

# La città come istituzione, entro e oltre lo Stato

a cura di

Giuseppe Allegri, Laura Frosina, Alessandro Guerra, Andrea Longo





Collana Convegni 65

# DIRITTO, POLITICA, ECONOMIA

# La città come istituzione, entro e oltre lo Stato

*a cura di*

*Giuseppe Allegri, Laura Frosina, Alessandro Guerra, Andrea Longo*



SAPIENZA  
UNIVERSITÀ EDITRICE

2023

Il presente volume è stato pubblicato grazie al Progetto di ricerca di Ateneo – Sapienza, Università di Roma, 2018, dal titolo *Il diritto alla città dalla modernità europea all'età digitale* (coordinato da Andrea Longo) e con il contributo del Progetto di ricerca di Ateneo – Sapienza, Università di Roma (SEED PNR 2021) dal titolo *Città e modelli di governance nel XXI secolo. Trasformazioni giuridiche, istituzionali e sociali della dimensione urbana in prospettiva comparata* (coordinato da Laura Frosina).

Copyright © 2023

**Sapienza Università Editrice**

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

[www.editricesapienza.it](http://www.editricesapienza.it)

[editrice.sapienza@uniroma1.it](mailto:editrice.sapienza@uniroma1.it)

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

*Registry of Communication Workers registration n. 11420*

ISBN: 978-88-9377-276-1

DOI: 10.13133/9788893772761

Publicato nel mese di giugno 2023 | *Published in June 2023*



Opera distribuita con licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 3.0 Italia e diffusa in modalità open access (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

*Work published in open access form and licensed under Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 3.0 Italy (CC BY-NC-ND 3.0 IT)*

In copertina | *Cover image: The Ideal City*, Walters Art Museum, <https://art.thewalters.org/detail/37626/the-ideal-city/>. “[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Florentine\\_painter\\_-\\_The\\_Ideal\\_City\\_-\\_Walters\\_Art\\_Museum\\_-\\_Google\\_Art\\_Project.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Florentine_painter_-_The_Ideal_City_-_Walters_Art_Museum_-_Google_Art_Project.jpg). Fra Carnevale (attribuito), Public domain, via Wikimedia Commons”

# Indice

1. La città come istituzione entro e oltre lo Stato.  
Una prefazione tra tradizioni costituzionali  
e innovazioni tecno-sociali 7  
*Giuseppe Allegri*

## PARTE I – RIFLESSIONI TEORICHE

2. Civitas, “villaggio globale”, urbs – la città come luogo  
di relazioni umane “reali”, contenitore di memoria storica,  
di valori comuni – cenni sulla necessaria interfaccia giuridica 31  
*Augusto Cerri*
3. Città oltre lo Stato? 43  
*Cesare Pinelli*
4. Le mura di Gerico 53  
*Andrea Longo*
5. La città tra innovazione e *commonification* 67  
*Daniela Festa*

## PARTE II – PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE

6. Le città del futuro tra democrazia, tecnocrazia  
e prospettive di costituzionalizzazione 93  
*Laura Frosina*
7. *Social scoring* e città distopica: la profilazione  
del cittadino con finalità di policy urbana alla prova  
dei valori costituzionali 117  
*Ylenia Maria Citino*

- |  |     |
|--|-----|
| 8. Città, intelligenza artificiale, socialità dell'uomo.<br>Una diversa prospettiva<br><i>Dario Martire</i>  | 133 |
| 9. La regolazione del mondo lavorativo digitale<br>nelle città d'Europa: frenare l'innovazione o rafforzare<br>l'autonomia soggettiva?<br><i>Giuseppe Bronzini</i> | 143 |
| 10. Città e lobbying<br><i>Fabio Bistoncini, Paola Perrotti</i>  | 161 |
| 11. Città, ambiente e qualità della vita<br><i>Giovanna Montella</i>   | 173 |

PARTE III – ESPERIENZE URBANE

- |  |     |
|--|-----|
| 12. «Parigi è una città immensa». Note per uno studio<br>della città rivoluzionaria<br><i>Alessandro Guerra</i>  | 185 |
| 13. Le città e i mutamenti della cittadinanza nell'era digitale<br>globale. La città del quarto d'ora<br><i>Francesco Gaspari</i>  | 203 |
| 14. La rigenerazione urbana come pratica democratica<br>e plurale. Il caso della <i>Fondazione per l'Innovazione Urbana</i><br>e di <i>Bologna attiva</i><br><i>Chiara Faini</i> | 223 |
| 15. Le città in America Latina: tra aree metropolitane<br>e autonomie indigene<br><i>Rosa Iannaccone</i>   | 235 |
| 16. Il governo di Roma, tra città artificiale e città naturale<br><i>Francesco Severa</i>  | 253 |

## 16. Il governo di Roma, tra città artificiale e città naturale

*Francesco Severa*

**Sommario.** 16.1. Da Babele a Roma. – 16.2. Roma come metropoli e Roma come capitale. – 16.3. Una progettualità costituzionale per la Roma repubblicana. – 16.4. Prospettive di riforma ordinamentale per Roma.

*A Beniamino Caravita, innamorato della sua città*

### 16.1. Da Babele a Roma

In un bel libro di qualche anno fa di Luca Mazzinghi, noto biblista, è presente una inedita e preziosa interpretazione del celebre episodio della torre di Babele (Genesi 11, 1-9<sup>1</sup>), che offre degli spunti non poco attuali su come dover intendere la città, quale fenomeno di convivenza e soprattutto come formula di costruzione comunitaria. Tutti ricordiamo che il racconto biblico inizia narrando di un'umanità unificata nel linguaggio (tutti avevano "un solo labbro e le stesse parole"), che decide di costruire una città e una torre, così alta da toccare il cielo, con l'obiettivo di "farsi un nome" e di non disperdersi più su tutta la

---

<sup>1</sup> Questo il breve ma significativo testo: "1 Tutta la terra aveva una sola lingua e le stesse parole. 2 Emigrando dall'oriente gli uomini capitarono in una pianura nel paese di Sennaar e vi si stabilirono. 3 Si dissero l'un l'altro: 'Venite, facciamoci mattoni e cuociamoli al fuoco'. Il mattone servì loro da pietra e il bitume da cemento. 4 Poi dissero: 'Venite, costruiamoci una città e una torre, la cui cima tocchi il cielo e facciamoci un nome, per non disperderci su tutta la terra'. 5 Ma il Signore scese a vedere la città e la torre che gli uomini stavano costruendo. 6 Il Signore disse: 'Ecco, essi sono un solo popolo e hanno tutti una lingua sola; questo è l'inizio della loro opera e ora quanto avranno in progetto di fare non sarà loro impossibile. 7 Scendiamo dunque e confondiamo la loro lingua, perché non comprendano più l'uno la lingua dell'altro'. 8 Il Signore li disperse di là su tutta la terra ed essi cessarono di costruire la città. 9 Per questo la si chiamò Babele, perché là il Signore confuse la lingua di tutta la terra e di là il Signore li disperse su tutta la terra".

terra. Ma Dio scese a vedere la città e la torre (meglio, il cantiere della città e della torre) e decise di confondere la lingua di quegli uomini, così da non permettere che si comprendessero più. Ecco allora che Dio li disperse di là su tutta la terra ed essi cessarono di costruire la città.

Ci dice il commentatore che la tradizionale interpretazione data al testo lo vuole come espressione di una aperta polemica ebraica contro il potere imperiale babilonese (Babele non sarebbe altro che Babilonia), che aveva imposto agli israeliti la deportazione e l'esilio. La torre, allora, andrebbe identificata con uno *ziqqurat*, la tipica costruzione sacrale della Mesopotamia, che era intesa come una struttura rispondente a una precisa simbologia cosmica: lo sviluppo verticale e a gradoni dell'edificio serviva a toccare la sede della divinità, così da permetterle di scendere verso gli uomini, in quel preciso luogo. Ogni popolo dell'impero doveva cooperare al colossale progetto di costruzione (ecco, la comune lingua), sponsorizzato dal provvisorio sovrano al potere, che avrebbe poi dato il nome al nuovo tempio (il testo dice che gli uomini volevano "farsi un nome"). Nel racconto il Dio di Israele, quasi ironicamente, scende a vedere la torre prima ancora che sia realizzata; non ha bisogno della scala per venire giù dal cielo e decide lui quando e dove farlo, confonde gli uomini, mette scompiglio e fa fallire il progetto.

Ora, dice Mazzinghi, può esistere anche un'interpretazione complementare a questa. In realtà, nel testo, gli uomini si danno un doppio obiettivo, la costruzione di una città e di una torre, che allora potremmo pensare non tanto come un luogo sacrale (lo *ziqqurat*) ma come una cittadella: una fortezza alta fino al cielo, che ben simboleggerebbe il potere politico di Babilonia. Tanto più che l'idea di un'umanità "con un solo labbro e le stesse parole" ben potrebbe intendersi non sotto un aspetto propriamente linguistico, ma politico. Tutti erano unificati da un progetto politico dal carattere totalitario e totalizzante. In questo senso, "il testo genesiaco andrebbe riletto come una dura critica dell'imperialismo babilonese e dell'eccesso di fiducia che gli uomini pongono nelle loro realizzazioni. In particolare, la punizione divina della dispersione dei popoli diviene una condanna della falsa unità culturale imposta dai totalitarismi e dagli imperi del tempo (e non solo di quel tempo!)"<sup>2</sup>. Questa lettura anti-schmittiana del racconto biblico sembra davvero utile sotto una prospettiva politico-giuridica, perché

<sup>2</sup> Mazzinghi 2015, p. 14.

ci restituisce la differenziazione tra una città artificiale, frutto di un preordinato progetto che va imposto alla collettività, e una città naturale, che vive del complesso di identità che la compongono, senza negarle. Se dovessimo enucleare la morale di questo così singolare episodio veterotestamentario, potremmo dire che

“il racconto della torre di Babele ci ricorda come ogni città possa sin troppo facilmente diventare il luogo del dominio dell’uomo sull’uomo, il luogo dove la diversità viene negata in nome di un’uniformità imposta dall’alto: una sola città, una sola torre, un solo progetto”<sup>3</sup>.

## 16.2. Roma come metropoli e Roma come capitale

Questa ultima affermazione ci restituisce un’importante indicazione di metodo quando si affronta il tema della miglior costruzione da dare all’ordinamento istituzionale della città. Evitare, cioè, operazioni di pura ingegneria giuridica, funzionali solo ad un dibattito che procede per modelli precostituiti e difesi più per partito preso che in ragione delle necessità concrete e contingenti. E forse, in realtà, è proprio questo il rischio che corre l’ampio dibattito che nel nostro paese si è sviluppato sulla riforma dell’ordinamento della città di Roma: precoci innamoramenti per specifiche soluzioni che, di volta in volta, tendevano (hanno teso) a preferire la costituzione di una città-regione (con la pienezza di competenze delle Regioni a statuto ordinario) ovvero un sostanziale rafforzamento della città metropolitana (nell’alveo già delineato dalla riforma Delrio) ovvero ancora la soluzione intermedia di una para-regione, a cui affidare la funzione legislativa solo per alcune specifiche materie del più ampio elenco di cui all’art. 117 Cost. Il tutto senza una chiarezza di fondo su cosa debba intendersi per Roma da un punto di vista territoriale: l’attuale confine comunale, il più ampio limite metropolitano (ex provinciale), la più estesa area di interconnessione politico-economica (che abbraccia gran parte del territorio della Regione Lazio). Il vero pericolo è che la scelta dell’una o dell’altra opzione non sia altro che un tentativo teorico di valorizzazione del peso politico dell’Urbe nel complesso dell’ordinamento nazionale, obiettivo certo legittimo, senza però offrire una concreta risposta alle grandi questioni che rendono così singolare la realtà romana. Se, infatti, la discussione sulla miglior formula istituzionale in cui organizzare il go-

---

<sup>3</sup> Mazzinghi 2015, p. 15.

verno del territorio cittadino può essere (deve essere) applicata a tutte le realtà metropolitane del paese (si pensi, ad esempio, a Napoli e a Milano), Roma fonda la propria unicità sul suo essere capitale d'Italia.

Alla dimensione metropolitana, Roma somma il suo ruolo di centro politico del paese, da cui evidentemente trae responsabilità e pesi ulteriori rispetto ad ogni altra città della Penisola<sup>4</sup>. A questa doppia vocazione, che solo di recente si è voluta considerare come fattore fondamentale di riorganizzazione, l'Urbe aggiunge poi degli elementi identitari davvero unici e che non possono non essere considerati in un più ampio ragionamento sul governo del territorio capitolino. Prima di tutto, la presenza in Roma del Papato, che ne fa il centro pulsante, spirituale e organizzativo, di oltre un miliardo di credenti. Dice Italo Insolera nel suo insuperato libro dedicato allo sviluppo urbanistico della città eterna che "per la città di Roma questa presenza è sempre stata, ed è ancora oggi, il vero episodio protagonista di almeno sedici secoli, dal IV secolo d.C. (quando Costantino trasporta la Capitale dell'Impero a Bisanzio e con il pontefice romano Silvestro I fa costruire la prima chiesa di S. Pietro) fino al XXI"<sup>5</sup>. E qui emerge l'altro carattere forte dell'unicità romana, il legame con un "passato glorioso" e potremmo dire anche fisicamente ingombrante, perché visibile in un patrimonio archeologico e artistico di incomparabile bellezza e valore.

Ecco allora che la specialità di questa città non è semplicemente riconducibile alla sua estensione urbana o al numero di persone che la abitano: aspetti che condivide con altre città e aree urbanizzate del Paese, per le quali un ragionamento sulla gestione dei servizi su area vasta avrebbe, comunque, tutta la sua dignità e forse una certa urgenza. La specialità di Roma risiede nella presenza degli organi costituzionali, nell'organizzazione dei grandi eventi legati alla presenza delle medesime istituzioni e del Vaticano, nella gestione di un patrimonio culturale e artistico unico al mondo e nel fatto che tutto questo appesantisce oltremodo la rete di garanzia dei servizi per i cittadini residenti.

---

<sup>4</sup> Sul confronto tra il profilo della 'capitalità' e della 'metropolitanità' si veda la riflessione di Sterpa 2020, pp. 65 ss.

<sup>5</sup> Così Insolera 2011, p. 36. La prima edizione dell'opera risale in realtà al 1962 e l'A. ha continuato negli anni ad ampliare la propria analisi, riuscendo davvero a costruire una rassegna organica dello sviluppo urbanistico (e di conseguenza economico, politico e culturale) della città di Roma per il lungo periodo storico che va dalla dominazione napoleonica ai primi decenni del XXI secolo.

E questa realtà, dunque, vive davvero una sua complessità di vocazioni, di dimensioni, di prospettive, che difficilmente potrebbero conformarsi ad un modello istituzionale che non ne cogliesse la necessaria dialettica o che peggio la potesse mettere a tacere. Una complessità che è anche fatta di identità culturali differenziate, modellate su ondate di migrazioni veramente composite e che hanno lasciato segni profondi nel tessuto urbano (Insolera ricomprende in questi flussi anche quelli interni alla Penisola, con l'arrivo dei piemontesi a metà del XIX secolo ovvero con il forte afflusso dal meridione d'Italia per tutto il XX secolo). L'ircocervo Roma, come lo identificò una volta Beniamino Caravita<sup>6</sup>, va dunque preservato e il discorso giuridico su organizzazione e governo della città non può che partire dalla consapevolezza di questa composita e sottile armonia di prospettive, perché se ne colgano le ragioni, le si conservino, le si valorizzino.

### 16.3. Una progettualità costituzionale per la Roma repubblicana

Per sviluppare un'analisi propriamente giuridica sull'ordinamento di Roma, bisogna guardare, prima di ogni altra cosa, alla Costituzione. In essa troviamo la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 114 Cost., introdotta con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 18.10.2001, la quale riconosce a Roma il ruolo di Capitale della Repubblica. Così recita:

“Roma è la Capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”.

Sembrano due gli elementi da sottolineare, l'uno di contesto e l'altro di sostanza: in primo luogo, il fatto che tale formula è stata inserita nel testo della Carta fondamentale solo in tempi relativamente recenti, sollevando così una questione di distonia temporale, che approfondiremo; in secondo luogo, la detta disposizione afferma un principio di differenziazione dello *status* della città rispetto a quello degli altri enti costitutivi della Repubblica (quelli elencati al primo comma del medesimo articolo), che certo non va sottovalutato.

Sotto il primo punto di vista, il dato temporale è davvero significativo. La sanzione ufficiale e solenne che consacra Roma quale centro e simbolo dello Stato unitario italiano arriva dopo cinquantatré anni

---

<sup>6</sup> Così Caravita 2020, pp. 8 ss.

dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1948) e con ben centotrent'anni di ritardo rispetto alla breccia di Porta Pia (1870)<sup>7</sup>. Questo lungo intervallo di tempo testimonia tutta la difficoltà, identitaria e culturale, di ridurre la Città eterna ad una dimensione eminentemente nazionale, inevitabilmente contrastante con una vocazione universale e spirituale ben più forte e radicata, quasi ontologicamente necessaria per l'Urbe. Non è un caso che Roma sia stata partecipe del processo di unificazione italiano solo indirettamente (circostanza più unica che rara nei processi di costruzione dell'unità nazionale degli Stati europei – si pensi solo alla Francia e a Parigi), per essere poi occupata (annessa) militarmente al nuovo Regno d'Italia dopo circa un decennio dalla sua nascita. Un'alterità che ha resistito, a lungo, ai tentativi di trasformazione e di oscuramento, siano essi passati per progetti di nuova urbanizzazione (l'edificazione del nuovo quartiere Prati, a nord delle mura leonine) ovvero sulla costruzione di modelli ideali alternativi alla "Roma papale", come ad esempio accadde sotto il Fascismo<sup>8</sup>. Ciò che a noi interessa è che questa nuova formulazione costituzionale, maturata molto tardi e nello specifico ambito di un più ampio dibattito sulla riorganizzazione del regionalismo italiano, non sembra aver risolto quella storica disarmonia tra universale e nazionale, quanto piuttosto sembra aver voluto dare dignità a questa seconda anima, che aveva a lungo vissuto all'ombra della prima, riconoscendo il dato fattuale di una città che da un secolo e mezzo (poco meno di un momento su più di due millenni di storia) è sede delle più alte istituzioni della Stato italiano. L'essere capitale, allora, non è semplicemente (o forse non è per niente) un dato geografico e territoriale, ma simbolico e giuridicamente rilevante in quanto foriero di quelle specifiche incombenze che abbiamo provato a definire nel paragrafo precedente.

Con riguardo invece al secondo profilo su richiamato, la disposizione in commento rimanda ad una futura legge dello Stato per disciplinare l'ordinamento della Capitale (così la seconda parte del terzo comma del 114 Cost.), introducendo un elemento dinamico e di progettualità nel dettato costituzionale. Qui un interessante discrimine. Il

<sup>7</sup> L'emendamento al testo del disegno di legge di revisione costituzionale che ha introdotto l'attuale formulazione è stato discusso dalla Camera dei Deputati il 20 settembre 2000, esattamente 130 anni dopo la Breccia di Porta Pia (20 settembre 1870). Non mancò chi, durante la discussione in aula, volle ricordare questa particolare casualità, come il Deputato Umberto Giovine.

<sup>8</sup> Parla di 'oscuramento della Roma papale' D'Angelo 2020, pp. 19 ss.

dibattito parlamentare che precedette l'approvazione di questa formulazione<sup>9</sup> vide, infatti, contrapposti, da una parte, i fautori della trasformazione di Roma in una autonoma Regione, che avrebbe smembrato l'attuale Regione Lazio (dunque l'idea di ricondurre la specialità di Roma nell'*habitus* ben circoscritto e già esistente dell'ente regionale), dall'altra, i sostenitori di una soluzione di lungo periodo, che affidasse "al Parlamento un lavoro legislativo di grande interesse attorno all'obiettivo di disciplinare l'ordinamento speciale della capitale del paese"<sup>10</sup>. Vinse, chiaramente, questo secondo indirizzo, con l'idea che fosse necessario che il Parlamento costruisse uno specifico modello ordinamentale ritagliato su Roma e sulle sue esigenze.

Un primo dubbio potrebbe riguardare la reale ampiezza di questo spazio progettuale, visto che la Costituzione individua nella legge dello Stato lo strumento operativo utile ad intervenire in questo ambito. Se ne potrebbe dedurre l'impossibilità di costruire un ordinamento che non sia inserito nel più ampio assetto del Titolo V della Carta, non potendosi dunque prevedere specifiche cessioni al nuovo ente capitolino di competenze e funzioni costituzionalmente affidate ad organi diversi, se non di tipo meramente amministrativo. In realtà, tale interpretazione restrittiva ben potrebbe essere superata ad una più attenta lettura del sistema delle fonti, pur da molti autori sostenuta<sup>11</sup>, che non si esaurisce in rapporti di mera gerarchia. La Carta, in quanto fonte sulla produzione, non si limita a dispiegare le fonti in via gerarchica, ma ne disegna i rapporti nella più ampia logica della competenza. Ne diversifica il ruolo e le funzioni in ragione della creazione dello strumento più adatto alla realizzazione di un determinato fine costituzionalmente rilevante. Ci dice Franco Modugno che

"il testo costituzionale non ci mette di fronte a un tipo omogeneo e unitario di fonte che ha sempre la stessa forza-efficacia o sempre la stessa competenza, e neppure a una serie di atti recanti ciascuno una precisa matricola. Esso ci mette invece di fronte ad una pluralità di atti che,

---

<sup>9</sup> Alla Camera dei Deputati il dibattito vide contrapposta la maggioranza di Centrosinistra, che aveva proposto l'attuale formulazione, rimandando ad una legge dello Stato la definizione dell'ordinamento di Roma, e la minoranza di Centro-destra, che invece sosteneva la trasformazione del Comune di Roma in una Regione da aggiungere al novero dell'art. 131 Cost.

<sup>10</sup> Così il Deputato Carlo Leoni durante la seduta della Camera dei Deputati del 20 settembre 2000.

<sup>11</sup> Si veda, *ex plurimis*, Ruotolo 2022, pp. 23 ss.

di volta in volta – con l’indicare i contenuti, i limiti, il procedimento, i problemi di armonizzazione con altre fonti – la Costituzione specializza per la materia (per il gruppo di fattispecie) su cui sono o saranno chiamati ad operare per le questioni ‘particolarissime’, come diceva Livio Paladin, che richiedono, di per sé, un atto appositamente ‘calibrato’, ossia costruito. È per questo che il testo costituzionale non mi sembra che possa offrirci e non ci offre un sistema di fonti del diritto”<sup>12</sup>.

Alla luce di queste osservazioni, che meriterebbero certo un più ampio spazio di trattazione, possiamo però dire che nell’ambito di quella riserva di legge ordinaria che la Costituzione stabilisce al terzo comma dell’art. 114 in merito all’ordinamento di Roma, non è detto che non si possano definire, con il solo strumento della legge ordinaria appunto, competenze e funzioni di quell’ente in potenza, perfino in deroga a quanto stabilito dal Titolo V in tema di struttura degli enti territoriali e di potestà legislativa, regolamentare o amministrativa. L’attuazione di tale previsione, limitata all’assetto ordinamentale (non certo così ristretto), rende possibile allora che, anche solo attraverso la legge, si possano superare limiti costituzionalmente stabiliti, con l’idea di conferire a Roma una vera e propria potestà normativa primaria a Costituzione invariata<sup>13</sup>.

Un secondo particolare da tener presente riguarda la prospettiva teleologica della disposizione. Il riferimento specifico, testuale, presente nell’articolo 114 (“Roma è la Capitale della Repubblica”) non lascia spazio a dubbi sul fatto che il particolare e specifico strumento costituzionale di organizzazione che il suddetto articolo individua sia finalizzato a garantire le funzionalità e le competenze di Roma in quanto Capitale, in rapporto cioè al suo speciale *status* e alle specifiche questioni che incombono sulla città in ragione del suo ruolo istituzionale e costituzionale. Una condizione differente, pur se ad essa correlata, da quella invece di grande area metropolitana (condivisa con molte altre città italiane), che riguarda invece le questioni inerenti al governo

<sup>12</sup> Così Franco Modugno, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, intervento tenuto al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione dal titolo ‘*Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione*’, svoltosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Roma Tre il 27 e 28 novembre 2008.

<sup>13</sup> Una traccia, pur minima, di questa ‘logica’ può rintracciarsi nella previsione dell’art. 24 della legge n. 42 del 2009 (testo per l’attuazione del cosiddetto federalismo fiscale), che ipotizzava lo strumento della legge ordinaria per il trasferimento delle funzioni amministrative a Roma Capitale anche nelle materie di competenza regionale.

del territorio e il rapporto con i cittadini. In questo senso, non è detto che l'attuazione dello spazio progettuale del 114 riguardo Roma debba per forza risolversi in una rinnovata disciplina di razionalizzazione e gestione delle politiche pubbliche locali, ma forse permette di fare un ragionamento più ampio su una presa di responsabilità maggiore dello Stato, con la sottrazione di determinate competenze (quelle inerenti la condizione di Capitale) al livello più basso di organizzazione amministrativa, per assicurarne una gestione direttamente governativa e dunque estranea a forme di legittimazione democratica territoriale. Andrebbero certo inserite in questa dinamica ascendente le incombenze che la città sconta con riguardo alla gestione dei grandi eventi legati al Vaticano e alla presenza dei massimi organi costituzionali italiani, al coordinamento della sicurezza di queste stesse istituzioni, che ha comunque ricadute sui corpi della polizia urbana, alla custodia e valorizzazione del patrimonio culturale, che oggi sconta una vera e propria scomposizione di competenze tra più organismi di sovrintendenza, ministeriali e comunali.

Vi è infine un terzo elemento di analisi, quello territoriale. Non è infatti direttamente desumibile dal testo quale sia la dimensione spaziale a cui si faccia riferimento. Per Roma si intende il più stretto agglomerato urbano ricompreso nel territorio del comune o la più ampia area metropolitana, la cui estensione varia, come detto, a seconda che la si voglia far coincidere con il vecchio territorio provinciale ovvero con l'area di interconnessione funzionale, che quasi ricomprende l'intera Regione Lazio. La questione non è di poco momento, perché sul limite giuridico-istituzionale si gioca in fondo il discrimine tra città artificiale e città naturale. Si può pensare, per convenzione, di chiudere Roma entro il raccordo e nelle periferie ad esso immediatamente limitrofe, ma si escluderebbe da una dinamica di governo accentrato la complessa area metropolitana su cui insistono i servizi di trasporto (il sistema ferroviario e su gomma che serve i pendolari), il sistema industriale (ad esempio, quello farmaceutico di Pomezia o quello estrattivo di Tivoli), le forniture energetiche e idriche (i principali acquedotti che servono la città), gli scali aeroportuali (le strutture di Ciampino e Fiumicino, che insistono sugli omonimi comuni), per non parlare di alcune strutture di servizi che pur avendo sede entro i confini comunali della città hanno una forte proiezione verso il territorio esterno, così alcuni poli universitari (l'Università di Tor Vergata ha un forte afflusso di studenti dal sud della Regione Lazio) e alcune istituzioni sanitarie (il

Policlinico di Tor Vergata e l'Ospedale universitario Sant'Andrea). Il testo costituzionale lascia alla discrezionalità del legislatore ordinario la definizione di questo essenziale quadro territoriale, soprattutto con l'idea che il bilanciamento di queste necessità di gestione si traduca in una valutazione che è essenzialmente politica, perché legata ad una progettualità territoriale che va edificata nella viva carne dell'identità complessa di Roma.

In un certo senso, allora, il dettato costituzionale, per come riformato nel 2001, disegna un ampio e composito "spazio di manovra", con l'idea di lasciare al legislatore il compito di costruire un ordinamento specifico per Roma, funzionale a rispondere alle incombenze del suo ruolo di Capitale e costruito su quella dimensione territoriale che meglio risponda alle necessità di gestione di un'area metropolitana vasta e diversificata. Sta di fatto che tale spazio è rimasto vuoto. E quando pure lo si è provato a riempire, lo si è fatto o con interventi alquanto tiepidi (il riferimento è all'art. 24 della legge n. 42 del 2009 – attuazione del cosiddetto federalismo fiscale – e ai tre decreti legislativi che ne sono seguiti) o nell'ambito di riforme più ampie e generali del sistema del governo territoriale nazionale, senza una reale valorizzazione della specificità romana rispetto al resto delle realtà urbane del paese (il riferimento è all'art. 1, commi 101, 102 e 103, della legge n. 56 del 2014 – legge Delrio -, che cala su Roma il modello della Città metropolitana senza elementi di specialità, se non con riguardo al mantenimento della normativa del 2009 e all'introduzione nello statuto metropolitano di forme di coordinamento con Comune e Regione per le incombenze legate al ruolo di Capitale).

In realtà, l'idea di un ente di coordinamento metropolitano, chiamato a gestire alcune macrofunzioni nell'ambito di area vasta, è forse la soluzione che meglio recepisce la necessità di armonizzare la pluralità di dimensioni che abbiamo visto insistere sulla città eterna. Il vero problema sta però nel rapporto tra la città metropolitana e il sottostante comune capoluogo. La legge Delrio ha introdotto uno specifico automatismo, che in sostanza identifica la figura del Sindaco metropolitano con il primo cittadino del corrispondente comune della città capofila. A questa regola generale, si affianca un'eccezione:

"Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio me-

tropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni<sup>14</sup>.

La giusta preoccupazione del legislatore è stata quella di evitare la possibile costruzione di un modello di gestione dell'area vasta su cui potessero insistere due concorrenti figure apicali, con il serio rischio che l'una potesse giocare in contrasto con l'altra, immobilizzando il sistema. Due allora le possibilità: l'automatica identificazione delle due ovvero l'elezione diretta della figura di vertice dell'area vasta con la contemporanea cancellazione del possibile contraltare comunale. È intervenuta però la Corte costituzionale, che nella sentenza n. 240 del 2021 ha evidenziato, pur non dichiarandola, l'incostituzionalità del sistema di coincidenza *ex lege* delle due figure, perché in contrasto con il principio di uguaglianza del voto e perché non garantirebbe adeguati meccanismi di responsabilità politica dell'ente<sup>15</sup>. L'atteggiamento smendiano della Consulta non può che essere condiviso, rimarcando la necessità che alla costruzione di uno spazio di autonomia politica nell'ambito dell'ordinamento nazionale debbano corrispondere formule di responsabilità democratica, con la conseguente partecipazione degli elettori alle scelte politiche dell'ente. Ciò però riapre il problema, perché ove fosse necessaria l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, la sovrapposizione con il Sindaco del capoluogo potrebbe davvero creare una disfunzionalità troppo forte nella gestione di coordinamento di area vasta, ancor più nel caso i due organismi dovessero avere un'appartenenza politica contrapposta. Il passaggio riformatore, reso necessario dal monito della Corte costituzionale, non potrà che prevedere allora una formula vincolante di disarticolazione del territorio del comune capoluogo della città metropolitana, magari prevedendo

---

<sup>14</sup> Così l'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014.

<sup>15</sup> Così la parte motiva della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2021, punto 8. del Considerato in diritto: "questa Corte non può esimersi dall'osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che 'riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e [...] concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative' (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire 'meccanismi di responsabilità politica e [i] relativo potere di controllo degli elettori locali' (sentenza n. 168 del 2021)". Per un commento ampio della richiamata sentenza si veda Cecchetti 2021, Poggi 2021, Scaccia 2021, Mobilio 2022.

forme specifiche di partecipazione popolare per una disgregazione condivisa e razionale del territorio. Un passaggio certo delicato.

### 16.3. Prospettive di riforma ordinamentale per Roma

Che fare? Una riforma del modello non può che procedere su due differenti (di certo alternative) linee di tendenza metodologica: da una parte, un intervento di legge ordinaria che massimizzi le potenzialità offerte dallo “spazio di manovra” dell’ultimo comma dell’art. 114 Cost., soprattutto immaginando nuove formule di organizzazione di area vasta; dall’altra, un intervento di revisione costituzionale, che, nella sostanza, istituisca un nuovo ente capitolino con la natura propria (o comunque assimilabile) di una regione, con pienezza di esercizio delle corrispondenti funzioni legislative, concorrenti e residuali. La prima opzione, concretandosi nell’approvazione di una legge ordinaria, risponde certo a un *iter* più agevole e veloce rispetto alla seconda, che vorrebbe l’approvazione di una legge di revisione costituzionale secondo i canoni rinforzati dell’art. 138 Cost.

Negli ultimi mesi della XVIII legislatura, la riforma dell’ordinamento di Roma è stata oggetto di un rinnovato e certo positivo interesse politico. In particolare, l’attività di confronto e discussione interna alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha prodotto, nel giugno 2022, la convergenza unanime delle forze parlamentari su una proposta di legge di revisione costituzionale, che, intervenendo sul dettato dell’ultimo comma dell’art. 114 Cost., intendeva costituire un nuovo ente Roma a cui cedere l’esercizio della funzione legislativa concorrente e residuale, seppur soltanto per determinate materie specificatamente individuate (la seconda tendenza metodologica che poco fa abbiamo individuato). In buona sostanza, si puntava ad introdurre un’ulteriore forma di asimmetria e differenziazione nel sistema costituzionale, creando un ente para-regionale che non solo esercita la funzione legislativa, ma può anche accedere in via principale e in sede di conflitto tra enti al giudizio della Corte costituzionale. Di seguito il proposto nuovo testo del secondo periodo del terzo comma dell’art. 114 Cost.:

«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 all'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>16</sup>.

Non sono mancate in dottrina alcune prese di posizione che hanno sottolineato i limiti della proposta<sup>17</sup>. In primo luogo, sembra mostrare qualche criticità il meccanismo di individuazione delle competenze da assegnare al nuovo ente. Si lascia all'Assemblea capitolina una discrezionalità, che chiaramente sarebbe esercitata nel senso più espansivo possibile. Non si capisce, infatti, perché l'organo assembleare della capitale non dovrebbe acquisire il maggior numero possibile di materie di competenza (se non tutte!) nel più ampio calderone da cui può pescarle. Da un secondo punto di vista, vi sarebbe poi un problema di rapporto tra fonti giuridiche, visto che, nel testo su riportato, all'approvazione dello statuto speciale sembra comunque presupposta una legge attuativa statale dell'ordinamento della capitale, a cui sarebbe comunque vincolata la positiva attuazione della riforma. Le modalità e il rapporto con cui essa si porrebbe in relazione allo statuto in termini di gerarchia e competenza diverrebbe certo un tema delicato da sviluppare. Ancora, la riforma, così come proposta, lascerebbe comunque aperta la questione della dimensione territoriale del nuovo ente, che non sembra individuabile dal testo, se non in via di deduzione. Infatti, il riferimento all'Assemblea capitolina lascerebbe intendere che si voglia qui ricavare il nuovo ente sulla dimensione comunale, con le chia-

---

<sup>16</sup> Risale al giugno 2022 il testo base adottato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera della proposta di legge di revisione costituzionale per la "modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia alla città di Roma, capitale della Repubblica" (C. 1854-2938-2961-3118-A). L'adozione del testo fu il frutto di un lungo processo di mediazione tra le forze politiche, affidato agli sforzi dei due relatori, l'On. Stefano Ceccanti e l'On. Annagrazia Calabria. In particolare, le resistenze maggiori riguardavano le modalità di definizione delle competenze del nuovo ente. In una prima versione, si prevedeva che esse fossero enucleate sulla base di un'intesa tra Stato e Regione Lazio. Una soluzione grandemente osteggiata dal Sindaco di Roma, che temeva che, in tal modo, la Regione acquisisse un vero e proprio diritto di veto sulla scelta dei confini dell'autonomia del nuovo ente capitolino. Alla fine, un emendamento dei relatori rivide la formula di cessione, stabilendo che fosse l'Assemblea capitolina ad enucleare le specifiche materie di competenza. La brusca caduta della XVIII legislatura non ha permesso che la discussione della proposta potesse andare avanti.

<sup>17</sup> *Ex plurimis*, si farà riferimento qui al commento di Fabrizio 2022.

re difficoltà di coordinamento che ne deriverebbero con riguardo alla dimensione metropolitana, che, fino a prova contraria, persisterebbe nella forma attuale e rischierebbe seriamente di restare schiacciata dal portato di autonomia della nuova entità. Una situazione non dissimile riguarderebbe poi la Regione Lazio, che perderebbe ogni possibile influenza normativa e amministrativa sul territorio capitolino, esclusa la gestione della sanità. Un'ultima questione riguarda il riferimento della disposizione alle forme di decentramento in cui il nuovo ente potrà svolgere la sua potestà amministrativa, da costruire probabilmente intorno alle attuali strutture dei municipi, che chiaramente andrebbero fornite di quella autonomia di bilancio che oggi non hanno. Insomma, c'è l'impressione che un intervento siffatto davvero sconti un approccio oltremodo artificiale, nel senso che abbiamo dato a questo aggettivo nella prima parte di questo scritto. Il tentativo resta alla fine quello di calare un modello di gestione del potere su una realtà viva e fin troppo complessa, tanto che il pezzo così squadrato sembra entrare a malapena entro i confini irregolari delle contingenze giuridiche e amministrative. Forse, visto l'avvio della nuova legislatura (la XIX), si potrà recuperare del tempo per immaginare un intervento diverso, che sposi la molteplicità di prospettive che lapalissianamente appaiono anche al più distratto osservatore della realtà dell'Urbe<sup>18</sup>. Un intervento che dunque abbia a cuore la preservazione della città naturale, della identità così meravigliosamente complessa della città eterna. Proviamo a fornire qualche possibile linea guida.

Con riguardo allo strumento, lo "spazio di manovra" offerto dall'ultimo comma dell'art. 114 Cost. disegna un meccanismo di progettualità che non ha ancora pienamente dimostrato le proprie potenzialità. Esso permette di certo degli interventi incisivi nell'organizzazione del governo territoriale di Roma, non essendo condizionato da una scelta preferenziale sul tipo di ordinamento che la città deve avere né prevedendo un *iter* differenziato e magari più rigido rispetto al normale *iter legis*. Questo rende tale formula giuridica assai più adeguata a

---

<sup>18</sup> Nel febbraio 2023, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata nelle Regioni a statuto ordinario (proposta redatta dal Ministro Roberto Calderoli). Molti organi di stampa hanno sottolineato come l'approvazione del testo sia stata preceduta da un'ampia discussione interna ai partiti di maggioranza. Fratelli d'Italia e Forza Italia avrebbero accettato di approvare il "testo Calderoli" solo in ragione di un impegno della Lega a discutere e approvare una normativa per la cessione di "poteri speciali" a Roma.

perseguire l'obiettivo nel breve periodo e anche ove non fosse possibile coagulare un ampio consenso parlamentare.

Con riguardo al merito dell'intervento riformatore, dalla nostra analisi sono certo emerse due dinamiche di governo cittadino che vanno attenzionate e valorizzate. Una prima che potremmo dire di tipo ascendente e che attiene propriamente al ruolo di capitale della Repubblica che Roma detiene. In buona sostanza, la necessità di rimettere al livello statale quelle incombenze che generano inefficienza a livello cittadino: gestione dei grandi eventi, sicurezza delle sedi istituzionali, nazionali e straniere (compreso il Vaticano), tutela e amministrazione del patrimonio storico, artistico e archeologico. Una seconda che rimanda alla dimensione metropolitana e che impone anche per Roma la costruzione di un modello di coordinamento e assimilazione accentrata dell'area vasta. Questo non solo importa il rafforzamento delle competenze dell'ente città metropolitana, in particolare per quel che riguarda il sistema dei trasporti (da quello pendolare su gomma e rotaia alle grandi strutture portuali e aeroportuali) e la gestione dei servizi integrati (rifiuti e approvvigionamento idrico ed energetico), ma soprattutto impone di superare l'inevitabile instabilità creata dalla coesistenza tra un ente metropolitano di coordinamento e un ente comunale cittadino sproporzionato, che rischia di risucchiare in un buco nero ogni tentativo di direzione e organizzazione della dimensione meso. Il modello è quello della *Great London Authority*, costruita appunto come entità a cui spetta in via generale la cura degli interessi della collettività amministrata, intesa come un complesso sistema di autonomie paracomunali (32 *boroughs*) legata da una normativa quadro sull'erogazione dei servizi, che spetta appunto all'organo metropolitano. La valorizzazione della relazione di Roma con l'area di interconnessione che la circonda e la sostenibilità di un ente metropolitano con ampia legittimazione politica passa evidentemente per una disgregazione dell'ente comunale in una pluralità di più piccoli comuni (relativamente piccoli), magari costruiti sugli attuali municipi e dunque nella condizione di conservare un certo peso abitativo.

Un ultimo elemento riguarda chiaramente il rapporto con la Regione Lazio. Le istanze regionaliste, che appunto vorrebbero impiantare sul ristretto territorio comunale di Roma un ente di natura regionale, dimenticano come il Lazio si sia da tempo strutturato, economicamente e politicamente, in funzione romanocentrica. La città eterna, col suo peso specifico, funziona da calamita di investimenti e progetti, trainan-

do anche le logiche della rappresentanza politica. In questo contesto, potrebbe avere un senso intervenire sui confini regionali, al fine di ripensarli in una forma più compatta e aderente al sistema di area vasta di Roma. Ben si potrebbe immaginare di approvare uno strumento costituzionale di riorganizzazione territoriale delle regioni su cui insistono le più importanti aree metropolitane del paese (il Lazio con Roma certo, ma anche la Lombardia con Milano e la Campania con Napoli), che, in deroga all'art. 132 Cost., permetta alle popolazioni confinarie di scegliere una diversa collocazione regionale, in proiezione esterna. Una formula di rettifica del dimensionamento territoriale finalizzata a riformare le sovrapposizioni di enti in corrispondenza delle città, restringendo e razionalizzando il territorio regionale e ridefinendone il governo del territorio secondo una dimensione spaziale aderente a quella della sua principale città<sup>19</sup>.

Ecco, un organico intervento di riforma del sistema istituzionale e di governo di Roma deve evidentemente svilupparsi nel solco di questa complessità dialettica, fatta di sovrapposizioni dimensionali, interconnessioni tra competenze e poteri, efficiente gestione accentrata dei servizi. Al diritto spetta allora di esaltare le sfumature. Non una sola città, non una sola torre, ma la partecipazione corale ad un così singolare spazio pubblico. Cosa sarebbe poi una città che non vivesse dell'armonia di questi suoi contrasti.

## Bibliografia

- CARAVITA, B. (ed.) (2010), *A cura di, Roma Capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Carocci Editore, Roma.
- CARAVITA, B. (2020), *Un futuro per Roma Capitale: modelli, idee e dimensioni a confronto*, in Caravita, B. et al., *A centocinquant'anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz).
- CECCHETTI, M. (2021), *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale tra passato, presente e futuro*, in *federalismi.it*.
- D'ANGELO, A. (2020), *Qualche idea dal passato di Roma*, in Caravita, B. et al., *A centocinquant'anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz).
- FABRIZZI, F. (2022), *Roma capitale: la proposta di legge costituzionale*, in *federalismi.it*.

<sup>19</sup> Per un approfondimento della proposta sia permesso suggerire Severa 2022.

- INSOLERA, I. (2011), *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Einaudi, Torino.
- MAZZINGHI, L. (2015), *Abitare la città. Uno sguardo biblico*, Edizioni Qiqajon, Magnano (Bi).
- MOBILIO, G. (2022), *Ed infine, la Corte costituzionale intima di riformare le Città metropolitane: a proposito della sentenza n. 240 del 2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1.
- POGGI, A. M. (2021), *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un revirement sulla legge Delrio*, in *federalismi.it*
- RUOTOLO, M. (2022), *Corso di Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino.
- SCACCIA, G. (2021), *La sentenza 240 del 2021: prime note*, in *federalismi.it*
- SEVERA, F. (2022), *Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*, in *federalismi.it*, 20.
- STERPA, A. (2014), *L'ordinamento di Roma capitale*, Jovene, Napoli.
- STERPA, A. (2015), *La lunga ricerca di una governance per Roma*, in *federalismi.it*, 13.
- STERPA, A. (2020), *Il rapporto tra Roma Capitale e Roma Città metropolitana: la dimensione territoriale di governo*, in Caravita, B. et al., *A centocinquant'anni da Roma Capitale. Costruire il futuro della città eterna*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Cz).

Il volume propone una riflessione collettiva sulle città intese come soggetti istituzionali che assumono sempre maggiore rilevanza pubblica. Le città, quali enti di autogoverno locale più prossimi alle cittadinanze, ricoprono un ruolo centrale nelle dinamiche multilivello degli Stati costituzionali contemporanei e rappresentano spesso l'istituzione giuridico-politica che per prima si confronta con gli accelerati mutamenti dell'epoca globale e digitale.

I saggi che compongono il volume tengono insieme profili costituzionalistici, sensibilità storica e analisi comparata e interrogano il contesto urbano nelle sue diverse prospettive, come spazio giuridico di conflitto, mediazione e trasformazione sociale, evidenziando criticità e opportunità: da domande di nuova regolazione e partecipazione, a esigenze di autonomia e libertà che caratterizzano la storia, plurale e molteplice, del costituzionalismo moderno e contemporaneo. A partire dalle città del presente e del futuro.

**Giuseppe Allegri**, Docente a contratto di *Diritto pubblico, dell'informazione e della comunicazione*, Sapienza, Università di Roma.

**Laura Frosina**, Ricercatrice in *Diritto pubblico comparato*, Sapienza, Università di Roma.

**Alessandro Guerra**, Professore associato di *Storia moderna*, Sapienza, Università di Roma.

**Andrea Longo**, Professore associato di *Diritto costituzionale*, Sapienza, Università di Roma.

ISBN 978-88-9377-276-1



9 788893 772761

