>, che avrebbe poi trovato corrispondenza nella riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione.

Questi sono anni di riforme trasversali, sistematiche e profonde che hanno apportato innovazioni davvero significative, dando luogo anche ad una nuova dinamica dei rapporti di decentramento e di trasferimento di funzioni dal “centro” alla “periferia” (come avvenuto per d.lgs. n. 112 del 1998)<sup>117</sup>.

Le riforme di questi anni hanno imposto al sistema un complessivo riorientamento, “governato” dall'applicazione di un generale principio di sussidiarietà, e anche un processo di riordino e di

---

<sup>116</sup> E.Carloni, F.Cortese, *Diritto delle Autonomie Territoriali*, Alphen aan den Rijn, 2020, p. 34

<sup>117</sup> *Decreto Legislativo n. 112 Del 1998*. 6 Maggio 1998,

[www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-04-21&atto.codiceRedazionale=098G0159&tipoDettaglio=originario&qId=](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-04-21&atto.codiceRedazionale=098G0159&tipoDettaglio=originario&qId=). Accessed 5 June 2024.

revisione dell'ordinamento degli enti locali (frutto di questo processo è anche il Testo unico degli enti locali, decreto legislativo n. 267 del 2000).

Nello stesso periodo, è stato istituito un nuovo strumento di coordinamento tra Stato e Regioni: la Conferenza Stato-Regioni. La disciplina del funzionamento della Conferenza è stata elevata a rango primario con il decreto legislativo n. 281 del 1997, inserendola in un più ampio "sistema delle conferenze".

Questo sistema permette di coinvolgere nel coordinamento politico-istituzionale anche gli altri enti territoriali, favorendo una maggiore collaborazione e sinergia tra i diversi livelli di governo.

In realtà, in un primo momento, non erano previsti alcuna tipologia di riferimenti a Roma o alla capitale nell'art. 114 della Costituzione nel ddl che avviò la discussione parlamentare sulla riforma del Titolo V, presentato l'11 novembre 1999 alla commissione Affari Costituzionali della Camera. Fu solamente durante il dibattito in commissione, che la questione fu solo accennata. Tuttavia, se ne tornò a discutere quando il testo giunse all'esame dell'Aula, particolarmente nelle sedute del 19 e 20 settembre 2000.

Il dibattito si concentrò principalmente sulla questione di dove inserire una possibile previsione di Roma Capitale. Infatti, pur essendo stato raggiunto un sostanziale accordo tra la maggioranza di centro-sinistra (al governo) e il centro-destra (all'opposizione), sull'opportunità di includere nella Costituzione una norma specifica per Roma, non vi era certezza sul dove collocare l'eventuale aggiunta di una norma per la capitale.

Furono presentati emendamenti per introdurre tale previsione direttamente all'articolo 1 della Costituzione, tra i principi fondamentali. L'emendamento 01.02, firmato da Garra (FI), recitava: "*L' Italia è una Repubblica democratica e federale, fondata sul lavoro. Roma ne è la capitale*"<sup>118</sup>. Altri, invece, ritenevano che l'art. 114 della Costituzione fosse il luogo più appropriato per riconoscere a Roma uno status speciale.

Difatti, la Commissione Affari Costituzionali del Senato, seguì questa linea, presentò un emendamento che introduceva un terzo comma all'articolo 114 Cost., stabilendo che "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

Tuttavia, l'opposizione di centro-destra propose un emendamento alternativo: l'inserimento di Roma nell'elenco delle regioni, trasformandola in una "città-regione".

---

<sup>118</sup> *Atti Camera, Seduta N. 773. 19 Sept. 2000,*  
[legislature.camera.it/ dati/leg13/lavori/stenografici/sed773/44620001.htm](http://legislature.camera.it/dati/leg13/lavori/stenografici/sed773/44620001.htm). Accessed 6 June 2024.

Il Presidente della Regione Lazio, Francesco Storace, sosteneva che il semplice rinvio a una legge ordinaria non fosse sufficiente a chiarire lo status di Roma, richiedendo una definizione più solida e autonoma.

L'onorevole Gasparri, esponente dell'opposizione di centro-destra, esplicitò la posizione: "Proponiamo di definire uno status per Roma simile a quello di una regione, non ritenendo sufficiente il rinvio a una legge dello Stato che lascia la questione indefinita".

Con la presentazione al senato del ddl 3896 <sup>119</sup>, a firma di vari senatori <sup>120</sup>, nella relazione illustrativa venivano motivate le ragioni che spingevano affinché la città di Roma dovesse affrancarsi dalla Regione Lazio: "Roma, in quanto capitale d'Italia, non può continuare a essere relegata a un ruolo subordinato all'interno della regione Lazio. Questa soluzione sarebbe la più congeniale e, senza dubbio, la migliore possibile per le popolazioni e i comuni circostanti la sua area di influenza. Costituirebbe infatti una rivalutazione significativa delle loro realtà territoriali e delle loro potenzialità produttive, oltre a rappresentare un sicuro rimedio contro il degrado e l'allontanamento progressivo dalle istituzioni centrali." <sup>121</sup>

E all'art.1 del ddl 3986 veniva sancito come "È istituito il Distretto di Roma, di seguito denominato "Distretto", ente autonomo con propri poteri e funzioni, e con propri organi di governo, secondo i principi fissati dalla presente legge" <sup>122</sup> a questa proposta non fece seguito nulla di concreto.

Il dibattito acceso evidenziava le diverse concezioni del ruolo di Roma: da un lato, la visione di una capitale con un ordinamento speciale disciplinato per legge; dall'altro, l'idea di una città-regione con ampia autonomia. La scelta finale optò per la prima soluzione, conferendo a Roma un ruolo centrale nella Repubblica Italiana, pur senza riconoscerle lo *status* di regione.

Alla fine, l'Assemblea approvò solo l'emendamento presentato dalla Commissione Affari Costituzionali, respingendo così le proposte di costituzione di una città-regione.

La nuova formulazione dell'articolo 114 della Costituzione rimase invariata fino all'approvazione definitiva della riforma. Con l'esito positivo del referendum costituzionale del 7 ottobre 2001, che vide il 64% dei voti favorevoli e il 36% contrari, la riforma divenne legge costituzionale dello Stato.

---

<sup>119</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica. *Istituzione Del Distretto Autonomo Di Roma*. 28 Apr. 1999, [www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=13&id=4296#BGT2](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=13&id=4296#BGT2). Accessed 13 June 2024.

<sup>120</sup> D'iniziativa dei senatori Ventucci, La Loggia, Pastore, Baldini, Centaro, Pianetta, Azzolini, Vegas, Bettamio, D'Ali, Ascitti, Novi, Schifani, Grillo e Lauro

<sup>121</sup> Op. cit. Atti parlamentari, Senato della Repubblica. *Istituzione Del Distretto Autonomo Di Roma*

<sup>122</sup> Ibidem

Durante il dibattito sulla riforma del Titolo V, la questione dello *status* speciale per Roma si intrecciò strettamente con il tema dell'istituzione delle città metropolitane.

Da un lato, alcuni propugnavano la creazione di una "città-regione" per Roma, dotata di ampia autonomia e pari poteri alle Regioni. Questa visione era sostenuta da chi riteneva che la capitale, data la sua importanza e peculiarità, meritasse un riconoscimento istituzionale più forte. Dall'altro lato, altri esponenti politici sostenevano l'istituzione di città metropolitane, come enti intermedi tra comuni e regioni, con funzioni di coordinamento e pianificazione strategica su scala territoriale più ampia. In questa prospettiva, Roma avrebbe potuto essere la città metropolitana del Lazio, pur senza godere di uno *status* speciale.

Le città metropolitane nonostante fossero già previste nell'ordinamento italiano<sup>123</sup>, solo con la riforma del Titolo V avvenne l'effettiva costituzionalizzazione di tale ente territoriale, inserendo la relativa previsione nel comma primo del nuovo art. 114 della Costituzione.

In contemporanea alla discussione sulla riforma del Titolo V, nella commissione per le riforme costituzionali del Senato era arrivata una proposta dai Democratici di Sinistra (DS), con prima firmataria la senatrice Franca D'Alessandro Prisco, intitolata "*Norme speciali per la città di Roma, capitale della Repubblica Italiana*"<sup>124</sup>. Nel disegno di legge n. 2853 venivano prese in considerazione le difficoltà riscontrate nell'applicare la normativa prevista dalla legge n. 142/1990 e le difficoltà oggettive e particolaristiche che caratterizzano la città di Roma. Tutte queste premesse vengono esplicitate in maniera chiara già nella relazione introduttiva della proposta di legge n. 2853<sup>125</sup> in cui si legge che " il disegno di legge parte dal riconoscimento delle peculiarità e specificità della città di Roma, cercando di adattare la nuova dimensione metropolitana alla rilevanza della sua funzione di capitale della Repubblica (...) e alla complessità delle problematiche da affrontare, sia dal punto di vista della scala dimensionale, sia da quello dei livelli di concentrazione della popolazione e delle attività, nonché delle ulteriori esigenze derivanti dalla sua funzione di sede della Città del Vaticano."<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> L'area e la città metropolitana erano già state previste dalla legge n. 142 del 1990; una successiva legge, la n. 436 del 1993, intervenne rendendo facoltativa l'istituzione delle aree metropolitane da parte delle regioni, data la difficoltà di applicare una normativa uniforme in materia. E solamente con la riforma del titolo V e la legge del 7 aprile 2014 n. 56 c.d. "Legge Delrio" che vi fu un'applicazione effettiva di questo nuovo istituto.

<sup>124</sup> Atti Parlamentari, Senato della Repubblica. *Norme Speciali per La Città Di Roma, Capitale Della Repubblica Italiana*. 16 June 1999, [www.astrid-online.it/static/upload/protected/Disc/Discussione-gen-Ddl-Prisco.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Disc/Discussione-gen-Ddl-Prisco.pdf). Accessed 9 June 2024.

<sup>125</sup> Un testo simile, con Veltroni come primo firmatario, era stato presentato anche alla Camera dei deputati.

<sup>126</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica. 10 Mar. 2000, [www.astrid-online.it/static/upload/protected/Disc/Discussione-gen-Ddl-Prisco.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Disc/Discussione-gen-Ddl-Prisco.pdf). Accessed 9 June 2024.

Il disegno di legge presentato dalla senatrice Prisco prevedeva all'art. 1 un regime giuridico speciale degli enti locali operanti nel territorio della città di Roma, capitale della Repubblica italiana, veniva, inoltre istituita un'autorità unica di governo chiamata "città metropolitana di Roma" al posto della provincia e del comune di Roma. E si provvedeva a dotare Roma di un piano di interventi necessari a consentire alla città di Roma di svolgere adeguatamente il ruolo di capitale <sup>127</sup>.

Il disegno di legge prevedeva quindi l'istituzione di una Commissione permanente per Roma Capitale, composta dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato, dal presidente della regione Lazio e dal sindaco di Roma. La commissione avrebbe avuto il compito di promuovere le iniziative necessarie per armonizzare le funzioni di competenza dei diversi livelli di governo. Inoltre, prevedeva l'istituzione di una commissione mista paritetica per garantire il soddisfacimento delle esigenze della Santa Sede. La particolare attenzione data all'armonizzazione dei rapporti con il Vaticano era dovuta alla scadenza importante data dal giubileo del 2000, il primo del nuovo millennio. Il parere della commissione paritetica con la Santa Sede era richiesto per tutti i provvedimenti che potevano interessare le esigenze della Santa Sede in relazione al territorio della Città <sup>128</sup>.

Per individuare un nuovo assetto per la gestione del territorio di vasta area, si prevedeva la costituzione di un nuovo ente di governo, la città metropolitana, che avrebbe sostituito le amministrazioni della provincia e del comune di Roma. Basandosi sul principio di sussidiarietà, le circoscrizioni comunali si sarebbero trasformate in comuni, garantendo così un livello di governo vicino ai cittadini.

Un importante elemento di novità era rappresentato dalla sezione III art. 8 che recitava il Piano degli interventi per la città di Roma.

Tutto l'insieme degli interventi necessari a consentire alla città di svolgere adeguatamente il ruolo di capitale, di seguito denominato "Piano". Il Piano aveva durata triennale ed era adottato dal consiglio della città sulla base delle proposte di intervento avanzate dai vari organi ed enti coinvolti <sup>129</sup>, inoltre doveva essere approvato all'unanimità dalla Commissione permanente per Roma Capitale.

L'area di Roma presentava una situazione di duplice assetto istituzionale. Da un lato, i comuni che componevano l'area metropolitana conservavano le proprie competenze e funzioni tipiche

---

<sup>127</sup> Ibidem, p. 14

<sup>128</sup> Ibidem, p. 20

<sup>129</sup> Dalle amministrazioni statali, dalla regione, dai comuni, dagli enti e dai soggetti gestori dei servizi pubblici, da altri soggetti pubblici e privati.

degli enti comunali. Dall'altro lato, la città metropolitana di Roma era dotata di un proprio sindaco, una giunta e un consiglio. Quest'ultimo era composto da 80 consiglieri, di cui il 60% (pari a 42) eletti nel territorio del comune di Roma e il restante 40% (pari a 32) nel territorio degli altri comuni della provincia.

Tale assetto rifletteva la complessità e la stratificazione del territorio metropolitano romano, caratterizzato da una forte centralità del comune di Roma e dalla presenza di numerosi comuni più piccoli con proprie esigenze e specificità.

Il doppio livello di governo mirava a coniugare le esigenze di coordinamento e pianificazione strategica su scala metropolitana con la tutela dell'autonomia e della capacità di risposta dei singoli comuni. Sempre nello stesso periodo venne presentato un altro disegno di legge stavolta a firma del sen. Ventucci (centro- destra) che invece proponeva l'istituzione di un "distretto autonomo di Roma"<sup>130</sup> ovvero un ente autonomo con propri poteri e funzioni e con propri organi di governo.

La proposta del distretto puntava quasi a "separare" la città di Roma e il suo "distretto" grossomodo la sua area metropolitana dal resto della regione, come viene sancito all'art. 4 "Il Distretto, oltre a svolgere le funzioni provinciali e comunali degli enti presenti nel territorio, assume anche le funzioni precedentemente esercitate dalla regione Lazio nei confronti della città di Roma."<sup>131</sup> ”

Sia la proposta della sen. Prisco sia quella del sen. Ventucci vennero accorpate e presentate insieme. L'iter parlamentare di questa iniziativa legislativa non è mai andato oltre la trattazione in Commissione Affari Costituzionali al Senato, le proposte presentavano molteplici criticità che di fatto bloccarono la prosecuzione dell'*iter* dei due testi.

Innanzitutto come sottolineato dal sen. Rotelli: "a Costituzione vigente, non si poteva prevedere l'istituzione di nuovi enti autonomi oltre quelli previsti dalla carta costituzionale: regioni, province e comuni".

Immaginare Roma Capitale come un "Distretto speciale" significa, in termini generali, prevedere un assetto organizzativo e funzionale che consenta di considerare Roma come un elemento costitutivo della Repubblica, in modo simile alle altre Regioni. Tuttavia, Roma Capitale non sarebbe una vera e propria Regione ai sensi dell'art. 131 della Costituzione, e,

---

<sup>130</sup> Ibidem, p. 32

<sup>131</sup> Ibidem, p. 32

come sottolineato dalla dottrina non rientrerebbe, dunque, nell'elenco delle Regioni delineato in tale articolo.<sup>132</sup>

La mancanza di una “copertura costituzionale” dietro questi disegni di legge fu più volte sollevata da chi era contrario.

Un'altra problematica era che la relazione dei due testi era significativamente incentrata sulla questione dell'area e della città metropolitana, piuttosto che sulla specificità di Roma come capitale della Repubblica. Questo evidenziava come le due problematiche tendessero a sovrapporsi.

## 2.2 La riforma del Titolo V

Si giunse così alla legge costituzionale n. 3 del 2001, comunemente conosciuta come la riforma del Titolo V della Costituzione. La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione rappresenta la più significativa revisione costituzionale mai approvata dall'entrata in vigore della Costituzione. Essa modifica radicalmente l'intero assetto del governo territoriale e rivoluziona i tradizionali rapporti tra centro e periferia.

Questa riforma aveva l'obiettivo di ridisegnare integralmente il sistema delle autonomie territoriali, operando un cambiamento significativo nella struttura istituzionale italiana mediante soprattutto l'estesa revisione degli artt. 114-133 Cost.

Da un lato, la riforma ribaltava formalmente il ruolo dello Stato nei confronti delle Regioni, conferendo a queste ultime maggiori competenze e autonomia. Dall'altro lato, promuoveva e valorizzava il ruolo paritario delle autonomie locali, riconoscendo loro una posizione privilegiata nell'esercizio delle funzioni amministrative. In particolare, la riforma sottolineava l'importanza delle autonomie locali nel garantire un'interlocuzione diretta con la cittadinanza e nel rispondere efficacemente alle sue necessità, rafforzando così il principio di sussidiarietà e il legame tra istituzioni e cittadini.

---

<sup>132</sup> Federalismi.it, Giulio Salerno. “Roma Capitale Come “Regione Speciale”: Una Prospettiva Possibile? - Stato - Dottrina - - Roma Capitale Come “Regione Speciale”: Una Prospettiva Possibile?” *Federalismi.it*, 1° luglio 2015, [www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29832](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29832). Accessed 4 Sett. 2024.

I cardini della riforma, che ha dato corpo alla vigente disciplina costituzionale del sistema delle autonomie territoriali, sono i seguenti:

Vi è un espresso rilancio della *configurazione composita*<sup>133</sup> del sistema istituzionale repubblicano, articolato “in parti” aventi la medesima dignità sul piano istituzionale, con esplicita riqualificazione dell’autonomia statutaria degli enti territoriali e con costituzionalizzazione formale di un nuovo ente, la Città metropolitana, e di una peculiare condizione per l’ordinamento di Roma Capitale (tramite l’art. 114 Cost.);

Si è provveduto ad una *ri-articolazione*<sup>134</sup> del criterio di distribuzione dell’esercizio della potestà legislativa tra Stato e Regioni ordinarie, con l’assegnazione al primo di un’elencazione tassativa di materie di intervento legislativo esclusivo e con riconoscimento alle seconde sia di una potestà concorrente in un nuovo e più ricco elenco di materie, sia una potestà legislativa residuale in ogni materia non espressamente definita (tramite l’art. 117 Cost, comma 2, comma 3 e comma 4). Inoltre, vi è stato un accreditamento delle Regioni alla loro possibilità di dare diretta attuazione al diritto dell’Unione Europea e di esercitare alcune prerogative di matrice internazionale (art. 117 Cost. comma 5 e comma 9);

Con la riforma del Titolo V, avviene l’eliminazione dei meccanismi di controllo preventivo sulla legittimità delle leggi regionali e degli atti amministrativi di tutti gli enti territoriali.

E viene, inoltre, superato il principio del parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative, con l’affermazione per le seconde di un criterio mobile di allocazione, ispirato ai principi di sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza (art. 118, comma 4 Cost.);

Avviene anche la *costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale*<sup>135</sup>, con esplicita prescrizione del dovere, in capo a tutti gli enti territoriali, di favorire la spontanea autonoma iniziativa dei cittadini nella gestione di attività di interesse generale (art. 118, comma 4 Cost.);

Tralasciando i giudizi in merito a questa riforma, sicuramente uno dei meriti della riforma cost. n. 3 del 2001 è stato quello di aver sviluppato un effettivo dibattito sulle sorti della capitale, che solo a partire da essa ha avuto una svolta decisiva.

L’articolo 114 della Costituzione, al terzo comma, stabilisce che “*Roma è la Capitale della Repubblica*” e che “*la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento*”.

Questa disposizione, pur essendo sibillina risulta comunque un’innovazione poiché, come detto sopra, in un primo momento, non erano previsti alcuna tipologia di riferimenti a Roma o alla

---

<sup>133</sup> Op. cit. *Diritto delle Autonomie Territoriali*, p. 36

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 37

<sup>135</sup> *Ibidem*

capitale nell'art. 114 della Costituzione nel ddl che avviò la discussione parlamentare sulla riforma del Titolo V.

Pur nella sua brevità, il comma 3 dell'art. 114 chiarisce che Roma, in qualità di Capitale della Repubblica, necessita di un ordinamento speciale da definire con legge statale.

Questo ordinamento non può essere semplicemente ricondotto a quello delle altre collettività territoriali previste nel primo comma dell'art. 114 Cost., che stabilisce che *"la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"*. È significativo che la disposizione costituzionale non assegni la qualifica di Capitale della Repubblica al Comune di Roma o ad altra istituzione territoriale (Città metropolitana, Provincia, o Regione), ma semplicemente a Roma "naturalisticamente intesa" come capitale della Repubblica. Così formulata, all'inizio del Titolo V della Costituzione, la disposizione chiarisce che la legge sull'ordinamento della Capitale può derogare alle norme che regolano le autonomie territoriali. Considerati gli interessi particolari che riguardano la capitale della Repubblica, la Costituzione ha riservato alla legge dello Stato materie che, per altre collettività territoriali, sono disciplinate da una pluralità di fonti (Costituzione stessa, leggi statali, statuti e leggi regionali, statuti e regolamenti di autonomia).

Il terzo comma dell'art. 114 è una norma che attribuisce competenze, del tutto paritaria rispetto alle successive norme costituzionali che regolano le competenze legislative nei tre ambiti: potestà esclusiva dello Stato, potestà concorrente e potestà esclusiva delle Regioni.

Conferire allo Stato la potestà legislativa esclusiva per Roma Capitale non significa negare autonomia al territorio. La legge statale dovrà comunque tenere conto delle specificità locali e garantire la partecipazione dei cittadini romani alle decisioni che li riguardano. La potestà legislativa esclusiva dello Stato rappresenta uno strumento per garantire un ordinamento efficace e rispondente alle sfide che la città si trova ad affrontare.

Su queste basi e sulla scorta dei caratteri speciali riconosciuti alle capitali anche in altri ordinamenti la disciplina ha, dunque, riconosciuto alla città di Roma una disciplina specifica. Numerosi esempi, confrontando con gli ordinamenti di altri paesi di "democrazia occidentale", permettono di comprendere la logica di questa scelta, che potrebbe apparire poco rispettosa dell'autonomia della comunità locale. La regolamentazione delle funzioni e dell'ordinamento della capitale della Repubblica, infatti, risponde a interessi nazionali che superano di gran lunga quelli della sola comunità territoriale rappresentata.

Alcuni critici sostengono invece che la riforma del Titolo V, di fatto, blocca la possibilità di "trattare" Roma al pari di una regione.

Poiché nel trattare la distribuzione delle funzioni amministrative, l'art. 118, comma 1, si riferisce esclusivamente a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, ossia quei soggetti che, ai sensi del comma 1 dell'art. 114, costituiscono la Repubblica, e che rimettendo alla disciplina dello Stato<sup>136</sup> il relativo ordinamento della città, la capitale viene inquadrata, a seconda delle scelte che opererà il legislatore cui è rimesso disciplinare l'ordinamento, nelle categorie Comuni, Province o Città metropolitane.

Alfredo Corpaci nello scritto “*Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*”<sup>137</sup> ritiene che sia da escludere la possibilità che Roma Capitale possa essere in qualche modo equiparata alle Regioni, specialmente per quanto riguarda l'attribuzione di potestà legislativa.

Questo è precluso dal fatto che tale potestà è conferita dalla Costituzione esclusivamente a Stato e Regioni. Inoltre, la Costituzione elenca espressamente le Regioni (art. 131 Cost.)<sup>138</sup> senza includere Roma Capitale e prevede una disciplina specifica per la creazione di nuove Regioni, richiedendo per questo una legge costituzionale (art. 132 Cost.)<sup>139</sup>.

Evitare di definire Roma come un *genus a sé stante*, con uno status indefinito e rimesso totalmente al legislatore ordinario, era necessario per connotarne in modo chiaro e preciso la posizione giuridica. La classificazione di Roma Capitale come Comune, Provincia o Città metropolitana, a seconda delle scelte del legislatore, pur mantenendo il carattere differenziato del suo ordinamento, risponde alla necessità di definirne lo *status*.

Altrimenti, risulterebbe costituzionalmente indefinito e totalmente affidato al legislatore ordinario. Invece, la sua classificazione in una delle suddette categorie implica un inquadramento nelle linee generali del sistema per quanto riguarda le caratteristiche fondamentali (ente autonomo, con proprio statuto, poteri e funzioni secondo i principi fissati

---

<sup>136</sup> Come sancito all'art. 114 comma 3 della Costituzione

<sup>137</sup> Corpaci, Alfredo. *Revisione Del Titolo V Della Parte Seconda Della Costituzione E Sistema Amministrativo*. Dic. 2001, [www.rivisteweb.it/doi/10.1443/5617](http://www.rivisteweb.it/doi/10.1443/5617). Accessed 12 June 2024.

<sup>138</sup> L'art. 131 enuncia che “Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna;”

<sup>139</sup> L'art. 132 afferma che “Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.”

dalla Costituzione), pur consentendo differenziazioni necessarie per il ruolo di Roma come "capitale della Repubblica". In questo contesto, è importante considerare i rapporti con gli altri soggetti del sistema, in particolare con lo Stato e la Regione.

È significativo, ed è il primo elemento di differenziazione posto dalla stessa Costituzione, che l'ordinamento di Roma sia rimesso alla legge statale, diversamente dagli altri enti locali territoriali per i quali è competente anche la Regione.

Questo può essere visto come un'indicazione di una variabilità della posizione di Roma che, in quanto "capitale della Repubblica" e per ciò che questo comporta nei rapporti con lo Stato, legittima un maggiore distacco dall'ordinamento regionale e una maggiore influenza di quello statale.

Per concludere la disamina sulla riforma del Titolo V, l'ultimo comma dell'art. 114, di fatto, introduce e costituzionalizza il ruolo di Roma come capitale della Repubblica, prevedendo una legge specifica per il suo ordinamento.

Le conseguenze istituzionali di questa disposizione non sono forse particolarmente significative, se non per confermare la possibilità di una legge speciale. È importante ricordare che, secondo i costituzionalisti, le norme costituzionali hanno anche una funzione integrativa: servono a identificare simboli con cui ci si può identificare o rispetto ai quali ci si può contrapporre. Probabilmente, il senso dell'ultimo comma era proprio questo.

## 2.2.1 Tentativi di cambiamento post-Riforma del Titolo V

Dall'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, la Costituzione sancisce che Roma è la capitale della Repubblica e stabilisce che sia una legge dello Stato a definirne l'ordinamento.

A partire dal 2001 in poi, si è inaugurato un approccio "quasi agonistico" al tema delle autonomie territoriali e, più in generale, al tema delle riforme amministrative e costituzionali, nel quale i blocchi maggioritari che governano di volta in volta hanno cercato di perseguire unilateralmente una propria e determinata politica di revisione del sistema repubblicano.

Delle leggi approvate dallo Stato nella direzione da seguire e sviluppare dandovi contenuto concreto, le innovazioni della riforma del 2001 se ne possono rammentare molteplici.

Non solo: durante la XIV legislatura, si ipotizzò di rivedere quella stessa previsione costituzionale, insieme all'intera seconda parte della Costituzione.

Una volta terminata la XIII legislatura, vince le elezioni il governo Berlusconi II che è deciso anche lui vuole dare la sua impronta in tema di riforme amministrative.

Il dibattito sulla modifica della seconda parte della Costituzione iniziò in Senato con la presentazione, da parte del governo, del disegno di legge A.S. 2544 <sup>140</sup> il 17 ottobre 2003, dove all'art. 37 (vi sono le modifiche all'articolo 114 della Costituzione).

Si prevedeva di sostituire il terzo comma dell'art. 114 con un nuovo comma che recitava "Roma è la capitale della Repubblica e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo statuto della Regione Lazio" <sup>141</sup>.

Rispetto alla revisione costituzionale del 2001, le novità introdotte questa volta erano di grande rilevanza. Tra queste vi erano la definizione di Repubblica "federale", la previsione di poteri normativi per Roma e la disposizione che fosse lo Statuto della Regione Lazio a disciplinare tali poteri. Tali modifiche ebbero un impatto notevole e inevitabile sui lavori parlamentari. Difatti, la questione dell'ordinamento di Roma assunse un ruolo centrale, con ampi spazi dedicati a discussioni e approfondimenti.

L'impatto sul dibattito prosegue anche a seguito dell'audizione dei maggiori soggetti interessati dall'eventuale provvedimento: Comune di Roma, Provincia e la Regione Lazio <sup>142</sup>. La Commissione Affari Costituzionali del Senato, durante l'indagine conoscitiva sulla revisione costituzionale, ha audito il sindaco di Roma, Veltroni, il Presidente della Regione Lazio, Storace, e il Presidente della Provincia di Roma, Gasbarra.

Le osservazioni formulate dai rappresentanti degli enti locali in merito alla formulazione dell'art. 29 <sup>143</sup> innescarono un vivace confronto e un'attenta analisi della questione all'interno della Prima Commissione. Di fronte a tale situazione, il presidente della Commissione Affari costituzionali decise di posticipare di una settimana la scadenza per la presentazione degli emendamenti all'articolo 29, al fine di consentire una più approfondita riflessione.

---

<sup>140</sup> Atti Parlamentari, Senato della Repubblica. *Disegno Di Legge Costituzionale*. 17 Ott. 2003, [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00149609.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00149609.pdf). Accessed 13 June 2024.

<sup>141</sup> Ibidem, p. 23

<sup>142</sup> Le sedute cui si fa riferimento sono quella dell'11 novembre 2003, del 12 novembre 2003 e quella del 13 novembre 2003.

<sup>143</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica. *Disegno Di Legge Costituzionale*. 17 Ott. 2003, [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00078637.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00078637.pdf). Accessed 17 June 2024.

La decisione di posticipare la scadenza per la presentazione degli emendamenti dimostra la volontà della Commissione di garantire un processo decisionale attento e ponderato. Concedendo più tempo per la riflessione, si mira a favorire un confronto più costruttivo e a raggiungere un consenso più ampio sulla formulazione dell'art. 29.

In particolare, Veltroni si espresse a favore di una legge ordinaria per regolamentare l'ordinamento di Roma capitale, mentre Storace ripropose la sua idea di trasformare la città in una città-Regione.

Le problematiche emerse erano numerose e di notevole complessità: 1) In primo luogo, vi era la questione dell'estensione territoriale di Roma capitale e l'eventuale istituzione della città metropolitana. In particolare, se era necessario utilizzare le delimitazioni già esistenti o era necessario tracciare dei nuovi confini amministrativi. 2) Collegati a questo erano i rapporti tra la città di Roma, il Comune, la Provincia e la Regione. 3) Infine, vi era il problema, forse il più cruciale, che riguardava il tipo di poteri da assegnare a Roma e, di conseguenza, il tipo di intervento necessario, sia esso di natura ordinaria o costituzionale (con tutto l'*iter* "rafforzato" che ne conseguiva).

Come affermato dal relatore del ddl il senatore D'Onofrio l'ambizione era quella di individuare una formula costituzionale che sancisse l'esercizio di poteri legislativi da parte di Roma Capitale.

Tali poteri, non potendo essere devoluti dallo Stato in quanto spettanti alla Regione Lazio, necessitano di un quadro normativo specifico a livello costituzionale. Con il più il problema che essendo Roma la capitale dello Stato, svolge quindi tutta una serie di funzioni che trascendono la sola dimensione del capoluogo della Regione Lazio <sup>144</sup>.

La difficoltà era di trovare una quadra che richiede una modifica della Carta costituzionale per attribuire a Roma Capitale una potestà legislativa autonoma su materie ben definite.

La chiave risiedeva nel trovare un equilibrio tra le competenze statali, regionali e locali, garantendo il rispetto dei principi di sussidiarietà e autonomia. Come dichiarato dallo stesso senatore D'Onofrio nella seduta n. 331 del 25 novembre 2003 bisognava capire se "*andare verso la ventunesima Regione (...) oppure (...) verso il capoluogo della Regione Lazio. È chiaro che con una legge ordinaria si potrebbero conferire a Roma poteri speciali, ma di natura*

---

<sup>144</sup> Il riferimento è al fatto che la capitale della Repubblica assolve a funzioni di tipo internazionale, in quanto all'interno del suo territorio si trova anche la Santa Sede, e queste funzioni non sono proprie della Regione Lazio.

*ordinaria, non poteri legislativi propri della Regione Lazio. un equilibrio difficile da raggiungere – come dichiarato dal sen. D’Onofrio – che ci riporta alla questione della legge ordinaria o costituzionale”*<sup>145</sup>.

All’esame in aula giunse il testo che era stato sostenuto dalla compagine governativa, con in più un emendamento<sup>146</sup> (l’unico che era stato accolto dal sen. d’Onofrio tra tutti quelli proposti) che aggiungeva al testo stabilito: “La legge dello Stato disciplina l’ordinamento della capitale”. L’emendamento venne accolto positivamente dall’aula e quindi il comma 3 dell’articolo 114 diventava ufficialmente: “Roma è la capitale della Repubblica federale e dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo Statuto della Regione Lazio. La legge dello Stato disciplina l’ordinamento della capitale”.

La formulazione in questione trovò conferma in tutti i successivi passaggi parlamentari previsti dall’iter aggravato di revisione costituzionale ai sensi dell’articolo 138 della Costituzione. Raggiunto questo traguardo, la formula venne sottoposta al referendum confermativo. Tuttavia, come ben noto, il referendum si concluse con un esito negativo, decretando la bocciatura della riforma.

In conclusione, il tentativo di riforma dell’assetto post riforma del Titolo V, sconta quell’agonismo politico sopracitato, in cui ogni nuovo esecutivo di turno cerca di modificare l’assetto stabilito dalla riforma costituzionale n. 3 del 2001.

Rispetto al testo vigente dell’articolo 114 della Costituzione, la riforma costituzionale del 2005 introduceva elementi di novità di notevole portata. La modifica definiva esplicitamente la Repubblica come "federale". Secondo gli atti parlamentari, questa caratterizzazione era considerata sia il presupposto che la causa per il riconoscimento di uno status speciale per Roma Capitale.

La norma stabiliva che Roma godesse di "forme e condizioni particolari di autonomia", utilizzando la stessa formula impiegata dall’articolo 116 della Costituzione per le Regioni a statuto speciale (comma 1) sia al comma terzo. Tuttavia, la riforma apriva la possibilità che tale autonomia fosse anche di tipo "normativo". L’inserimento di questo termine sollevava una questione cruciale: l’ambito normativo avrebbe dovuto includere sia le leggi che i regolamenti? Si andava così a delineare un potere significativo per la Capitale nel definire le norme che regolano la propria vita quotidiana; La possibilità di emanare norme in materie non coperte

---

<sup>145</sup> Riferimento alla seduta notturna del 25 novembre 2003 n. 331

<sup>146</sup> Nel frattempo, l’articolo era diventato il n. 32 del ddl e non più il n. 29

dalle leggi statali o regionali; Nonché un ampliamento dell'autonomia di Roma rispetto a quanto previsto per le Regioni ordinarie.

La vera spina dorsale della proposta di autonomia speciale per Roma Capitale era la possibilità di un potere legislativo. In altre parole, si discuteva se Roma potesse emanare leggi, non solo regolamenti.

Un'ipotesi sicuramente innovativa, che avrebbe significato un salto di qualità notevole per l'autonomia della Capitale. Su questo ultimo punto furono avanzati molti dubbi, la norma era ambigua, e in molti si interrogavano sul suo significato reale. Se interpretata in senso affermativo, avrebbe rappresentato un'innovazione istituzionale senza precedenti.

Altro dilemma era rappresentato dalla ripartizione della sede normativa per stabilire i limiti e le modalità di esercizio. Dalla proposta di autonomia speciale per Roma Capitale si delineava una ripartizione delle competenze tra statuto della Regione Lazio e legge statale. Allo statuto regionale sarebbero spettati i compiti di definire i limiti e le modalità di esercizio dell'autonomia speciale, assegnando a Roma competenze su materie di competenza regionale. Mentre alla legge statale spettava il compito di disciplinare l'ordinamento di Roma, ovvero la sua forma di governo (in linea con l'articolo 117, comma 2, lettera p, Cost. )<sup>147</sup>.

I cittadini furono, così, chiamati il 25 e il 26 giugno 2006 a pronunciarsi sul secondo *referendum* confermativo della storia repubblicana, e come già detto, diedero esito negativo (61,3 % contrari e 38,7 % favorevoli). La legge, pertanto, non divenne legge costituzionale dello Stato.

## 2.2.2 Prove di specialità per cause eccezionali

Un particolare caso degno di nota fu durante l'agosto del 2006 in concomitanza con un eccezionale emergenza traffico. L'allora governo Prodi intervenne tramite decreto del

---

<sup>147</sup> Cost. art. 117, comma 2, lettera p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane

Presidente del Consiglio dei ministri recante “Dichiarazione dello stato di emergenza determinatasi nella città di Roma nel settore del traffico e della mobilità <sup>148</sup>”.

La particolarità di questo intervento risiede nel fatto che, nonostante la Costituzione, dopo la riforma del Titolo V, prevedesse una norma specifica per Roma capitale, affidando alla legge statale la sua disciplina, e nonostante fossero già in circolazione diversi progetti legislativi per attuare l'art. 114, il governo decise di seguire una via del tutto diversa <sup>149</sup>.

Il provvedimento fu adottato sulla base dell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 <sup>150</sup>, relativa all'istituzione del Servizio nazionale di protezione civile. Questo articolo prevedeva che, in presenza di determinati eventi elencati all'art. 2, comma primo della stessa legge, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, potesse dichiarare lo stato di emergenza, definendone la durata e l'estensione territoriale.

La legge prevede inoltre la revoca dello stato di emergenza una volta venuti meno i presupposti che hanno portato alla sua istituzione.

L'art. 2 elenca tre categorie di eventi che possono giustificare tale dichiarazione: *a)* eventi naturali o causati dall'uomo che possono essere affrontati dagli enti competenti in via ordinaria; *b)* eventi che richiedono un intervento coordinato di più enti o amministrazioni; *c)* calamità naturali o altri eventi di tale intensità e portata da richiedere l'utilizzo di mezzi e poteri straordinari.

Sebbene il problema del traffico potesse essere classificato come evento di tipo *b)*, il decreto del governo si riferiva direttamente alla lettera *c)*. Come evidenziato dal professor Sterpa, il traffico era considerato un problema di tale gravità e portata da giustificare l'uso di mezzi straordinari <sup>151</sup>.

Il decreto del 4 agosto 2006 fu preceduto da un'ampia riflessione che giustificava lo stato di emergenza, sottolineando le condizioni critiche di Roma e le conseguenze negative del traffico sulla qualità della vita e sulle relazioni sociali ed economiche dei cittadini.

---

<sup>148</sup> D.P.C.M. del 4 agosto 2006. *Dichiarazione Dello Stato Di Emergenza Determinatasi Nella Città Di Roma Nel Settore Del Traffico E Della Mobilità*. 4 Ago. 2006, [www.astrid-online.it/static/upload/protected/DPCM/DPCM-stato-emergenza-Roma.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/DPCM/DPCM-stato-emergenza-Roma.pdf).

<sup>149</sup> Alessandro Sterpa. *L' Ordinamento Di Roma Capitale*. seconda edizione ed., Jovene editore, 26 Mag 2014. p. 9-10

<sup>150</sup> Normattiva, Legge n. 225/1992. *Istituzione Del Servizio Nazionale Della Protezione Civile*. 24 Feb. 1992, [www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1992-03-17&atto.codiceRedazionale=092G0253](http://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1992-03-17&atto.codiceRedazionale=092G0253). La presente legge è stata modificata dal decreto-legge del 15 maggio 2012 n. 59.

<sup>151</sup> Op. cit. Alessandro Sterpa. *L' Ordinamento Di Roma Capitale*. seconda edizione ed., Jovene editore, 26 May 2014. p. 9-10

Il decreto evidenziava la necessità di interventi urgenti per risolvere il problema del traffico, facilitare i mezzi di soccorso e promuovere l'uso del trasporto pubblico come alternativa all'automobile <sup>152</sup>.

Questo provvedimento governativo seguiva un orientamento giurisprudenziale che considerava l'esistenza di una grave situazione di pericolo come base per la dichiarazione dello stato di emergenza (come stabilito dal Consiglio di Stato, sez. IV, decisione n. 2361 del 2000). La giustificazione più significativa sembrava essere che, di fronte all'incapacità di risolvere il problema in via ordinaria, fosse necessario ricorrere a misure straordinarie.

Il 26 settembre 2006, l'allora sindaco di Roma, Walter Veltroni, fu nominato commissario delegato per l'attuazione degli interventi necessari a fronteggiare l'emergenza nella Capitale. L'art. 5, comma 4 della legge n. 225 del 1992 autorizzava il Presidente del Consiglio a nominare un commissario delegato.

Le aree di intervento del Sindaco-Commissario furono suddivise in quattro ambiti principali: 1) regolamentazione del traffico e della mobilità; 2) parcheggi; 3) nuove infrastrutture viarie; 4) potenziamento del trasporto pubblico. Sebbene avesse ampia discrezionalità, il sindaco doveva operare all'interno di un quadro normativo che l'ordinanza cercava di definire per ciascuna delle quattro aree.

Una volta stabiliti i poteri, il Presidente del Consiglio individuò anche le risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del piano commissariale, destinando 793 milioni di euro da utilizzare fino alla scadenza dei poteri, fissata per il 31 dicembre 2008. Questi fondi consentirono, tra l'altro, di accelerare le indagini archeologiche che avrebbero poi permesso di avviare la costruzione della linea C della metropolitana.

Pur essendo un'esperienza giuridicamente limitata, i poteri speciali concessi al sindaco di Roma hanno avuto un impatto politico significativo, non solo per la Capitale, ma anche per altri enti locali. La politica scelse, di fatto, di tornare a un più "semplice" modello del passato, piuttosto che andare a definire uno *status* giuridico speciale per Roma, come previsto *ex art.* 114 della Costituzione.

---

<sup>152</sup> Nel decreto veniva specificato come la situazione emergenziale potesse aggravarsi in occasione di eventi di rilevanza nazionale o internazionale in programma nella Capitale e connessi al suo ruolo di capitale della Repubblica, di centro della Chiesa cattolica e di sede di importanti istituzioni internazionali.

### 2.2.3 Nuovi progetti per Roma capitale

Consequente al fallimento del tentativo di modificare la Costituzione, si ebbe la mancata attuazione dell'ordinamento di Roma capitale. Restava, così, aperta la questione concernente l'attuazione del comma 3 dell'articolo 114, che assegna alla legge ordinaria il compito di disciplinare l'ordinamento della Capitale <sup>153</sup>.

Intanto con l'inizio della XV legislatura si era attuato un deciso cambio di rotta: si puntava a dare concretezza alle norme già esistenti, piuttosto che riaprire il complesso cantiere di una revisione costituzionale.

Quindi, invece di ipotizzare ulteriori modifiche costituzionali, la XV legislatura sembrò orientata verso un procedimento di attuazione del Titolo V vigente. Per approfondire le questioni relative all'attuazione del Titolo V e all'ordinamento di Roma Capitale, le Commissioni Affari Costituzionali di entrambi i rami del Parlamento decisero di avviare un'indagine conoscitiva congiunta. L'obiettivo era duplice: 1) Comprendere lo *status quo* al fine di conoscere la situazione attuale e le criticità emerse dopo la riforma del 2001; 2) E individuare le priorità, così da individuare i nodi principali da sciogliere per il futuro di Roma capitale. L'indagine si articolò in quattro sedute, durante le quali furono ascoltati esperti, rappresentanti delle istituzioni e tutti soggetti che toccati dalla riforma del Titolo V.

Nella seduta del 20 ottobre 2006, vennero convocati la Conferenza dei presidenti delle Regioni, l'UPI, l'ANCI ed il Governo, nonché il sindaco di Roma del tempo Walter Veltroni <sup>154</sup>.

Lo stesso sindaco di Roma nel corso di questa seduta evidenziò quanto fosse necessario che Roma dovesse avere una potestà regolamentare in grado di derogare alla normativa regionale e statale in determinate materie non coperte da riserva assoluta di legge, esercitando queste funzioni in modo tale da distinguersi dalle altre aree metropolitane. Anche in tema di trasferimenti erariali alla città di Roma e altre città metropolitane italiane vi era ancora un netto squilibrio da parte dello Stato <sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> Non era l'unica norma del Titolo V *post*-riforma ad attendere attuazione: un quadro normativo incompleto che spingeva a nuove riflessioni, come ad esempio la legge La Loggia (n. 131/2003) recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>154</sup> Senato della Repubblica, Resoconto stenografico. *Commissione Congiunte Affari Costituzionali*. 20 Oct. 2006, [www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/15/congiunte/01a-I-20061020-IC-0128.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/15/congiunte/01a-I-20061020-IC-0128.pdf). Accessed 3 July 2024.

<sup>155</sup> I trasferimenti erariali da parte dello Stato ammontano a 294 euro pro capite, a fronte di una media delle grandi città che è invece di 357 euro pro capite. A Milano si registrano 332 euro pro capite; più o meno la stessa somma è prevista per Genova, così come per Torino, mentre per Napoli e Palermo si registrano somme più consistenti.

Il senatore Luigi Vitali (Ulivo), dimostrando di essere d'accordo con il sindaco, affermò che: "A Roma deve essere garantito un potere regolamentare in deroga per le materie non coperte da riserva assoluta di legge, e la legge deve promuovere adeguatamente la collaborazione con la Regione Lazio e con le istituzioni dello Stato. Inoltre, è necessario assicurare alla nostra capitale le risorse e gli investimenti necessari per sostenere il peso delle funzioni che le sono attribuite e per affrontare la sfida competitiva con le altre grandi città globali, delle quali Roma fa sicuramente parte"<sup>156</sup>.

Infine, prese la parola l'allora Ministra per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali, Linda Lanzillotta. La Ministra intervenne annunciando che il governo stava elaborando un disegno di legge delega per risolvere le questioni rimaste in sospeso dopo la riforma. Riguardo a Roma Capitale, affermò che la soluzione sarebbe stata attuata "nel quadro costituzionale vigente, intanto attribuendo significativi poteri regolamentari, giustificati e fondati sull'assoluta specialità delle funzioni, dei compiti e anche dalla realtà di Roma"<sup>157</sup>.

La soluzione che si andava quindi delineando per Roma Capitale, era basata su funzioni regolamentari speciali in talune materie, anche deroganti alla normativa statale e regionale. Si preferì questa soluzione piuttosto che sull'attribuzione di poteri legislativi a Roma che avrebbero comportato la necessità di un intervento costituzionale.

Si proponeva, in altre parole, di conferire a Roma Capitale la facoltà di emanare regolamenti in determinati settori, con la possibilità di superare le leggi statali e regionali in tali ambiti. L'obiettivo era evitare la complessa procedura di modifica costituzionale necessaria per attribuire poteri legislativi alla capitale. Le funzioni regolamentari speciali si sarebbero applicate solo ad alcuni ambiti selezionati, non a tutti i settori. In tali materie, i regolamenti di Roma Capitale avrebbero potuto prevalere su quelli statali e regionali.

Si arriva così al 19 gennaio 2007 il Consiglio dei ministri italiano approvò un importante disegno di legge: un primo passo concreto verso la realizzazione della "Carta delle autonomie". Obiettivo principale del disegno di legge era l'attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera p) della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza di individuare e allocare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Il disegno di legge per l'istituzione delle città metropolitane come nuovo ente territoriale e definiva l'ordinamento di Roma Capitale, in quanto ente con status speciale. Inoltre, attuava l'articolo 118, commi 1 e 2 della Costituzione sui principi di sussidiarietà, differenziazione e

---

<sup>156</sup> Ibidem, p. 8

<sup>157</sup> Ibidem, p 60 - 61

autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative, e adeguava le disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ("Riforma del Titolo V").

Questo disegno di legge rappresentava un atto di grande rilevanza per diverse ragioni: segnava l'avvio di un profondo percorso di riforma volto a ridisegnare i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, conferendo maggiore autonomia a questi ultimi. Introduceva inoltre le città metropolitane, un nuovo modello di ente territoriale destinato a un ruolo chiave nello sviluppo economico e sociale delle aree metropolitane italiane. Infine, definiva l'ordinamento di Roma Capitale, garantendone il corretto funzionamento e la rappresentatività.

Nel nuovo ddl tutte le disposizioni su Roma Capitale erano contenute all'art. 5 "Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, ultimo comma, della Costituzione"<sup>158</sup>

Il Governo dovrà seguire questi principi e criteri direttivi:

- a) Mantenimento delle attuali funzioni e attribuzione di ulteriori funzioni essenziali per Roma come capitale.
- b) Assicurare il miglior esercizio delle funzioni di Roma come simbolo della storia e unità nazionale, sede di organi costituzionali e rappresentanze estere, armonizzando gli interessi locali con quelli dello Stato, Vaticano e istituzioni internazionali.
- c) Collaborazione tra l'amministrazione locale, lo Stato e la Regione Lazio per: 1) Effettivo esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale. 2) Sviluppo economico, sociale e urbano, valorizzazione del patrimonio storico, artistico e ambientale, rafforzamento del prestigio internazionale e sicurezza pubblica. 3) Efficienza dei servizi urbani e funzionalità degli organi costituzionali e rappresentanze estere.
- d) Assicurare le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni secondo i principi costituzionali.
- e) Potere regolamentare di Roma in materie non coperte da leggi statali o regionali.
- f) Potere regolamentare nel rispetto degli obblighi internazionali, del diritto comunitario e dei principi costituzionali, in materie come governo del territorio, edilizia, trasporti, mobilità e servizi sociali.
- g) Creazione di una sede di raccordo istituzionale tra Roma Capitale, Presidenza del Consiglio, Regione Lazio e Provincia di Roma.

---

<sup>158</sup> Disegno di Legge delega, Codice delle Autonomie. *Delega al Governo per l'Attuazione Dell'articolo 117, Secondo Comma, Lettera P) Della Costituzione, per l'Istituzione Delle Città Metropolitane e per l'Ordinamento Di Roma Capitale Della Repubblica*. 19 Gen. 2007, [www.astrid-online.it/static/upload/protected/34-d/34-ddl-delega-CODICE-DELLE-AUTONOMIE.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/34-d/34-ddl-delega-CODICE-DELLE-AUTONOMIE.pdf). Accessed 5 Lug 2024.

h) Sindaco di Roma come membro di diritto della Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali, Conferenza Unificata e Conferenza delle Autonomie territoriali.

i) Funzioni di Roma capitale che incidono su servizi essenziali per l'area esterna possono essere esercitate anche dalla Provincia di Roma, in accordo con il Comune di Roma <sup>159</sup>.

Tra i punti chiave della "Carta delle autonomie", spiccava la lettera e), che introduceva il potere regolamentare di Roma Capitale in deroga a specifiche disposizioni legislative. Questa previsione, tuttavia, era oggetto di forti critiche. La possibilità di derogare leggi statali o regionali rappresentava un'arma a doppio taglio. Da un lato, avrebbe conferito a Roma Capitale una maggiore autonomia nel gestire le proprie materie. Dall'altro, però, sollevava dubbi di natura costituzionale e rischiava di alterare il delicato equilibrio tra i diversi livelli di governo. Difatti la possibilità di derogare leggi statali o regionali, secondo alcuni autori, era considerata "incostituzionale". Tale potere derogatorio, infatti, avrebbe dovuto essere autorizzato dal potere politico nazionale, e non da quello locale. Inoltre, veniva a mancare un presupposto essenziale ovvero quello della limitatezza temporale. La deroga sarebbe stata permanente, alterando il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo.

Il dibattito sul potere derogatorio di Roma Capitale rimase confinato in ambito dottrinale. L'iter legislativo della "Carta delle autonomie" si interruppe, lasciando irrisolto questo problema. Il dibattito su questo punto rimase confinato in ambito dottrinale. L'iter legislativo della "Carta delle autonomie" si interruppe con la caduta del governo Prodi e lo scioglimento anticipato delle Camere, lasciando irrisolto il nodo cruciale del potere regolamentare derogatorio di Roma Capitale.

Sempre nel 2007 venne presentato un altro disegno di legge a firma Mauro Cutrufo dal titolo "*Istituzione della città - regione di Roma capitale*" <sup>160</sup>. Il disegno di legge del 2007 per l'istituzione della città-regione di Roma capitale ha come finalità principale quella di conferire a Roma un nuovo status giuridico che le permetta di gestire in autonomia le funzioni necessarie per la gestione dei propri interessi. Questo nuovo *status* riconosce a Roma la sua posizione unica come capitale della Repubblica italiana e sede delle istituzioni del Governo nazionale e del Vaticano.

---

<sup>159</sup> Ibidem, p 11 - 13

<sup>160</sup> Disegno di Legge. *Istituzione Della Città -Regione Di Roma Capitale*. 21 June 2007, [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/197338.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/197338.pdf). Accessed 7 Lug. 2024.

La legge prevede l'attribuzione a Roma di una potestà statutaria e regolamentare, che permette alla città di legiferare e di amministrare in maniera autonoma le materie di propria competenza<sup>161</sup>, mantenendo comunque un rapporto di leale collaborazione e cooperazione istituzionale con il governo regionale e statale.

Le innovazioni introdotte dal disegno di legge includono l'estensione del territorio della nuova città-regione, che corrisponderà in linea di massima all'attuale territorio del comune di Roma, ma potrà inglobare anche i comuni limitrofi che decidono di unirsi. Questa scelta verrà determinata attraverso una consultazione popolare dei cittadini dei comuni interessati.

Inoltre, la legge prevede che, a seguito dell'istituzione della città-regione di Roma, sia individuata una nuova città per svolgere le funzioni di capoluogo della regione Lazio, permettendo così una redistribuzione delle risorse economiche e della rappresentanza politica all'interno del consiglio regionale, favorendo lo sviluppo delle altre città laziali.

Per quanto riguarda l'attribuzione delle funzioni legislative, la legge prevede la necessità di un intervento sul regime costituzionale vigente per poter conferire a Roma capitale tali funzioni. Tuttavia, è possibile disciplinare specifici poteri regolamentari in ambiti di materie tassativamente elencate, evitando così conflitti di competenza tra i vari livelli territoriali. La delimitazione precisa di ogni specifica attribuzione sarà affidata a successivi provvedimenti del Governo.

La legge stabilisce che la città-regione di Roma capitale eserciterà le proprie funzioni in autonomia, disponendo di mezzi economici e finanziari adeguati, conformemente a quanto previsto dalla Costituzione. Le risorse finanziarie necessarie per l'autonomia di Roma saranno garantite tramite una quota delle risorse proprie di ogni regione italiana, sia a statuto ordinario che speciale, versata annualmente alla città-regione di Roma capitale, nonché da risorse speciali stanziato dallo Stato. Inoltre, un'innovazione è rappresentata dal finanziamento

---

<sup>161</sup> Roma capitale avrà competenze speciali in vari settori, tra cui:

- **Urbanistica e Trasporti:** Gestione del territorio, edilizia pubblica e privata, trasporti e mobilità.
- **Servizi Pubblici:** Coordinamento dei servizi essenziali come acqua, energia e telecomunicazioni.
- **Sicurezza Pubblica:** Gestione della sicurezza e dell'incolumità pubblica, regolazione dei flussi migratori.
- **Attività Culturali e Commerciali:** Coordinamento delle attività culturali e della grande distribuzione commerciale.
- **Ambiente:** Monitoraggio del traffico e delle emissioni inquinanti, con possibilità di adottare misure cautelari

previsto tramite l'incremento delle aliquote relative ai prodotti alcolici e al tabacco per finanziare ulteriormente l'autonomia della città <sup>162</sup>.

Il progetto di legge mira quindi a riconoscere a Roma la dignità e le prerogative che le spettano come capitale, permettendole di gestire in autonomia le proprie competenze e di migliorare la qualità della vita dei suoi cittadini. Contestualmente, offre alle altre città della regione Lazio l'opportunità di crescere e svilupparsi attraverso una più equa distribuzione delle risorse economiche e della rappresentanza politica.

La proposta di legge del sen. Cutrufo fu solo la prima di una lunga serie di disegni di legge (sia ordinari sia costituzionali) concernenti il problema di Roma Capitale provenienti da tutte le maggiori forze politiche. Nonostante la grande attenzione che venne rivolta alla tematica di Roma Capitale nella XVI legislatura nessuna delle 7 proposte di legge sul tema vennero approvate. Oltre al cambio di guida a livello nazionale, avvenne anche il cambio alla guida del Campidoglio con l'elezione del nuovo sindaco Gianni Alemanno, che, subito dopo la sua elezione nel maggio 2008, ha promosso una serie di iniziative per "sbloccare la situazione" riguardante lo *status* e i poteri di Roma Capitale.

A dimostrazione dell'impegno della nuova amministrazione sul tema, ad appena 3 mesi dall'insediamento della nuova giunta a guida Alemanno, nel luglio del 2008, il Comune di Roma ha istituito una Commissione di esperti, presieduta dal professor Cheli, e con la partecipazione anche dei proff. Chiappetti, Caravita e Vincenzi.

L'obiettivo di elaborare un disegno di legge per disciplinare lo speciale ordinamento della capitale. La Commissione ha lavorato con celerità, consegnando al Sindaco l'8 agosto un testo completo intitolato "Ordinamento di Roma Capitale, in attuazione dell'art. 114, comma 3 della Costituzione" <sup>163</sup>.

Il disegno di legge rappresentava un passo fondamentale per definire un quadro normativo adeguato alle esigenze di Roma Capitale, in virtù del suo status speciale riconosciuto dall'articolo 114, comma 3 della Costituzione.

---

<sup>162</sup> Ibidem, p. 14- 15

<sup>163</sup> Proposta di legge. *Ordinamento Di Roma Capitale, in Attuazione Dell'articolo 114, Comma 3, Della Costituzione*. Lug. 2008, [www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=10860](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=10860). Federalismi.it Accessed 10 Lug 2024.

La proposta dei 4 costituzionalisti nell'impianto era molto simile a quanto era già stato presentato precedentemente (in particolare con i ddl già presentati precedentemente <sup>164</sup> ) nonostante ciò presenta delle innovazioni per quanto riguarda l'art. 4 "*Raccordi funzionali*" <sup>165</sup> in cui veniva esplicitato che Roma Capitale ha la possibilità di stipulare convenzioni con altri Comuni, anche se non confinanti, per attivare forme di raccordo funzionale.

Questo strumento permette di ottimizzare la gestione di servizi pubblici, garantendo un'erogazione più efficiente e integrata ai cittadini.

E anche all'art. 6 dove viene istituita una Conferenza per Roma Capitale <sup>166</sup> che diventa così un importante organo di raccordo tra l'amministrazione della città e il governo nazionale.

Era prevista che si riunisse almeno due volte l'anno e prevedeva la partecipazione di importanti dicasteri <sup>167</sup> e con il Presidente della Regione Lazio e della Provincia di Roma.

Per quanto concerne le competenze normative di fatto erano ricomprese tutte le competenze già attribuite.

Nonostante il grande lavoro svolto dalla Commissione di esperti per Roma Capitale, il lavoro della Commissione non è sfociato in un risultato unanime. Le diverse posizioni e i differenti punti di vista dei componenti hanno portato a un dibattito acceso e a divergenze di opinioni sulle soluzioni da adottare. Di conseguenza, la Commissione non ha prodotto un testo finale ufficiale approvato da tutti i membri, né all'unanimità né a maggioranza.

---

<sup>164</sup> In particolare con Disegno di Legge delega al Governo per l'Attuazione Dell'articolo 117, comma secondo, lettera p della Costituzione, del 2007 e con il ddl Cutrufo del medesimo anno (sopracitate)

<sup>165</sup> Ibidem, p. 4

<sup>166</sup> Ibidem, p. 6

<sup>167</sup> Tali dicasteri erano Ministro degli esteri, dal Ministro della difesa, dal Ministro degli interni, dal Ministro delle infrastrutture, dal Ministro per gli affari regionali, dal Ministro dei beni culturali, dal Presidente della Regione Lazio, dal Presidente della provincia di Roma.

## 2.3 La Legge n. 42/2009

In contemporanea con i lavori svolti dalla Commissione di esperti per Roma Capitale, anche il governo si occupava di risolvere un altro annoso problema per l'attuazione della Riforma n.3 del 2001.

Otto anni dopo la modifica costituzionale del Titolo V e il fallimento del disegno di legge delega del governo Prodi nell'agosto 2007, nel luglio 2008 l'attuazione del federalismo fiscale tornava al centro dell'agenda politica del nuovo Governo di centro-destra.

Così, il 24 luglio 2008, veniva pubblicato uno schema di d.d.l. delega attuativo dell'art. 119 della Costituzione, noto come "bozza Calderoli" dal nome del ministro leghista firmatario della proposta. Il tema del federalismo fiscale era sempre stato una battaglia cara alla Lega Nord e che quindi andava in qualche modo "bilanciata" con la risoluzione dell'annosa questione dell'ordinamento di Roma Capitale.

Questa proposta, presentata come "testo aperto" a eventuali modifiche e che riprendeva il documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano nel febbraio 2007, ha subito diverse variazioni prima di essere discussa in Parlamento, incorporando molti dei principi fondamentali del d.d.l. delega del precedente Governo Prodi. Dopo l'approvazione di diversi emendamenti durante il dibattito parlamentare, inizialmente al Senato, poi alla Camera dei deputati, e infine nuovamente al Senato in terza e definitiva lettura, il testo legislativo definitivo è stato approvato nella seduta del 29 aprile 2009 con 154 voti a favore, 6 contrari e 87 astenuti.

La legge del 5 maggio n. 42 del 2009 (applicazione del cosiddetto federalismo fiscale) prevede una disciplina specifica per Roma Capitale contenuta all'art. 24. Nasce un nuovo ente territoriale "Roma Capitale"<sup>168</sup>.

Di fatto il nuovo ente di "Roma Capitale" è la nuova denominazione dell'ente territoriale precedentemente denominato Comune di Roma, fermi i suoi confini amministrativi, cui viene riconosciuta una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria.

---

<sup>168</sup> Sulla base della delega prevista dalla legge n. 42/2009 sarà poi adottato il successivo decreto legislativo n. 156/2010 dedicato appunto a regolare il nuovo ente di "Roma Capitale". Poi modificato ulteriormente da successivi provvedimenti nel 2012 e 2013.

Durante l'*iter* parlamentare seguito dalla legge, inizialmente erano previsti due articoli specifici su Roma Capitale <sup>169</sup> (uno sugli aspetti finanziari e uno riguardante tutte le altre prerogative) che alla fine vennero fatti confluire entrambi nell'art. 24.

Questa decisione non fu molto apprezzata, dato che le commissioni riunite sottolinearono più volte la necessità di un apposito disegno di legge autonomo per le prerogative finanziarie e patrimoniali concernenti il nuovo ente di Roma Capitale.

La stessa legge prevede l'assegnazione di risorse aggiuntive, tenendo conto del ruolo di capitale della Repubblica e delle nuove funzioni attribuite, nonché la determinazione dei principi generali per l'attribuzione di un nuovo patrimonio al nuovo ente territoriale.

L'art. 24 della suddetta legge ipotizza lo strumento della legge ordinaria (delega e decreti legislativi delegati) per il trasferimento delle funzioni amministrative a Roma Capitale anche nelle materie di competenza regionale <sup>170</sup>.

La soluzione si fondava sulle capacità derogatorie dell'art. 114 comma 3 Cost. assecondata, inoltre, dalla lettura del complesso delle fonti dell'ordinamento costituzionale distribuite secondo competenza e non gerarchica. L'art. 24 sfrutta ampiamente le deroghe concesse dall'art. 114 comma 3 Cost. concedendo un'ampiezza di poteri al nuovo ente di Roma Capitale (anche se questi poteri rimangono sempre nell'ambito della potestà secondaria).

Le disposizioni dell'articolo 24 sull'ordinamento di Roma capitale hanno carattere transitorio, o meglio, rappresentano una "normativa-ponte" in attesa dell'attuazione di una disciplina organica delle città metropolitane, che, secondo l'articolo 23 della legge n. 42/2009, sarà stabilita tramite un apposito decreto legislativo.

---

<sup>169</sup> Il primo doveva essere l'art. 13 relativo all'aspetto finanziario e l'altro concernente tutte le altre per tutti gli altri aspetti. Alla fine, si scelse di far confluire tutto all'interno dell'art. 24 che comprendeva una disciplina più completa sull'ordinamento di Roma Capitale.

<sup>170</sup> Come sancito al comma 3 dell'art. 24 della legge n. 42/2009:

Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:

- a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;
- b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
- c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- d) edilizia pubblica e privata;
- e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;
- f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;
- g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

Roma Capitale vanta una speciale autonomia: un privilegio concesso dal legislatore in virtù della sua "capitalità"<sup>171</sup>. Questo legame profondo tra disciplina derogatoria e status di capitale dello Stato sottolinea un concetto chiave: la centralità del ruolo ricoperto da Roma, non delle sue dimensioni.

Seppur la più grande città italiana, ciò che distingue Roma non è la sua estensione, bensì il suo ruolo unico nel panorama nazionale.

La disciplina speciale che la contraddistingue riflette proprio questa unicità, confermando la centralità della sua funzione di capitale.

La "capitalità" di Roma Capitale si traduce in una serie di funzioni amministrative esclusive, che si affiancano a quelle già spettanti ai comuni.

Il legislatore ha inteso rafforzare il ruolo della capitale conferendo ulteriori responsabilità, che saranno specificate nel dettaglio da un decreto dal comma 5 dell'art. 24 e che si occuperà di chiarire le altre funzioni elencate al comma 3, ossia: *a)* concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali; *b)* sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; *c)* sviluppo urbano e pianificazione territoriale; *d)* edilizia pubblica e privata; *e)* organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità; *f)* protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio; *g)* ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

Tutte le funzioni sancite dal terzo comma sono ascrivibili ad ambiti di potestà concorrente, tranne che per le funzioni espresse alla lettera *e)* *organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità* che rientrano tra le competenze residuali esclusive della Regione Lazio (ad ulteriore riprova delle capacità derogatorie offerte dall'art. 114 comma 3 Cost.).

L'assegnazione di nuove e maggiori competenze e funzioni al nuovo ente di Roma Capitale comporta inevitabilmente una ridefinizione dei poteri e dei compiti degli altri enti territoriali della Regione Lazio e della Provincia di Roma.

---

<sup>171</sup> In quanto sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

Consapevole di questo impatto, la Legge n. 42/2009 all' art. 24, comma 6 prevede l'istituzione di un meccanismo di raccordo istituzionale, coordinamento e collaborazione tra tutti i soggetti interessati <sup>172</sup>.

### 2.3.1 Provvedimenti seguenti

Sulla base della delega contenuta nell'art. 24 sono stati emanati tre decreti legislativi. Il primo ad essere approvato, anche con tempi celeri, è stato il d.lgs del 17 settembre 2010 dedicato a regolare il nuovo ente locale di Roma Capitale a cui poi è seguito il d.lgs del 18 aprile 2012 n. 61 e infine il d.lgs 26 aprile del 26 aprile 2013 n. 51.

Si iniziò anche a preparare un Testo unico su Roma Capitale che prevedeva analiticamente le funzioni trasferite post legge n. 42 del 2009. Va sottolineato che nello schema previsto dall'art. 24 della suddetta legge Roma Capitale non ha potestà subprimaria ma sempre secondaria. L'idea sottesa dall'art. 24 <sup>173</sup> era quella di scrivere un Testo unico per Roma Capitale, che prevedeva, il trasferimento di funzioni a Roma Capitale (sul modello del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni), Testo unico che ancora non è stato approvato <sup>174</sup>.

Il d.lgs. n. 156 del 2010 ha il merito di definire gli organi di governo di Roma Capitale. All'art. 2 vengono stabiliti che “Sono organi di governo di Roma Capitale l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina ed il Sindaco” <sup>175</sup>. L'Assemblea capitolina, che sostituisce il Consiglio

---

<sup>172</sup> Come sancito dal comma 6 della legge n.42 del 2009:

Il decreto legislativo di cui al comma 5 assicura i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 3. Con il medesimo decreto è disciplinato lo status dei membri dell'Assemblea capitolina.

<sup>173</sup> Da ricordare che precedentemente erano previsti più articoli riguardanti Roma Capitale, poi confluiti in un articolo unico.

<sup>174</sup> Nel 2020: il Consiglio Comunale di Roma Capitale ha approvato una delibera che ha dato nuovo impulso al progetto. Nel 2021: è stato istituito un gruppo di lavoro con il compito di redigere una bozza del Testo Unico.

<sup>175</sup> *Decreto Legislativo N. 156 Del 2010*. 17 Sett. 2010, [www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2010-09-18&atto.codiceRedazionale=010G0178&tipo=originario](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2010-09-18&atto.codiceRedazionale=010G0178&tipo=originario) qId=. Accessed 16 July 2024.

comunale, è l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, composta dal Sindaco di Roma Capitale e da quarantotto Consiglieri, invece degli attuali 60.

Questo organo sarà responsabile dell'approvazione dello Statuto di Roma capitale entro sei mesi dall'emanazione dei decreti previsti al comma 5 dell'art. 24 della legge 42 del 2009.

Lo Statuto dovrà regolare, entro i limiti stabiliti dalla legge, anche i municipi di Roma Capitale, riducendone il numero da 19 a 15. Con questo provvedimento, il Governo ha introdotto disposizioni specifiche riguardanti la composizione e le funzioni degli organi capitolini, lo status degli amministratori e la riduzione del numero di municipi. A questo proposito, emerge un aspetto che appare quantomeno curioso: in un contesto volto a conferire maggiore autonomia a Roma Capitale, è stata fatta la scelta di stabilire, tramite una fonte legislativa, il numero massimo di municipi, adottando criteri decisamente più stringenti rispetto a quelli applicati agli altri comuni italiani <sup>176</sup>.

Tramite il Testo unico delle leggi sugli enti locali (Tuel) del 2000 si permette, nei comuni con una popolazione superiore a 300.000 abitanti, tramite lo statuto, forme di decentramento più rilevanti e accentuate, sia per quanto riguarda le funzioni, sia per l'autonomia organizzativa e funzionale. E fa riflettere il dato che successivamente alla riduzione dei municipi a 15, che in media ospitano poco più di 190.000 abitanti; il municipio meno popoloso (l'VIII) ospita poco più di 130.000 abitanti, mentre quello più popoloso (il VII) oltre 300.000 abitanti (quasi quanto il solo comune di Catania) <sup>177</sup>.

Con il d.lgs n. 156 del 2010 di riforma di Roma Capitale, i municipi, hanno organi elettivi con lo stesso sistema del comune e con una forte legittimazione diretta dell'esecutivo (il presidente di municipio nomina fino a 6 assessori) e dei consiglieri (con il doppio voto di preferenza). Il problema sussiste però che a questa legittimazione non corrisponde la presenza nei municipi di strumenti di governo e di decisione amministrativa realmente autonomi.

Il municipio ha un bilancio derivato e non ha una personalità giuridica, non ha entrate o tributi propri ma solo qualche entrata residuale che il comune gli riconosce e spesso esprime solamente pareri sugli atti del consiglio e della giunta comunale.

---

<sup>176</sup> Importante sottolineare come L'art. 17 del TUEL, che disciplina i comuni italiani, consente ai comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti di istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune. Per l'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni si fa rinvio allo statuto comunale e ad apposito regolamento

<sup>177</sup> Dossier Senato n.458. *Roma Capitale in Una Prospettiva Comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi e Vienna*. 1 Ott. 2021, [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313739.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313739.pdf).

I municipi possono essere considerati enti a “spesa rigida”<sup>178</sup> nella misura in cui gran parte del bilancio è, di fatto, assorbito dalle politiche sociali, mentre le funzioni di prossimità sono condivise con il comune<sup>179</sup>.

Per quanto riguarda il sindaco, il decreto stabilisce che è responsabile dell’amministrazione di Roma e può, ai sensi dell’art. 4, essere ascoltato nelle riunioni del Consiglio dei Ministri quando all’ordine del giorno ci sono argomenti relativi alle funzioni conferite a Roma Capitale.

La problematica di definire gli organi di governo del nuovo ente di Roma Capitale va di pari passo con un’altra problematica di cui si parlava già dalla riforma del 2009 ma che non venne affrontata, ovvero quella di costruire anche un nuovo sistema elettorale per la quella che di fatto rappresenta la più grande circoscrizione elettorale d’Italia. Ad oggi il Comune di Roma è eletto al pari e con le stesse modalità di tutti gli altri comuni del paese con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Il problema non è mai stato affrontato normativamente, e la legge n. 42 del 2009 si limita a definire e a ridurre il numero dei municipi, dei consiglieri e degli assessori senza però mettere mano ad una seria riforma organica del sistema elettorale.

Il d.lgs n. 61 del 18 aprile del 2012 si focalizza sui maggiori oneri derivanti dall’essere capitale e dalle funzioni che richiede questo *status* per la città di Roma stabilendo all’art. 2 di provvedere ad un maggiore contributo statale anche tenendo anche in conto i “benefici economici che derivano da tale ruolo e degli effetti che si determinano sul gettito delle entrate tributarie statali e locali”<sup>180</sup>. Quest’ultima parte è determinante poiché si arriva finalmente a comprendere che tutti gli investimenti che vengono rivolti alla città di Roma in quanto capitale riescono ad apportare molteplici benefici sia alle casse dello Stato sia al sistema paese in generale.

A partire dall’art. 3 della suddetta legge si entra nel vivo con la *Programmazione pluriennale degli interventi nel territorio di Roma capitale*<sup>181</sup> che si concentra sugli interventi da mettere in atto, in particolare in ambito infrastrutturale e dei trasporti, per implementare la dotazione infrastrutturale connesso al ruolo di capitale della Repubblica<sup>182</sup>. Mentre dall’ art. 4 il d.lgs. n.

---

<sup>178</sup> Opera cit. *A centocinquant’anni da Roma Capitale*, p. 72

<sup>179</sup> Ad esempio, è così per le grandi vie ed arterie di comunicazione di competenza del comune e altre vie di competenza del municipio.

<sup>180</sup> *Decreto Legislativo N. 61*. 18 Apr. 2012,

[www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-05-18&atto.codiceRedazionale=012G0082](http://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-05-18&atto.codiceRedazionale=012G0082). Accessed 17 July 2024.

<sup>181</sup> *Ibidem*

<sup>182</sup> L’ambito infrastrutturale è uno degli ambiti in cui Roma Capitale risente maggiormente del gap sia a livello europeo sia nei confronti di alcune città italiane

61 del 2012 si concentra sui raccordi istituzionali in particolare con la Conferenza Unificata che vede la partecipazione di Roma Capitale, lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma sulle funzioni conferite in attuazione dell'articolo 24 comma 3 della legge delega n. 42 del 2009.

Infine l'ultimo in ordine di tempo è il d.lgs. n. 51 del 26 aprile 2013 che introduce disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 61 del 2012, recante ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge n. 42 del 5 maggio 2009, in materia di ordinamento di Roma Capitale.

## 2.4 La Legge n. 56 del 2014 “legge Delrio”

Con l’avvio della XVII legislatura viene compiuto un ulteriore passo, dato dalla riforma degli enti provinciali con la legge n. 56 del 7 aprile 2014 “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*” c.d. legge “Delrio”<sup>183</sup>, operata in attesa della poi naufragata riforma costituzionale. La riforma matura su due fronti: da un lato, la riforma per via della legge ordinaria; dall’altro, un parallelo disegno di riforma costituzionale volto alla modifica della costituzione attraverso l’eliminazione di ogni riferimento alle province, che sarebbero state de-costituzionalizzate (un intervento di tipo transitorio in vista del loro superamento).

La legge interviene attraverso una disciplina complessa, poiché è contenuta in un articolo unico suddiviso in 151 commi (e da un allegato) che racchiudono tutti i provvedimenti in cui vengono ridisegnati i confini e le competenze dell’amministrazione locale, prevedendo la costituzione delle città metropolitane<sup>184</sup>, ridefinendo il sistema delle province e disciplinando le unioni e fusioni di comuni. La scelta dell’articolo unico è stata dettata dalla necessità di porre la questione di fiducia per l’approvazione nei tempi prefissati dal Governo.

La legge interviene definendo un set di funzioni fondamentali diverso tra province e città metropolitane, ed attivando quindi un meccanismo, astrattamente improntato al principio di sussidiarietà per il riparto delle funzioni “non fondamentali”.

La legge Delrio va a dettare le disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni tra comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, andando così a definire un impianto normativo che è immaginato stabile per quanto riguarda le città metropolitane e “transitorio” (in attesa della loro eliminazione come enti costituzionali) per quanto riguarda le province.

Alle province la legge assegna un nucleo base in cui rientrano: i compiti in materia di pianificazione territoriale provinciale e di coordinamento, nonché la valorizzazione dell’ambiente, gestione delle strade provinciali.

Alle città metropolitane, disciplinate a partire dal comma 5 e seguenti, vengono riconosciute queste stesse funzioni fondamentali ed inoltre altre funzioni di tipo strategico, in particolare per quanto riguarda: la pianificazione territoriale in generale, l’adozione di un piano strategico

---

<sup>183</sup> Come da tradizione per l’esperienza italiana la riforma prende il nome del ministro per gli Affari regionali, Graziano Delrio.

<sup>184</sup> In particolare, le città metropolitane sono costituite nel nostro ordinamento dall’8 aprile 2014 e il 1° gennaio 2015 si sostituiranno alle preesistenti province, subentrando ad esse in tutti i rapporti e in tutte le funzioni.

del territorio metropolitano, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, oltre che le funzioni in materia di viabilità e mobilità.

Tutte le funzioni diverse da quelle fondamentali, che sono numerose per gli enti di area vasta, ed in particolare per le province, frutto di processi decennali di assunzione di compiti e funzioni, di conferimento di funzioni statali e regionali devono essere riordinate e riallocate attraverso un intervento legislativo attuativo, statale e regionale in base alle materie di propria competenza.

La legge Delrio istituisce quindi le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e permette alle regioni a statuto speciale, in conformità con i loro statuti, l'individuazione di altre città metropolitane (individuate in quelle di Palermo, Messina, Catania e Cagliari).

A queste si affianca, sulla base di un regime specifico ma assimilato, la città di Roma a completare l'insieme di quattordici città metropolitane.

Il tema di uno specifico ordinamento per Roma capitale, sempre reiterato nel dibattito nazionale, non ha però trovato esito nella fase attuativa della legge n. 56 del 2014. Difatti, la questione risulta totalmente compressa e schiacciata all'interno della tematica delle città metropolitane e nel quadro della disciplina di tutti gli enti di area vasta <sup>185</sup>.

Nello specifico all'interno della legge n. 56 del 2014 vengono dedicati 3 commi (comma 101-102-103) <sup>186</sup> dedicati alla disciplina dell'ordinamento di Roma capitale.

La legge Delrio da un lato lascia inalterate le attribuzioni in capo a Roma capitale (comma 102) <sup>187</sup> mentre dall'altro lato rimanda allo statuto della città metropolitana la regolazione dei rapporti tra Roma capitale comune e Roma capitale città metropolitana.

---

<sup>185</sup> Con la legge Delrio si va a completare il disegno delle Città metropolitane, che sono state originariamente introdotte dalla legge n. 142 del 1990, come articolazione amministrativa locale dell'area metropolitana da istituirsi su iniziativa degli enti territoriali. L'iniziativa dal basso era stata confermata dal Testo unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000). A partire dalla legge n. 56 del 2014 vengono però istituite le città metropolitane, vengono enumerate e vengono attribuite loro territorio e funzioni. Le funzioni sono orientate verso la programmazione e lo sviluppo del territorio.

<sup>186</sup> Legge N. 56 Del 2014 "Legge Delrio." 7 Apr. 2014, [www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2014-04-07&atto.codiceRedazionale=14G00069](http://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2014-04-07&atto.codiceRedazionale=14G00069). Accessed 25 July 2024.

<sup>187</sup> Comma 102 legge n. 56 del 2014 "*Le disposizioni dei decreti legislativi 17 settembre 2010, n. 156, 18 aprile 2012, n. 61, e 26 aprile 2013, n. 51, restano riferite a Roma capitale, come definita dall'articolo 24, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42.*"

In particolare, nel comma 103 viene sancita la particolarità di Roma in virtù delle funzioni che svolge quale *sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali*, ma di fatto non viene specificato come la città possa essere messa nelle condizione di adempiere al suo ruolo di capitale.

La legge Delrio, infatti, non attribuisce a Roma capitale alcuna specifica identità, definendo invece un assetto istituzionale in cui la città metropolitana è regolata, ancora una volta, secondo una linea di omogeneità con tutti gli altri soggetti dello stesso tipo.

# TERZO CAPITOLO

**Sommario:** 3.1 Roma capitale prospettive ulteriori - 3.2 La disciplina di Roma capitale tra legge ordinaria e legge costituzionale - 3.3 Prospettiva comparativa tra l'ordinamento di Roma capitale ed altre realtà estere - 3.3.1 Il modello francese: Parigi - 3.3.2 Il modello spagnolo: Madrid – 3.3.3 Il modello tedesco: Berlino

## 3.1 Roma Capitale prospettive ulteriori

Nella seconda metà della XVII legislatura si svolse il terzo referendum costituzionale nella storia della Repubblica<sup>188</sup>. In particolare, il 4 dicembre 2016 si ebbe a oggetto la cosiddetta riforma costituzionale Renzi-Boschi, volta a modificare diversi aspetti della seconda parte della Costituzione<sup>189</sup>. Come per il referendum del 2006, gli elettori si espressero negativamente, facendo prevalere il “No” per il 52,5% degli elettori.

Questo esito provocò la caduta del governo Renzi e di fatto bloccò il percorso iniziato con la legge n. 56 del 2014 “c.d legge Delrio” lasciando irrisolte questioni fondamentali come la loro possibile trasformazione in enti di secondo grado, la definizione delle loro competenze da parte dello Stato e delle Regioni, e le possibilità di differenziare l'organizzazione amministrativa a livello locale, il tutto in un quadro costituzionale e sovranazionale che riconosce l'importanza dell'autonomia locale. Il mancato successo della riforma costituzionale ha generato un vuoto normativo in merito allo *status* delle Province rendendo di fatto la legge n. 56 del 2014 una riforma “monca”.

Il resto della legislatura non vedrà altre proposte volte ad una risoluzione o ad una modifica della questione di Roma capitale.

---

<sup>188</sup> Il primo fu quello del 2001, in cui il “sì” vinse con un'affluenza di circa il 34%, e quello del 2006, dove prevalse il “no” con una partecipazione del 52,5%.

<sup>189</sup> In particolare il quesito referendario chiedeva: “Approvate il testo della legge costituzionale concernente *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”*, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?”

Nel frattempo, questi sono gli anni in cui la Capitale balza agli onori della cronaca sia nazionale sia estera per le sue carenze in ambiti quali decoro urbano, trasporti, rifiuti, sicurezza, manutenzione stradale e del verde.

A partire dalla crisi economica del 2007-2008 e la successiva *spending review* il comune di Roma ha dovuto affrontare tagli importanti al suo bilancio in tutte queste aree che dopo anni di “cattiva manutenzione” portano alla situazione attuale molto carente, sia nei confronti di altre città italiane che nel confronto con altre realtà estere.

Sono problemi diametralmente opposti a quelli affrontati finora dalla città. Se per tutta la storia della capitale d’Italia il problema ricorrente era stato quello di creare le strutture e le infrastrutture necessarie a rendere la città di Roma all’altezza del suo nuovo ruolo di Capitale (nei decenni post- unitari) e di dotare la città e i suoi abitanti di case, scuole, strade e in generale di regolare il suo sviluppo e la sua crescita vertiginosa sia in termini economici che demografici ( dopoguerra), mentre adesso la città si trova di fronte a problemi diametralmente opposti: Ora non si è più in un contesto di boom economico e demografico <sup>190</sup>, allo stesso tempo non vi è la stessa possibilità di fare investimenti perché a partire dal 2008 il comune di Roma è coadiuvato da una gestione commissariale<sup>191</sup> a causa di un saldo negativo pari a 9.571 miliardi di euro<sup>192</sup> (gestione commissariale che durerà fino al 31 dicembre 2025) <sup>193</sup>.

A tutto ciò si sommano i problemi interni alla città quali il divario sempre più ampio che c’è tra centro e periferie.

Periferie che ormai si estendono ben oltre il Grande Raccordo Anulare e in cui è difficile garantire un adeguato accesso ai pubblici servizi.

---

<sup>190</sup> Vale la pena sottolineare che a partire dai primi anni 2000 vi sarà anche una decrescita della popolazione

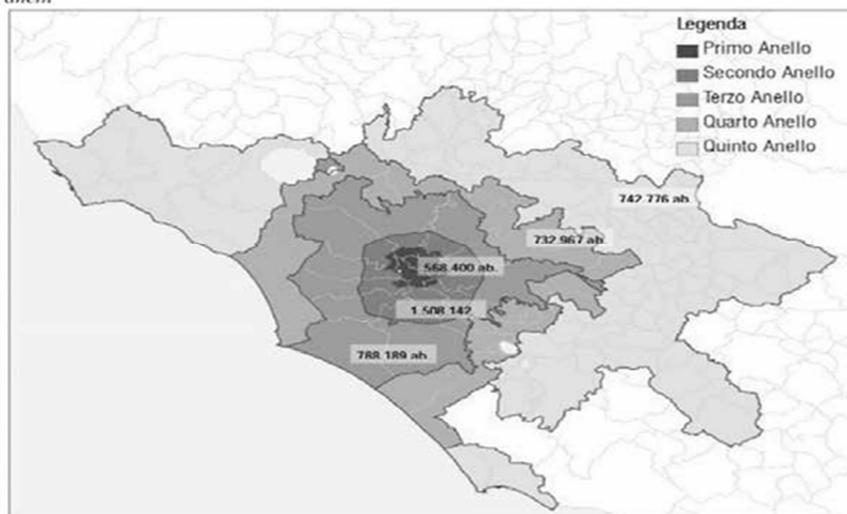
<sup>191</sup> Gestione commissariale, Comune di Roma. *Piano Di Rientro Del Comune Di Roma*. 30 Sept. 2008, [www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2020/06/STRALCIO-piano-di-rientro-del-Comune-di-Roma-2008.pdf](http://www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2020/06/STRALCIO-piano-di-rientro-del-Comune-di-Roma-2008.pdf) Accessed Sett. 1 2024

<sup>192</sup> Derivante dalla differenza tra la massa passiva di 12,797 miliardi e la massa attiva di 3,226 miliardi.

<sup>193</sup> La gestione finanziaria commissariale è stata sostenuta da un contributo annuo statale di 500 milioni di euro, di cui 300 milioni provengono da un fondo annuale assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze, mentre i restanti 200 milioni sono garantiti attraverso un'addizionale commissariale sui diritti d'imbarco dei passeggeri in partenza dagli aeroporti di Roma e un aumento dello 0,4% dell'addizionale comunale IRPEF.

## Gli abitanti della Città metropolitana di Roma distribuiti per anelli

Fig.2 - Articolazione della popolazione residente nella Città metropolitana di Roma articolata per anelli



Fonte: Elaborazione su base dati Città Metropolitana di Roma (Primo Rapporto Statistico sull'area metropolitana romana - Roma Capitale, ottobre 2016)

194

Vale la pena sottolineare che a fronte di circa 2.800.000 abitanti nel comune di Roma, solo 568.000 sono coloro che vivono “all’interno dell’anello ferroviario”, ovvero quella parte di città ben collegata e che offre più servizi.

Tutti questi problemi sommati, pongono sotto gli occhi di tutti la necessità di un regime amministrativo speciale per la Capitale.

Con le elezioni del 4 marzo 2018 si apre la XVIII legislatura, che entra in carica a partire dal 23 marzo 2018. A partire da quella stessa data viene presentata, su iniziativa del deputato Roberto Morassut, una proposta di legge costituzionale, volta a *modificare degli articoli 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l'istituzione di nuove regioni*<sup>195</sup>.

L’idea dietro la proposta del deputato Morassut seguiva la tendenza iniziata a partire della XVII legislatura di incorporare i provvedimenti volti a garantire a Roma capitale uno *ius singulare* ad una più vasta riforma della struttura amministrativa della Repubblica.

La proposta verteva su un ridisegno volto a cambiare radicalmente la complessità dell’architettura regionale italiana, con i suoi numerosi centri decisionali e la frammentazione

<sup>194</sup> Op. cit. *A Centocinquanta'anni da Roma Capitale*, p.10

<sup>195</sup> Camera dei Deputati. *Proposta Di Legge Costituzionale Morassut*. Mar. 23AD, [documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.110.18PDL0001920.pdf](http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.110.18PDL0001920.pdf). Accessed 30 Aug 2024.

normativa, che ostacolano la riduzione della spesa pubblica e l'efficienza del sistema anche in un'ottica di integrazione e della semplificazione europea.

Nel provvedimento era prevista la modifica dell'art. 114 Cost. comma 3 “*Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento*” con la rimozione dell'ultima parte dell'articolo.

Altra fondamentale modifica riguardava l'art. 131 Cost. in cui dalle attuali 20 regioni si passava a 12 regioni. In particolare, il comma g del nuovo art. 131 è dedicato alla nuova Regione di Roma capitale <sup>196</sup>, che andava, di fatto, a comprendere l'ex provincia di Roma.

La proposta del deputato Morassut, per quanto condivisa da più forze politiche, non fece alcun successivo passo ulteriore nel suo *iter* e di fatto rimase lettera morta.

Sul finire della XVIII legislatura vengono presentate, in tre momenti diversi e da tre aree politiche differenti, tre proposte di riforma costituzionale volte a garantire alla città di Roma maggiori poteri.

La prima proposta presentata, la numero 1854 A.C proviene da dei deputati di area centro-destra <sup>197</sup> volta a *modificare l'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della Città di Roma, capitale della Repubblica.*

L'11 marzo 2021 viene presentata una nuova proposta di legge costituzionale, di nuovo a firma del deputato Morassut e di altri<sup>198</sup>, che presentava “*Modifiche agli articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, concernenti l'istituzione della regione di Roma capitale della Repubblica*” <sup>199</sup>.

Infine, vi è la proposta di riforma costituzionale n. 3118 del 17 maggio 2021, sempre in area centro-destra, che prevedeva *modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica* a firma dei deputati Meloni, Rampelli e Lollobrigida e altri <sup>200</sup>.

Tutte e tre queste proposte vennero poi di fatto accorpate, e abbinare in un testo unico che ottenne sostegno bipartisan da gran parte delle forze politiche, tant'è che, come relatori, vennero scelti Ceccanti (PD) e Calabria (FI). Il testo venne sottoposto al parere della VII

---

<sup>196</sup> Ibidem, p. 5

<sup>197</sup> A firma Barelli, Brunetta, Angelucci, Battilocchio, Calabria, Giacomoni, Marrocco, Polverini, Ruggieri, Spina

<sup>198</sup> Morassut, Ceccanti, Ciampi, De Maria, Fiano, Miceli, Pollastrini, Raciti

<sup>199</sup> Atti Camera. *Modifiche Agli Articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, Concernenti l'Istituzione Della Regione Di Roma Capitale Della Repubblica.* 2021, [documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1854\\_A.18PDL0187640.pdf](https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1854_A.18PDL0187640.pdf). Accessed Sept. 3 2024.

<sup>200</sup> Oltre a quelli sopracitati Albano, Bellucci, Bignami, Bucalo, Butti, Caiata, Carretta, Ciaburro, Cirielli, Deidda, Delmastro delle Vedove, De Toma, Donzelli, Ferro, Foti, Frassinetti, Galatino, Gemmato, Lucaselli, Mantovani, Maschio, Mollicone, Montaruli, Osnato, Prisco, Rizzetto, Rotelli, Rachele Silvestri, Silvestroni, Trancassini, Varchi, Vinci, Zucconi.

commissione permanente (cultura scienza e istruzione) e alla commissione parlamentare per le questioni regionali.

Ciò che veniva fuori era una proposta di legge che puntava ad introdurre modifiche all'articolo 114 della Costituzione relative all'ordinamento e ai poteri della Città di Roma Capitale. In particolare, il provvedimento attribuisce a Roma Capitale una potestà legislativa estesa alle materie di competenza regionale riconoscendo forme e condizioni particolari di autonomia e assicurando mezzi e risorse per lo svolgimento delle sue funzioni (come previsto dagli articoli 117, commi 3 e 4, della Costituzione), con l'esclusione della tutela della salute e di altre materie che saranno definite d'intesa con la Regione Lazio e lo Stato.

Tale riforma concerne principalmente alcune materie di competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in particolare: istruzione, con salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione nei settori produttivi; ordinamento sportivo; valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali.

All'art.1 della proposta di riforma viene sancito che *“La Città di Roma ha i poteri dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni ordinarie. Può conferire con legge le proprie funzioni amministrative a municipi. La legge dello Stato, sentiti gli enti interessati, stabilisce forme di coordinamento tra la Regione Lazio e la Città di Roma”*<sup>201</sup>.

Il provvedimento va a rafforzare lo *status* speciale di Roma quale capitale della Repubblica, di cui all'articolo 114, terzo comma, della Costituzione.

Questo punto in particolare fu piuttosto controverso, tanto che la stessa Commissione per le Questioni Regionali appose la fiducia al provvedimento ma con le indicazioni di integrare l'articolo.

La preoccupazione deriva dal fatto che la misura veniva giudicata *“asimmetrica”*<sup>202</sup>, con il timore che la città di Roma potesse attribuirsi poteri legislativi nelle materie di competenza legislativa concorrente (esclusa la tutela della salute) e nelle materie di competenza residuale regionale mediante l'adozione di uno Statuto speciale dell'ente, approvato con una maggioranza di due terzi dell'Assemblea capitolina e previo parere della Regione Lazio, senza alcun coinvolgimento del Parlamento in questo processo di devoluzione di competenze legislative; tale procedimento risulta asimmetrico rispetto a quanto previsto dalla Costituzione

---

<sup>201</sup> Atti Camera. *Modifiche Agli Articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, Concernenti l'Istituzione Della Regione Di Roma Capitale Della Repubblica*. 2021,

[documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1854\\_A.18PDL0187640.pdf](https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1854_A.18PDL0187640.pdf). p. 6

<sup>202</sup> Ibidem

in altri casi di devoluzione di ulteriori competenze legislative e rispetto a quanto disposto dal titolo V della Costituzione.

Come si è sottolineato: “se lo statuto di Roma Capitale decidesse di ritagliarsi una serie di competenze legislative tra quelle concorrenti e residuali regionali, allora si porrà il problema del rapporto tra le competenze della città e quelle della regione Lazio. Se invece si dovesse decidere di assegnare a Roma la totalità delle competenze ci troveremmo al cospetto della formazione di una nuova entità amministrativa, una “Regione di Roma capitale”, alla quale mancherebbe solamente la competenza concorrente in materia di tutela della salute e alla quale mancherebbe però, anche lo *status* di regione e di quello che ne consegue.”<sup>203</sup>

Per ovviare a questa asimmetria, la Commissione propose la correzione dell’articolo 1 con “*La legge dello Stato disciplina l’ordinamento di Roma Capitale, riconoscendo forme e condizioni particolari di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria e assicurando adeguati mezzi e risorse per lo svolgimento delle sue funzioni. Roma Capitale dispone di poteri legislativi definiti nelle materie di cui al l’articolo 117, terzo e quarto comma, esclusa la tutela della salute, individuati con lo statuto speciale adottato da Roma Capitale a maggioranza dei due terzi dei componenti dell’Assemblea capitolina, sentita la Regione Lazio. Roma Capitale, nell’esercizio delle sue funzioni amministrative, assicura forme di decentramento*”<sup>204</sup>.

La caduta del governo Draghi portò alla caduta della maggioranza che era favorevole al prosieguo della proposta di legge.

La XIX legislatura inaugurata con le elezioni nel settembre 2022, vide trionfare il partito di Giorgia Meloni che nelle intenzioni era sempre stata una sostenitrice di uno *status* particolare per la capitale, tant’è che nel 2020 fu lei la prima firmataria di un ordine del giorno alla manovra per impegnare il governo ad approvare al più presto la riforma di Roma Capitale. L’auspicata riforma per dare maggiori poteri a Roma capitale era il terzo pilastro, insieme all'autonomia e al presidenzialismo, del trittico di riforme auspicato dalla maggioranza. Priorità assoluta per Meloni, avrebbe dovuto procedere parallelamente al ddl sull'autonomia, ma al momento non esiste ancora un testo.

---

<sup>203</sup> Federalismi, Federica Fabrizzi. “Archivio Documenti - Roma Capitale: La Proposta Di Legge Costituzionale.” *Federalismi.it*, 2022, [www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?sezione=Italia&area=Stato&content=Roma%2Bcapitale%3A%2Bla%2Bproposta%2Bdi%2Blegge%2Bcostituzionale&content\\_author=%3Cb%3EFederica%20Fabrizzi%3C/b%3E&content\\_source=&Artid=47534](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?sezione=Italia&area=Stato&content=Roma%2Bcapitale%3A%2Bla%2Bproposta%2Bdi%2Blegge%2Bcostituzionale&content_author=%3Cb%3EFederica%20Fabrizzi%3C/b%3E&content_source=&Artid=47534). Accessed 5 Sett. 2024.

<sup>204</sup> *Ibidem*

## 3.2 La disciplina di Roma Capitale tra legge ordinaria e legge costituzionale

Come evidenziato, più volte, in dottrina: “esistono due strade possibili per dotare Roma di quello *status* speciale, che per ragioni che tutti noi ben conosciamo deve esserle riconosciuto: quella ordinaria e quella costituzionale”.<sup>205</sup>

Se si opta per lo strumento normativo della legge costituzionale ci si deve immaginare Roma Capitale come una "Regione speciale". Ciò implica, in linea generale, l'idea di creare un assetto organizzativo e funzionale che permetta di considerarla come un elemento della Repubblica simile alle altre Regioni, pur non essendo Roma una Regione vera e propria ai sensi dell'articolo 131 della Costituzione, e quindi non rientrante nell'elenco delle Regioni previsto da tale articolo. Questo concetto comporta, da un lato, la definizione di Roma come un ente territoriale con un'organizzazione e un funzionamento stabiliti direttamente e unicamente attraverso norme di rango costituzionale (sia la Costituzione che leggi costituzionali); dall'altro lato, prevede che Roma non sia soggetta alla volontà di altre autorità decentrate della Repubblica, e in particolare non dipenda dalla volontà della Regione a cui appartiene. Si esclude, quindi, in via di principio, ogni forma di subordinazione a un'altra Regione che non sia quella di appartenenza.

Roma Capitale può essere considerata un ente territoriale con una particolare specialità, poiché, secondo l'art. 114, comma 3 della Costituzione, "la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento". È quindi esclusivamente la legge statale a stabilire l'intero assetto normativo di Roma Capitale. Questa riserva di competenza ha un ambito molto ampio, coprendo sia gli aspetti organizzativi sia quelli funzionali della Capitale. Tale competenza si giustifica per il fatto che si è voluto creare un collegamento diretto tra la sede in cui si esprime la volontà politica nazionale, ossia il Parlamento, e la città designata come Capitale, che ospita gli uffici pubblici incaricati della direzione dell'intera collettività e che rappresenta la Repubblica sia a livello nazionale che internazionale.

Tuttavia, il ricorso alla legge costituzionale risulta di difficile attuazione, sia per la forte conflittualità presente nell'attuale scenario politico, sia per le difficoltà di coordinamento di tale proposta con la riforma costituzionale attualmente in fase di approvazione. Inoltre, va considerato anche il peso delle critiche, emerse da tempo, nei confronti delle autonomie regionali speciali già esistenti, spesso viste più come fonti di privilegi ingiustificati che come

---

<sup>205</sup> Federalismi.it, Beniamino Caravita. *Rilanciare Il Progetto Di Roma Capitale*. 17 June 2015, [www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?eid=369&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F17062015165313%2Epdf&content=Rilanciare%2Bil%2Bprogetto%2Bdi%2BRoma%2BCapitale&content\\_auth=%3Cb%3E Beniamino%2BCaravita%3C%2Fb%3E](http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?eid=369&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F17062015165313%2Epdf&content=Rilanciare%2Bil%2Bprogetto%2Bdi%2BRoma%2BCapitale&content_auth=%3Cb%3E Beniamino%2BCaravita%3C%2Fb%3E). Accessed 3 Sett. 2024.

soluzioni sensate per risolvere conflitti istituzionali che non possono essere gestiti attraverso le forme ordinarie di autonomia.

A dimostrazione di ciò vi è la scelta, della medesima commissione che ha approvato in sede referente la proposta di riforma costituzionale A.C 1854-A (della XVII Leg. sopraccitata), di avviare l'esame di altri disegni di legge di natura ordinaria, le quali aspirano comunque a modificare la legislazione attuale inerente all'ordinamento di Roma capitale.

Quindi il fine ultimo, ovvero rafforzare ruolo e poteri per Roma, rimane invariato, ma viene ribaltato il mezzo, ovvero si sceglie di lavorare a costituzione invariata tramite legge ordinaria, procedimento molto più snello e che richiede meno passaggi attuativi.

La vasta estensione della riserva di legge, incaricata di regolare l'intero ordinamento della capitale della Repubblica, consente di ipotizzare uno statuto speciale per Roma, capace di oltrepassare il riparto costituzionale delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni, includendo anche la competenza regionale riguardante la modifica della circoscrizione territoriale comunale, come generalmente prevista dall'art. 133, comma 2, della Costituzione <sup>206</sup>.

Dal punto di vista della politica costituzionale, tuttavia, una nuova riforma costituzionale dell'art. 114, già oggetto di revisione, potrebbe sembrare una soluzione ritardante (dato il rinvio necessario a una successiva disciplina legislativa), e come sottolineato *“rivela un utilizzo contingente, occasionale e persino dannoso dello strumento della revisione costituzionale”* <sup>207</sup>. Dunque, in primo luogo, esigenze di ordine temporale favoriscono la soluzione della legislazione ordinaria.

È noto che l'attuazione dell'art. 114 della Costituzione abbia seguito un percorso particolarmente travagliato e incerto, poiché il regime giuridico di Roma Capitale risente di una complessità particolare, dovuta principalmente alla sua duplice natura di città capitale e

---

<sup>206</sup> Federalismi.it, Giulio Salerno. “Roma Capitale Come “Regione Speciale”: Una Prospettiva Possibile? 1 Lug. 2015, [www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29832](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29832). Accessed 4 Sett. 2024.

<sup>207</sup> Federalismi.it, Gianpaolo Fontana. *La Disciplina Di Roma Capitale Tra Legge Ordinaria E Legge Costituzionale*. 27 Luglio 2022, [www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=47532&dpath=document&dfile=20072022115204.pdf&content=Primo%2Bpiano%2B%2D%2BLa%2Bdisciplina%2Bdi%2BRoma%2BCapitale%2Btra%2Blegge%2Bordinaria%2Be%2Blegge%2Bcostituzionale%2E%2B%28Considerazioni%2Bcritiche%2Bsull%E2%80%99%2BA%2EC%2E%2C%2BXVIII%2BLeg%2E%2C%2B1854%2DA%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B](http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=47532&dpath=document&dfile=20072022115204.pdf&content=Primo%2Bpiano%2B%2D%2BLa%2Bdisciplina%2Bdi%2BRoma%2BCapitale%2Btra%2Blegge%2Bordinaria%2Be%2Blegge%2Bcostituzionale%2E%2B%28Considerazioni%2Bcritiche%2Bsull%E2%80%99%2BA%2EC%2E%2C%2BXVIII%2BLeg%2E%2C%2B1854%2DA%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B). Accessed 6 Sett. 2024.

città metropolitana. Queste due dimensioni presentano esigenze non solo divergenti, ma in alcuni casi addirittura contrastanti.

La complessità del regime giuridico di Roma Capitale è determinata dal fatto che, come giustamente osservato, “Roma è tre cose contemporaneamente: è tradizionalmente un comune, è la Capitale ed è una Città metropolitana”<sup>208</sup>.

In questa dimensione trina, le caratteristiche di Roma come capitale si sono sovrapposte a quelle di città metropolitana, confondendo problematiche, esigenze e istanze di governo che richiederebbero soluzioni, logiche di scala e approcci molto diversi.

La diversa natura di alcune questioni emerge anche all'interno dell'ambito metropolitano stesso. È evidente, infatti, che la gestione dei servizi come la mobilità o la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani, coinvolgendo un così elevato numero di abitanti e una vasta porzione di territorio, dovrebbe essere affrontata con una logica di governo di area vasta, richiedendo strumenti di intervento diversi, se non opposti, rispetto a quelli della cosiddetta prossimità, che dovrebbe invece caratterizzare, per esempio, le attività di sostegno alle persone in condizione di disagio personale e/o sociale, privilegiando quindi un forte decentramento organizzativo e funzionale dei servizi di assistenza.

La cooperazione tra i diversi livelli di governo e le amministrazioni interessate rappresenta la strada più efficace per affrontare le complesse problematiche che affliggono Roma, sia nella sua dimensione di capitale della Repubblica che in quella di grande metropoli.

Per attuare questi nuovi strumenti normativi e amministrativi, come il sistema delle conferenze di servizi e gli accordi di programma, sono già previsti nel d.lgs. n. 156 del 2010 e nel d.lgs. n. 61 del 2012<sup>209</sup>, e non richiedono ulteriori revisioni costituzionali. Sarebbe piuttosto opportuno affidare alla legge sull'ordinamento di Roma Capitale il compito di creare nuovi strumenti di coordinamento procedurale e organizzativo, che vadano oltre la semplice possibilità di ascoltare il sindaco nelle riunioni del Consiglio dei ministri quando si discutono questioni inerenti Roma Capitale.

Il marcato deterioramento di numerosi servizi di pubblica utilità offerti dalla Capitale a residenti, lavoratori, studenti pendolari, utenti occasionali (*city users*) e turisti, il peggioramento di molti indicatori economici e sociali e il disagio di alcune zone della città

---

<sup>208</sup> B. Caravita, Intervento al Convegno *Roma, quali strumenti per il governo della Capitale?* Dialogo tra esperti e istituzioni, febbraio 2018

<sup>209</sup> È quanto prevede sia l'art. 4 del d.lgs. n. 156 del 2010, sia il medesimo articolo del d.lgs. n. 61 del 2012.

dimostrano chiaramente che ciò di cui si ha maggiormente bisogno è una capacità amministrativa efficiente e una pianificazione efficace delle risorse e delle infrastrutture.

Ed è proprio per la sovrapposizione dei diversi livelli di governo (Roma città, Roma città metropolitana, Regione Lazio e Stato) e la complessità intrinseca delle relazioni istituzionali, cui Roma deve far fronte, che costituiscono un'ulteriore motivazione a favore dell'adozione dello strumento legislativo, in particolare della delega legislativa.

Quest'ultima, rispetto alla via costituzionale, permette in modo più semplice interventi correttivi e integrativi.

### 3.3 Prospettiva comparativa tra l'ordinamento di Roma capitale ed altre realtà estere.

#### 3.3.1 Il modello francese: Parigi

A partire dal 1° gennaio 2019, in attuazione della riforma introdotta dalla legge n. 257 del 28 febbraio 2017 (*Réforme du statut de Paris*), è stata istituita la *Ville de Paris*, una collettività a statuto speciale ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione francese.

Essa ha sostituito il Comune e il Dipartimento di Parigi, assumendo le competenze che la legge attribuiva a questi due enti territoriali per il governo della città.

Il territorio della *Ville de Paris* è suddiviso nelle 20 circoscrizioni (*arrondissements*) storiche. La riforma del 2017 ha inoltre unificato le quattro circoscrizioni centrali della città in un unico settore, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza nella fornitura di servizi pubblici e di garantire una maggiore rappresentanza democratica, tenendo conto del recente spostamento della popolazione dai quartieri centrali verso le aree periferiche.

La *Ville de Paris* si estende su un'area di 105 km<sup>2</sup> e accoglie una popolazione (dati del 2021) di 2.175.601 abitanti. La *Ville de Paris* fa parte della *Métropole du Grand Paris*, un ente pubblico di cooperazione intercomunale, costituito il 1° gennaio 2016.

La *Métropole* si estende su un'area 814 km<sup>2</sup> ed è dotata di autonomia fiscale, ha lo scopo di migliorare la qualità della vita dei suoi circa 7,2 milioni di abitanti, ridurre le disuguaglianze territoriali e sviluppare un modello urbano, sociale ed economico sostenibile, posizionandosi come un polo competitivo a livello nazionale.

Il territorio della *Métropole* comprende 131 comuni, tra cui la Ville de Paris (dove sono collocati i suoi organi) e altri 123 comuni dei dipartimenti di Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne, noti come "Piccola Corona", oltre a 7 comuni di Essonne e Val-d'Oise, facenti parte della regione Île-de-France. Ad eccezione della Ville de Paris, i restanti comuni all'interno della *Métropole* sono organizzati in 11 *établissements publics territoriaux* (EPT), ciascuno con almeno 300.000 abitanti, dotati di personalità giuridica e incaricati di gestire le funzioni di prossimità.

Dal punto di vista del quadro normativo, I principi dell'ordinamento territoriale francese e le basi giuridiche dello statuto della Ville de Paris si trovano nel Titolo XII della Costituzione, ampiamente modificato dalla legge costituzionale n. 276 del 28 marzo 2003, noto come "Secondo Atto del Decentramento"<sup>210</sup>.

Tale legge ha aggiunto al principio di indivisibilità della Repubblica quello dell'organizzazione decentrata (art. 1 Cost.).

L'attuale art. 72 della Costituzione elenca, tra le collettività territoriali della Repubblica, oltre ai Comuni, Dipartimenti, Regioni e collettività d'oltremare, anche le collettività a statuto particolare, tra cui la Ville de Paris, come stabilito dalla legge n. 258 del 28 febbraio 2017. Lo stesso art. 72 sancisce il principio di libera amministrazione delle collettività territoriali, che si gestiscono autonomamente attraverso consigli eletti e dispongono di poteri regolamentari per esercitare le proprie competenze, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, la quale (ai sensi dell'art. 34 Cost.) ne stabilisce i principi fondamentali di autonomia.

Anche per Roma si era pensato ad un ordinamento non dissimile da quello francese, come sottolineato dal prof. Salerno: *“con la differenza di fondo, ossia la mancanza di un'espressa disposizione costituzionale che colloca Roma Capitale all'interno di una specifica categoria di enti del decentramento territoriale* <sup>211</sup> ”.

---

<sup>210</sup> Op. cit.. Dossier Senato n.458. *Roma Capitale in Una Prospettiva Comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi E Vienna*. 1 Ott. 2021, [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313739.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313739.pdf).

<sup>211</sup> Federalismi.it, Giulio Salerno, “Roma Capitale Come “Regione Speciale”: Una Prospettiva Possibile?.” 1 July 2015, [www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29832](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29832). Accessed 4 Sett. 2024.

La riforma apportata dalla legge n. 257 del 28 febbraio 2017 ha introdotto un'innovazione dello statuto di Parigi. In particolare, con il rafforzamento delle funzioni del sindaco di Parigi e dei sindaci e consigli di circoscrizione (vedi infra, Funzioni), l'amministrazione locale parigina ha potuto riacquisire competenze che, in deroga a quanto previsto per gli altri Comuni francesi, erano precedentemente gestite dallo Stato.

La legge del 28 febbraio 2017 ha introdotto nel *Code général des collectivités territoriales* nuove disposizioni volte a semplificare l'assetto amministrativo della città, attraverso la creazione di un unico ente territoriale, la *Ville de Paris*, che ha sostituito i due enti precedenti, il Comune e il Dipartimento di Parigi.

In quanto parte della *Métropole du Grand Paris*, la *Ville de Paris* è profondamente integrata nella rete di cooperazione locale. Quest'ultima è uno dei pilastri dell'amministrazione locale francese, rappresentando un meccanismo essenziale di organizzazione e gestione amministrativa, in un Paese caratterizzato sia da una notevole frammentazione municipale che da una tradizione politico-culturale di stampo centralista.

La cooperazione locale è trattata nella quinta parte del *Code général des collectivités territoriales*, che è stata modificata dalla legge n. 1563 del 16 dicembre 2010 per razionalizzare le organizzazioni intercomunali e introdurre la normativa relativa alle metropoli. Nell'ordinamento francese successivo alla legge del 2010, le metropoli, sono enti con autonomia fiscale (enti pubblici di cooperazione intercomunale), creati con l'obiettivo di sviluppare piani di pianificazione e crescita territoriale, mirati a migliorare la coesione, la competitività e a promuovere uno sviluppo sostenibile e solidale a livello regionale.

La *Métropole du Grand Paris*, in particolare, è un EPCI con uno statuto speciale. L'art. 72 della Costituzione conferisce alle collettività territoriali il potere regolamentare per gestire le proprie competenze. Questo potere si riferisce alla regolamentazione dell'esercizio delle funzioni attribuite e si manifesta attraverso poteri amministrativi e normativi, che vengono applicati in relazione alle competenze delegate dalla legge. Ai sensi dell'art. 34 della Costituzione, la legge stabilisce i principi fondamentali per la libera amministrazione, le competenze e le risorse delle collettività territoriali. L'azione delle collettività è soggetta al controllo amministrativo del rappresentante statale.

Il Code général des collectivités<sup>212</sup> territoriali traccia invece le linee fondamentali per quanto riguarda il riparto delle competenze tra lo Stato centrale e le collettività territoriali.

La ripartizione è effettuata tramite legge n. 809 del 2004 distinguendo le competenze relative allo Stato e quelle devolute a comuni, dipartimenti e regioni: alle Regioni le competenze di coordinamento e programmazione in materia di sviluppo economico, infrastrutture e trasporti; ai Dipartimenti il ruolo di coordinamento in materia di azione sociale e medico-sociale; ai Comuni e ai raggruppamenti di Comuni compiti di gestione delle politiche “di prossimità”.

Inoltre, le “collettività territoriali” possono agire autonomamente con lo strumento della delega di competenze. Sempre ai sensi delle disposizioni individuabili all’interno del Code général des collectivités in determinati ambiti come; Pianificazione e gestione del territorio; sviluppo economico, sociale, sanitario, culturale e scientifico; lotta contro le discriminazioni e promozione dell'uguaglianza di genere; protezione dell'ambiente; generale miglioramento della qualità della vita, le collettività territoriali possono anche esercitare un'azione concorrente a quella statale. Un altro potere in capo alle collettività territoriali è quello di poter porre in essere azioni di cooperazione, sviluppo e di carattere umanitario in ambito internazionale (sempre però nel rispetto degli impegni internazionali già presi dalla Francia).

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari il principio di autonomia finanziaria, la compensazione economica per i trasferimenti di competenze statali e il sistema di perequazione costituiscono i principi fondamentali della finanza territoriale francese.

Tali principi sono sanciti dall’art. 72 della Costituzione, al quale si è dato attuazione con la legge n. 758 del 2004 che ha anche modificato il capitolo relativo agli aspetti finanziari del *Code général des collectivités territoriales*. La *Ville de Paris* sostiene le spese e percepisce i proventi precedentemente spettanti sia al Comune che al Dipartimento di Parigi.

La Ville, come gli altri enti territoriali, usufruisce del contributo finanziario da parte dello Stato, che si manifesta attraverso l'assegnazione di fondi destinati alla compensazione e alla

---

<sup>212</sup> Il *Code général des collectivités territoriales* designa la Regione come l'ente principale responsabile per coordinare le azioni comuni nei settori della pianificazione e dello sviluppo sostenibile del territorio, della protezione della biodiversità, delle politiche climatiche, della qualità dell'aria e dell'energia, delle iniziative giovanili, del trasporto intermodale e del sostegno all'istruzione superiore e alla ricerca.

Il Dipartimento è identificato come l'ente di riferimento per organizzare le azioni comuni nell'ambito dell'assistenza sociale, dell'autonomia delle persone, della lotta contro la povertà energetica e della solidarietà territoriale. Infine, il Comune (o l'EPCI a fiscalità propria al quale il Comune ha delegato le sue competenze) è individuato come ente guida nei settori della mobilità sostenibile, della gestione dei servizi pubblici locali, della pianificazione territoriale e dello sviluppo locale.

perequazione, oltre alla concessione di ulteriori risorse e sovvenzioni a supporto degli investimenti.

Il principale contributo statale agli enti territoriali è rappresentato dalla dotazione globale di funzionamento (DGF), che riunisce diverse dotazioni e compensazioni precedentemente gestite separatamente. La DGF destinata a Comuni, Dipartimenti e Regioni comprende sostanzialmente: i) una quota forfettaria, finalizzata a compensare i costi sostenuti dalle collettività, calcolata per i Comuni in base al numero di abitanti e alla superficie; ii) una quota perequativa, riservata agli enti più svantaggiati, suddivisa in ulteriori componenti che variano a seconda della categoria dell'ente territoriale<sup>213</sup>.

All'interno della DGF rientra la dotazione chiamata "compensation part salaires"<sup>214</sup>, precedentemente inclusa nella dotazione forfettaria della Ville fino al 2016.

Attualmente, essendo la Ville un EPCI, tale dotazione è percepita dalla Métropole du Grand Paris, la quale trasferisce alla Ville un contributo compensativo.

---

<sup>213</sup> Op. cit .Dossier Senato n.458. *Roma Capitale in Una Prospettiva Comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi e Vienna*

<sup>214</sup> Legislazione straniera, Biblioteca Camera dei deputati. "I Finanziamenti Statali Alle Città Capitali in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna." 28 Mar. 2014.

### 3.3.2 Il modello spagnolo: Madrid

L'amministrazione della capitale spagnola è strutturata su due livelli di governo: un livello municipale e uno regionale. Il livello municipale è rappresentato dal Comune di Madrid (Ayuntamiento), mentre quello regionale è costituito dalla Comunità Autonoma (Comunidad Autónoma). Quest'ultima copre il territorio dell'ex provincia di Madrid, integrandone sia il personale che le strutture, oltre a riorganizzare le competenze al momento della sua istituzione. La *Comunidad Autónoma de Madrid* ha inoltre assorbito il COPLACO, una commissione incaricata della pianificazione urbanistica nell'area provinciale, creata da una legge sull'area metropolitana di Madrid del 1963.

L'*Ayuntamiento de Madrid* si estende su una superficie di 604 km<sup>2</sup> e al suo interno ha una popolazione di 3.312.310 abitanti (dati del 2020), mentre la *Comunidad autónoma de Madrid* con una superficie di 8.021 km<sup>2</sup> conta una popolazione di 6.779.888 abitanti.

Per quanto riguarda il quadro normativo, Madrid viene sancita a capitale della Spagna e della propria comunità autonoma tramite un'espressa previsione costituzionale e da una legge organica dello Stato.

All'art. 5 della Costituzione spagnola la città viene designata quale capitale dello Stato, mentre il medesimo articolo dello Statuto della comunità autonoma di Madrid (approvato con legge dello Stato n. 3 del 1983 <sup>215</sup>) designa la città quale capitale dell'omonima comunità.

L'art. 6 dello Statuto demanda alla legge statale spagnola la definizione del regime speciale che spetta alla capitale dello Stato, difatti in attuazione all'art. 6 interviene la legge n. 22 del 4 luglio 2006 <sup>216</sup> che si occupa di regolamentare il regime giuridico speciale della città di Madrid.

La legge del 2006 riconosce alla città un necessario grado di autonomia nella gestione dei suoi interessi, ma sempre rispetto ai principi di collaborazione e lealtà con lo Stato centrale e con la Comunità autonoma. Le materie che vengono esplicitamente ricondotte alle esigenze della città di Madrid, in quanto capitale dello Stato, riguardano principalmente la sicurezza della città, in particolare durante eventi e celebrazioni ufficiali, oltre alla protezione di beni e persone

---

<sup>215</sup> Op. cit. Dossier Senato n. 458. *Roma Capitale in Una Prospettiva Comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi e Vienna*

<sup>216</sup> Già con il decreto n. 1674/1963 erano state introdotte norme speciali riguardanti Madrid. La sesta disposizione aggiuntiva della legge sull'ordinamento locale spagnola (Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) preservava tale normativa, stabilendo che rimanesse in vigore fino all'emanazione di una legge specifica su Madrid Capitale. La stessa disposizione fa riferimento anche alle norme relative al regime speciale di Barcellona (decreto 1166/1960), che, come Madrid, era stata oggetto di regolamentazioni specifiche in quanto "grande metropoli" della Spagna.

legata al diritto di manifestazione e riunione. Per garantire il coordinamento tra i vari livelli di governo in tali ambiti, la legge (art. 5) ha creato la *Comisión Interadministrativa de Capitalidad*, un organo di cooperazione che include la partecipazione dello Stato, della Comunità di Madrid e del Comune. Questa Commissione adotta un proprio regolamento, approvato all'unanimità dai suoi membri, e si configura come un organismo permanente, con la presidenza affidata allo Stato.

Come già detto sopra, il territorio di Madrid è suddiviso in distretti. Questi ultimi partecipano al governo della città presentando proposte e fornendo comunicazioni al governo municipale su vari aspetti legati al loro territorio. Svolgono inoltre funzioni amministrative delegate dal Comune, con particolare riferimento alle infrastrutture e ai servizi pubblici. Attraverso i distretti vengono rilasciate licenze e autorizzazioni. I distretti sono anche responsabili di promuovere la partecipazione dei cittadini, garantendo la diffusione di informazioni sulla vita della città e fornendo supporto alle associazioni che operano all'interno della comunità urbana. Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, la legge n. 22 del 2006 non contiene disposizioni riguardanti un regime di finanziamento specifico per la città capitale, nonostante la legge n. 39 del 1988, *Reguladora de las Haciendas Locales*, avesse anticipato l'istituzione di un regime speciale di finanziamento. Questa previsione, tuttavia, non è stata implementata, lasciando in vigore il regime ordinario.

Per quanto riguarda il regime finanziario della Comunità autonoma, l'articolo 156 della Costituzione stabilisce che le Comunità autonome dispongono "di autonomia finanziaria per lo svolgimento e l'adempimento delle loro funzioni, secondo i principi di coordinamento con le finanze statali e di solidarietà tra tutti gli spagnoli"<sup>217</sup>. In qualità di Comunidad, Madrid ha diritto al proprio regime di finanziamento, come le altre Comunità autonome.

La legge statale n. 30 del 2002, del 1° luglio, definiva il regime di trasferimento dei tributi statali alla Comunità di Madrid e stabiliva le modalità e le condizioni di tale trasferimento. La legge n. 30 del 2009 specifica i tributi trasferiti dallo Stato alla Comunità di Madrid, tra cui: il 50% dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'imposta sul patrimonio, l'imposta su successioni e donazioni, i tributi sul gioco, il 50% dell'imposta sul valore aggiunto e il 58% delle imposte speciali su prodotti come birra, vino, bevande fermentate, idrocarburi, elettricità, e altri tributi.

---

<sup>217</sup> Op. cit. Dossier Senato n. 458. *Roma Capitale in Una Prospettiva Comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi e Vienna*

### 3.3.3 Il modello tedesco: Berlino

Nonostante Berlino fosse stata designata a capitale della Germania fin dall'unificazione avvenuta nel 1871, a causa degli eventi bellici e alla successiva divisione in due della Germania, la città torna ad essere la capitale della Repubblica federale tedesca solo a partire dal 3 ottobre 1990 (data della riunificazione tedesca). Come anche stabilito dal trattato dall'art.2 del trattato sulla riunificazione tedesca del 31 agosto 1990.

Sempre secondo la legge, all'art. 1 comma 1 della Costituzione della città di Berlino (*Verfassung von Berlin, VvB*) modificata poi dalla legge del 22 marzo 2016, viene sancito che Berlino non è solamente la città capitale della Germania, ma è anche un *Land* federale; di conseguenza, essa deve svolgere sia funzioni statali che comunali.

Il secondo comma dello stesso articolo chiarisce che "*Berlino è un Land della Repubblica Federale di Germania*" <sup>218</sup>, configurandosi quindi come una "città-regione" <sup>219</sup> città quali Amburgo e Brema), dove *Land* e comune coincidono sia sul piano territoriale che politico.

La città si estende su quasi 900 km<sup>2</sup> (891,1 per l'esattezza) ed ha una popolazione residente al 2021 di 3.766.082 abitanti.

L'amministrazione della città e del Land non è separata, ma gestita dai medesimi organi.

Inoltre, vale la pena sottolineare, come lo *status* costituzionale di Berlino le assegna quattro voti nel *Bundesrat* e le garantisce una rappresentanza diretta nel Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, come avviene per gli altri 15 *Länder*.

Dal punto di vista del quadro normativo, come sopra citato, è stato tramite una normativa esterna alla Legge fondamentale dello Stato federale (*Grundgesetz*) che fu possibile per la prima volta definire lo status di capitale per Berlino, prevedendo indirettamente anche il trasferimento di organi e amministrazioni federali da Bonn a Berlino.

Con la riforma federalista del 2006 è stato aggiunto il nuovo comma 1 all'art. 22 della Legge fondamentale, che conferisce ufficialmente a Berlino lo status di capitale della Repubblica Federale di Germania e stabilisce che la rappresentanza dello Stato nella capitale è di competenza della Federazione.

Per dare avvio al processo di unificazione tedesca, il 20 giugno 1991 il Bundestag ha deciso, tramite una risoluzione (stampato BT 12/815), che Berlino diventasse la sede del Parlamento e del Governo della Repubblica Federale di Germania.

---

<sup>218</sup> Ibidem, Op. cit. Dossier senato n. 458

<sup>219</sup> similmente ad altre città quali Amburgo e Brema

A seguito di tale decisione parlamentare, fu approvata la Legge per il completamento dell'unità della Germania (*Berlin-Bonn Gesetz*) il 26 aprile 1994, con l'obiettivo specifico di realizzare il trasferimento della capitale. In precedenza, il 25 agosto 1992, era stato stipulato un Accordo di cooperazione (*Hauptstadtvertrag*) tra il Governo federale e quello di Berlino per regolare la collaborazione su questioni legate al trasferimento della capitale. Il regime amministrativo della città di Berlino è disciplinato dalla sua Costituzione, promulgata il 1° settembre 1950.

Essendo Berlino sia città capitale sia Land federale, per delineare il quadro delle sue funzioni è necessario soffermarsi nel riparto delle competenze tra *Bund e Länder*. Le varie competenze sono state riviste nel corso del tempo, l'ultima grande stagione di riforma avviene tra il 2006 e il 2009, confermando che la Germania è uno Stato federale di tipo cooperativo.

Esistono materie di competenza esclusiva statale (art. 73) e materie di competenza concorrente (art. 72), in cui l'intervento legislativo federale è facoltativo ma prevalente. Invece, la clausola di residualità attribuisce la competenza ai Länder (art. 70).

È possibile che la legislazione su materie di competenza esclusiva venga delegata ai Länder tramite apposita legge.

Il Tribunale costituzionale federale ha introdotto le categorie delle competenze connesse, accessorie e delle competenze «per la natura delle cose. Le competenze esclusive federali includono: politica estera e difesa, cittadinanza e immigrazione, sistema valutario, monetario e doganale, trasporto aereo e ferroviario, protezione dei beni culturali, commercio e statistica. Le competenze dei Länder, sebbene residue e limitate, comprendono settori come: cultura (cinema, stampa, radiotelevisione, musei, ecc.), sanità e servizi sociali, diritto ecclesiastico, urbanistica ed edilizia.

Per quanto riguarda la potestà concorrente, essa è molto estesa e si divide in tre categorie differenti: competenze essenziali (es. diritto civile e penale); competenze di necessità (es. immigrazione o attività economiche) e le competenze derogabili, in cui i vari Land possono derogare alle leggi federali.

La città di Berlino ha il potere di dotarsi di una propria forma di governo, nel rispetto dei limiti stabiliti dall'art. 28 della Legge fondamentale.

La distribuzione delle competenze tra Bund e Länder è regolata dall'art. 30, che assegna ai Länder tutte le competenze residue non espressamente conferite al Bund dalla Costituzione. A livello amministrativo, l'autonomia è ancora più ampia: fatta eccezione per alcune materie fondamentali come il servizio diplomatico e consolare, l'amministrazione militare, il traffico aereo, la banca federale e le assicurazioni sociali, l'intera amministrazione interna è affidata ai

Länder o ai comuni. Di conseguenza, Berlino gode di una significativa autonomia, sia come Land che come comune.

Ultimo aspetto da prendere in considerazione sono i rapporti finanziari che intercorrono tra la Repubblica federale tedesca e Berlino, che sono regolati tramite degli accordi specifici chiamati Accordi sul finanziamento di Berlino capitale. Infatti, dopo la riunificazione tra Germania est e ovest vi era la necessità per la Repubblica federale di riportare il paese a standard simili per standard di vita, infrastrutture, capacità produttive, libertà di ricerca, innovazione, imprese capaci di stare sui mercati, in particolare Berlino rappresentava la più netta contrapposizione tra quello che era stato il modello di vita occidentale rispetto al modello sovietico. Nel 1991 venne istituita la *Solidaritätszuschlag*<sup>220</sup>, un'imposta del 5,5% sul reddito di tutti i cittadini tedeschi, con l'obiettivo di finanziare la ricostruzione della Germania orientale. Recentemente questa tassa è stata ridotta, ma nel 2018 ha comunque generato 18,9 miliardi di euro. Nel corso di trent'anni, ha sostenuto il trasferimento di risorse dall'Ovest all'Est per un ammontare complessivo di almeno duemila miliardi di euro.

Il primo *Hauptstadtfinanzierungsvertrag*, firmato il 30 giugno 1994, riguardava il finanziamento del settore culturale e gli investimenti infrastrutturali, ed è stato in vigore dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 2004. Attraverso questo accordo, il Governo federale si impegnò a destinare 1,3 miliardi di marchi (convertito poi in euro) per permettere a Berlino di svolgere le sue nuove funzioni di capitale.

Nel 2001, furono siglati due ulteriori accordi tra il Governo federale e quello di Berlino, relativi agli stanziamenti per gli oneri speciali legati al ruolo di capitale e agli investimenti nel settore culturale. Successivamente, il 30 novembre 2007, fu concluso un altro Accordo decennale sul finanziamento di Berlino capitale, che copriva il periodo fino al 31 dicembre 2017, focalizzato su investimenti culturali e infrastrutturali. L'accordo più recente, sottoscritto l'8 maggio 2017, mantiene l'enfasi sul finanziamento della cultura e sulla compensazione degli oneri speciali derivanti dallo status di Berlino come capitale federale, destinando maggiori risorse ai settori della sicurezza e della cultura.

---

<sup>220</sup> Taino, Danilo. "Germania: Quanto è Costata Ai Tedeschi La Caduta Del Muro | Milena Gabanelli." *Corriere Della Sera*, Corriere della Sera, 27 Oct. 2019, [www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/germania-est-ovest-caduta-muro-berlino-costo-riunificazione/817c3d32-f8db-11e9-8af8-3023352e2b21-va.shtml](http://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/germania-est-ovest-caduta-muro-berlino-costo-riunificazione/817c3d32-f8db-11e9-8af8-3023352e2b21-va.shtml)

# CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esposto nei capitoli precedenti, quali considerazioni emergono in merito alla necessità di un ordinamento speciale per Roma capitale?

Le ragioni alla base dell'ordinamento speciale di Roma sono motivate da ragioni storiche consolidate negli ultimi 150 anni. Nonostante ciò, la considerevole distanza temporale tra l'individuazione dei problemi e delle necessità di Roma e l'effettiva traduzione di essi attraverso una legge che garantisca uno *ius singulare* alla città capitale d'Italia, deve sicuramente essere motivo di una riflessione critica.

L'obiettivo di questa tesi è stato esattamente questo: analizzare i precedenti per dimostrare che in passato le questioni erano già state affrontate, le problematiche identificate e le soluzioni giuridiche già proposte. Questo lavoro non si è limitato a una mera ricostruzione storica dei precedenti, ma ha inteso valorizzare tale analisi come punto di partenza per una riflessione critica sulle questioni ancora aperte.

Oggi, come oltre 150 anni fa, la città di Roma rappresenta un *unicum* a livello universale: nessuna altra città al mondo può infatti vantare l'essere capitale di due Stati (Italia e Città del Vaticano. Stati che diventano tre se si considera anche il Sovrano ordine militare di Malta). La peculiarità di ospitare la Città del Vaticano conferisce a Roma una caratteristica unica, ovvero la presenza di un numero doppiamente elevato di rappresentanze diplomatiche rispetto ad altre capitali e le doppie delle manifestazioni (sia per l'Italia sia religiose per il Vaticano), e ciò si traduce in un maggiore costo per le casse del comune.

A ciò si aggiunge l'inequivocabile impronta storica e culturale, frutto di una storia millenaria che ha plasmato la città. Il patrimonio archeologico e artistico, unico al mondo, conferisce a Roma una riconosciuta specialità senza pari che la rende una meta turistica di eccezionale interesse.

Oltre alle caratteristiche proprie della città, la necessità di un trattamento speciale per la Capitale deriva anche dal fatto di essere la più grande città d'Italia: sia in termini di popolazione, circa 4.500.000 tra abitanti e *city users*; sia in termini di estensione territoriale che il Comune di Roma si trova ad amministrare (circa 1287 km<sup>2</sup> solo per la Città Metropolitana, con pochi altri confronti in Europa, come evidenziato nel terzo capitolo).

Il gran numero di abitanti e la grande dimensione del comune portano ad avere inoltre una delle densità di popolazione tra i più bassi tra le capitali europee. Questo comporta anche delle difficoltà di gestione e anche dei costi di gestione che non trovano eguali con nessuna città italiana o altre realtà europea.

Negli ultimi cento anni, è stato costantemente riconosciuto che la complessità di Roma richiede un approccio gestionale del tutto peculiare, non paragonabile a quello di qualsiasi altro comune, grande, medio o piccolo che sia.

Una legge che definisce un ordinamento speciale per Roma ha quindi una sua logica, oltre che una necessità, se si considerata come uno strumento per gestire una situazione straordinaria. Nonostante sia evidente da tempo che l'unicità di Roma necessita di uno *status* giuridico particolare, tale necessità non ha portato ad alcun risultato.

Durante tutta la nostra analisi svolta in questo lavoro, appare illogico come di fronte alla constatazione della necessità di un regime particolare per la Capitale, fatto noto fin dall'inizio di questa tesi, non si sia giunti nel corso dei decenni alla risoluzione di questo annoso problema, scontrandosi con opposizioni e difficoltà di vario genere nel corso degli anni.

Si deduce quindi che nonostante la sfida di dotare la città di un *ius singulare* rappresenti un problema di non poco conto, soprattutto tenendo conto delle relazioni che Roma Capitale dovrebbe avere nei confronti degli altri quali la città metropolitana, la regione e lo Stato, il vero problema è rappresentato dalla questione politica attorno ad essa.

Il filo rosso attorno a tutta la vicenda di Roma Capitale è sempre stato un problema eminentemente politico: lo si è visto nella visione crispina per la città, in quella di Giolitti, nell'istituzione del Governatorato sotto il fascismo e continua ad esserlo nella Roma capitale della Repubblica.

Il problema politico si innesta nel caso in cui una legge speciale per la città di Roma, porta ad un ripensamento di tutti gli altri enti (città metropolitana, regione o Stato) che sarebbero inevitabilmente coinvolti da questo eventuale riassetto.

Il decidere i vari rapporti di forza, i poteri e le funzioni in questo eventuale riassetto rappresenta una scelta ad alto livello di politicità.

Ad oggi, difatti, l'unica vera riforma in questo senso è stata l'istituzione del Governatorato di Roma per volere di Mussolini. E che, come riportato nel primo capitolo, ha comportato un riassetto di tutte le province di allora.

Le peculiarità di Roma Capitale, ampiamente discusse, la collocano su un piano differente rispetto agli altri comuni. La complessità della sua gestione, intrinsecamente legata ad un alto tasso di politicità, impone una riflessione approfondita e una convergenza politica bipartisan. È evidente che la nostra Capitale necessita di strumenti e approcci innovativi, capaci di valorizzare il suo patrimonio unico e di rispondere alle sfide del nostro presente.

# BIBLIOGRAFIA

- *Scritti Editi ed Inediti Di Giuseppe Mazzini*. 1906. Vol. II, Imola, Edizione nazionale
- Alessandro Sterpa. *L' Ordinamento Di Roma Capitale*. seconda edizione ed., Jovene editore, 26 maggio 2014.
- Autori Vari. *Archivio Della Società Romana Di Storia Patria*. Roma, Società della Biblioteca Vallicelliana, 1971.
- Autori Vari: Beniamino Caravita, Augusto D'Angelo, Pierpaolo D'Urso, Federica Fabrizzi, Maria Vittoria Ferroni, Gianpaolo Fontana, Emma Galli, Fabio Giglioni, Paola Piciacchia, Maria Prezioso, Marco Ruotolo, Francesco Severa, Alessandro Sterpa. *A Centocinquant'anni Da Roma Capitale*. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020.
- Autori Vari. *Roma Capitale Discorsi E Documenti Parlamentari*. ItaliaDecide, 2020.
- Autori Vari. *Roma Capitale: La Città Laica, La Città Religiosa (1870-1915)*. Roma, Libreria editrice Viella, 2021.
- Autori Vari, Assessorato alla Cultura. *Atlante Storico-Politico Del Lazio*. Roma-Bari, Editori Laterza, 1996.
- Caracciolo, Alberto. *Storia d'Italia. Le Regioni Dall'unità Ad Oggi. Il Lazio*. Torino, Einaudi Editore, 1991.
- Caracciolo, Alberto. *Roma Capitale*. 1993. Roma, Editori Riuniti.
- Conte di Cavour, Camillo Benso. *Discorsi per Roma Capitale*. 25 Mar. 1861.
- Corpaci, Alfredo. *Revisione Del Titolo V della Parte Seconda Della Costituzione E Sistema Amministrativo*. Dicembre. 2001, [www.rivisteweb.it/doi/10.1443/5617](http://www.rivisteweb.it/doi/10.1443/5617)
- Crispi, Francesco. *Discorsi Parlamentari Vol. II*. Roma, Tipografia Camera dei deputati, 1915.
- D'Azeglio, Massimo. *Questioni Urgenti*. 1861. Firenze, Barbera,

- De Nicolò, Marco. *L'amministrazione Comunale Di Roma. Legislazione, Fonti Archivistiche E Documentarie, Storiografia*. Bologna, Il Mulino, 1996.
- De Nicolò, Marco (a cura di), *Il Lazio contemporaneo. Politica, economia e società del dibattito storiografico e nella ricerca storica*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- Ferraris, Luigi. *La Capitale E Il Suo Ordinamento*. Torino, Bocca, 1912.
- Insolera, Italo. *Roma Moderna*. Bologna, Piccola biblioteca Einaudi, 1962.
- Jemolo, Arturo Carlo. *Un Secolo Da Porta Pia*. Napoli, Guida Editori, 1970.
- Pascone, Paolo Saverio. *L' Immagine Di Roma. Le Carte Dell'Ufficio Del Cerimoniale E Dei Servizi Della Propaganda E Dell'Ufficio Studi Del Governatorato Di Roma*. Roma, Gangemi Editore, 2021.
- Sica, Paolo. *Storia Dell'urbanistica. L'Ottocento*. Vol. Volume 1, Roma-Bari, Editori Laterza, 1977.
- Talamo, Giuseppe e Gaetano Bonetta. *Roma Nel Novecento. Da Giolitti alla Repubblica*. Bologna, Cappelli, 1987.
- Vidotto, Vittorio. *Roma Contemporanea*. Roma-Bari, Laterza, 2001.

# SITOGRAFIA

- Atti Camera. *Seduta N. 773*. 19 settembre. 2000,  
[Sten. 773 44620001 \(camera.it\)](#)
- Atti Camera. *Modifiche Agli Articoli 114, 131 E 132 Della Costituzione, Concernenti l'Istituzione Della Regione Di Roma Capitale Della Repubblica*. 2021,  
[documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1854\\_A.18PDL0187640.pdf](#)
- Atti parlamentari, Camera dei deputati. “Seduta 21 Novembre 1949.” *Camera Dei Deputati*, 21 Nov. 1948,  
[Resoconto stenografico dell'Assemblea della I Legislatura \(camera.it\)pdf.](#)
- Atti Parlamentari, Camera dei deputati. *Provvedimenti Urgenti per Roma, Capitale Della Repubblica*. 15 dicembre. 1986,  
[legislature.camera.it/\\_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/42640001.pdf](#)
- Atti Parlamentari, Senato della Repubblica. *Disegno Di Legge - Norme Speciali per La Città Di Roma*. 16 giugno 1999,  
[www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/13103.pdf](#)
- Atti parlamentari, Senato della Repubblica. *Disegno Di Legge Costituzionale*. 17 ottobre. 2003, [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00078637.pdf](#)
- Atti parlamentari, Senato della Repubblica. *Istituzione Del Distretto Autonomo Di Roma*. 28 Aprile. 1999,  
[www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=13&id=4296#BGT](#)
- Atti parlamentari, Senato della Repubblica. Norme speciali per la città di Roma, capitale della repubblica italiana, 10 Marzo. 2000, [www.astrid-online.it/static/upload/protected/Disc/Discussione-gen-Ddl-Prisco.pdf](#)

- Atti Senato. *Disegno Di Legge Costituzionale*. 17 Ottobre. 2003, [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00149609.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00149609.pdf)
- Atti Senato, Resoconto stenografico. *Commissione Congiunte Affari Costituzionali*. 20 Ottobre. 2006, [www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/15/congiunte/01a-I-20061020-IC-0128.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/15/congiunte/01a-I-20061020-IC-0128.pdf)
- “Benito Mussolini - Discorsi Scritti E Articoli.” *Www.adamoli.org*, [www.adamoli.org/benito-mussolini/pag0246-02.htm](http://www.adamoli.org/benito-mussolini/pag0246-02.htm)
- Camera dei Deputati. *Proposta Di Legge Costituzionale Morassut*. 23 marzo AD, [documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.110.18PDL0001920.pdf](http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.110.18PDL0001920.pdf)
- “Censimenti Popolazione Lazio (1861 - 2021) Grafici Su Dati ISTAT.” *Tuttitalia.it*, 2021, [www.tuttitalia.it/lazio/statistiche/censimenti-popolazione/](http://www.tuttitalia.it/lazio/statistiche/censimenti-popolazione/). Accessed 17 Aprile. 2024.
- Camera dei Deputati, *Commissione Parlamentare per Le Riforme Costituzionali*. 4 Novembre. 1997, [leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/39310A.pdf](http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/39310A.pdf)
- D.P.C.M, del 4 agosto 2006. *Dichiarazione Dello Stato Di Emergenza Determinatasi Nella Città Di Roma Nel Settore Del Traffico E Della Mobilità*. 4 Agosto. 2006, [www.astrid-online.it/static/upload/protected/DPCM/DPCM-stato-emergenza-Roma.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/DPCM/DPCM-stato-emergenza-Roma.pdf).
- *Decreto Legislativo N. 61*. 18 Aprile. 2012, [www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-05-18&atto.codiceRedazionale=012G0082](http://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-05-18&atto.codiceRedazionale=012G0082) .
- *Decreto Legislativo N. 112 Del 1998*. 6 Maggio 1998, [www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-04-21&atto.codiceRedazionale=098G0159&tipoDettaglio=originario&qId=](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-04-21&atto.codiceRedazionale=098G0159&tipoDettaglio=originario&qId=)

- *Decreto Legislativo N. 156 Del 2010. 17 Settembre. 2010,*  
[www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2010-09-18&atto.codiceRedazionale=010G0178&tipoDettaglio=originario&qId=](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2010-09-18&atto.codiceRedazionale=010G0178&tipoDettaglio=originario&qId=)
- *Disegno di Legge. Istituzione Della Città -Regione Di Roma Capitale. 21 Giugno 2007,*  
[www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/197338.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/197338.pdf)
- *Disegno di Legge delega, Codice delle Autonomie. Delega al Governo per l'Attuazione Dell'articolo 117, Secondo Comma, Lettera P) Della Costituzione, per l'Istituzione Delle Città Metropolitane E per l'Ordinamento Di Roma Capitale Della Repubblica. 19 gennaio. 2007,*  
[www.astrid-online.it/static/upload/protected/34-d/34-ddl-delega-CODICE-DELLE-AUTONOMIE.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/34-d/34-ddl-delega-CODICE-DELLE-AUTONOMIE.pdf)
- *Donnini, Ambrogio, et al. Relazione Commissione Speciale. Tipografia del Senato, 20 Dicembre. 1955, p. Atti parlamentari,*  
[www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf](http://www.parlamento.it/service/PDF/PDFServer/DF/353129.pdf).
- *Dossier Senato n.458. Roma Capitale in Una Prospettiva Comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi E Vienna. 1° ottobre. 2021,*  
[www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313739.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313739.pdf)
- *Federalismi.it, Beniamino Caravita. Rilanciare Il Progetto Di Roma Capitale. 17 June 2015,*  
[www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=369&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F17062015165313%2Epdf&content=Rilanciare%2Bil%2Bprogetto%2Bdi%2BRoma%2BCapitale&content\\_auth=%3Cb%3EBeniamino%2BCaravita%3C%2Fb%3E](http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=369&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F17062015165313%2Epdf&content=Rilanciare%2Bil%2Bprogetto%2Bdi%2BRoma%2BCapitale&content_auth=%3Cb%3EBeniamino%2BCaravita%3C%2Fb%3E)
- *Federalismi.it, Federica Fabrizzi. "Archivio Documenti - Roma Capitale: La Proposta Di Legge Costituzionale." Federalismi.it, 2022,*  
[www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?sezione=Italia&area=Stato&content=Roma%2Bcapitale%3A%2Bla](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?sezione=Italia&area=Stato&content=Roma%2Bcapitale%3A%2Bla)

[%2Bproposta%2Bdi%2Blegge%2Bcostituzionale&content\\_author=%3Cb%3EFederica%20Fabrizzi%3C/b%3E&content\\_source=&Artid=47534.](#)

- Federalismi.it, Gianpaolo Fontana. *La Disciplina Di Roma Capitale Tra Legge Ordinaria E Legge Costituzionale*. 27 Luglio 2022, [www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=47532&dpath=document&dfile=20072022115204.pdf&content=Primo%2Bpiano%2B%2D%2BLa%2Bdisciplina%2Bdi%2BRoma%2BCapitale%2Btra%2Blegge%2Bordinaria%2Be%2Blegge%2Bcostituzionale%2E%2B%28Considerazioni%2Bcritiche%2Bsull%2E%280%29%2BA%2EC%2E%2C%2BXVIII%2Bleg%2E%2C%2B1854%2DA%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B](http://www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=47532&dpath=document&dfile=20072022115204.pdf&content=Primo%2Bpiano%2B%2D%2BLa%2Bdisciplina%2Bdi%2BRoma%2BCapitale%2Btra%2Blegge%2Bordinaria%2Be%2Blegge%2Bcostituzionale%2E%2B%28Considerazioni%2Bcritiche%2Bsull%2E%280%29%2BA%2EC%2E%2C%2BXVIII%2Bleg%2E%2C%2B1854%2DA%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B)
- Federalismi.it, Giulio Salerno. *La Proposta Di Revisione Costituzionale Dell'art. 114 Cost.: Verso Roma Capitale Come Ente Territoriale Atipico?* 22 luglio2022, [www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=47535&dpath=document&dfile=20072022174201.pdf&content=Primo%2Bpiano%2B%2D%2BLa%2Bproposta%2Bdi%2Brevisione%2Bcostituzionale%2Bdell%2E%280%29art%2E%2B114%2BCost%2E%2B%280%29%2BA%2EC%2E%2C%2BXVIII%2Bleg%2E%2C%2B1854%2DA%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B](http://www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=47535&dpath=document&dfile=20072022174201.pdf&content=Primo%2Bpiano%2B%2D%2BLa%2Bproposta%2Bdi%2Brevisione%2Bcostituzionale%2Bdell%2E%280%29art%2E%2B114%2BCost%2E%2B%280%29%2BA%2EC%2E%2C%2BXVIII%2Bleg%2E%2C%2B1854%2DA%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B)
- Federalismi.it, Giulio Salerno. “Roma Capitale Come “Regione Speciale”: Una Prospettiva Possibile?.” *Federalismi.it*, 1° luglio 2015, [www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29832](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29832) .
- *Gazzetta Ufficiale*. 10 Apr. 1969, [www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1969/04/10/92/sg/pdf](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/1969/04/10/92/sg/pdf).
- Gestione commissariale, Comune di Roma. *Piano Di Rientro Del Comune Di Roma*. 30 Settembre. 2008, [www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2020/06/STRALCIO-piano-di-rientro-del-Comune-di-Roma-2008.pdf](http://www.cartainregola.it/wp-content/uploads/2020/06/STRALCIO-piano-di-rientro-del-Comune-di-Roma-2008.pdf)

- *Interventi per Roma, Capitale Della Repubblica.* 15 Dicembre. 1990, [www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-12-27&atto.codiceRedazionale=090G0442&tipoDettaglio=originario&qId=](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-12-27&atto.codiceRedazionale=090G0442&tipoDettaglio=originario&qId=)
- Legge N. 56 Del 2014 “Legge Delrio.” 7 Aprile. 2014, [www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2014-04-07&atto.codiceRedazionale=14G00069](http://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2014-04-07&atto.codiceRedazionale=14G00069).
- Legge N. 142. 8 Giugno 1990, [www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-06-12&atto.codiceRedazionale=090G0189&tipoDettaglio=originario&qId=](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-06-12&atto.codiceRedazionale=090G0189&tipoDettaglio=originario&qId=)
- Legislazione straniera, Biblioteca Camera dei deputati. “I Finanziamenti Statali Alle Città Capitali in Francia, Germania, Regno Unito E Spagna.” 1° ottobre. 2021, [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313739.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313739.pdf).
- Normattiva, Legge n. 225/1992. *Istituzione Del Servizio Nazionale Della Protezione Civile.* 24 Febbraio. 1992, [www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1992-03-17&atto.codiceRedazionale=092G0253](http://www.normattiva.it/esporta/attoCompleto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1992-03-17&atto.codiceRedazionale=092G0253).
- Proposta di legge. *Ordinamento Di Roma Capitale, in Attuazione Dell’articolo 114, Comma 3, Della Costituzione.* Luglio 2008, [www.federalismi.it/nv14/articolo\\_documento.cfm?artid=10860](http://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?artid=10860) .
- *Provvidenze per Il Comune Di Roma.* 25 Nov. 1964, [www.edizionieuropee.it/law/html/18/zn41\\_02\\_022.html](http://www.edizionieuropee.it/law/html/18/zn41_02_022.html)
- Taino, Danilo. “Germania: Quanto è Costata Ai Tedeschi La Caduta Del Muro | Milena Gabanelli.” *Corriere Della Sera*, Corriere della Sera, 27 Ottobre. 2019, [www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/germania-est-ovest-caduta-muro-berlino-costo-riunificazione/817c3d32-f8db-11e9-8af8-3023352e2b21-va.shtml](http://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/germania-est-ovest-caduta-muro-berlino-costo-riunificazione/817c3d32-f8db-11e9-8af8-3023352e2b21-va.shtml)