

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA “LA SAPIENZA”



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DI TEORIA DELLO STATO

DOTTORATO DI RICERCA IN TEORIA DELLO STATO
E ISTITUZIONI POLITICHE COMPARATE

XXIII CICLO

TESI DI DOTTORATO

**L'ORDINAMENTO SPECIALE DI ROMA CAPITALE. PROBLEMI
INTERPRETATIVI, ASPETTI PROBLEMATICI E SOLUZIONI GIURIDICHE
DELLA LEGGE 42/2009 ALLA LUCE DEI SUOI PRECEDENTI STORICI**

Coordinatore: Chiar.mo Prof.

Fulco Lanchester

Relatore: Chiar.mo Prof.

Beniamino Caravita di Toritto

Candidato: Dott.ssa Federica Fabrizzi

*A mio padre,
che non è riuscito a vedere questo mio lavoro
del quale, sono certa, sarebbe stato molto orgoglioso*

INDICE

Introduzione

Il perché di una ricostruzione storica.....	p. 4
--	-------------

Capitolo I

“La Capitale inevitabile”	p.15
1. Dal 1861 al 1870: la scelta della capitale.....	p.15
2. La presa di Roma e gli ordinamenti provvisori.....	p.25
3. I provvedimenti legislativi degli anni Settanta e Ottanta.....	p.31
4. Crispi e lo Stato accentratore.....	p.37
5. Giolitti ed i provvedimenti di inizio secolo.....	p.43
5.1 L'amministrazione Nathan.....	p.47

Capitolo II

Il fascismo e Roma. Il Governatorato,

“organo di carattere statale con scopi e funzioni municipali”	p.53
1. La relazione del “gruppo di competenza” del PNF.....	p.54
2. Il Regio Decreto 28 ottobre 1925 n. 1949.....	p.64
3. Le modifiche apportate alla legge ed il definitivo assetto del Governatorato.....	p.70
4. La natura giuridica del nuovo ente.....	p.73
5. I Governatori.....	p.83
6. Roma e il territorio circostante: l'assetto delle province del Lazio.....	p.85
6.1 Dalla provincia unica di Roma alle nuove province fasciste.....	p.88

Capitolo III

Roma nella Repubblica.

Dalla Commissione Petrilli alla legge 42/2009	p.96
1. Il silenzio della Carta del 1948.....	p.96
2. La Commissione Petrilli ed il progetto Donini.....	p.98
3. I primi quaranta anni di storia repubblicana: si naviga a vista.....	p.103
4. La legge 15 novembre 1990 n. 396.....	p.110
5. Roma alla Bicamerale D'Alema.....	p.112
6. La costituzionalizzazione: Roma nella riforma del Titolo V.....	p.114
7. Roma Capitale o città metropolitana?.....	p.115
8. Il tentativo di riforma costituzionale del 2005.....	p.117
9. Roma nel progetto per la Carta delle Autonomie.....	p.121
10. La Commissione per Roma Capitale.....	p.125
11. L'art. 24 della legge 42/2009.....	p.132

Conclusioni

La legge 42/2009 tra cesure e continuità	p.140
---	-------

Bibliografia	p.147
---------------------------	-------

INTRODUZIONE

IL PERCHE' DI UNA RICOSTRUZIONE STORICA

“Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento” (art. 114, comma 3, Cost.)

“Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere 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” (art. 24, comma 2, l. 42/2009)

Con questo comma secondo dell' art. 24, della legge n. 42 approvata il 5 maggio 2009, attuativo della previsione di cui all'art. 114, comma 3, Cost., il Parlamento italiano ha concluso un lungo percorso cominciato 140 anni fa, nel momento in cui le truppe piemontesi entravano in Roma e la città diventava capitale del Regno d'Italia.

La disposizione di legge contenuta nell'art. 24¹, ed in particolare proprio nel suo comma secondo, fornisce infatti risposta ad alcune delle questioni più

¹ Il testo completo dell'art. 24 rubricato *Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione* è il seguente:

1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere 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.

3. 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.

4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riguardo al decentramento municipale, lo statuto di Roma capitale che entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

5. Con specifico decreto legislativo, adottato ai sensi dell'articolo 2, sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) specificazione delle funzioni di cui al comma 3 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi;

b) fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica, e delle funzioni di cui al comma 3.

6. 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.

7. Il decreto legislativo di cui al comma 5, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione a Roma capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo gratuito, a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 19, comma 1, lettera *d)*.

8. Le disposizioni di cui al presente articolo e quelle contenute nel decreto legislativo adottato ai sensi del comma 5 possono essere modificate, derogate o abrogate solo espressamente. Per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

spinose che, fin dal 1870 (per non voler risalire più indietro), si sono presentate quando si è prospettata l'ipotesi di dotare Roma di un ordinamento speciale in virtù del suo ruolo di capitale del neocostituito Regno d'Italia prima e della Repubblica dopo.

Se, infatti, l'identificazione di Roma quale città capitale dello Stato italiano è stata codificata a livello costituzionale con la riforma del Titolo V (l.cost. n. 3 del 2001), alla legge 42/2009 spetta proprio il compito di sciogliere quei nodi giuridici, politicamente assai delicati, che si pongono tutte le volte che si decide di dotare la capitale di uno *ius singulare*.

Scriva Livio Paladin nella voce "*Capitale*" dell'Enciclopedia del diritto del 1958: "Comune è la tendenza degli ordinamenti statali moderni ad istituire uno speciale regime amministrativo o, addirittura, costituzionale delle città o delle zone nelle quali si trovi la capitale dello Stato; molto diverse, nei vari sistemi, sono però le ragioni del fenomeno medesimo"². E molto diverse sono, altresì, le soluzioni individuate di volte in volta dal legislatore ordinario, ovvero dal costituente, per conformare l'ordinamento a tale esigenza. Lo stesso Paladin ricorda i casi degli ordinamenti federali, a cominciare naturalmente dall'archetipo Washington ed il District of Columbia, insieme ai paesi dell'America latina (Argentina, Brasile, Messico, Venezuela); ma l'organizzazione speciale, sebbene tipica di sistemi federali, è una scelta che si riscontra anche per talune capitali di stati ad ordinamento (almeno originariamente) accentrato, quali ad esempio Parigi. Nel rapido *excursus* che compie, Paladin ricorda inoltre le disposizioni speciali previste per Vienna, contenute nella stessa Carta costituzionale austriaca, e l'amministrazione speciale accordata a Londra, proprio a sottolineare come molti ordinamenti moderni, anche sensibilmente diversi tra loro, abbiano optato per una differenziazione dell'assetto organizzativo e funzionale della capitale rispetto alle altre città.

9. A seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale.

10. Per la città metropolitana di Roma capitale si applica l'articolo 23 ad eccezione del comma 2, lettere *b*) e *c*), e del comma 6, lettera *d*). La città metropolitana di Roma capitale, oltre alle funzioni della città metropolitana, continua a svolgere le funzioni di cui al presente articolo.

² L. Paladin, *Capitale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1958, p. 207.

A prescindere dalla soluzione giuridica adottata, ed anche dalle diversità storiche economiche e sociali di cui ciascuna città è espressione, il problema che si pone al legislatore è sempre il medesimo e consiste nel riuscire a comporre le due esigenze tipiche delle capitali, ossia l'essere, al contempo, "città normali" e "città speciali"³.

Roma non si sottrae, ovviamente, a questo destino. Ed anzi, la capitale italiana sembra essere proprio il prototipo di questo particolare *status* non tanto e non solo perché, come affermò già nel marzo del 1861 il conte di Cavour, "in Roma concorrono tutte le circostanze storiche, intellettuali, morali che devono determinare le condizioni della Capitale di un grande Stato"⁴, ma soprattutto perché a Roma si sommano la presenza di tutti gli organi costituzionali della Repubblica (e prima del Regno d'Italia), l'insistenza sul suo territorio della Città del Vaticano e la presenza di importanti agenzie delle Nazioni Unite (Fao, Ifad, Wfp-Pam), nonché del Sovrano Ordine di Malta. Questa così spiccata vocazione internazionalistica⁵, a cui si deve aggiungere la presenza di un patrimonio storico-artistico senza pari al mondo, rende di per sé evidente che l'amministrazione di Roma non può essere ricondotta ad un semplice problema di organizzazione di autogoverno locale.

Scrivendo nel 1956 Pier Giorgio Fabiani, nella prefazione al suo libro "Roma capitale" con il quale offriva un contributo al dibattito parlamentare in quel momento in atto per approvare un provvedimento sull'ordinamento di Roma: "Forse Roma è l'ultima, fra le grandi Capitali del mondo, a darsi una vera e propria legge speciale e ciò è dovuto non poco alla tormentata storia italiana di questo ultimo mezzo secolo"⁶. Effettivamente, come si vedrà nel corso di questo lavoro, il cammino di Roma per giungere ad avere una legislazione speciale è

³ Su questo concetto cfr. P. Barrera, *Capitale della Repubblica*, in S. Mangiameli (a cura di), *Diritto Costituzionale-Dizionari sistematici*, Il Sole 24 ore, Milano, 2008.

⁴ *Atti parlamentari della Camera dei deputati*, vol. 10, seduta del 25 marzo 1861.

⁵ Si ricordi che, nell'impossibilità di definire univocamente i criteri per individuare la città capitale, la dottrina ritiene che l'elemento cui far riferimento – prendendo le mosse dall'etimologia del termine "capitale" - possa essere l'identificazione con la sede nella quale risiede il Capo dello Stato, inteso come potere. In questa ottica, il potere del Capo dello Stato è innanzitutto il potere estero dello Stato, dal momento che in tutti gli ordinamenti il Capo dello Stato è l'organo che rappresenta lo Stato nella comunità internazionale e presso di lui si accreditano gli ambasciatori esteri.

⁶ P.G. Fabiani (a cura di), *Roma Capitale*, Edizioni internazionali di cultura e arte, 1957, p. 10.

stato lungo ed accidentato, anche più di quanto non immaginasse Fabiani, dal momento che neppure il tentativo da lui commentato andò in porto.

Per esaudire l'esigenza di un ordinamento differenziato si è infatti giunti al 2009, a quell'art. 24 della legge sul federalismo fiscale (cui dovranno far seguito i relativi decreti) che, come detto, interviene a dare attuazione alla previsione costituzionale di cui all'art. 114, comma terzo, Cost., sciogliendo molti dei nodi prima irrisolti.

E' infatti sufficiente soffermarsi sulle diverse affermazioni contenute nella disposizione di legge in commento e "spacchettarne", per così dire, il testo, per avere una dimostrazione di come essa contenga rilevanti risposte giuridiche e politiche.

Afferma al suo esordio il comma secondo che "*Roma capitale è un ente territoriale*": con tale asserzione il legislatore ha risposto al problema di quale debba essere la natura giuridica dell'ente Roma capitale; prosegue poi "*i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma*": con tale subordinata è stato risolto (seppur in via transitoria, come specificato altrove⁷) il problema dell'estensione territoriale da dare a tale nuovo ente; e ancora "*e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione*", affermazione con la quale si è sottolineato come l'autonomia di cui gode Roma è qualcosa di altro, di diverso, si vorrebbe dire di "superiore", rispetto all'autonomia, anch'essa statutaria, amministrativa e finanziaria, di cui godono i comuni e comunque gli altri enti territoriali elencati all'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione; non si spiegherebbe altrimenti come mai il costituente, nel riformare il Titolo V, abbia sentito l'esigenza di aggiungere all'art. 114 Cost. quel terzo comma in base al quale "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

"L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere 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

⁷ Il comma primo dell'art. 24 recita: "In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale".

presso le istituzioni internazionali”: in questo secondo alinea, il legislatore ha ribadito, esplicitandole, quali siano le ragioni per le quali Roma può e deve godere di uno *status* particolare, dando particolare risalto a quella vocazione internazionalistica della quale già si è detto e sottolineando in particolare la presenza, tutt’affatto speciale nel panorama internazionale, della Città del Vaticano, quale Stato il cui territorio ricade completamente all’interno del territorio cittadino.

Tra le righe dell’art. 24 si scovano dunque, come detto, tutta una serie di questioni di non poco momento. Vi si legge infatti, sullo sfondo, il problema dell’individuazione della città Capitale, la problematica della natura giuridica da dare al neocostituito ente e il dibattito sulla sua estensione territoriale; vi è inoltre il tema della maggiore o minore autonomia accordatagli, con la correlata problematica dei controlli e dei poteri attribuiti per far fronte al ruolo speciale riconosciuto dall’ordinamento alla città capitale.

Tutti aspetti, questi, ampiamente noti al dibattito dottrinario sull’ordinamento delle Capitali⁸ e ampiamente sviscerati dagli studi di diritto comparato⁹ che aiutano l’interprete a collocare e classificare le scelte compiute dal legislatore italiano. E’ infatti proprio dal quadro comparato che si comprende come molto diversi tra loro possano essere, ad esempio, i criteri per individuare la città Capitale¹⁰; allo stesso modo è dalle esperienze degli altri Paesi che si comprende la differenza tra una Capitale “costituzionalizzata” ed una che viceversa non lo è¹¹, così come dalla comparazione tra i vari modelli

⁸ Si vedano, ad esempio, le già citate voci L. Paladin, *Capitale*, op.cit., e A. Brunialti, *Capitale (città)*, in *Enciclopedia Giuridica italiana*, VIII, Milano, 1892 ed inoltre G. Zagrebelsky, *Il significato della questione costituzionale della “capitale”*, in AA.VV., *La capitale reticolare*, Edizioni Fondazione Agnelli, Torino, 1993 e P. Barrera, *Revisione della forma di stato e “statuto della capitale”*, in www.forumcostituzionale.it;

⁹ Si segnala, tra gli altri, per completezza di informazioni e per l’apparato documentario Senato della Repubblica. Servizio studi, *Roma Capitale. Aspetti di diritto costituzionale e comparato*, in *Quaderni di documentazione* n. 39, Roma, 2004. Sulla base di questo lavoro la Camera dei deputati ha pubblicato un proprio dossier *Le città capitali in Europa. Parigi, Berlino, Londra, Madrid*, n. 21, 2010, che fornisce un quadro aggiornato con le più recenti modifiche legislative.

¹⁰ E’ infatti noto che, nella maggior parte dei casi la Capitale è la città dove hanno sede gli organi costituzionali, ma questo criterio conosce importanti eccezioni quali ad esempio la Germania (la cui Corte costituzionale ha sede a Karlsruhe) o l’Olanda (con capitale Amsterdam, ma Parlamento e Governo hanno sede a L’Aja). Neppure il criterio di scegliere quale capitale la città posizionata al centro geografico dello Stato può essere utilizzato, in quanto se esso può valere, ad esempio per Madrid, altrettanto non può dirsi per capitali decentrate quali Londra o, di nuovo, Berlino.

¹¹ Solitamente la capitale è stabilita dalla costituzione nei paesi con ordinamento federale o tendenzialmente tale: Austria (art.5 Cost.), Belgio (art. 194 Cost.), Spagna (art. 5 Cost.), Stati

ordinamentali delle Capitali¹² si possono distinguere diversi livelli o gradi di autonomia¹³. Anche il problema del rapporto tra la città Capitale ed il territorio circostante è una tipica questione che viene affrontata dal diritto comparato¹⁴.

Prendendo dunque le mosse dal testo della legge 42/2009, l'analisi più immediata che si potrebbe compiere potrebbe essere proprio quella di carattere comparato.

Esiste però anche un altro possibile taglio con il quale procedere all'analisi del diritto positivo ed è quello specifico della storia istituzionale. Andare a recuperare nel passato i precedenti di un istituto giuridico - così come si fa quando si porta avanti un'analisi di storia del diritto - non è infatti operazione fine a se stessa, bensì rappresenta un utilissimo strumento di riflessione critica sul presente.

Se infatti lo studio del diritto comparato offre la fondamentale prospettiva sincronica di un fenomeno, l'approccio storico-istituzionale serve, in modo altrettanto fondamentale, per completare il quadro¹⁵ e per capire come i fenomeni giuridici presentano, nonostante il trascorrere degli anni, problematiche ricorrenti che semplicemente si evolvono nel corso del tempo, che si trasformano, ma non spariscono. Per usare le parole di un eminente storico delle istituzioni, "in fondo,

Uniti (sez. I, art. 8 Cost.). Di contro Londra e Parigi, ad esempio, non hanno riconosciuto il loro ruolo in alcuna fonte, neppure legislativa.

¹² Due sono i modelli ordinamentali prevalenti. Uno, proprio degli stati federali, nel quale "lo *status* della capitale tende al livello gerarchico massimo dell'ordinamento territoriale, immediatamente inferiore a quello statale": è il caso della Germania e dell'Austria dove le rispettive capitali sono Länder, nonché del Belgio. Un altro modello è quello nel quale, invece, lo *status* della capitale "resta a livello di comune, ma tende a differenziarsi sensibilmente": i due casi tipici sono Londra e Parigi le quali "divergono dalla forma ordinamentale generale dei 'comuni', avendo organi, norme e rapporti con lo Stato centrale ampiamente peculiari e valendo spesso la generale legislazione sugli enti locali solo come normativa residuale" (Cfr. Senato della Repubblica. Servizio studi, *Roma Capitale. Aspetti di diritto costituzionale e comparato*, op.cit., pp. 30 e ss.)

¹³ L'elemento che maggiormente qualifica l'autonomia di una capitale è il riconoscimento o meno di una competenza legislativa, equivalente a quella del Parlamento sebbene con diversa competenza per materia. Hanno potestà legislativa vera e propria Berlino, Vienna, Bruxelles e Madrid, capitali che esprimono anche (con l'eccezione di Bruxelles) propri rappresentanti alla Camera alta.

¹⁴ In alcuni casi la città capitale coincide con la Regione (Berlino, Bruxelles, Vienna); nell'esempio di Madrid, invece, la Comunidad comprende la città, ma non coincide con essa. Resta comunque assai difficile identificare dei modelli perché su questo punto le esperienze sono assai diversificate.

¹⁵ Illuminanti, su questo punto del raccordo tra diritto comparato e storia del diritto, sono le riflessioni di Gino Gorla riportate nella voce *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano e in *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano, 1981.

è regola ormai acclarata, non solo della fisica, ma anche della storia delle istituzioni, che nulla si ‘distrugge’ e tutto si ‘trasforma’”¹⁶.

In quest’ottica, il presente lavoro intende proprio dare conto, attraverso una ricostruzione diacronica, di quelle che sono state le leggi o le proposte di legge elaborate nel corso dei 140 anni trascorsi dal 1870 ad oggi per dotare Roma di un ordinamento particolare in ragione del suo essere capitale dello Stato. Non dunque una storia dell’amministrazione della città di Roma - che dovrebbe fondarsi su fonti documentali diverse da quelle prese in considerazione qui per fornire una ricostruzione completa di tutte le amministrazioni susseguitesi negli anni - bensì l’individuazione di quei momenti tipici nel corso dei quali è stato affrontato il problema istituzionale di Roma Capitale. E ciò con l’obiettivo di raggiungere due scopi tipici della storia costituzionale: individuare lo “sviluppo di un determinato istituto o di una norma per identificarne la natura, le caratteristiche e l’effettività nel tempo” e fornire al giurista positivo “lo strumento per inquadrare l’interpretazione sistematica delle norme effettivamente vigenti in maniera critica”¹⁷.

La ricostruzione storica che qui si propone prende dunque le mosse dal decennio immediatamente precedente la Breccia di Porta Pia. E’ infatti in quel lasso di tempo che si pone, ma soprattutto che si risolve il problema dell’individuazione della città che dovrà essere la Capitale del Regno d’Italia.

La scelta di Roma, come si vedrà, non fu così scontata come si sarebbe portati a credere; a contenderle il posto vi era soprattutto Milano, ma non solo. Pur essendo, infatti sempre stata una città capitale¹⁸, Roma scontava agli occhi di una parte della classe dirigente piemontese il suo essere legata ad un mondo antiquato e ormai superato. Il primo capitolo del presente lavoro intende, dunque, ricostruire proprio il quadro politico all’interno del quale è maturata la scelta di Roma, quale capitale del Regno; il dato storico che emerge serve, come si vedrà, non solamente a contestualizzare il processo che ha condotto all’individuazione

¹⁶ P. Aimò, *Le province nel regime fascista*, in *Amministrare*, I supplemento 2007, p. 63.

¹⁷ F. Lanchester, *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1994, pp. 7-25.

¹⁸ Afferma V. Vidotto in *Roma contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 4: “Roma è stata sempre una città capitale, Capitale della repubblica e poi dell’impero romano; capitale della cristianità, quindi del cattolicesimo, infine anche di uno Stato ecclesiastico. Nella memoria dei posteri – e in qualche misura fino ad oggi – non ha mai perso interamente questo carattere”.

della città capitale – passaggio giuridicamente rilevante - ma anche a decodificare alcune scelte costituzionali successive, quale ad esempio la mancata menzione di Roma nella Carta repubblicana del 1948.

Con l’acquisizione del nuovo *status* di capitale del Regno, Roma andò naturalmente incontro a tutta una serie di esigenze, conseguenza diretta proprio del ruolo assunto; il capitolo è dunque completato con l’illustrazione dei provvedimenti legislativi che fin da subito furono posti in essere per far fronte all’emergenza dettata dal livello di inadeguatezza che la città presentava rispetto ai compiti che doveva addossarsi, e ai due principali tentativi di istituire un ordinamento speciale per Roma prima del fascismo, ossia il progetto Crispi ed il “corpus legislativo” elaborato da Giolitti all’inizio del secolo scorso.

Il secondo capitolo di questo lavoro è completamente dedicato all’unico precedente effettivamente realizzato di ordinamento speciale per la capitale: il Governatorato di Roma. L’avvento del fascismo ha senza alcun dubbio segnato un momento cruciale nella storia di Roma: il mito della Città Eterna, la sua esaltazione e la funzione altamente simbolica che Mussolini stesso assegnava alla capitale rappresentavano uno dei pilastri sui quali si reggeva l’intera retorica fascista.

Il capitolo ricostruisce dunque con attenzione i passaggi attraverso i quali si giunse al regio decreto n. 1949 del 1925 che trasformava il Comune di Roma in Governatorato, soffermando l’attenzione essenzialmente su due aspetti. In primo luogo - attraverso la lettura dei documenti del Partito Nazionale Fascista e degli atti parlamentari - si dà conto del lavoro prodromico all’approvazione del decreto svolto dall’apposito Gruppo di competenza creato dal PNF e dei due successivi testi legislativi (il primo del 1925 ed il successivo del 1928) con i quali si definì l’ordinamento del Governatorato. Come si vedrà, già allora erano emerse le stesse questioni alle quali si è data soluzione con la legge 42/2009: anche allora si pose, infatti, il problema dell’estensione territoriale da dare al Governatorato (l’art. 2 del regio decreto prevedeva che l’ordinamento speciale potesse, in una fase successiva, essere esteso anche ai comuni compresi in una fascia di dieci chilometri intorno al territorio del Comune di Roma); anche allora si affrontò il tema dei poteri da attribuire al nuovo soggetto dell’ordinamento (venne ad esempio prospettata, ma fu accantonata, l’idea della equiparazione del

Governatorato ad un ministero; fu invece prevista la partecipazione del Governatore alle sedute del Consiglio dei Ministri nelle quali si fosse trattato di argomenti di interesse della città); anche allora si cercò di dare risposta alla problematica dei controlli cui il nuovo ente avrebbe dovuto essere sottoposto. Due furono però gli aspetti che, come risulta dallo studio della vicenda, maggiormente qualificano quell'esperienza: da un lato, il problema del rapporto tra la capitale ed il territorio circostante, dall'altro il problema della natura giuridica del Governatorato. Per quanto concerne il primo punto, non è certamente un caso che dopo solo due anni dalla previsione del Governatorato, il fascismo sia intervenuto sul riassetto delle province intorno a quella di Roma; vi era evidentemente un problema non irrilevante di equilibri da realizzare. A tale argomento si è scelto dunque di dedicare un apposito paragrafo. Così come si è scelto di dare ampiamente conto delle posizioni che espresse la dottrina del tempo su quale fosse la natura giuridica del nuovo ente, che costituiva senza dubbio un qualcosa di completamente nuovo nell'ambito della legislazione sugli enti locali. Se infatti per taluni commentatori il Governatorato continuava ad essere un ente territoriale, per altri esso doveva qualificarsi come un ente di diretta emanazione statale, posizionandosi dunque come ente *sui generis* rispetto a quelli cosiddetti autarchici di cui la dottrina del tempo discuteva. Non ci sarà bisogno di sottolineare come su questo profilo della natura giuridica l'analisi sincronica del diritto comparato e quella diacronica della storia istituzionale concorrono a dimostrare come la scelta, effettuata dalla legge 42/2009, di fare di Roma Capitale un ente territoriale, è appunto una scelta, è un'opzione tra altre possibili.

Nel terzo ed ultimo capitolo si è preso in considerazione l'intero periodo repubblicano. In questo caso le fonti sulle quali si è lavorato sono tutte parlamentari (proposte di legge, resoconti sommari e stenografici delle sedute delle Commissioni e delle Assemblee); l'intento è stato quello di costruire una rassegna, il più possibile esaustiva, di tutte le proposte legislative, di rango primario e costituzionale, che si sono succedute nel corso degli anni e che hanno condotto prima all'approvazione della riforma del Titolo V nel 2001, con la costituzionalizzazione di Roma Capitale della Repubblica, e poi all'approvazione dell'art. 24 della legge 42/2009.

Senza voler in questa sede entrare nel dettaglio dei singoli provvedimenti studiati, è però opportuno ribadire come, anche in questo caso, l'impostazione è stata quella di sottolineare, di volta in volta, le soluzioni scelte o prospettate per quegli aspetti che abbiamo visto essere dirimenti: l'individuazione della città capitale, i poteri ed i controlli, il rapporto con gli altri enti (Provincia e Regione), la natura giuridica di Roma Capitale e la sua estensione territoriale.

Il lavoro svolto dalla Commissione istituita dal Comune di Roma nel 2008, che per ultima ha affrontato la questione, dà la misura di come tutte queste problematiche fossero ben presenti tanto agli studiosi quanto al legislatore che ha infine elaborato la legge n. 42/2009.

Ferma restando la diversità del contesto nazionale ed internazionale nel quale ci si muove oggi rispetto a quello del 1870 - contesti che sono evidentemente del tutto incomparabili - l'art. 24 si può comunque definire il punto di arrivo di un lungo percorso, perché fornisce risposte a quesiti presenti fin da allora. Certamente occorrerà attendere l'approvazione dei decreti attuativi previsti dalla stessa legge 42/2009¹⁹ per entrare "nel vivo" e per conoscere, soprattutto, quali saranno le funzioni attribuite a Roma Capitale e come si concretizzerà l'attribuzione delle risorse finanziarie ed umane per il nuovo ente. Tuttavia la legge 42/2009 è senz'altro un tassello fondamentale, anche perché inserisce il problema di Roma Capitale all'interno di un provvedimento altamente qualificante per l'ordinamento quale quello sul federalismo fiscale: le sorti delle due principali riforme ordinamentali degli ultimi anni sono in tal modo legate dalla comune procedura prevista dalla legge per l'approvazione dei decreti attuativi e dal quadro sistematico prospettato dalla stessa disposizione legislativa.

¹⁹ Al momento in cui si scrive è stato approvato solamente il d.lgs. 17 settembre 2010 n. 156 concernente l'assetto istituzionale di Roma Capitale. In base alla delega contenuta nella legge 42/2009, entro novembre 2011 dovrebbe essere approvato anche il decreto concernente le funzioni (art. 24, c. 5, lett. a), le esigenze specifiche di finanziamento per l'assegnazione di ulteriori risorse (art. 24, c. 5, lett. b), i principi generali relativi al trasferimento delle risorse umane e dei mezzi (art. 24, c. 5, lett. a) e in materia di coordinamento interistituzionale per lo svolgimento delle funzioni (art. 24, c. 6).

CAPITOLO I

LA “CAPITALE INEVITABILE”

Sommario: 1. Dal 1861 al 1870: la scelta della capitale – 2. La presa di Roma e gli ordinamenti provvisori – 3. I provvedimenti legislativi degli anni Settanta e Ottanta – 4. Crispi e lo Stato accentratore – 5. Giolitti ed i provvedimenti di inizio secolo – 5.1 L'amministrazione Nathan

1. Dal 1861 al 1870: la scelta della capitale

“Perché noi abbiamo il diritto, anzi il dovere di chiedere, di insistere perché Roma sia riunita all'Italia? Perché senza Roma Capitale d'Italia, l'Italia non si può costituire”¹.

E' sufficiente leggere l'intervento tenuto dal Conte di Cavour alla Camera dei deputati il 25 marzo 1861 per comprendere come lo statista piemontese avesse evidentemente le idee ben chiare su quale fosse l'importanza di Roma Capitale per il Regno d'Italia appena proclamato.

Il tema non era certamente nuovo. Cavour raccoglieva, in verità, un'eredità che proveniva da ambienti politici e culturali molto distanti dai suoi; sino ad allora, infatti, erano stati soprattutto i mazziniani da un lato ed i giobertiani dall'altro a richiamare il ruolo centrale di Roma nel processo di indipendenza nazionale. Il democratico Mazzini aveva impostato gran parte della sua battaglia politica sul mito della Terza Roma, la Roma del popolo che sarebbe

¹ C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma capitale*, Donzelli editore, Roma, 2010, p. 45.

giunta dopo quella degli imperatori e quella dei papi, “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”². E linfa vitale aveva tratto questa impostazione dall’esperienza della Repubblica romana del 1849 che, seppur per un breve lasso di tempo, aveva dato l’illusione che si potesse instaurare a Roma un potere politico radicalmente innovatore³.

Pur partendo da presupposti assolutamente antitetici rispetto all’impostazione duramente anticlericale di Mazzini, giungeva egualmente all’esaltazione di Roma anche il neoguelfo Gioberti. Il suo disegno politico, che prevedeva la creazione di una confederazione di stati, aveva come fulcro il ruolo di Roma, centro politico ed ideale attorno al quale tutta la Lega italica avrebbe dovuto ruotare: “l’Italia, che è la capitale dell’Europa, perché Roma è la metropoli religiosa del mondo, e dovrebbe essere la reggia civile e federatrice della penisola, è la via naturale per cui si diffonde la sincera semenza di ogni miglioramento”⁴.

Era stata, dunque, soprattutto l’influenza di Mazzini e Gioberti a spingere l’opinione pubblica ad individuare in Roma il simbolo ed il necessario compimento delle aspirazioni nazionali. La lungimiranza ed il pragmatismo politico del Conte di Cavour, tuttavia, lo avevano portato a comprendere, prima e meglio di altri nello schieramento di governo, quale potesse essere l’effettivo significato di quell’idea e quali ricadute positive essa avrebbe avuto nel processo di unificazione della penisola. Sposare la scelta di Roma capitale, e dunque assorbire nel programma liberale le rivendicazioni unitarie ed indipendentistiche, avrebbe significato, infatti, l’ottenimento di importanti risultati: casa Savoia si sarebbe presentata in modo definitivo come portatrice di una prassi liberale, spuntando una tra le armi principali alle forze rivoluzionarie, isolando le forze reazionarie e dando l’impressione all’opinione pubblica interna ed internazionale di poter gestire una situazione delicata che correva costantemente il rischio di degenerare. Lo statista piemontese, per sua stessa ammissione abbastanza

² *Scritti editi ed inediti di Giuseppe Mazzini*, Edizione nazionale, Imola, 1906, v. II, p. 246.

³ Alla già ricca storiografia sulla Repubblica romana si è da ultimo aggiunto M. Pani, *La repubblica romana*, Il Mulino, Bologna, 2010.

⁴ V. Gioberti, *Del primato civile e religioso degli italiani*, Edizioni Alfa, Milano, 1944, vol. I, p. 82.

indifferente al fascino della città eterna (“Sì, o signori, per quanto personalmente mi concerne gli è con dolore che io vado a Roma. Avendo io indole poco artistica (*si ride*), sono persuaso che in mezzo ai più splendidi monumenti di Roma antica e di Roma moderna io rimpiangerò le severe e poco poetiche vie della mia terra natale”⁵) e tiepido altresì nei confronti del mito dell’antica repubblica romana (“Roma distrusse molti regni, molti imperi, ma distrusse anche molte repubbliche e non ne creò nessuna. Roma rovesciò tiranni, ma per innalzare sulle loro rovine proconsoli più odiosi e più dispotici di quelli che aveva abbattuto”⁶), si persuase dell’importanza di quella scelta e indirizzò senza indugi l’operato del suo ministero in quella direzione. Era la sua, evidentemente, un scelta di tipo politico che, polemicamente, veniva così riassunta dal deputato Toscanelli : “La Sinistra ha detto: voglio la tal cosa; la Destra ed il Centro ed il Ministero hanno detto: no, no! E dopo tre mesi hanno detto: sì! ma lo vogliamo fare noi”⁷. Effettivamente, con una “mossa spregiudicata”⁸, Cavour faceva propria la tesi che era stata dei democratici e dei neoguelfi, rendendola un obiettivo condiviso.

Il capo del governo delineò il suo pensiero su Roma capitale in 3 diversi discorsi parlamentari, divenuti celebri, tenuti nel breve periodo tra il 25 marzo ed il 9 aprile 1861 alla Camera ed al Senato⁹; nel corso di tali interventi, con la lucidità che gli era propria, Cavour affrontò la questione di Roma - “forse la più grave, la più importante che sia mai stata sottoposta ad un Parlamento di libero popolo”¹⁰ - individuando in modo chiaro quella che avrebbe dovuto essere la linea del governo nella gestione di una situazione che aveva rilevanti riflessi non solo nell’equilibrio politico interno, ma anche sul piano internazionale. Il nodo era evidentemente costituito dalla presenza del Papa e dalla conseguente gestione dei rapporti con la Francia; ma il discorso di Cavour, soprattutto quello del 25 marzo,

⁵ C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma capitale*, op. cit., p. 48.

⁶ C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi parlamentari*, La Nuova Italia, Firenze, 1932, p. 177.

⁷ La citazione è tratta da F. Chabod, *L’idea di Roma*, in *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Laterza, Bari, 1951, p. 185.

⁸ La definizione è di F. Bartolini, *Rivali d’Italia Roma e Milano dal Settecento ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 92.

⁹ Come ricorda Pietro Scoppola nel saggio introduttivo a C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma capitale*, op. cit., p. 24, fu proprio Cavour a sollecitare la presentazione dell’interpellanza da parte del deputato Audinot; in tal modo egli si costruiva la possibilità di portare all’attenzione pubblica tale relevantissimo tema: “la risposta all’interpellanza gli darà occasione – scrive Scoppola - per una dichiarazione politica di ampio respiro; in Parlamento le sue parole avranno un’eco altrimenti impossibile ed egli ne è in anticipo ben consapevole”.

¹⁰ C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma capitale*, op. cit., p. 44.

era tutto modulato su toni che tendevano a sottolineare l'aspetto simbolico e morale della scelta di Roma, lasciando sullo sfondo i dati di *realpolitik* (che pure, però, venivano affrontati). Affermava Cavour:

“La questione della capitale non si scioglie, o signori, per ragioni né di clima, né di topografia, neanche per ragioni strategiche; se queste ragioni avessero dovuto influire sulla scelta della capitale certamente Londra non sarebbe capitale della Gran Bretagna, o forse nemmeno Parigi lo sarebbe della Francia.

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, 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 (*Segni di approvazione su vari banchi*). Convinto, profondamente convinto di questa verità, 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”¹¹.

Ha osservato molto acutamente Giuseppe Galasso, proprio a proposito di questo passaggio del discorso dello statista piemontese, che “prima ancora che di una scelta meditata e convinta per le ‘grandi ragioni morali’ di cui parlava Cavour, e che certo erano presenti ed agivano nella volontà e negli spiriti della classe di governo, l'opzione per lo stabilimento della capitale a Roma e la decisione ferma e dichiarata di conseguirlo, quando e come che fosse,

¹¹ Ibidem.

rappresentavano [...] una implicazione naturale ed inevitabile della linea di politica liberale e italiana affermatasi a Torino nel ‘decennio di preparazione’¹².

La scelta di Roma capitale non poteva dunque farsi discendere unicamente dalla valenza simbolica, seppure enorme, che la città aveva in ragione del suo passato e della sua storia, incommensurabile rispetto a quella di qualunque altra città; essa discendeva bensì “in modo più radicale, e – per quel che riguardava la classe di governo – obbligante, dalle contrapposte concezioni della nazione e dell’unità nazionale che per tre o quattro decenni si erano affrontate nella lotta clandestina, nei rapporti interstatali e nel dibattito delle idee e dei principi e che nel 1859-1861 giungevano finalmente a un esito così originale e ancora alcuni anni prima imprevedibile”¹³.

Naturalmente, Cavour era ben cosciente delle implicazioni e della delicatezza dell’operazione da compiere:

“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 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”¹⁴.

L’operazione di Cavour era dunque chiara: Roma, per ragioni eminentemente politiche, inevitabilmente doveva essere capitale d’Italia, e lo doveva essere traendo la propria legittimazione non solo dal consenso tra le forze interne, ma anche e soprattutto con l’appoggio del resto d’Europa.

A tal proposito, ha scritto pagine imprescindibili per comprendere la genesi di Roma capitale lo storico Alberto Caracciolo, il quale ha sottolineato come “fra tanto parlare di idealità, di tradizione, di mito, non dobbiamo dimenticare [...] che per gli esponenti di quella che sarà detta la ‘Destra storica’,

¹² G. Galasso, *La capitale inevitabile*, in A. C. Jemolo, *Un secolo da Porta Pia*, Guida, Napoli, 1970, p. 77.

¹³ Ibidem, p. 75.

¹⁴ C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma capitale*, op. cit., p. 49.

ben concreti nella scelta degli obiettivi e dei mezzi di lotta, la pretesa su Roma si fondava su considerazioni molto pratiche e realistiche”¹⁵. Roma aveva soprattutto il vantaggio di apparire – secondo la celebre definizione che ne ha dato appunto Caracciolo – come una città “neutrale”: “neutrale geograficamente, per la sua posizione abbastanza distante dalle estremità della Penisola; neutrale politicamente, perché priva di una classe dirigente locale capace di entrare in concorrenza con quella già raccolta intorno al nucleo piemontese e ricca invece di una tradizione di certo superiore a qualunque altra. Ed anche neutrale economicamente per la sua debolezza produttiva che rappresentava un buon motivo per preferire quella città ad altre, le quali minacciassero di egemonia e sopraffazione”¹⁶.

La discussione parlamentare avviata il 25 marzo 1861 si concluse così il successivo 27 marzo con la presentazione di 5 ordini del giorno, il più famoso dei quali è divenuto quello presentato dall’on. Boncompagni, votato quasi all’unanimità. Vi si proclamava solennemente:

“La Camera, udite le dichiarazioni del ministero, considerando che assicurata la dignità, il decoro e la indipendenza del Pontefice e la piena libertà della Chiesa, abbia luogo, di concerto con la Francia, l’applicazione del principio del non intervento e che Roma, *Capitale acclamata dall’opinione nazionale*, sia resa all’Italia, passa all’ordine del giorno” (corsivo nostro).

Dal quel momento Roma capitale diveniva patrimonio condiviso. Ciò non significa, tuttavia, che non vi furono voci contrarie. Anzi, nonostante la forza delle argomentazioni addotte dal capo del governo, la scelta di Roma come capitale trovava grandi resistenze proprio nello schieramento dei moderati e continuò a trovarne fino al 1870.

Nei primi mesi del 1861 era stato pubblicato un opuscolo, a firma Massimo d’Azeglio, intitolato *Sulle questioni urgenti*, nel quale l’autore si scagliava contro la città e contro i suoi abitanti. L’avversione del piemontese nei confronti di Roma muoveva dalla considerazione che l’ambiente della città “impregnato de’ miasmi di 2500 anni di violenze materiali o di pressioni morali

¹⁵ A. Caracciolo, *Roma capitale*, Editori Riuniti, Roma, 1993, pp. 41-42.

¹⁶ *Ibidem*.

esercitate dai suoi successivi governi sul mondo”¹⁷ non fosse adatto per rappresentare il cuore di una nazione moderna e che arretratezza culturale, corruzione, degrado, anche igienico, non potessero essere superati facendo 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 ec. ec., non valga in materia politica tutta l’antica sapienza romana”¹⁸. In altre parole: “Se i Romani vorranno far di Roma una capitale salubre che dia vita forte ed energica al Governo italiano – aveva sostenuto D’Azeglio - dovranno cancellare le tradizioni della plebe de’ Cesari e diventare un popolo moderno, che stimi onorato il lavoro non l’ozio. Ci pensino; e pensino che vale più un fatto di cento parole”¹⁹.

Un giudizio negativo, dunque, quello di D’Azeglio su Roma, che non ammetteva repliche; senz’altro preferibile sarebbe stata, a parer suo, la città di Firenze quale capitale²⁰.

L’intero decennio 1861-1871 fu in verità attraversato da voci critiche nei confronti di Roma che si intrecciarono con quelle di coloro che, invece, si ponevano in linea di continuità con la posizione di Cavour.

Soprattutto in occasione di due passaggi fondamentali della cosiddetta questione romana, una prima volta nel 1864, quando venne firmata la

¹⁷ M. D’Azeglio, *Questioni urgenti*, Barbera, Firenze, 1861, p. 44.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ M. D’Azeglio, *I miei ricordi*, Barbera, Firenze, 1869, p. 70.

²⁰ “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. È posta a giusta distanza dalle due estremità della penisola. È né troppo esposta ad un assalto dal mare, né da esso troppo lontana: ed opere idrauliche sull’Arno ve la potrebbero avvicinare di più. È in buon clima, protetta da un assalto dal nord dalle due linee, quella del Po e dell’Appennino, rafforzata ora dai lavori eseguiti a Bologna. Facile a fortificarsi, volendo, con forti separati e fuor del tiro dalla sua cerchia. È inoltre popolata d’uomini ingegnosi, temperati, civili; la popolazione in Toscana è generalmente onesta, non è faziosa; si viene rapidamente correggendo di que’ difetti che forse ebbe in passato: e quando vi si sia generalizzato l’uso della vita politica, a Firenze il Governo potrebbe trovare quel salubre e sicuro ambiente che dicemmo esser per lui la più importante delle condizioni”. M. D’Azeglio, *Questioni urgenti*, op. cit., p. 51.

Convenzione di Settembre e la capitale fu spostata da Torino a Firenze, e poi in occasione del definitivo trasferimento della capitale a Roma nel settembre del 1870, le diverse opinioni vennero ribadite, anche in sede di discussione parlamentare. In entrambe le circostanze si sollevarono dissensi sulle scelte effettuate. Certamente Torino fu la città che maggiormente si sentì penalizzata, tanto che la firma della Convenzione scatenò una vera e propria insurrezione popolare con gravi scontri e decine di morti²¹; ma, scorrendo i resoconti della seduta della Camera dei deputati nel corso della quale si discusse la Convenzione di settembre, ci si rende facilmente conto di come lo spiccato municipalismo italiano e la mancanza di un centro effettivamente preponderante sugli altri, conducesse a rivendicazioni di ogni genere. Vi fu infatti in quell'occasione chi propose di scegliere Napoli (e sembra che l'opzione venne effettivamente presa in considerazione anche in consiglio dei ministri, ma fu scartata su pressione di Vittorio Emanuele)²², chi suggerì Milano, chi difese Torino e persino chi avanzò la candidatura di Genova.

Nel complesso, un vero e proprio “partito antiromano” sorse all'interno della classe dirigente, come testimoniano alcuni degli interventi svolti in Parlamento in occasione della discussione del disegno di legge per il definitivo trasferimento della capitale a Roma. Nella seduta del Senato del 22 dicembre 1870, fu Stefano Jacini a riproporre argomentazioni molto simili a quelle che dieci anni prima aveva presentato 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. L'idea di Roma sede di governo non è un'idea essenzialmente liberale o patriottica; essa è un'idea da antiquari adottata dai patrioti e dai liberali in buona fede, ma senza rendersene ben ragione; essa non

²¹ Scrive V. Castronovo in *Torino*, Laterza, Bari-Roma, 1987, p. 5: “A Torino, all'annuncio del trasferimento della capitale a Firenze, la città si era trasformata in un campo di battaglia. Per prevenire eventuali disordini si era dato ordine a migliaia di soldati di presidiare i diversi quartieri in assetto di guerra, la cavalleria con gli speroni arrotati, le truppe con le giberne piene di cartucce. Ma la folla non aveva esitato ad invadere le piazze in segno di protesta, e l'intervento di carabinieri e militari, chiamati a sedare i tumulti, era sfociato in un autentico eccidio: si erano contati più di cinquanta morti e centotrenta feriti nelle giornate tra il 21 e il 22 settembre, in cui si era accanita la repressione per le vie del centro, con scariche di fucileria e assalti alla baionetta senza alcuna preventiva intimidazione”.

²² La circostanza, riferita dal Minghetti in *La Convenzione di Settembre. Un capitolo dei miei ricordi*, Bologna, 1899 è riportata da A. Caracciolo, *Roma capitale*, op. cit., p. 46.

risponde ai bisogni dell'Italia nuova; è il belletto di un'Italia decrepita e che ha fatto il suo tempo, e non l'ornamento di quell'Italia che vagheggiamo e che deve percorrere le vie della libertà e del progresso se vuole assidersi da pari a pari colle nazioni più incivilite del mondo”²³.

A suo parere, il problema della scelta della capitale era di natura eminentemente pratica e andava risolto, pertanto, in termini di estrema concretezza: la posizione geografica, la sicurezza militare, il clima, il tipo di relazioni moderne da auspicare concorrevano a formare un insieme di ragioni che avrebbero dovuto energicamente sconsigliare la scelta di Roma capitale e favorire viceversa la continuazione di Firenze nel ruolo che già ricopriva dal settembre '64, anche in considerazione del concretissimo e praticissimo problema degli alti costi che il trasferimento avrebbe comportato.

Ad un'impostazione così rigida e demitizzante rispondeva Quintino Sella. Già il 1 ottobre del 1862, quando nella sua veste di Ministro delle finanze prese la parola per celebrare la neoistituita Corte dei conti, Sella aveva speso parole per sottolineare l'importanza della scelta di Roma capitale nell'ottica del processo di unificazione nazionale:

“Per me, o Signori, non meno che i plebesciti valgono a dar prova dell'irrefragabile e fermo proposito degli Italiani di volersi costituire in Nazione, la longanimità con cui tollerano i mali momentanei, che in tanto mutamento di cose non si ponno tutti evitare; la abnegazione con la quale città illustri, e da secoli use al dominio, si rassegnano a scendere dal rango di capitali: e la virtù di questa patriottica Torino, che affretta de' suoi voti il giorno in cui si entrerà nella città eterna, e nel quale essa perderà bensì il più grande onore, quello di ospitare il suo Re, il Parlamento, ed il Governo, ma la unità d'Italia avrà assetto veramente incrollabile”²⁴.

Quasi dieci anni dopo, nell'aula del Senato, egli ribadiva il suo punto di vista, sottolineando come non avesse mai compreso “come un paese potesse affrontare la soluzione di un problema così grave quale è quello dell'abolizione del potere temporale e del mantenimento del Papa in Italia, senza portare la sede

²³Senato della Repubblica, *Atti parlamentari*, Discussioni, tornata del 23 gennaio 1871, p. 120.

²⁴ Discorso di Quintino Sella in occasione dell'istituzione della Corte dei conti, Torino, 1 ottobre 1862, pubblicato sul sito www.corteconti.it.

del suo Governo civile là dove esisteva la sede di questo potere e specialmente là dove aveva seduto per tanti secoli”²⁵.

In buona sostanza, le argomentazioni tecniche non riuscirono a fare presa sulle “grandi ragioni morali” di cui aveva parlato Cavour.

Da questa, che potrebbe definirsi una “soluzione obbligata”, prese dunque avvio una situazione abbastanza anomala nel panorama europeo, che ha avuto per parecchi decenni strascichi non irrilevanti sul problema di Roma capitale. Così rifletteva 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

²⁵ Senato della Repubblica, *Atti parlamentari*, Discussioni, tornata del 24 gennaio 1871, p. 148. Quintino Sella immaginava per Roma una missione cosmopolita da effettuarsi tramite la creazione nella città di un centro scientifico. E’ lui stesso a raccontare, nel corso di un intervento nell’aula della Camera, che il tema di che cosa fare di Roma era stato l’oggetto di una appassionata discussione che aveva avuto col grande storico tedesco Theodor Mommsen, all’indomani del trasferimento effettivo del governo a Roma il 30 giugno 1871: “Una sera, nel calore della conversazione, dopo parlato di Roma antica, di Roma papale, di idealismo, di realismo e di non so quante cose, il fiero teutonico si alza e mi dice in tuono concitato: ma che cosa intendete fare a Roma? Questo ci inquieta tutti; a Roma non si sta senza avere dei propositi cosmopoliti. Che cosa intendete di fare? Io cercai di tranquillarlo (e credo che oggi si sarà tranquillato, visto che non abbiamo neppure la virtù di soffrire un tantino per arrivare a maggiore grandezza). Ma io gli dissi: sì, un proposito cosmopolita non possiamo non averlo a Roma; quello della scienza. Noi dobbiamo renderci conto della posizione che occupiamo davanti al mondo civile, dacché siamo a Roma” (Q. Sella, *Discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 14 marzo 1881*, in *Discorsi parlamentari di Quintino Sella*, Roma, 1887-90, vol. I, p. 292). Il concetto venne ribadito dallo statista piemontese in più occasioni. “Io credo che il miglior contrapposto al Papato sia proprio la scienza come scienza ... Ora, signori, io credo che se vi è una necessità a Roma, gli è proprio quella di un contrapposto scientifico al Papato. È importantissimo che vi sia qui la discussione delle idee moderne, anche le più ardite, che avvenga qui il cozzo delle teorie, delle opinioni scientifiche, onde da questo urto emerga la luce. E niuno vorrà negare, io credo, che siano appunto le scienze sperimentali quelle, che danno luogo a criteri scientifici, che meglio giova sviluppare in Roma ... Roma, signori, è un gran nome, un nome terribile. Noblesse oblige; e in Roma vi è un formidabile retaggio di nobiltà. Io non so esprimere quello che sento davanti a questo nome. I forestieri vengono qui e osservano e scrutano il movimento scientifico ed intellettuale da noi impresso dacché siamo entrati in Roma. Ora questo movimento scientifico e intellettuale si è egli accresciuto in Roma dopo il 20 settembre 1870 in una misura, che corrisponda all’aspettazione del mondo civile ? Non è soltanto per portarvi dei travet che siamo venuti in Roma” (Q. Sella, *Alienazione dell’Orto botanico di Roma*, in *Discorsi parlamentari di Quintino Sella*, op. cit., vol. I, p. 229 e ss.)

Milano Venezia Firenze 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. Dal punto di vista demografico, dopo cinque o sei decenni, sarebbe diventata addirittura la prima. Dal punto di vista burocratico, divenne ancor più per tempo il centro del paese. Dopo la prima guerra mondiale avrebbe cominciato a far sentire in modo progressivamente più rapido la sua influenza sul costume nazionale. Dagli anni successivi alla grande crisi economica del 1929 avrebbe cominciato a concentrare, attraverso enti come l'Istituto per la Ricostruzione Industriale, un potere amplissimo di decisione nella vita economica nazionale; e, attraverso una concentrazione di intellettuali fra i maggiori del paese e di attività pubblicistiche e scientifiche di primaria importanza, avrebbe conseguito una evidente capacità di rappresentanza della cultura italiana. Dopo la seconda guerra mondiale avrebbe preso a far capo ad essa, oltre la rete dei trasporti terrestri, anche quella dei trasporti aerei, mentre sarebbe cresciuto a dismisura anche il rilievo della città come metropoli internazionale. *Ma, con tutto ciò, Roma rimaneva ben lontana dal contare in Italia quel che Londra conta in Inghilterra o, più ancora, Parigi in Francia*" (corsivo nostro).

Se questo è vero, ed almeno in parte lo è, l'inevitabile considerazione che si deve fare è che effettivamente la storia dei tentativi di amministrazione particolare per la città di Roma ha radici giuridiche e soprattutto politiche, assai più che motivazioni di ordine materiale²⁶.

2. La presa di Roma e gli ordinamenti transitori

La breccia di Porta Pia è, come noto, l'evento simbolo che segna, il 20 settembre 1870, la presa di Roma da parte dell'esercito piemontese. E' tuttavia altrettanto noto che a quell'esito si giunse solo in seguito a tutta una serie di passaggi di politica interna e di mosse diplomatiche con le quali si tentò di

²⁶ Osserva sarcasticamente Italo Insolera in *Roma moderna*, Einaudi, Torino, 1993, p. 4: "tutti avevano deciso che cosa Roma dovesse diventare, anche se non l'avevano mai vista né mai la vedranno, come Camillo Cavour e come Alessandro Manzoni, che in tutta la vita sentì una sola volta il bisogno di intervenire a Torino ad una seduta del Senato, proprio il giorno in cui nel 1861 si proclamò Roma capitale d'Italia; ma non sentì mai il bisogno di fare un viaggio a Roma".

risolvere la delicatissima questione dei rapporti tra il Regno d'Italia e lo Stato pontificio²⁷. Con la firma della Convenzione di Settembre nel 1864, con la quale si decise lo spostamento della capitale da Torino a Firenze, l'Italia si era impegnata a non recare offesa allo Stato pontificio (ed a difenderlo anche da attacchi esterni) e la Francia di conseguenza aveva ritirato le sue truppe dai territori del Papa. Nel 1867, però, il tentativo garibaldino di conquistare la città, che si concluse con la famosa battaglia di Mentana, aveva dato alle truppe francesi il pretesto per rimanere a difesa di quel che rimaneva dello Stato pontificio continuando a presidiarne i territori.

Come spesso è accaduto nella storia del Risorgimento italiano, fu un avvenimento esterno, un episodio di politica estera a fornire l'occasione per sbloccare la situazione; con lo scoppio della guerra franco-prussiana, infatti, Napoleone III fu costretto a richiamare in patria le truppe di stanza a Roma, lasciando sguarnito il territorio. Il conte Visconti Venosta, allora Ministro degli esteri, si preoccupò immediatamente di inviare nell'agosto del 1870 alla potenze cattoliche un *memorandum* con il quale illustrava l'intendimento del Regno d'Italia di giungere ad un'intesa con lo Stato pontificio, garantendo peraltro al Papa che avrebbe mantenuto la sovranità su di una parte della città di Roma. Il contenuto di questo *memorandum* divenne anche oggetto di una missiva che Vittorio Emanuele II volle far pervenire direttamente a Pio IX tramite il conte Gustavo Ponza di San Martino. Tuttavia, il tentativo di indurre il Papa a ritirarsi spontaneamente da Roma fallì ed al governo italiano, che attese invano anche un'insurrezione della popolazione romana, non rimase che l'opzione militare. Le truppe comandate dal gen. Cadorna sferrarono dunque l'assalto alle mura nei pressi di Porta Pia e le forze pontificie, dietro esplicita indicazione del Papa, resistettero solo quel tanto che fosse sufficiente ad evidenziare l'aggressione ed a rendere chiara l'assenza di un consenso da parte del Pontefice.

Lo stesso 20 settembre venne firmato il cosiddetto capitolato di Villa Albani che al punto I prevedeva:

“I. 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

²⁷ Sui rapporti tra questione romana e politica estera rimane un caposaldo della storiografia F. Chabod, *L'idea di Roma*, op. cit., pp. 179-323.

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”²⁸.

Contestualmente, veniva pubblicata nella gazzetta ufficiale di Roma una notificazione con la quale si delineava il primo assetto provvisorio del potere pubblico nella città. Essa prevedeva testualmente:

1) per la voluta unità direttiva di tutti i pubblici servizi, il Comandante il IV corpo dell'esercito, oltre alla superiore autorità militare, esercita l'alta autorità sopra tutti gli uffici politici ed amministrativi;

2) coerentemente all'art. 1 della notificazione 12 corrente, il generale Masi, incaricato del comando militare della Provincia, resta investito dei poteri necessari alla tutela dell'ordine pubblico, tenendo alla sua dipendenza i servizi di pubblica sicurezza, dei telegrafi e delle poste;

3) le Pubbliche Amministrazioni continueranno a funzionare come per il passato e nulla, per il momento, resta innovato nelle leggi e nei regolamenti che le governano. I funzionari e gli impiegati che si allontanano verranno considerati dimissionari;

4) le sentenze saranno pronunziate in nome di Sua Maestà Vittorio Emanuele II per grazia di Dio e per volontà della Nazione Re d'Italia.

Il successivo 22 settembre il gen. Cadorna provvedeva a nominare una Giunta municipale di 18 componenti, presieduta dal Duca di Sermoneta Michele

²⁸ Il testo completo del documento, pubblicato nella Gazz. Uff. 24 settembre 1870, n. 263, era il seguente: “I. 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. II. Tutta la guarnigione della piazza escirà con gli onori della guerra, con bandiere, in armi e bagaglio. Resi gli onori militari, deporrà le bandiere e le armi, ad eccezione degli ufficiali, i quali conserveranno la loro spada, i cavalli, e tutto ciò che loro appartiene. Esciranno prima le truppe straniere, e le altre in seguito, secondo il loro ordine di battaglia, colla sinistra in testa. L'uscita della guarnigione avrà luogo domattina alle sette. III. Tutte le truppe straniere saranno sciolte, e subito rimpatriate per cura del governo italiano, mandandole fin da domani per ferrovia al confine del loro paese. E' in facoltà del governo di prendere in considerazione i diritti di pensione che potrebbero avere regolarmente stipulati col governo pontificio. IV. Le truppe indigene saranno costituite in deposito senza armi, con le competenze che attualmente hanno, mentre è riservato al governo del Re di determinare sulla loro posizione futura. V. Nella giornata di domani saranno inviate a Civitavecchia. VI. Sarà nominata da ambo le parti una commissione, composta di un ufficiale di artiglieria, uno del genio e un funzionario d'intendenza, per la consegna di cui all'art. I”.

Caetani; insediatasi il giorno 24, già dal 25 la Giunta allargava i suoi poteri a tutta la provincia. A tale organo competeva il compito di assumere i primi provvedimenti di integrazione fra la provincia di Roma e il resto del territorio dello Stato. Il 26 settembre 1870, dopo aver dichiarato aboliti i confini esistenti fra il Lazio pontificio e il Regno d'Italia, venne emanata un'ordinanza che dichiarava aboliti i dazi dei prodotti agricoli ed industriali provenienti dalle Province sorelle, e prescriveva di stabilire immediatamente nelle dogane di Roma sui prodotti di qualunque altra provenienza le tariffe applicate nel Regno d'Italia.

Il 28 settembre, quindi, la Giunta pubblicò norme dettagliate per disciplinare le votazioni in vista dell'imminente plebiscito, fissato per il successivo 2 ottobre.

La formula, che sarebbe stata sottoposta a tutti coloro che non fossero stati colpiti da condanna infamante, fu concordata tra due rappresentanti della giunta ed il re²⁹. In tutto il Lazio i votanti furono 135.291: i sì furono 133.681, i no 1.507. Il 9 ottobre 1870 una delegazione della Giunta, guidata proprio dal Duca di Sermoneta insieme a rappresentanti di altri comuni, portò a Vittorio Emanuele II l'atto finale del plebiscito. Il re accettò di essere stato acclamato come legittimo sovrano dalle popolazioni e, immediatamente dopo, emise, su proposta del Consiglio dei ministri, tre decreti: il r.d. n. 5903 con il quale, facendo riferimento alla legge 17 marzo 1861 n. 2671 istitutiva del Regno d'Italia, accettava l'annessione; il r.d. n. 5906 con il quale istituiva una luogotenenza per i territori occupati ed il r.d. 5908 con il quale nominava Alfonso La Marmora suo Luogotenente per Roma e per le province romane. Sulla base di quanto previsto

²⁹ Essa fu: "Vogliamo la nostra unione al Regno d'Italia sotto il governo monarchico costituzionale del Re Vittorio Emanuele II e suoi successori". Come riportato da C. Pavone, *Gli inizi di Roma capitale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011, p. 34 e ss., il Governo aveva proposto in realtà una formula diversa di questo tenore: "Colla certezza che il Governo Italiano assicurerà l'indipendenza dell'autorità spirituale del Papa, dichiariamo la nostra unione al Regno d'Italia, sotto il governo monarchico-costituzionale di re Vittorio Emanuele II e dei suoi successori". Questa formula, che – scrive Pavone – affonda le proprie radici nell'o.d.g. Boncompagni che recitava "confidando che, assicurata la dignità, il decoro e l'indipendenza del Pontefice e la piena libertà della Chiesa", mirava alla concessione al Papa di una garanzia di carattere costituzionale, nel senso che, una volta fissate le garanzie nel testo del plebiscito, il parlamento ne sarebbe risultato vincolato. La giunta provvisoria di governo di Roma respinse però la formula ministeriale, preferendo piuttosto che dell'indipendenza del Papa si parlasse solo nel proclama con cui si doveva invitare il popolo al voto. Alla decisione finale di espungere dalla formula il riferimento all'indipendenza del Papa e di lasciarla solo nel manifesto con cui si sarebbe comunicato al popolo l'indizione del plebiscito si giunse dopo un confronto serrato di cui Pavone dà ampiamente conto.

dal r.d. 5903 Roma e provincia divenivano parte integrante del Regno d'Italia e pertanto il r.d. 5904, emanato sempre in data 9 ottobre 1870, stabiliva la vigenza dello Statuto albertino anche per questi nuovi territori.

L'istituto della luogotenenza non era certo nuovo, né costituiva una scelta speciale per amministrare Roma ed i suoi territori: tutta la storia delle annessioni al Regno di Sardegna aveva visto l'utilizzo di tale strumento per gestire l'inserimento delle zone via via conquistate³⁰. Alfonso La Marmora, coadiuvato da un consiglio composto da quattro consiglieri (così come stabilito nel r.d. 5906 in ottemperanza a quanto statuito in precedenti decreti sulla luogotenenza)³¹, esercitava in sostanza i tradizionali poteri normativi, di governo ed amministrativi sulla porzione di territorio assegnato ad un luogotenente³².

Peraltro, l'autorità centrale continuò ad esercitare un intervento diretto sulle questioni riguardanti i territori di Roma e del Lazio, in particolare con due provvedimenti assai rilevanti ai fini del discorso che qui interessa. Con il r.d. 5928/1870 veniva infatti estesa la legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 n. 2248 all. A anche agli ultimi territori pontifici conquistati; si manteneva in tal modo il principio di uniformità nell'amministrazione del territorio che era prevalso all'indomani della costituzione del Regno e che evidentemente non sopportava deroghe neppure in favore della città capitale.

³⁰ Per una ricostruzione della complessa tematica della natura degli ordinamenti provvisori e della continuità dello Stato italiano si veda A. Cerri, *Ordinamenti provvisori*, in Amministrazione prov. di Roma, *Studi in occasione del centenario*, volume II, Scritti sull'amministrazione del territorio romano dopo l'unità, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 21 e ss., in cui l'A., riferendosi specificamente alla situazione di Roma scrive che "se altrove [...] l'abbattimento dei precedenti Governi avvenne, talvolta, ad opera di movimenti rivoluzionari formalmente ed, almeno in certa misura, anche sostanzialmente autonomi rispetto al Regno di Sardegna e si risolse nella creazione di ordinamenti che, in qualche modo, possono apparire sovrani, anche se per loro stessa volontà destinati ad unirsi al resto d'Italia, nulla di tutto ciò si verificò per lo Stato pontificio; esso fu conquistato da truppe regolari dell'esercito del Regno d'Italia e gli organi che governarono, fin dal principio, i territori relativi erano diretta emanazione del Regno suddetto".

³¹ I quattro consiglieri avevano incarichi ben definiti: agli Interni era assegnato Gerra, alle Finanze Giacomelli, all'Istruzione Brioschi e alla Giustizia Borucci. Tutti godevano di competenze proprie ed autonome e ricoprivano, pertanto, non una mera funzione consultiva, potendo essi anche compiere atti autoritativi direttamente a loro imputabili.

³² Di diverso avviso C. Pavone, *Gli inizi di Roma capitale*, op. cit., p. 53, secondo il quale "i poteri del luogotenente romano furono assai più ristretti di quelli dei suoi predecessori, e molti dei provvedimenti più importanti furono presi direttamente dal governo centrale con regi decreti".

Il secondo provvedimento riguardava l'assetto territoriale. Nonostante la partizione ereditata³³, il Consiglio dei ministri dell'epoca fece una scelta diversa e con due decreti, entrambi datati 15 ottobre 1870, deliberò la soppressione delle province, dei governi, delle rappresentanze separate degli appodiati³⁴ e la creazione di un'unica provincia di Roma, suddivisa in cinque circondari (Roma, Civitavecchia, Viterbo, Frosinone, Velletri). Tale scelta non era ovviamente scontata ed, infatti, non pochi furono i dubbi su quale fosse l'ordinamento migliore da dare ai territori annessi, anche in considerazione della valenza simbolica che tale decisione avrebbe assunto, riguardando la zona della Capitale designata³⁵. In precedenza, solamente nel caso dell'Umbria, in cui si era optato per la provincia unica di Perugia³⁶ e nel caso della Basilicata, con la provincia unica di Potenza, si era fatta una scelta simile, ma quelle soluzioni non erano paragonabili con quella che riguardava Roma, data la sensibile diversità dei casi, quantomeno nelle dimensioni territoriali. Nella relazione al decreto presentata al Re, tra le motivazioni che avevano condotto all'opzione della provincia unica si leggeva: "eccettuata la Provincia di Roma, la quale benché più popolosa delle altre, tuttavia avrebbe un numero di abitanti inferiore, ed un territorio più ristretto di molte altre provincie nel Regno, le altre quattro provincie non hanno, né per estensione territoriale, né per numero di abitanti, né per condizioni economiche, elementi sufficienti di vita propria ed autonoma"³⁷.

Al di là di queste motivazioni ufficiali, che pure ebbero un loro peso nella decisione, la scelta della provincia unica trovava fondamento anche nella

³³ In base alla organizzazione amministrativa territoriale dello Stato pontificio, passavano al Regno d'Italia la provincia di Roma e Comarca, la provincia di Civitavecchia, quella di Viterbo, quella di Frosinone e quella di Velletri

³⁴ Gli appodiati erano frazioni fornite di propria autonomia amministrativa e relativo organismo di gestione; erano solitamente piccole comunità agricole che conservavano proprie individualità sotto il profilo patrimoniale-fiscale, essendo per il resto collegate a comunità più ampie.

³⁵ Oltre a P. Salvo, *Vicende territoriali del Lazio*, in Amministrazione provinciale di Roma, *Studi in occasione del Centenario*, Giuffrè, Milano, 1970, ricostruisce bene la discussione sull'organizzazione territoriale del Lazio, anche C. Pavone, *Gli inizi di Roma capitale*, op. cit., pp. 56 e ss., il quale ricorda, tra l'altro, come il trasporto della capitale a Roma rappresentò anche l'occasione per riproporre la *vexata quaestio* del decentramento: "Alla deputazione viterbese che era andata a perorare la causa della vecchia provincia, - scrive Pavone - Lanza avrebbe risposto che la soppressione non era che il primo passo verso la creazione di grandi dipartimenti in tutto il regno, per attuare 'un vasto sistema di discentramento, lasciando ai singoli distretti grande parte nella trattazione degli interessi locali'".

³⁶ Il 15 dicembre 1960 era stata istituita la provincia unica di Perugia che racchiudeva i circondari di Perugia, Orvieto, Foligno, Rieti, Spoleto e Terni.

³⁷ La relazione è citata in P. Salvo, *Vicende territoriali del Lazio*, op. cit., p. 35.

necessità di risollevarne il territorio laziale ed accelerarne lo sviluppo: viste le preoccupanti condizioni di arretratezza in cui versavano, l'auspicio dei dirigenti piemontesi era che lo stretto collegamento con la città di Roma potesse fungere da traino sulle altre *ex* province pontificie. A ciò si aggiungeva la non marginale considerazione che la prefettura unica avrebbe potuto meglio controllare eventuali tensioni politiche e sociali e questo dava senza dubbio una garanzia maggiore al governo. Infine, una considerazione di ordine strettamente politico veniva compiuta dai vertici dell'esecutivo: occorre sottolineare ed esaltare il ruolo di Roma, capitale del Regno, anche dandole un'adeguata estensione territoriale³⁸.

La valenza ideologica e d'immagine che ricopriva la conquista di Roma e il raggiungimento dell'obiettivo di farne la capitale d'Italia, ebbero dunque un riflesso non di poco conto nella decisione politico-istituzionale sull'assetto da dare ai territori del Lazio, con ovvie conseguenze economiche e sociali.

3. I provvedimenti legislativi degli anni Settanta e Ottanta

All'indomani della conquista della città, su di un punto tutti gli osservatori concordavano: Roma era del tutto impreparata ed inadeguata per ricoprire il ruolo di città capitale. Non a caso, la giunta nominata dal gen. Cadorna già il 30 settembre aveva provveduto ad approvare una deliberazione con la quale veniva istituita una Commissione di Architetti-Ingegneri "la quale si occupi di progetti di ampliamento ed abbellimenti della città per poi sottoporli all'approvazione della Giunta Municipale"³⁹, ponendo prioritariamente l'attenzione proprio sui progetti inerenti lo sviluppo urbanistico della città.

Non vi era solamente una questione di inadeguatezza della città in termini di ricezione, di fatiscenza delle strutture e di dimensioni ridotte, ma vi erano anche tutta una serie di questioni tecniche, e molto banalmente pratiche, cui si sarebbe dovuto far fronte per garantire un'organizzazione adeguata prima di spostare

³⁸ Contrariamente a quanto ci si sarebbe potuto aspettare, l'abolizione delle province non suscitò particolari manifestazioni di protesta tra le popolazioni né accesi dibattiti politici: tranne qualche rimostranza portata dalla popolazione di Frosinone e una contestazione avanzata da alcuni componenti la giunta municipale di Velletri (della quale riferisce ampiamente C. Pavone, *Gli inizi di Roma capitale*, op. cit., pp. 57 e ss), per il resto la questione non sembrò scaldare molto gli animi, tanto che nella prima seduta del consiglio provinciale di Roma, nel gennaio 1871, non si registrò alcun dissenso da parte dei consiglieri eletti nelle province soppresse (si tenga presente che alle elezioni per il consiglio provinciale, tenutesi il 13 novembre 1870, furono eletti 27 consiglieri per Roma e Comarca, 13 per Viterbo, 12 per Frosinone, 2 per Tivoli).

³⁹ Il testo della deliberazione è riportato in I. Insolera, *Roma moderna*, op. cit., p. 12.

effettivamente la capitale da Firenze a Roma. Occorreva infatti individuare quantomeno i palazzi ed i luoghi in cui trasferire i ministeri e le altre istituzioni ed avere un'idea, seppur orientativa, di come e dove ubicare delle strutture amministrative che, per l'elevato numero di personale impiegato e di cittadini attratti, avrebbero condizionato l'intera struttura urbana.

La discussione tenutasi alla Camera in occasione dell'approvazione della legge sul trasferimento della Capitale a Roma⁴⁰ dà ancora una volta la misura di come gli aspetti logistici non potevano avere la meglio in una discussione così delicatamente politica.

Il progetto di legge predisposto dal Governo giunse all'esame dei deputati il 22 dicembre 1870; il punto che suscitò maggiori discussioni fu proprio la fissazione del termine ultimo entro il quale il trasferimento avrebbe dovuto compiersi. La proposta ministeriale stabiliva tale termine in sei mesi dalla data di approvazione della legge, ma assai numerosi furono gli interventi, soprattutto tra gli esponenti della sinistra, che chiedevano di anticipare tale scadenza per dare un chiaro segnale politico. La discussione si concluse con l'approvazione del primo articolo del progetto di legge che recitava "La città di Roma è la capitale del Regno" quasi all'unanimità⁴¹; nelle votazioni sul secondo articolo, che fissava il termine, si procedette con le votazioni delle proposte alternative che furono tutte respinte⁴² salvo quella ministeriale che prevedeva il trasferimento "non più tardi del 30 giugno 1871". Un terzo articolo prevedeva poi che per le spese del trasferimento fosse stanziata, in apposito capitolo, nella parte straordinaria del bilancio del Ministero dei lavori pubblici dell'anno 1871 e degli anni successivi, la somma di 17 milioni con la denominazione "Trasporto della capitale".

⁴⁰ Il governo presentò in quell'occasione (9 dicembre 1870) tre distinti progetti di legge: il primo per l'approvazione del plebiscito del 2 ottobre, il secondo per il trasferimento della capitale ed il terzo sulle guarentigie da accordare al Pontefice ed alla Chiesa.

⁴¹ Nella prima stesura del testo si leggeva invece "La capitale del Regno è trasferita a Roma". Cfr. *Storia del Parlamento italiano*, Flaccovio, Palermo, 1963, vol. VII, p. 69.

⁴² In particolare il deputato Avezzana che chiedeva il trasferimento immediato, e comunque non oltre il 15 gennaio, ritirò la sua proposta; i parlamentari La Porta e Pianciani proponevano invece il trasferimento degli uffici entro il 31 marzo e del Parlamento non più tardi del 30 aprile; messa ai voti la loro proposta fu respinta con 205 contrari e 119 favorevoli. Cfr. *Storia del Parlamento italiano*, op. cit., p. 70.

La legge delle Guarentigie⁴³, approvata il 13 maggio 1871, completava il quadro degli adempimenti istituzionali che consentirono a Roma di divenire effettivamente capitale del Regno.

Il 2 luglio 1871, rispettando sostanzialmente la scadenza prevista della legge, Vittorio Emanuele II si trasferì in città; il prefetto Giovanni Gadda, nominato commissario per il trasferimento il 25 gennaio 1871 in sostituzione del luogotenente, consegnò al governo il 28 novembre 1871 una relazione con la quale forniva un dettagliato resoconto dei lavori ultimati ed intrapresi per fornire nuove sedi alla Camera dei Deputati e al Senato, ai Ministeri e ai nuovi uffici necessari alla capitale, nonché gli alloggi per tutti i dipendenti impiegati nell'amministrazione di governo⁴⁴.

Nonostante gli sforzi profusi, era tuttavia chiaro che in soli sei mesi non si era potuto riempire il *gap* di arretratezza che Roma scontava rispetto alle altre capitali europee. Quello di cui c'era evidente bisogno era un piano regolatore che dettasse le linee guida per uno sviluppo della città coordinato ed armonico e potesse anche indirizzare e guidare l'iniziativa dei privati (tanto i proprietari delle aree edificabili quanto i titolari di imprese di costruzioni ed edili) che fin dai primissimi giorni dopo la presa di Porta Pia si erano attivati.

Come riporta Caracciolo⁴⁵, la procedura per l'approvazione del primo piano regolatore di Roma fu abbastanza travagliata e si concluse alla fine del 1873 con l'approvazione di un piano che, nei fatti, era già superato.

La questione della sua approvazione, però, è emblematica perché fece emergere immediatamente tutte le contraddizioni insite nella gestione di Roma capitale. Da un lato, l'impostazione liberista della classe di governo piemontese, con la conseguente scarsissima propensione ad intervenire per regolamentare o limitare l'iniziativa privata, si scontrò immediatamente con la necessità di governare il processo in atto e soprattutto con le richieste che provenivano

⁴³ Non si può in questa sede affrontare in modo approfondito tutta la tematica che attiene all'approvazione della Legge delle Guarentigie, che meriterebbe un esame ampio ed articolato; basti solamente considerare la mole di storiografia che sull'argomento è stata prodotta, per comprendere come l'atto normativo con il quale il Regno d'Italia definiva, in modo unilaterale dal momento che il Papa non riconobbe mai la validità di tale atto, i propri rapporti con lo Stato pontificio costituisca il passaggio essenziale del risorgimento italiano.

⁴⁴ G. Gadda, *Relazione del Commissario Governativo sui lavori di trasferimento*, Roma, Tip. Eredi Botta, 1871.

⁴⁵ Cfr. A. Caracciolo, *Roma capitale*, op. cit., p. 97 e ss.

dall'amministrazione comunale di contribuire alle spese che l'urbanizzazione inevitabilmente avrebbe comportato. Dall'altro l'evidente necessità di giustificare tali interventi, soprattutto di natura finanziaria, con la "specialità" della capitale contraddiceva, o quanto meno derogava, al dogma dell'uniformità amministrativa che aveva improntato l'intero processo di unificazione.

Data la situazione creatasi, fu inevitabile che si instaurasse un dialogo tra l'amministrazione capitolina ed il governo centrale; già nel 1875, il sindaco Venturi avviò uno scambio di corrispondenza con il primo ministro Minghetti, al quale chiedeva di intervenire a sostenere il grave indebitamento delle casse municipali. Al sindaco, Minghetti rispondeva che "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"⁴⁶. La destra storica non era evidentemente ancora pronta per abbandonare l'atteggiamento di non interventismo che le era proprio.

Ma la questione era di importanza politica non irrilevante, se nel famoso discorso di Stradella, Agostino Depretis, alla vigilia della cosiddetta "rivoluzione parlamentare", affermò senza mezzi termini che "non esit[ava] 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"⁴⁷. Due anni dopo, un altro esponente della sinistra storica, Benedetto Cairoli, fece dichiarazioni che in modo ancor più evidente dimostravano come il terreno fosse ormai pronto per l'approvazione di una legge speciale per Roma:

"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 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"⁴⁸.

⁴⁶ La citazione è tratta da A. Caracciolo, *Roma capitale*, op. cit., p. 171.

⁴⁷ Ibidem, p. 172.

⁴⁸ Ibidem.

Nel 1879 alla Camera dei deputati venne così presentata una proposta di legge che era frutto della lunga trattativa tra l'amministrazione capitolina ed il governo. Il sindaco Ruspoli aveva già inviato al primo ministro l'anno prima un memoriale nel quale, senza troppi giri di parole, affermava che "il problema di Roma [era] semplice: si tratta[va] di porla in grado di agire da sé perché l'Italia pot[esse] offrire all'Europa civile una capitale degna del suo nome, del suo genio, della sua grandezza"⁴⁹.

Il progetto, redatto in quattordici articoli, prevedeva un contributo statale per una cifra pari a cinquanta milioni di lire 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.

La caduta del governo impedì l'approvazione del progetto di legge, ma non fermò il processo ormai avviato; il discorso della Corona del febbraio 1880 ancora una volta affrontava l'argomento con toni enfatici: "Gravi ragioni consigliano di comprendere tra queste [opere da sottoporre al Parlamento] le indispensabili alla salubrità ed al decoro di Roma, la quale creò l'unità e la grandezza della prima Italia, e non deve ospitare l'Italia nuova solo tra i ricordi delle passate fortune"⁵⁰.

Ripresero dunque le trattative tra il comune ed il governo che condussero però questa volta alla scelta di stipulare una convenzione tra il Presidente del consiglio ed il sindaco, da sottoporre poi al Parlamento per gli oneri di spesa che essa avrebbe comportato.

Il cambio della forma giuridica adottata (non più un progetto di legge governativo, bensì una convenzione che sarebbe stata recepita dal Parlamento) merita di essere sottolineato; con la soluzione scelta, infatti, in un certo qual modo si intendevano sottolineare da un lato che lo Stato non intendeva ingerire nelle questioni di competenza dell'amministrazione comunale poiché, sulla base dell'ordinamento vigente, il comune era l'ente cui spettava la potestà in materia di progettazione e realizzazioni di opere pubbliche nel suo territorio; dall'altro, di conseguenza, che l'intervento dello Stato si giustificava solamente nella misura in cui riguardava uffici, servizi statali o opere pubbliche la cui creazione ed utilizzazione andavano al di là del locale interesse cittadino.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

Condizione dunque per l'erogazione dei finanziamenti governativi diveniva l'approvazione di un nuovo piano regolatore⁵¹ che individuasse le opere di pubblica utilità. Alcune di esse erano, peraltro, individuate già nel provvedimento ed erano il palazzo di giustizia, il palazzo dell'Accademia delle scienze, il policlinico, i quartieri militari per l'alloggiamento di due reggimenti di fanteria e di un reggimento di artiglieria, un ospedale militare della capacità di mille letti e una piazza d'armi. Il piano avrebbe poi dovuto prevedere anche la realizzazione di due nuovi ponti sul Tevere ed il palazzo delle Esposizioni di belle arti⁵². Per quanto atteneva al regime delle spese, la somma di cinquanta milioni di lire stanziata veniva ripartita in due milioni e mezzo all'anno per venti anni, dal 1882 al 1901; il comune non poteva disporre a suo piacimento dell'intera somma stanziata dallo Stato, nel senso che non avrebbe potuto impegnare tutta la cifra su di un'unica opera. Gli edifici e le opere così costruite – stabiliva la legge 14 maggio 1881, n. 209 – sarebbero stati di proprietà del demanio statale, ma lo Stato si impegnava a versare un consistente tributo al comune di Roma, a cedergli la proprietà di edifici fino ad allora occupati da uffici pubblici ed a rinunciare al canone di affitto per edifici demaniali utilizzati dal comune per propri uffici. Era previsto, infine, che il governo predisponesse annualmente una relazione al Parlamento sullo stato dei lavori e veniva altresì autorizzata la spesa di 50 mila lire per *Premi agli autori dei migliori progetti per il palazzo del Parlamento*, la costruzione del quale sarebbe stato oggetto di un apposito disegno di legge.

Nonostante il vasto consenso che la legge raccolse alla Camera (194 favorevoli e 72 contrari), il dibattito in Parlamento fu caratterizzato da voci anche duramente contrarie, che motivavano la loro opposizione al provvedimento con la creazione di una immotivata disparità tra Roma e gli altri comuni: “Il disegno di legge – dichiarava il deputato Adolfo Sanguinetti – è informato ad un concetto di accentramento sociale e costituisce una grande ingiustizia, spogliando il povero a

⁵¹ Il piano regolatore venne effettivamente approvato il 20 giugno 1883 dal Comune e fu recepito dalla legge approvata l'8 marzo 1883.

⁵² La realizzazione di queste opere spettava completamente al comune che predisponeva il piano edilizio generale ed il piano di esecuzione degli edifici; il governo interveniva solamente per esaminare ed approvare questi piani.

favore del ricco; è un'amara derisione per le tristissime condizioni in cui versa la maggior parte dei comuni"⁵³.

L'intervento normativo, peraltro, non fu, da solo, sufficiente a creare condizioni favorevoli per il Comune di Roma. Avendo, infatti, previsto che l'onere primario della spesa per la realizzazione delle opere spettasse al municipio, il Comune di Roma dovette subito ricorrere all'indebitamento pubblico, non essendo in grado, con le sole entrate ordinarie, di far fronte alle spese. Il governo assunse la garanzia per la restituzione del prestito attraverso la stipula di due convenzioni firmate rispettivamente il 23 marzo ed il 23 aprile 1883 ed approvate poi dal Parlamento con la legge 8 luglio 1883, n. 1482. In esse veniva indicata la somma complessiva dl prestito (150 milioni di lire), il tasso di interesse e la garanzia dello Stato che, in cambio, avrebbe avuto la possibilità di controllare la gestione del prestito ed avrebbe altresì potuto stabilire le condizioni per la conservazione della garanzia.

4. Crispi e lo Stato accentratore

Osserva giustamente Mario Caravale che "le convenzioni e la legge del 1883 erano pienamente coerenti con l'impostazione conferita ai rapporti tra Stato e comune romano dall'accordo del 1880 e dalla legge 1881: la competenza ad operare nel territorio urbano spettava esclusivamente al municipio, lo Stato si limitava a sostenere l'attività in considerazione del significato pubblico delle opere progettate". Ma, altrettanto giustamente, immediatamente dopo aggiunge: "Tale impostazione venne, invece, abbandonata dalle leggi crispine le quali accrebbero sensibilmente la competenza dello Stato, riducendo, di conseguenza, quella del municipio"⁵⁴.

Quale fosse l'impostazione che Francesco Crispi intendeva dare al problema della capitale era già emerso in un passaggio del discorso che egli tenne in occasione della discussione parlamentare sulla Convenzione di Settembre, dal quale traspare la sua idea complessiva di amministrazione territoriale dello Stato:

⁵³ La citazione è in A. Caracciolo, *Roma capitale*, op. cit., p. 235.

⁵⁴ M. Caravale, *Le leggi speciali per Roma nell'Ottocento*, in M. de Nicolò (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 148.

“Voi sapete che significhi stabilire una nuova capitale – aveva detto in quell’occasione - Voi dovete cangiare tutto il sistema stradale, quello delle comunicazioni marittime, mutare l’ordine dei rapporti e di quelle regioni che altre volte facevano affluire nell’antica capitale cittadini delle varie province dello Stato. La questione amministrativa, signori? Ma questa non sarà sciolta col trasferimento della capitale, ma con leggi che voi farete. Sarà l’opera della legge comunale e provinciale, sarà l’opera di due o tre altre leggi che realmente e non mai illusoriamente decreteranno il decentramento amministrativo, la delegazione ai funzionari locali di attribuzioni che ora si esercitano nella sede del Governo. E quando questo decentramento amministrativo sarà decretato, la capitale, in qualunque parte si trovi, non avrà ragione di pesare sulle popolazioni che ne dipendono. Londra non è una città centrale; eppure, in grazia del sistema amministrativo britannico, neanche si avvertirebbe l’esistenza di quella capitale, se colà non risiedesse il Parlamento. Voi, la questione amministrativa non potrete mai scioglierla, scegliendo Firenze a centro politico del regno; a ciò fare dovete venire alla sanzione di leggi che sono ancora un desiderio per le popolazioni”⁵⁵.

Spesso, anche in precedenza, lo statista siciliano si era pronunciato sul problema di Roma capitale. “La questione di Roma è vitale – aveva detto nel giugno 1862 – non solo perché colla sua soluzione si può togliere alla razione il centro delle cospirazioni, ma perché dipende dalla stessa il dare stabile assetto al nostro interno ordinamento”⁵⁶. E ancora nel 1867 aveva affermato “Roma è necessaria all’Italia come la testa al corpo; Roma è assai necessaria perché è divenuta il covo della reazione e finché noi non l’avremo, l’Italia non potrà essere tranquilla, non è possibile che cessi l’agitazione dei partiti”⁵⁷. Ma fu soprattutto con il discorso che tenne nel 1881 in occasione dell’approvazione della legge sul concorso dello Stato alla realizzazione delle opere edilizie di Roma che per la prima volta in modo articolato egli affrontò il problema della natura giuridica della capitale dichiarando che “la capitale non è un comune come un altro”⁵⁸. In considerazione del ruolo svolto, il potere centrale non poteva che riconoscere a

⁵⁵ Il discorso è riportato in *Storia del Parlamento italiano*, op. cit., vol. VI, p. 33.

⁵⁶ La citazione è in A. Caracciolo, *Roma capitale*, op. cit., p. 211.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Legislatura XIV, Discussioni, tornata del 10 marzo 1881, p. 4252.

Roma, a suo parere, uno *status* differenziato rispetto agli altri comuni: “se a lei si impongono dei doveri, lo Stato che ne ha bisogno (perché tanto materialmente come moralmente una sede gli è necessaria) deve riconoscere che le spettano diritti corrispondenti a questi doveri”⁵⁹. A quanti criticavano il progetto di legge in discussione, Crispi replicava accusando anzi il governo di non aver avuto abbastanza coraggio, di non aver voluto affrontare definitivamente i problemi della capitale: “Se questo disegno di legge ha un difetto, è quello di rivelare un sentimento di paura, di titubanza, di mancanza di coraggio per le grandi cose [...]. Si è fatto col municipio romano un contratto, con cui si lesinano le lire ed in centesimi, dove si mette il municipio nelle strettoie ed in angustie [...]; con questo contratto faremo un’opera incompleta, e di qui a qualche tempo si dovrà ritornare un’altra volta alla Camera per soddisfare ad altri bisogni della grande capitale”⁶⁰. A conforto della sua tesi, egli citava le esperienze degli altri Stati: “Girando il mondo, o signori, e visitando i principali Stati del continente non ho sentito dir mai che gli edifici nazionali, il Parlamento, il palazzo di giustizia, gli istituti scientifici, tutto ciò insomma che interessa la nazione debba essere fatto a spese della città la quale ne fu scelta a capitale”⁶¹. Ed era soprattutto Londra la città cui faceva riferimento Crispi (“Non parlo di Parigi: vi spaventereste”) per dimostrare come ben poca cosa si stesse in realtà facendo per Roma con l’approvazione della legge in discussione: “a quei buoni inglesi, ai quali la parola accentrato non potrà mai entrare in mente, non potete far supporre che la spesa [per Westminster] debba farla Londra e non già l’Inghilterra. Se glielo diceste, vi riderebbero in faccia! Se voi toccate il Self Government, se volete offendere gli statuti dei vari comuni, è un’altra cosa, nessuno ve lo permetterebbe: ma quando si tratta di edifici nazionali il buon inglese capisce benissimo che le spese che vi si riferiscono debbono essere fatte dalla nazione”⁶².

Al di là dei continui riferimenti, verrebbe da dire strumentali, che in quell’occasione Crispi fece al decentramento d’oltremarica, in realtà l’assetto politico-amministrativo che egli immaginava per Roma era il frutto di una visione complessiva dello Stato molto più simile all’esperienza bismarckiana che non a

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

quella inglese. Autoritario ed accentratore quale fu, egli intendeva evidentemente la specialità di Roma non certo come l'affermazione al massimo grado del potere di autogoverno locale, bensì quale espressione degli speciali diritti che lo Stato poteva e doveva vantare sulla sua capitale. L'ottica, rispetto a coloro che si preoccupavano che dal riconoscimento di uno *status* speciale derivasse eccessiva autonomia, era evidentemente ribaltata: "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"⁶³.

Fortemente convinto della bontà di questa impostazione, da capo del governo non mancò di ingerire anche pesantemente sull'amministrazione capitolina, ad esempio con la rimozione del sindaco Leopoldo Torlonia nel 1887, con la diretta gestione delle elezioni locali del 1889 e con la nomina del commissario Camillo Finocchiaro Aprile l'anno successivo⁶⁴. Ma soprattutto, Crispi avviò l'elaborazione di una proposta legislativa che fosse strumentale all'impostazione che intendeva dare al problema degli assetti tra Stato e capitale. Cominciò così a circolare negli ambienti romani la proposta della creazione di una "Prefettura del Tevere" sulla falsariga della *Préfecture de la Seine* con la quale veniva governata Parigi. Soprattutto attraverso la stampa locale, il dissesto delle finanze municipali e la crisi edilizia che attanagliavano Roma in quegli anni venivano chiamati a giustificare un intervento diretto del governo centrale sulle questioni di Roma: "le condizioni amministrative ed economiche della capitale non muteranno mai – si leggeva sul quotidiano *Il popolo romano* del 1 gennaio 1888 – senza un provvedimento radicale, che, senza ledere l'amor proprio della cittadinanza, valga a dare un aspetto razionale e positivo alla amministrazione della capitale del Regno"⁶⁵.

Il progetto di Crispi si concretizzò nel disegno di legge presentato alla Camera il 27 giugno 1890 e recante "Provvedimenti per la città di Roma". Il capo del governo, nell'espone le ragioni che lo avevano indotto ad elaborare quel testo, ribadì, ancora una volta, che " la capitale non [poteva] paragonarsi a qualunque

⁶³ F. Crispi, *Discorsi parlamentari*, Camera dei deputati, 1915, vol. II, p. 485.

⁶⁴ Per una ricostruzione dettagliata degli avvenimenti della politica del Campidoglio di quegli anni si rinvia a A. Caracciolo, *Roma capitale*, op.cit., p. 210 e ss e V. Vidotto (a cura di), *Roma capitale*, op. cit., pp. 73 e ss.

⁶⁵ La citazione è tratta da A. Caracciolo, *Roma capitale*, op. cit., p. 214, nota n. 16.

altro comune del Regno”⁶⁶ perché essa “è un’istituzione” e che, data la grave crisi finanziaria ed edilizia, era giunto il momento di “definire una volta per sempre i doveri dello Stato verso la sua capitale”⁶⁷.

La decisa impostazione statocentrica che si evince dalla legge crispina fa senz’altro di questo provvedimento un momento di cesura rispetto alla linea seguita sino ad allora; con l’approvazione della legge 20 luglio 1890, n. 6980, infatti, il baricentro dei rapporti diveniva completamente sbilanciato a favore dello Stato, tanto che da più parti sorsero voci duramente critiche (vi fu addirittura chi dichiarò che con tale provvedimento si passava dal principio di libertà al “principio dittatoriale”⁶⁸) che deploravano l’eccessivo restringimento dei “margin di manovra” lasciati al Campidoglio. Con i suoi 19 articoli, il testo normativo effettivamente avocava allo Stato la gestione delle principali questioni riguardanti l’amministrazione della città. In primo luogo veniva superato lo schema che era stato proprio dei provvedimenti precedenti e che aveva visto l’intervento del Parlamento solo in funzione di ratifica di una precedente convenzione tra il municipio ed il governo; questa volta si trattava infatti di una legge che *direttamente* andava a regolare aspetti dell’amministrazione capitolina, “quale mera espressione della volontà unilaterale dello Stato che disponeva senza essere vincolata dal rispetto della volontà del comune”⁶⁹.

E d’altra parte non poteva essere diversamente, dal momento che tutto l’articolato era volto a sottrarre competenze all’amministrazione comunale; l’art. 1 stabiliva, infatti, che il governo del re avrebbe provveduto alla esecuzione ad al compimento delle opere governative previste nella convenzione del 1880; il successivo art. 2 specificava che sempre il governo del re avrebbe eseguito per conto dello Stato i lavori occorrenti a compiere la prosecuzione di via Cavour di via dello Statuto, nonché di due ponti sul Tevere; gli artt. 3 e successivi affrontavano il capitolo “costi” specificando che l’onere di tali lavori avrebbe gravato sul bilancio dello Stato, ma il governo avrebbe riscosso il dazio addizionale di consumo ed altri dazi comunali, sostituendosi dunque all’amministrazione locale

⁶⁶ F. Crispi, *Discorsi parlamentari*, op. cit., vol III, p. 577.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ L’espressione, attribuita al principe Odescalchi, è riportata in A. Caracciolo, *Roma Capitale*, op. cit., p. 238.

⁶⁹ M. Caravale, *Le leggi speciali per Roma dell’Ottocento*, op. cit., p. 150.

alla quale sarebbe stata lasciata solamente una parte delle entrate, espressamente indicata. Completavano il quadro articoli che affidavano la vigilanza e la direzione dei lavori ad un apposito ufficio del Ministero dei lavori pubblici, ministero al quale veniva assegnato anche il compito di presentare al Parlamento, in accordo con il Ministero dell'Interno, una relazione annuale sullo stato dei lavori compresi nel piano regolatore della città e, soprattutto, la norma di chiusura in base alla quale era data facoltà al governo del Re di “provvedere con appositi regolamenti da approvarsi con decreti reali a quanto potrà occorrere per l'esecuzione della presente legge”. La norma, di per sé pleonastica dal momento che l'attuazione di qualsiasi legge poteva avvenire tramite regolamenti, stava forse a significare che il governo si arrogava potenzialmente anche il diritto di sostituirsi all'amministrazione municipale nell'imporre nuovi tributi.

Se si guarda anche a quest'ultimo aspetto, risulta effettivamente condivisibile l'opinione di quanti ritengono che la legge crispina del 1890 “disegnava per il comune di Roma un ordinamento giuridico diverso da quello degli altri municipi”⁷⁰ poiché “riduceva la competenza di quello e assegnava allo Stato nel territorio della capitale funzioni ed oneri che negli altri municipi gli erano sconosciuti”⁷¹ pur essendo Roma un comune formalmente ricompreso, al pari degli altri, nell'ambito della legislazione comunale e provinciale (che peraltro Crispi aveva appena provveduto a modificare⁷²).

L'ultimo decennio del secolo rimase impostato su questa linea, seppur recuperando per certi aspetti l'indirizzo precedente. In particolare venne recuperato sotto il profilo formale lo schema che prevedeva la stipula di una convenzione tra il comune ed il governo da recepire poi con le leggi dello Stato; la convenzione datata 15 gennaio 1892 disciplinava così i rapporti, soprattutto di tipo economico, tra amministrazione locale e potere centrale (con l'assunzione da parte dello Stato degli oneri di spesa per la realizzazione di opere pubbliche) ed i rapporti tra i due soggetti rispetto alla titolarità ed al possesso di alcuni edifici. Ma la stessa convenzione, e la conseguente legge 28 giugno 1892, n. 299, conteneva anche norme che, ancora una volta, affidavano al potere centrale un ruolo che altrove non

⁷⁰ Ibidem, p. 155

⁷¹ Ibidem.

⁷² La legge 30 dicembre 1888, n. 5865 aveva, tra le altre cose, introdotto il sindaco elettivo.

aveva, modificando dunque l'ordinamento giuridico del comune di Roma, come ad esempio laddove si statuiva che il governo avrebbe assunto la rappresentanza del comune capitolino nelle liti pendenti o che sarebbero potute sorgere in avvenire per l'esecuzione e la liquidazione delle opere per le quali venivano erogati fondi erariali.

L'anno successivo, la legge n. 458 del 6 agosto 1893, anch'essa contenente "Nuove norme per l'esecuzione delle opere governative edilizie" tornava all'impostazione crispina e dettava unilateralmente la disciplina in materia di realizzazione di opere pubbliche.

5. Giolitti e i provvedimenti di inizio secolo

Il nuovo corso inaugurato con l'inizio del Novecento e con l'avvento della cosiddetta età giolittiana ebbe inevitabilmente riflessi anche su Roma e sui rapporti tra l'amministrazione centrale e l'amministrazione capitolina.

Il ritrovato clima di distensione dopo la crisi di fine secolo coincise per l'Italia con un periodo di intenso sviluppo industriale; la penisola, che aveva vissuto la prima rivoluzione industriale in forma decisamente ridotta rispetto ad altre esperienze europee, si trovava adesso ad affrontare la sua prima vera industrializzazione, con tutto ciò che questo implicava non solo in termini economici, ma anche, e forse soprattutto, con riguardo alle dinamiche sociali e politiche. Il notissimo discorso con cui Giolitti, ministro dell'Interno del governo Zanardelli, già nel 1901 delineava la sua visione del ruolo dello Stato nei rapporti tra imprenditori e lavoratori⁷³, dà la misura di quale sarebbe stato il nuovo

⁷³ "È un errore, un vero pregiudizio credere che il basso salario giovi al progresso dell'industria; l'operaio mal nutrito è sempre più debole fisicamente ed intellettualmente: e i paesi di alti salari sono alla testa del progresso industriale (Bravo!). Noi lodiamo come una gran cosa la frugalità eccessiva dei nostri contadini; anche questa lode è un pregiudizio. Chi non consuma, credetelo pure, non produce! (Commenti). Il governo quando interviene per tenere bassi i salari commette un'ingiustizia, un errore economico ed un errore politico. Commette un'ingiustizia, perché manca al suo dovere di assoluta imparzialità fra i cittadini, prendendo parte alla lotta contro una classe. Commette un errore economico, perché turba il funzionamento della legge economica dell'offerta e della domanda, la quale è la sola legittima regolatrice della misura dei salari come del prezzo di qualsiasi altra merce. Il Governo commette infine un grave errore politico, perché rende nemiche dello Stato quelle classi che costituiscono in realtà la maggioranza del paese. Solo tenendosi completamente al di fuori di queste lotte fra capitale e lavoro lo Stato può utilmente esercitare una azione pacificatrice, talora anche una azione conciliatrice, che sono le sole funzioni veramente legittime in questa materia". G. Giolitti, *Discorsi parlamentari*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1953, p. 628.

approccio. La politica di maggiore apertura nei confronti delle istanze democratiche, e persino l'atteggiamento di "neutralità" verso il socialismo (Claudio Treves su *Critica Sociale* nel 1899 aveva definito Giolitti come "uno che ci ha capito"), rappresentano senza dubbio la cifra distintiva del quindicennio giolittiano.

In questo quadro, ancora una volta, Roma e la sua gestione finì con l'essere non tanto un problema di ordine meramente amministrativo, bensì un importante tassello politico su cui lavorare. Due erano i "fronti caldi" sui quali intervenire (o non intervenire, che nell'ottica giolittiana comunque significava prendere posizione): da un lato vi era il problema socio-economico della mancata industrializzazione della città e dell'altro la questione tutta politica dello scontro tra l'orientamento "radicaleggiante"⁷⁴ del governo nazionale e l'impostazione conservatrice e clericale che continuava ad avere l'amministrazione capitolina.

Per quanto riguarda il primo aspetto, occorre innanzitutto sottolineare come il problema della scarsissima presenza industriale a Roma fosse argomento ricorrente nella pubblicistica degli anni immediatamente successivi la Breccia di Porta Pia; ancora nel primo decennio del nuovo secolo la situazione non si era trasformata molto rispetto a quaranta anni prima: "Roma era soltanto la capitale politica d'Italia – commentava Antonio Monti – cioè la sede degli organi dello Stato, senza rivelare nessun indizio, dal quale fosse lecito arguire ch'essa potesse fra breve tempo diventare la *prima città*, cioè la capitale economica e morale"⁷⁵. Certamente l'incremento demografico aveva conosciuto una consistente impennata, ma tutta l'attività della città ruotava attorno alla sua funzione di capitale dello Stato.

Meglio di chiunque altro ha sintetizzato questo fenomeno Alberto Caracciolo: "Anche a trenta, quaranta anni dal 20 settembre non si impiantano a Roma industrie, o quelle che si impiantano hanno breve vita. L'unico campo nel quale si riscontra un certo movimento è quello che direttamente riguarda gli indispensabili servizi pubblici e statali. Roma dunque si differenzia sempre più nella sua struttura economica dalle grandi metropoli industriali e progredite dei principali paesi europei e di altre regioni italiane. Essa non vive di vita propria,

⁷⁴ Così A. Caracciolo in *Gli ordinamenti amministrativi speciali di Roma*, in Amministrazione Provinciale di Roma, *Studi in occasione del centenario*, volume 2., Scritti sull'amministrazione del territorio romano dopo l'unità, Giuffrè, Roma, 1970, p. 369.

⁷⁵ La citazione è in A. Caracciolo, *Roma capitale*, op. cit., p. 241.

autentica, ma si muove si dispone intorno alle sopravvivenze della sua tradizione di città turistica e di centro religioso, e soprattutto intorno alle accresciute attività amministrative di capitale dello stato unitario”⁷⁶.

L’avvento al potere di Giolitti e la congiuntura economica favorevole avrebbero potuto rappresentare, a parere di alcuni, un’ottima occasione di crescita industriale anche per Roma ed infatti non a caso, nel primo dibattito parlamentare che si tenne sotto la presidenza del Consiglio Giolitti sul problema di Roma (1° luglio 1904), venne discusso un ordine del giorno a firma Torlonia per la industrializzazione della città. La compagine governativa non sembrava tuttavia interessata ad intervenire su questo fronte; quel che emerge dalla lettura degli atti parlamentari è piuttosto un accavallarsi tra la consapevolezza dell’esistenza di problemi specifici di Roma in quanto tale e la constatazione della necessità di guardare a quei problemi con un occhio diverso in ragione del ruolo di capitale ricoperto dalla città. E’ lo stesso Giolitti ad affermare che “Roma fa certe spese in proporzioni più vaste perché è capitale del Regno” ed è chiaramente questo l’assunto dal quale parte la sua prima proposta di legge recante “Provvedimenti per la città di Roma”. Il provvedimento, che diverrà legge n. 320 dell’8 luglio 1904, non presentava un carattere di organicità negli interventi, ma ancora una volta si preoccupava piuttosto di far fronte a situazioni emergenziali soprattutto in materia di edilizia e di risanamento finanziario. Pur essendo un’iniziativa dell’esecutivo centrale e presentando anche aspetti tendenti a sottolineare il ruolo del potere centrale sulla gestione degli affari locali⁷⁷, la norma conteneva comunque al suo interno ad esempio la previsione del concerto tra governo e amministrazione locale per la trasformazione dei mutui.

La maggiore novità era però sicuramente rappresentata dall’introduzione di un meccanismo di tassazione delle aree fabbricabili prima sconosciuto. L’art. 9 della legge stabiliva infatti:

“Il Governo del Re potrà autorizzare i comuni, nei quali si reputi necessario promuovere la fabbricazione di nuove case, ad imporre, a partire dal 1° gennaio

⁷⁶ Ibidem, p. 244.

⁷⁷ Era ad esempio previsto l’intervento del governo in surroga in materia di conversione dei prestiti.

1906, una tassa sulle aree fabbricabili, comprese quelle sulle quali era stata iniziata e non continuata una costruzione.

La detta tassa non potrà eccedere la misura dell' uno per cento sul valore delle aree medesime.

Saranno considerate aree fabbricabili gli appezzamenti di terreno, compresi in una rete stradale in istato di viabilità e di circolazione o alla medesima attigui, i quali non siano in modo stabile adibiti ad uso agricolo o industriale, o che non siano accessorio di edifici esistenti, come ville e giardini, e saranno escluse dalla tassazione oltre che le aree possedute dal comune, quelle dello Stato, della provincia, degli enti di pubblica beneficenza.

Un regolamento proposto dal Consiglio Comunale ed approvato per decreto reale da promuoversi, udito il Consiglio di Stato, dal Ministero delle Finanze, determinerà i criteri di tassazione delle aree fabbricabili”.

Come sostenuto da Italo Insolera, questa previsione determinava un cambio sostanziale nell'impostazione giuridica che si era conosciuta sino ad allora in Italia. Veniva, infatti, affermato il principio in base al quale l'edificabilità non era diretta conseguenza del diritto di proprietà: “una tassazione sulle aree significa, sia pur parzialmente, riconoscere che i terreni non sono di per sé fabbricabili, ma questa possibilità deriva loro da un complesso di azioni e di opere compiute dalla collettività e a cui quindi si fa partecipe il proprietario che di tale azione beneficia, con una tassazione che, a detta degli esperti di allora, equivaleva all'incameramento di circa metà del plus valore generato dall'urbanizzazione”⁷⁸.

Il principio venne ribadito nel secondo provvedimento di legge adottato da Giolitti per Roma, ossia la legge n. 502 dell'11 luglio 1907 che introdusse anche tre novità non irrilevanti. In primo luogo, la tassa sulle aree fabbricabili veniva elevata dall'1% al 3%; in secondo luogo veniva stabilito che la fabbricabilità o meno di un terreno sarebbe stata determinata da un nuovo piano regolatore; ed infine, particolarmente importante era il meccanismo attraverso il quale si prevedeva di riscuotere la tassa. Si era infatti stabilito che all'area sarebbe stato attribuito il valore che lo stesso proprietario avrebbe denunciato, ma quello stesso valore sarebbe stato anche considerato per l'indennità di un eventuale esproprio, così che i

⁷⁸ I. Insolera, *Roma moderna*, op. cit., p. 81.

proprietari non avrebbero avuto alcuna convenienza a denunciare un valore del terreno più basso di quello reale⁷⁹.

La legge n. 502/1907 conteneva al proprio interno anche molte altre disposizioni (non a caso è stata definita “provvedimento *omnibus*”⁸⁰): erano infatti previsti benefici per la costruzione di derivazioni di acque, tratti di ferrovie, centrali elettriche nonché contributi per facilitare al comune la costruzione di edifici scolastici, impianti di servizi pubblici, mercati, fognature, caserme; vi erano poi stanziamenti in favore dell’università, dell’istituto per ciechi, per le carceri, per un porto fluviale e per l’edificio del ministero dei lavori pubblici. Era prevista la concessione di un mutuo di 15 milioni per l’esproprio di aree fabbricabili destinate all’ampliamento edilizio della città e la concessione di prestiti all’Istituto case popolari che era sorto nel 1903. Veniva inoltre creata un’area monumentale della città che sarebbe stata sottoposta alla gestione governativa, a sovrintendere la quale si sarebbe insediata un’apposita commissione composta da rappresentanti di tutti i ministeri e da un rappresentante del comune.

Nel complesso il “corpus legislativo”⁸¹ rappresentato dalle due leggi Giolitti del 1904 e del 1907, conteneva comunque accentuati caratteri di interventismo statale che veniva giustificato con la specialità del ruolo di capitale ricoperto dalla città.

5.1 L’amministrazione Nathan

Come detto in precedenza, oltre al problema economico-finanziario, un altro aspetto qualificò l’età giolittiana rispetto alla capitale, quello dell’influenza dell’orientamento politico nazionale sull’amministrazione capitolina.

A Roma la compagine conservativa e clericale aveva sempre mantenuto un peso considerevole sulle vicende del comune; tuttavia la nuova impostazione giolittiana consentì il formarsi ed il crescere anche in città di un movimento

⁷⁹ L’applicazione pratica della previsione della tassa di cui alla legge del 1904 non fu affatto facile. Riporta A. Caracciolo in *Roma capitale*, op.cit., che “sopra i 494 proprietari iscritti nella matricola, nel giro di un paio d’anni solo 29 concordarono col comune per il pagamento. Dei restanti, per i quali si procede d’ufficio, ben 403 fanno ricorso dinanzi alla giunta provinciale amministrativa” (p. 279).

⁸⁰ A. Parisella, *Le leggi speciali per Roma del Novecento*, in M. De Nicolò (a cura di), *L’amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 172.

⁸¹ Così I. Insolera, *Roma moderna*, op. cit., p. 79.

democratico portatore di una visione assai diversa dalla precedente. Non potendo intervenire direttamente nella gestione del governo della città, Giolitti utilizzò i mezzi che aveva a disposizione⁸² per influenzarne il corso, consapevole dell'importanza che avrebbe avuto, in termini di risonanza nazionale, l'esperimento di un'amministrazione capitolina guidata dall'alleanza tra i liberal-democratici, i popolari ed il socialismo riformista.

Sebbene disomogenee tra loro, queste forze progressiste riuscirono a trovare un punto di convergenza nel comune sentimento anticlericale e nella figura carismatica di Ernesto Nathan che il 25 novembre 1907 la maggioranza del Consiglio comunale appena rinnovato elesse sindaco della città con 60 voti a favore e 12 astenuti.

“Ebreo, figlio di un agente di cambio londinese, inglese di nascita di modi e di accento, mazziniano benché non più repubblicano, massone (era stato gran maestro dal 1896 al 1903)”⁸³, Nathan, che aveva sessantadue anni e poteva vantare ottimi rapporti tanto con Giolitti che con il re, rappresentava l'espressione massima della politica laica a Roma; non a caso, si presentò, fin dal suo insediamento, come portatore di un programma riformista che, oltre alla tutela dell'igiene pubblica, alla limitazione delle speculazioni edili in favore dell'edilizia pubblica e all'incremento della partecipazione della cittadinanza all'amministrazione della città, prevedeva soprattutto l'adozione di misure in favore della scuola elementare non religiosa (“fino a quando vi sia un solo scolaro entro la nostra cerchia amministrativa, il quale non possa ricevere istruzione ed educazione civile, in ambiente sano ed adatto, - dichiarò - le considerazioni del bilancio finanziario devono cedere il passo alle imperative esigenze del bilancio morale e intellettuale”⁸⁴).

Effettivamente, nei sei anni in cui Nathan amministrò la città, fu soprattutto il settore dell'edilizia scolastica a registrare i risultati più significativi: a fronte di un quarto del bilancio comunale impegnato su questa materia, gli alunni passarono da circa 36 mila a quasi 43 mila e le scuole nell'Agro passarono da 27 a 43. Ma sensibili miglioramenti si ebbero anche in materia di sanità pubblica (altro fattore,

⁸² Sottolinea A. Parisella in *Le leggi speciali per Roma del Novecento*, op. cit., p. 172, come un ruolo fondamentale fosse assegnato al segretario generale del comune, Alfredo Lusignoli, che ricoprì la carica per un quindicennio, dal 1901 al 1916, divenendo un personaggio di rilievo tra i notabili filogiolittiani.

⁸³ Questa l'efficacissima definizione che ne dà V. Vidotto in *Roma contemporanea*, op. cit. p. 119.

⁸⁴ La citazione è riportata in V. Vidotto, *Roma contemporanea*, op. cit. p. 124.

insieme a quello dell'incremento dell'edilizia scolastica, che contribuì ad accorciare le distanze tra la città e l'Agro) e grazie alla municipalizzazione dei trasporti urbani e dell'energia elettrica⁸⁵.

Sebbene Nathan fosse espressione dello stesso orientamento politico di Giolitti e rappresentasse - come è stato scritto - "una costola" dell'area democratica giolittiana⁸⁶, tuttavia l'atteggiamento dello statista piemontese nei confronti della città non fu mai di delega completa. Nonostante infatti le dichiarazioni di intenti e le rivendicazioni di autonomia (al Consiglio comunale il 2 dicembre 1907, nel suo discorso programmatico, Nathan aveva affermato che il modello da seguire avrebbe dovuto essere non tanto quello della Prefettura della Senna di Parigi, ma piuttosto quello del County Council di Londra⁸⁷), l'amministrazione cittadina fu sempre il frutto di un accordo con il potere centrale. Gli stessi successi di Nathan debbono essere ricondotti al favore con il quale il governo centrale guardava all'esperimento capitolino, come peraltro è dimostrato dal fatto che anche il declino del sindaco avvenne in corrispondenza con un cambio nelle strategie politiche di Giolitti.

L'apice dell'amministrazione Nathan si raggiunse nel 1911; il 27 marzo, con una seduta reale in Campidoglio, il sindaco aprì le celebrazioni per il cinquantesimo anniversario dell'Unità d'Italia e contestualmente venne inaugurata l'Esposizione internazionale di belle arti, evento che "nonostante la disorganizzazione, la polvere, le pozzanghere, la lamentata assenza di pubblico" fu "la manifestazione di una orgogliosa consapevolezza dello sviluppo in tutti i campi dell'Italia liberale"⁸⁸. Nel 1911 veniva poi inaugurato il tanto contestato monumento a Vittorio Emanuele e si concludevano altri interventi monumentali e celebrativi che dovevano suggellare il ruolo di Roma capitale dello Stato. Ma in quello stesso anno, veniva anche approvata l'ultima delle leggi giolittiane che andava ad incidere sullo *status* della città. Il 1 giugno, infatti, il governo ed il comune stipularono una convenzione che sarebbe stata poi recepita dalla legge 15 luglio 1911 n. 755: ancora una volta si trattava essenzialmente di un provvedimento di carattere finanziario, volto a sanare i debiti e le pendenze che ancora gravavano

⁸⁵ Come riferisce I. Insolera, *Roma moderna*, op. cit., p. 88, nel 1911 sorse l'ATAC Azienda Tram Autobus Comunali e nel 1912 l'ACEA Azienda Comunale Elettricità Acque.

⁸⁶ L'espressione è di A. Caracciolo, *I sindaci di Roma*, Donzelli editore, Roma, 1993, p. 21.

⁸⁷ Cfr. M. De Nicolò, *Il Campidoglio liberale, il governatorato, la Resistenza*, in V. Vidotto (a cura di), *Roma Capitale*, op. cit., p. 78.

⁸⁸ V. Vidotto, *Roma contemporanea*, op. cit., p. 140.

sul bilancio capitolino. Rispetto ai due precedenti interventi normativi, la legge del 1911 presentava però una significativa novità sotto il profilo dei controlli, in quanto vi si prevedeva che la giunta provinciale amministrativa, cui spettava il compito di controllare gli atti del comune di Roma, sarebbe stata integrata con due alti funzionari del Ministero del tesoro e dei lavori pubblici. Nonostante la permanenza in vigore della legislazione comune agli altri enti locali anche per Roma, è chiaro che questa misura introduceva di fatto una gestione particolare dei rapporti tra lo Stato e la capitale proprio su di un fronte delicato quale quello dei controlli, portando l'ago della bilancia più sul versante centralista. E d'altra parte, lo stesso Giolitti si era in più occasioni dimostrato favorevole ad una soluzione particolare per l'amministrazione capitolina che assomigliava molto all'impostazione crispina di influenza diretta del potere centrale.

Tanti indizi portano a ritenere che l'ipotesi di una ingerenza statale forte nella gestione di Roma stesse ormai concretamente prendendo piede: in un dibattito parlamentare tenutosi alla Camera il 16 giugno 1907, l'on. Cavagnari affermava senza mezzi termini che “sarebbe meglio che incamerassimo addirittura questa amministrazione di Roma, che le lasciassimo la parte decorativa e che ciò che riguarda lavori ed amministrazione affidassimo allo Stato”; l'anno dopo, l'on. Leali poneva al governo un'interpellanza parlamentare su questo stesso tema, cui Giolitti rispose nella seduta del 5 marzo 1908 affermando chiaramente che la soluzione della Prefettura del Re – che, sia detto per inciso, continuava ad aleggiare nel dibattito con insistenza, costituendo anche una sorta di minaccia per l'amministrazione capitolina – non era da prendere in considerazione nell'immediato, perché non vi era alcuna ragione per cui si dovesse mettere la città di Roma al di sotto delle altre città d'Italia e perché essa non potesse essere amministrata dai suoi rappresentanti. Immediatamente dopo Giolitti, il filogovernativo Santini, pur dicendosi “per il momento ostilissimo alla Prefettura del Tevere”⁸⁹, aggiungeva tuttavia significativamente che tale soluzione non si doveva escludere da un punto di vista di principio: “Io mi vanto (perché mi onoro di non dimenticare i morti) di essere della scuola di Francesco Crispi, il quale emise per il primo quest'idea. Credo che, come nelle grandi città, quale Parigi,

⁸⁹Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Legislatura XXII, Discussioni, seduta del 5 marzo 1908, p. 19909

quando lo Stato, pur compiendo il suo dovere, somministra fondi straordinari ad una città, abbia anche diritto di esercitarvi un sindaco diretto. Perciò, pur essendo sul momento ostilissimo ad ogni idea, anzi ad ogni diceria sulla Prefettura del Tevere, come principio, non mi sentirei offeso nel mio puro sentimento di romanità se un giorno la Prefettura del Tevere venisse istituita”⁹⁰

Contribuivano a mantenere acceso il dibattito ed a creare un’opinione favorevole ad una soluzione accentrata anche interventi quali quello di Luigi Ferraris che nel 1912 diede alle stampe uno studio intitolato *La capitale ed il suo ordinamento* nel quale sosteneva la tesi che “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”⁹¹. Nelle pagine del suo lavoro, egli tratteggiava il quadro teorico di riferimento, compiva una panoramica del quadro comparatistico, dedicando un intero capitolo a Parigi ed al suo ordinamento, ricostruiva la storia della legislazione italiana per la capitale ed infine dedicava un’ultima parte alla definizione dei caratteri speciali di Roma ed alla illustrazione di proposte di intervento (tra le quali si deve notare quella di suddividere la provincia di Roma in tre diverse province, come di lì a poco farà il fascismo).

L’anno prima, nel 1911, un opuscolo anonimo intitolato *Il problema di Roma e la prefettura del Tevere* proponeva che “non soltanto per la ragione politica come Parigi, ma anche in omaggio al principio della responsabilità statutaria nonché per l’interesse e pel decoro di Roma, per eliminare pericoli ed abusi, per soddisfazione del sentimento pubblico, convenga che alla capitale d’Italia sia, con dovuti contemperamenti, applicato un regime in cui più che quella del comune prevalga l’autorità dello stato con l’alto controllo nazionale”⁹².

Alla prevalenza dell’autorità statale su quella comunale si giungerà – come illustrato nel capitolo seguente – con l’istituzione del Governatorato di Roma da parte del fascismo; è tuttavia evidente che la soluzione adottata dal regime nel 1925 affonda le radici in questi anni precedenti lo scoppio del primo conflitto mondiale e

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ L. Ferraris, *La capitale e il suo ordinamento*, Bocca, Torino, 1912.

⁹² La citazione è tratta da A. Caracciolo, *Gli ordinamenti amministrativi speciali di Roma*, op. cit., p. 370.

nella riflessione politica e dottrina che aveva preso le mosse con Crispi e che aveva continuato ad essere alimentata anche nell'età giolittiana.

CAPITOLO II

II FASCISMO E ROMA.

IL GOVERNATORATO, “ORGANO DI CARATTERE STATALE CON SCOPI E FUNZIONI MUNICIPALI”

Sommario: 1. La relazione del “gruppo di competenza” del PNF – 2. Il Regio Decreto 28 ottobre 1925 n. 1949 – 3. Le modifiche apportate alla legge ed il definitivo assetto del Governatorato – 4. La natura giuridica del nuovo ente – 5. I Governatori – 6. Roma e il territorio circostante:l’assetto delle province del Lazio – 6.1 Dalla provincia unica di Roma alle nuove province fasciste.

Per i primi tre anni dopo la presa del potere da parte del fascismo, Roma aveva continuato ad essere amministrata da una maggioranza moderata e conservatrice e soprattutto con la stessa normativa che, fin dall’unificazione amministrativa del Regno d’Italia, regolamentava la vita di tutti gli enti locali della penisola.

La questione di assicurare alla Capitale un trattamento speciale continuava, però, ad essere oggetto di riflessione, anche perché alle motivazioni che fin dal 1870 venivano addotte per giustificare un ordinamento particolare per la città, il fascismo ne aggiungeva una che si rivelerà decisiva per l’effettiva approvazione di quello che fu l’unico progetto organico realmente compiuto per dotare Roma di uno *status* speciale.

Nell’ottica dell’ampio disegno di rafforzamento del potere e di esaltazione del regime, la trasformazione di Roma – tanto dal punto di vista monumentale ed architettonico, quanto sul fronte legislativo – rispondeva ad una precisa logica, quella di fare della Città Eterna il simbolo della rinascita che il fascismo avrebbe portato all’Italia. 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 o, se si vuole, il nostro mito”, aveva affermato

Mussolini fin dal 1922¹. Durante il discorso per il Natale di Roma del 1924, aveva poi dichiarato: “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 ventesimo secolo. Roma non può, non deve essere soltanto una città moderna, nel senso banale della parola; deve essere una città degna della sua gloria, e questa gloria deve rinnovare incessantemente per tramandarla, come retaggio dell'età fascista, alle generazioni che verranno.”²

Per raggiungere questo obiettivo era necessario dotare la Capitale di un ordinamento particolare, che fosse strumentale al raggiungimento dello scopo che Mussolini si era prefissato: “Roma, nella sua funzione politica in Italia, ha un'importanza ben superiore a quella che le altre 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”³.

1. La relazione del “gruppo di competenza” del PNF

Per studiare la questione e giungere alla formulazione di una ipotesi di riforma venne incaricato l'apposito “Gruppo di competenza per le pubbliche amministrazioni”⁴, organizzato ed animato da Giovanni Preziosi⁵. Il 9 marzo 1923 l'organo consultivo e di studio del Partito Fascista approvò la *Relazione sull'ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, redatta da quello stesso Luigi Ferraris che già nel 1912 si era occupato del

¹ In V. Vidotto, *Roma contemporanea*, op. cit., p. 180.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ L'istituzione di “gruppi di competenza” fu tipica della primissima impostazione fascista, quando il regime si presentò come intenzionato a ristrutturare e razionalizzare l'intero sistema amministrativo basando la propria azione sulle competenze tecniche. A questo proposito, cfr. A. Aquarone, *Aspirazioni tecnocratiche del primo fascismo*, in *Nord e Sud*, aprile 1964, pp. 109-128.

⁵ Si occupa dell'attività di Giovanni Preziosi nell'organizzazione e nei lavori dei gruppi di competenza R. De Felice, *Giovanni Preziosi e le origini del fascismo (1917-1931)*, in *Rivista storica del socialismo*, fasc. 17, 1962, pp. 519-522.

problema della Capitale⁶ e che fu illustrata, nella seduta del Gran Consiglio del successivo 17 marzo, dallo stesso Preziosi. Nel verbale di tale seduta si ricordava ancora una volta che “la città Capitale, centro politico della Nazione e sede degli organi centrali dello Stato, deve avere uno speciale ordinamento amministrativo in armonia alla funzione statale che compie”⁷; nel ribadire che nessun governo né parlamento aveva mai affrontato il problema di Roma nella sua complessità e con esatta visione di tutte le questioni relative, Preziosi riteneva dunque necessaria una nuova legge, nell’interesse dello Stato e del Comune di Roma.

La relazione, nella sua parte introduttiva, forniva una disamina molto ampia e dettagliata tanto di storia del diritto, quanto di diritto comparato; presentava poi una ricostruzione della legislazione della città di Roma, cui seguiva la proposta di nuovo ordinamento; in appendice venivano, infine, pubblicate una serie di tavole riportanti interessanti dati sulla superficie del territorio del Comune e sulla popolazione dimorante e residente. Dalla lettura del documento si evince come, ferma restando l’impostazione dettata da esigenze ideologiche e di propaganda, a monte vi fosse stato effettivamente un lavoro di approfondimento che sarebbe un errore catalogare come mera opera di supporto al regime. Ma soprattutto, ciò che colpisce il lettore di oggi è – come si vedrà - la attualità delle problematiche affrontate, in particolare in relazione alla definizione del territorio da amministrare.

Quanto meno sulla carta, il Gruppo di competenza aveva inteso svolgere un lavoro il più possibile scevro da posizioni politiche precostituite. Anche perché – come si legge in un passaggio della Relazione - “il problema della capitale [...] è politico solamente nella sua prima fase (fondazione e scelta) poi diviene tecnico”⁸. A tal proposito lo stesso Ferraris, in un contributo pubblicato sulla rivista *La vita italiana*, scriveva: “La preoccupazione maggiore, si può dire la sola preoccupazione ispiratrice della relazione, che si ebbe l’alto onore di redigere, fu questa: dare ai servizi un ordinamento agile, pronto, efficace”⁹.

⁶ Cfr. *supra*, cap. I, par. 5.1.

⁷ Partito Nazionale Fascista, *Relazione sull’ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, Tipo-lito delle Mantellate, Roma, 1923.

⁸ *Ibidem*.

⁹ L. Ferraris, *Sull’ordinamento amministrativo di Roma città-capitale dello Stato italiano*, in *La vita italiana*, fasc. CXXVI, 1923, pp. 468 e ss.

L'idea, che cominciava ad essere elaborata negli ambienti della dottrina fascista, in base alla quale l'elezione non è che uno dei possibili modi per garantire la rappresentanza ma non il solo¹⁰ e che vi erano altri valori, quali l'efficienza, che occorreva tutelare, si ritrova a più riprese nella Relazione. “Non si dica che la cittadinanza, termine inesatto per indicare il complesso degli abitanti della città, vuole un sindaco o un consiglio comunale elettivo: vogliono servizi pubblici bene ordinati che corrispondano ai sacrifici finanziari che essi compiono”¹¹, scriveva Ferraris. “Per avere tali servizi occorrono soprattutto dei tecnici ed è innegabile che i tecnici non possono avere origine elettiva. Fino a quando tale concetto non sarà attuato non potremo avere una buona amministrazione. Amministrare è opera tecnica, non opera politica e non riusciamo a comprendere come si possano invocare grandi principi politici quando si tratta di pavimentare delle strade o di costruire delle fognature”¹². Ed aggiungeva “La presenza di amministratori elettivi non ha mai impedito alcun errore, quando non è stata la causa; e in ultima analisi ha sempre diminuita, se non annullata la responsabilità dei tecnici”¹³.

Nel Capo I della relazione venivano illustrati quelli che si consideravano i principi fondamentali del diritto delle città capitali; sulla base di riferimenti storici (Mecenate che consigliava ad Augusto l'istituzione di una speciale magistratura per l'Urbs) e di riferimenti ad ordinamenti stranieri (Gabriel Hanotaux ed il suo studio su Parigi del 1614), venivano fissati i 3 capisaldi del diritto pubblico: a) la città-capitale centro politico della Nazione e sede degli organi centrali dello Stato è un organo costituzionale dello Stato, b) la città capitale deve avere uno speciale ordinamento amministrativo in armonia alla funzione statale che compie e alla costituzione dello Stato stesso; c) lo Stato concorre alle spese della città-capitale perché essa è un organo dello Stato stesso ed adempie ad un pubblico servizio di generale interesse.

Sul primo principio la relazione non si dilungava molto: veniva semplicemente ricordato che ogniqualvolta si costituisce uno Stato sorge il

¹⁰ Sull'interpretazione data dalla dottrina fascista al concetto di rappresentanza, si veda E. Crosa, voce *Rappresentanza*, in *Dizionario di Politica*, vol. III, 1940.

¹¹ L. Ferraris, *Sull'ordinamento amministrativo di Roma città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 470.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

problema – che veniva definito “squisitamente politico”¹⁴ – di stabilire dove debba essere posta la sede degli organi centrali e nel caso dello Stato italiano tale problema era stato affrontato in tre diverse circostanze: nel 1848 quando, all’atto di unione tra Piemonte e Lombardia, venne demandato alla legge di fissare la sede del potere esecutivo; nel marzo del 1861, con l’approvazione dell’ordine del giorno Boncompagni e nel 1864, quando si provvide a trasferire la capitale da Torino a Firenze. La legge 3 febbraio 1871, n. 33 al suo primo articolo dava infine applicazione giuridica all’odg Boncompagni prevedendo che “La città di Roma è la Capitale del Regno”.

Maggiori dettagli venivano forniti, invece, sui due aspetti dell’ordinamento speciale e dei finanziamenti, di cui ai punti b) e c). In particolare si ricordava che ordinamento speciale “non vuol significare né ordinamento di eccezione, né ordinamento di privilegio”¹⁵, ma è “un ordinamento municipale unico dello Stato perché la città capitale è una sola”¹⁶. Il riferimento era alla soluzione adottata per Roma con l’istituzione della *Praefectura Urbis*: “Lo stato romano, costituendosi come una monarchia assoluta, non solo tolse all’Urbe il predominio politico, ma non le diede neppure alcuna autarchia. Roma elevata a dignità di centro dello Stato, non fu più una Città-dominante, una Città-Stato, non fu neppure un *Municipium* ma la città-capitale amministrata da un’autorità diretta emanazione del potere centrale”¹⁷.

Per quanto concerne, poi, l’aspetto dei finanziamenti, la relazione si preoccupava di sottolineare come il concorso dello Stato alle spese della città-capitale trovasse il suo fondamento giuridico nell’interesse generale e nel fatto che dette spese erano da annoverarsi tra quelle che la dottrina del tempo definiva “spese per la costituzione”: “esse, infatti, sono in rapporto alla funzione della città capitale, funzione eminentemente politica, e al diritto dei cittadini, siano essi dimoranti nella città o nel rimanente territorio statale, a che tale funzione sia compiuta con dignità, con efficacia, con generale vantaggio. Solamente per tale ragione possiamo affermare che il concorso dello Stato nelle spese della città

¹⁴ Partito Nazionale Fascista, *Relazione sull’ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 14.

¹⁵ Ibidem, p.3.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem, p. 5.

capitale non costituisce privilegio”¹⁸. Le modalità attraverso le quali si può determinare il concorso dello Stato alle spese della città capitale – ricordava la relazione – possono variare (esso può essere infatti permanente e diretto, permanente ed indiretto, straordinario e diretto ovvero straordinario ed indiretto), ma rimane fermo il principio per cui nei bilanci delle città capitali compare sempre una qualche forma di intervento dell’erario.

Nel capo II della relazione veniva ricostruito il quadro della legislazione della città capitale italiana. La tesi di fondo, peraltro effettivamente avvalorata da riscontri oggettivi, era che il legislatore italiano, fin dai tempi della breccia di Porta Pia, aveva intravisto i principi fondamentali del diritto delle città-capitali, ma “non seppe o non volle formularli e tanto meno dare ad essi la loro intera applicazione”¹⁹. Effettivamente - come si è illustrato nel capitolo precedente – appare rispondente alla realtà la considerazione in base alla quale “esaminando la legislazione della città-capitale italiana si constata [...] che è sempre stata informata ad una sola preoccupazione: sistemare il bilancio municipale e permettere che raggiunga il pareggio. Il pareggio non fu mai raggiunto e, pure ammettendo che molte cause del disavanzo sono comuni alle capitali e alle altre grandi città, si deve riconoscere che non si cercò mai di riparare alle cause di disavanzo proprie della capitale. Ciò perché si volle tenere separato il problema finanziario dal problema amministrativo con assurda arbitraria opinione”²⁰. Occorreva trovare una soluzione per Roma, ma ciò andava fatto “senza preconcetti aprioristici, quale una discutibile autonomia comunale, che portano la passione politica e [...] la frenesia elettorale nel campo della rigidità amministrativa”²¹ e “senza pedissequa imitazioni di leggi straniere sempre pericolose e alle volte dannose”²².

Il capo III della relazione entrava nel vivo della materia, presentando delle “proposte di massima”²³ – così venivano definite - dopo l’approvazione delle quali si sarebbe potuto procedere a definire i dettagli.

¹⁸ Ibidem, p. 6.

¹⁹ Ibidem, p. 8.

²⁰ Ibidem, p. 8.

²¹ Ibidem, p. 11.

²² Ibidem, p. 11.

²³ Ibidem, p. 12.

Il primo problema era quello di definire l'assetto territoriale da dare ai circa 203.000 ettari che formavano il Comune di Roma, il più vasto del Regno, la cui caratteristica più peculiare era quella di avere un centro assolutamente preponderante dal punto di vista demografico ed economico, circondato da un vastissimo territorio rurale pressoché disabitato, con viabilità molto ridotta ed ampie zone paludose e malariche²⁴. Alla luce di tale caratteristiche, il Gruppo di competenza proponeva la suddivisione del territorio del Comune in due zone distinte: la zona urbana, di circa 15.000 ettari comprendenti la Città ed il suburbio, e l'Agro, comprendente una zona bonificata ed una, ben più ampia, da bonificare. Il Comune di Roma avrebbe dovuto essere separato dal suo circondario e anche dalla Provincia, che avrebbe potuto assumere il nome di Provincia del Lazio²⁵; naturalmente non sfuggì al gruppo di competenza che sarebbe sorta a quel punto l'esigenza di compensare la Provincia, danneggiata dalla separazione della Capitale, con speciali accordi finanziari. La relazione non mancava di specificare, infine, l'opportunità che per il momento fosse mantenuta l'unità territoriale tra Città e Agro e ciò per diversi motivi: per ragioni storiche; per ragioni economiche, in quanto è nella Città che si svolgeva l'attività di quanti avevano interessi nell'Agro; per ragioni amministrative, poiché in caso di separazione si sarebbe dovuta costituire una speciale entità comunale comprendente l'Agro "e non sarebbe stato agevole"²⁶, soprattutto perché la gestione di tutte le numerose questioni che interessano Città e campagna svolta da due enti distinti sarebbe stata "fonte di conflitti, di criteri diversi e di evidente complicazione per alcuni servizi"²⁷.

Per amministrare il territorio così ripartito, il Gruppo proponeva l'istituzione di un "*organo di carattere statale con scopi e funzioni municipali*"²⁸. L'ipotesi, ventilata peraltro dallo stesso Mussolini, della creazione di un apposito

²⁴ I dati riportati nella Relazione dicono che la zona veramente urbana occupava circa 6.000 ettari; dei quasi 666.000 abitanti dell'intero Comune, il 90% dimorava nella città, poco più del 4% nel suburbio e poco più del 5% nell'agro romano.

²⁵ Si ricordi che, come riportato *supra* (cap. I, par. 2), all'atto dell'unificazione del territorio dello Stato pontificio al Regno d'Italia a seguito della breccia di Porta Pia, venne costituita in tutta la zona corrispondente grosso modo all'attuale Lazio una sola provincia, appunto la provincia di Roma.

²⁶ Partito Nazionale Fascista, *Relazione sull'ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 15.

²⁷ *Ibidem*, p. 15.

²⁸ *Ibidem*, p. 14.

ministero per la Capitale veniva scartata, in primo luogo perché contrastante con il generale principio di pubblica amministrazione cui si intendeva far riferimento, per cui i ministeri dovevano essere ridotti al numero strettamente necessario; e poi perché “un governo forte ha sempre il modo di far sentire la sua autorità agli organismi che presiedono alla pubblica amministrazione, senza bisogno che chi li dirige entri a far parte del Consiglio dei Ministri: un ministro può essere sempre sostituito con relativa frequenza, e qui occorre soprattutto continuità di azione e di indirizzo”²⁹. Nel caso di una Capitale, nonostante la definizione di organo costituzionale dello Stato, essa rimane pur sempre una città che deve assolvere agli stessi servizi delle altre città; pertanto, a parere del relatore, l’ente autarchico preposto alla sua amministrazione non ha servizi di carattere statale ma, come per tutti gli altri enti autarchici, servizi di carattere municipale la cui sola differenza è che in essi è predominante l’interesse dello Stato.

A presiedere l’amministrazione del comune di Roma si immaginava un funzionario dello Stato, gerarchicamente un grande ufficiale, nominato con regio decreto su proposta del Ministro dell’interno. Il prefetto dell’Urbe, o Senatore di Roma come si ipotizzava potesse chiamarsi, avrebbe potuto partecipare, con voto consultivo, alle sedute del Consiglio dei Ministri nelle quali fossero all’ordine del giorno questioni attinenti la Capitale; sarebbe stato a capo del potere esecutivo municipale e avrebbe assorbito nella sua persona tutte le attribuzioni del prefetto e del sindaco.

Particolarmente interessanti sono le osservazioni che la relazione compie circa la gestione del potere sul territorio, quello urbano e quello rurale.

Per quanto attiene agli uffici rionali, il gruppo di competenza suggeriva che fossero al massimo dodici, uno ogni 50.000 abitanti, a capo dei quali sarebbe stato preposto un funzionario. Nel determinarne la circoscrizione, si sarebbe dovuto tener conto dei 22 rioni, 14 antichi ed 8 di più recente formazione, e dei 15 quartieri nuovi³⁰ senza tuttavia “spingere al di là del ragionevole il rispetto della

²⁹ Ibidem, p. 14.

³⁰ Le tabelle III, IV, VII, VIII, riportate in appendice alla Relazione, forniscono dati demografici assai interessanti: la popolazione media dei 14 rioni antichi era di circa 17.600 abitanti, quella dei rioni nuovi di 22.300; nei quartieri nuovi, invece la popolazione media era di 9.800 abitanti.

tradizione per non falsare, fin dall'origine, lo scopo che hanno i nuovi uffici"³¹; essi, infatti, avrebbe dovuto essere istituiti per decentrare il più possibile i servizi (ad esempio lo stato civile), avvicinando così l'amministrazione ai cittadini e permettendo loro di definire il più rapidamente possibile i loro rapporti con la pubblica autorità. Ciò – sottolineava la relazione – avrebbe portato un vantaggio per i cittadini nello svolgimento della loro attività, ma, di riflesso, anche un vantaggio comune³².

Se questa era la soluzione proposta per l'amministrazione della zona urbana, "speciale interesse"³³ presentava un altro ufficio-chiave, quello della Direzione per l'Agro Romano. La gestione della campagna romana era, al momento della relazione, ripartita tra 4 soggetti diversi: il comune di Roma si occupava dei soli servizi di carattere municipale (stato civile, scuole, assistenza sanitaria, ecc); il ministero dei Lavori Pubblici, con il Genio civile, gestiva la bonifica idraulica per quelle zone nelle quali l'impaludamento necessitava di interventi straordinari; il Consorzio generale dei consorzi idraulici obbligatori si occupava della bonifica degli impaludamenti minori ed infine il ministero dell'Agricoltura bonificava le tenute agrarie e gestiva la creazione di borgate rurali. Una tale frammentazione di competenze di certo non favoriva il raggiungimento dei risultati voluti e pertanto sarebbe stato opportuno istituire un ufficio, facente parte a pieno titolo del nuovo ente per l'amministrazione di Roma, ma con una gestione propria, cui affidare l'intera gestione dell'Agro. Il fine ultimo doveva comunque essere la formazione, di lì a qualche anno, di numerosi centri abitati che avrebbero costituito altrettanti comuni; solamente allora la Direzione per l'Agro avrebbe potuto cessare di esistere, devolvendo ai comuni di nuova istituzione la gestione dei servizi nei territori di loro competenza.

Accanto al Prefetto dell'Urbe, il Gruppo di competenza aveva comunque previsto di mantenere un organo assembleare, dal momento che l'istituzione del nuovo ente statale non avrebbe dovuto significare "togliere qualsiasi forma di

³¹ Partito Nazionale Fascista, *Relazione sull'ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 17.

³² Per inciso, ma significativamente, il gruppo di competenza faceva presente che l'istituzione degli uffici rionali sarebbe stata utile anche in altre grandi città, quali Milano o Torino.

³³ Partito Nazionale Fascista, *Relazione sull'ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 18.

partecipazione alla gestione degli affari di un consiglio municipale”³⁴. Il Consiglio urbano (così veniva denominato) avrebbe dovuto essere composto non più da 80 membri, ma da 54, dei quali 24 eletti dai rioni, 10 designati dalle organizzazioni professionali e sindacali e i restanti 20 nominati con decreto del ministero dell’Interno e scelti tra cittadini di riconosciuta competenza in materie tecniche³⁵. “Speciale cura”³⁶, secondo il gruppo, avrebbe dovuta essere posta nello stabilire i requisiti per l’elettorato attivo e passivo: “Il voto amministrativo non deve essere dato con troppo grande facilità alle masse che s’inurbano, e i corpi elettivi degli enti locali, che debbano trattare affari ben specificati e ben determinati e soprattutto fare dell’amministrazione e non della politica, non possono essere composti nella stessa maniera dei corpi elettivi degli enti legislativi”³⁷. Ciò che soprattutto destava preoccupazione era il fenomeno, in eccezionale espansione, dell’urbanesimo; si proponeva pertanto che potessero partecipare alle elezioni coloro che fossero residenti nella città da almeno cinque anni e che potessero essere eletti al Consiglio urbano, di durata quinquennale, coloro che fossero residenti da almeno dieci; “si verrà così ad avere degli elettori più uniti agli interessi della città e degli eletti più al corrente delle sue necessità”³⁸.

La relazione affrontava, da ultimo, il capitolo delle finanze del nuovo ente. Le entrate, sia della Città che dell’Agro, sarebbero rimaste quelle vigenti; esclusa infatti l’opportunità di applicare tasse o imposte speciali agli abitanti della città, le tasse sarebbero state quelle previste dalla normativa per tutti gli altri comuni. Alle entrate proprie, si sarebbe aggiunto il concorso statale, che sarebbe stato permanente per alcuni tipi di spesa (ad esempio la polizia o la manutenzione delle strade) e temporaneo per quelle spese che si fossero rese necessarie per compiere opere pubbliche, sventramenti, nuovi quartieri. In ogni caso, il concorso dello Stato sarebbe stato concesso per scopi determinati. Il bilancio sarebbe stato reso esecutivo con decreto reale su proposta del Ministro dell’interno d’accordo con il

³⁴ Ibidem, p. 20.

³⁵ Per l’Agro si sarebbe dovuto formare un Consiglio speciale, composto di tecnici e di rappresentanti degli interessi, con attribuzioni simili a quelle del Consiglio urbano.

³⁶ Partito Nazionale Fascista, *Relazione sull’ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 20.

³⁷ Ibidem, p. 21.

³⁸ Ibidem, p. 21.

Ministro delle finanze; in esso avrebbero dovuto essere contabilmente separate le entrate e le spese della Città rispetto a quelle dell'Agro, così che fosse chiara la provenienza di una entrata e conseguentemente la sua destinazione. Si intendeva in tal modo applicare il principio, in uso in alcuni bilanci stranieri, d'indicare nella entrata il riferimento della spesa che quella entrata avrebbe contribuito a coprire. Il gruppo di competenza proponeva, infine, di sopprimere la distinzione prevista dai regolamenti allora vigenti tra entrate e spese effettive, movimento di capitali e contabilità speciali e di abolire dunque anche la distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative. Il bilancio, deliberato dal Consiglio urbano per quanto avrebbe riguardato la parte municipale, non sarebbe stato sottoposto a nessun altro tipo di controllo né di legalità né di merito.

Come già ricordato, la relazione del gruppo di competenza fu illustrata nella seduta del Gran Consiglio del 17 marzo 1923³⁹; il dibattito che, a quanto risulta dal verbale, seguì l'intervento di Preziosi⁴⁰ si concluse con l'approvazione del seguente ordine del giorno formulato dallo stesso Mussolini:

“Il Gran Consiglio Nazionale del Fascismo, considerato che la coscienza municipale di Roma deve coincidere con la coscienza nazionale, approva in linea di massima il progetto di riordinamento della Capitale presentato dal Gruppo di competenza; invita il gruppo stesso a inviare copia del progetto a tutti i componenti il Gran Consiglio per il più approfondito esame, di comunicare integralmente ai giornali il progetto in parola per richiamare su di esso l'attenzione del pubblico, riservandosi di deliberare in merito nelle successive sessioni”.

Da quel momento trascorsero altri due anni prima che si giungesse alla redazione di un vero e proprio testo normativo, un decreto legge reale che – come si vedrà - per certi versi raccoglieva alcune delle suggestioni date dal Gruppo di competenza e per altri se ne discostava, articolando assai di più la struttura del nuovo ente.

³⁹ Cfr. Partito Nazionale Fascista, *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'era fascista*, Nuova Europa, Roma, 1933.

⁴⁰ Nel corso del quale presero la parola gli onn. Acerbo, Rocca, Calza Bini, Federzoni, Rocco e Maraviglia.

2. Il Regio Decreto 28 ottobre 1925 n. 1949

La definitiva trasformazione del comune di Roma in Governatorato (questa la nuova denominazione scelta) avvenne con il regio decreto legge n. 1949 del 28 ottobre 1925. Il governo fascista intendeva in questo modo “attendere col decoro rispondente alle sue tradizioni millenarie e con la dignità che gli compete, alle sue funzioni di capitale dello Stato”⁴¹. Il principio di fondo, espresso dalla relazione governativa, era ancora una volta che gli interessi locali della città dovessero diventare secondari rispetto alla sua funzione di rappresentanza nazionale ed alla sua “missione imperiale”.

Il disegno di legge di conversione del regio decreto fu presentato alla Camera nella seduta del 21 novembre 1925; nella relazione che accompagnava il ddl, ai deputati veniva in particolare sottolineato l’aspetto finanziario del provvedimento, ossia la necessità di intervenire in maniera organica a ripianare il grave dissesto economico del comune di Roma. E veniva anche ribadita la volontà del governo di “ripudiare”⁴² l’uniformità con la quale, fin dalla costituzione del Regno, veniva disciplinata l’attività di tutti i comuni, da quelli di 800 abitanti a quelli di 800 mila, in quanto ritenuta “costrittiva delle libere energie dei grandi comuni, che avevano pur diritto di poter meglio disporre delle loro risorse”⁴³. In tale ottica, il fascismo era già intervenuto con il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839 con il quale era stata effettuata una suddivisione dei comuni in cinque grandi classi, a ciascuna delle quali corrispondeva un diverso sistema di controlli e di tutela. Per il comune di Roma, il regime intendeva ora “fare di più”⁴⁴, creando per l’appunto un’amministrazione speciale che contenesse in sé i poteri, oltre che i mezzi, tanto dell’amministrazione statale quanto di quella locale.

“Nella riforma legislativa fascista delle amministrazioni locali, sostanzialmente considerate in funzione ed in subordine dello Stato – si legge negli atti parlamentari – il Governatorato di Roma, pur con le sue peculiari particolarità, è al centro del sistema. Onde sarebbe errore ricercare negli esempi di altri Stati e nella legislazione comparata le fonti di un istituto che scaturisce

⁴¹ Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione della Commissione ai ddl n. 660.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

invece, oltreché dall'esame di obiettive e irriproducibili necessità, dal tronco stesso di quella nuova coscienza giuridica nazionale, germinata dalla Rivoluzione ed elaborata dal regime fascista; la quale è unicamente ed originalmente italiana”⁴⁵.

Effettivamente, quella elaborata dal fascismo in quel primo decreto, che non a caso portava la data dell'anniversario della Marcia su Roma, era una soluzione del tutto originale per la Capitale.

Dalla lettura dell'articolato del provvedimento si evince che il Governatorato di Roma era una persona giuridica ed aveva una propria amministrazione che ne rappresentava gli interessi; esso, però, non era avulso dalla provincia di Roma, perché il suo territorio, corrispondente a quello del comune di Roma, faceva parte a tutti gli effetti della provincia stessa. La circoscrizione del Governatorato rientrava dunque in quella soggetta all'amministrazione del preside e del rettorato provinciale, il che – specificherà nel suo manuale di Diritto amministrativo del 1935 il Vitta⁴⁶ – escludeva l'analogia con sistemi stranieri, in particolare con la prefettura della Senna che conglobava la città di Parigi.

Il Governatorato esercitava tutte le funzioni attribuite al comune dalla legislazione allora vigente, ma in aggiunta potevano essere deferite, tramite decreto reale su proposta del Ministro dell'interno di concerto con quello delle Finanze e sentito il Consiglio di Stato, talune funzioni che, svolte nella sua circoscrizione, rientravano nella competenza dell'amministrazione dello Stato o della provincia.

Gli organi istituzionali previsti dal regio decreto n. 1949 erano il Governatore, due vicegovernatori, dieci Rettori, ottanta Consultori (facenti parte della Consulta di Roma) e il Magistrato di Roma.

Al Governatore venivano attribuiti – come detto - tutti i poteri spettanti al sindaco, alla Giunta ed al Consiglio comunale⁴⁷; nominato con decreto reale su

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Cfr. C. Vitta, *Diritto amministrativo*, vol. II, parte speciale, Utet, Torino, 1935.

⁴⁷ Si ricordi che la riforma podestarile fu introdotta solo dopo il Governatorato, con la legge 4 febbraio 1926 per i Comuni più piccoli, ed estesa poi a tutti Comuni con il regio decreto 3 settembre 1926, n. 1910.

proposta del ministro dell'Interno⁴⁸ previa deliberazione del Consiglio dei ministri - e dunque sottratto alle scadenze elettorali - egli era un funzionario dello Stato, appartenente all'amministrazione dell'Interno; provvedeva all'adozione di tutti i provvedimenti, tanto di gestione finanziaria e patrimoniale quanto di funzionamento dei servizi cittadini, ed il Consiglio dei ministri poteva disporre il suo intervento alle sue sedute quando si fossero trattati affari di interesse del Governatorato. Anche i due vicegovernatori venivano nominati con le stesse modalità, erano egualmente funzionari dello Stato ed egualmente non soggetti a scadenze elettorali e potevano esercitare, su delega, parte delle competenze del Governatore.

Il vertice esecutivo dell'amministrazione locale era dunque alle dirette dipendenze del potere centrale.

A coadiuvare il Governatore, il decreto aveva previsto la presenza di 10 Rettori, organi di specifica competenza tecnica il cui compito era appunto quello di supportare il vertice amministrativo nella gestione dei singoli servizi. Anch'essi di nomina statale⁴⁹, non avevano poteri deliberativi né singolarmente né collegialmente; non era infatti previsto che si riunissero mai in forma plenaria ed individualmente avevano solamente la facoltà di promuovere, in relazione ai settori cui erano preposti, lo studio di questioni e la preparazione di progetti da sottoporre alle deliberazioni del Governatore.

La Consulta rappresentava, nel progetto originario contenuto nel regio decreto del 1925, l'organo collegiale consultivo del Governatorato ed era l'istituzione nella quale maggiormente si poteva riconoscere l'impronta del fascismo corporativo. Gli 80 consultori di cui era costituita avrebbero dovuto rappresentare "gli organi nei quali riviveva il pensiero e l'anima della cittadinanza, nelle sue aspirazioni, nelle sue tradizioni, nelle sue necessità: riviveva non attraverso la stretta cerchia delle piccole competizioni di quartiere, ma nell'alta visione e nella competente valutazione dei generali interessi cittadini"⁵⁰. Essi venivano, infatti, nominati con decreto reale su proposta del

⁴⁸ Si ricordi che Mussolini detenne l'*interim* del Ministero dell'interno dal 1922 al 1943 (tranne la parentesi dal 1924 al 1926).

⁴⁹ Erano chiamati a concorrere alla loro scelta tutti i ministeri tecnici.

⁵⁰ Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione della Commissione ai ddl n. 660.

ministro dell'Interno, sentito il Consiglio dei Ministri, ma su designazione effettuata da ordini professionali, enti di cultura, corporazioni⁵¹. L'elemento corporativo aveva dunque uno spiccato rilievo nell'istituto così come era stato pensato in origine ed il ruolo attribuito alla Consulta era principalmente quello di rappresentante degli interessi morali, economici e professionali della cittadinanza. Pur avendo attribuzioni meramente consultive, l'assemblea era comunque un organo di collaborazione del Governatore e soprattutto deteneva un certo potere di controllo sui suoi atti, che si esplicava attraverso il cosiddetto diritto di opposizione. A norma dell'art. 19, infatti, il Governatore doveva richiedere il parere della Consulta su a) bilancio preventivo, b) applicazione dei tributi e regolamenti relativi, nonché applicazione della sovrimposta con eccedenza il limite legale, c) piani regolatori per l'esecuzione di opere di qualsiasi natura, d) assunzioni dirette di pubblici servizi, e) contrattazione di prestiti, f) spese che vincolano il bilancio oltre i cinque anni, g) alienazioni di immobili, di titoli di debito pubblico, di titoli di credito o d'azioni industriali, quando il valore del contratto superi la somma di L. 1.000.000, h) acquisti d'azioni industriali ed impieghi di denaro che eccedano, nell'anno, le L. 100.000 quando non si volgano alla compera di stabili, o a mutui con ipoteche, o verso la Cassa di depositi e prestiti, o all'acquisto di fondi pubblici dello Stato, o di buoni del Tesoro, i) locazioni e conduzioni oltre i 12 anni, quando non siano dirette a pubblici servizi e la corrisposta annua superi la somma di L. 1.000.000⁵². La Consulta, convocata e presieduta dal Governatore, poteva, a maggioranza dei suoi componenti, opporsi ai provvedimenti adottati, e ciò comportava la conseguente sospensione della loro esecutività "in considerazione dell'alta autorità da cui [l'opposizione] emanava"⁵³. Tuttavia, nell'eventualità in cui, per tre volte consecutive a distanza non inferiore di cinque giorni l'una dall'altra, la Consulta non si fosse pronunciata su di una questione per mancanza del numero legale, il Governatore sarebbe stato autorizzato a provvedere comunque, prescindendo dal prescritto parere. In ogni caso i provvedimenti per i quali il Governatore doveva chiedere il parere della

⁵¹ Un esiguo numero di consultori poteva essere nominato anche al di fuori di tali designazioni, al fine di garantire la rappresentanza a quelle categorie che ne fossero eventualmente rimaste escluse.

⁵² Il Governatore aveva poi facoltà di richiedere il parere della Consulta tutte le volte che lo ritenesse opportuno.

⁵³ Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione della Commissione ai ddl n. 660.

Consulta potevano essere impugnati da chiunque ne avesse interesse, senza che questo però ne comportasse la sospensione dell'esecutività. Le controversie sorte sia a seguito di ricorso che a seguito di opposizione sarebbero state sottoposte al giudizio di una apposita commissione presieduta dal ministro dell'Interno e composta da dieci membri, in parte nominati dalla Consulta ed in parte designati dagli stessi ministeri tecnici che concorrevano alla nomina dei Rettori, ai quali si aggiungeva il prefetto della provincia di Roma.

Oltre alla Consulta, quale organo al quale il Governatore aveva l'obbligo di richiedere pareri, il decreto regio prevedeva anche il Magistrato di Roma, composto dai due vicegovernatori e dai singoli rettori, designati per competenza in relazione alla natura degli affari da trattare, da interpellare nelle questioni e nei casi per i quali la legislazione vigente prevedesse l'approvazione della Giunta provinciale amministrativa o del Consiglio di prefettura. Nel caso di impugnativa di un provvedimento per il quale era previsto il parere del Magistrato, la relativa controversia sarebbe stata decisa direttamente dal ministro dell'Interno, con decreto che costituiva provvedimento definitivo.

Una volta definiti gli organi della nuova istituzione e specificate le loro attribuzioni, il decreto si preoccupava di affrontare l'aspetto delle finanze. L'art. 32 affermava che il Governatorato aveva un bilancio proprio, approvato con decreto reale, su proposta del ministro dell'Interno, di concerto con quello per le Finanze, sentito il Consiglio dei Ministri. Oltre alle entrate e alle spese proprie del comune di Roma, e fermi restando i contributi statali che già erano state assegnati con leggi speciali, tale bilancio avrebbe compreso anche due contributi annui: uno, a carico del ministero dell'Interno, per spese di rappresentanza e per esecuzione di opere pubbliche intese ad assicurare l'incremento edilizio, l'attuazione del piano regolatore, la sistemazione della viabilità e la conservazione ed il miglioramento del patrimonio artistico e monumentale; un secondo contributo, a carico del ministero dell'Economia nazionale, era invece destinato all'organizzazione e l'incremento dei servizi pubblici nell'Agro romano; inoltre al Governatorato venivano attribuiti fondi e contributi per la gestione di quei servizi di competenza statale assegnati al Governatorato stesso⁵⁴.

⁵⁴ Il decreto assegnava ad esempio al Governatorato il servizio statale di polizia unificandolo con quello municipale e sottoponendoli alla dipendenza del questore di Roma.

La finanza del Governatorato era dunque basata, come la finanza comunale, su entrate originarie e derivate, alle quali si aggiungevano ora i contributi statali attraverso i quali si intendeva dare concreto riconoscimento al ruolo particolare che la Capitale ricopriva rispetto allo Stato.

Conclusivamente il decreto, all'art. 40, stabiliva che nulla veniva innovato, in rapporto ai provvedimenti del Governatore, per quanto riguardava la competenza della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale e quella in grado di appello nelle controversie relative alla applicazione dei tributi.

Con la pubblicazione nella gazzetta ufficiale n. 270 del 20 novembre 1925, la nuova istituzione prese avvio; il primo Governatore, nella persona di Filippo Cremonesi, già sindaco e commissario straordinario del comune di Roma, si insediò il 31 dicembre, con una cerimonia solenne nella Sala degli Orazi e Curiazi alla presenza di Mussolini.

Capitolium, la rivista ufficiale che nacque per dare voce all'attività del Governatorato, nel suo primo numero riportava il discorso tenuto in quella occasione dal Duce e la risposta di Cremonesi. I toni furono naturalmente solenni, enfatici come si confaceva a tutte le cerimonie del regime e come richiedeva proprio l'alto valore simbolico che si intendeva attribuire a quell'occasione: "Il discorso che ho l'onore ed il piacere di rivolgermi sarà di stile romano, intonato nella sua concisione alla solenne romanità di questa cerimonia"⁵⁵ – aveva esordito Mussolini. Cremonesi da parte sua non mancò di rimarcare i grandi cambiamenti che la rivoluzione fascista aveva portato nella città di Roma e spiegò con queste parole il senso della nuova istituzione: "Roma non è una semplice comunità di cittadini nella quale una savia amministrazione possa interamente assolvere il suo compito, ma una idea concretata nella storia del popolo, una forza viva e operante nella Nazione, un simbolo di unità e di grandezza che dovrebbe essere sottratto alle competizioni di parte e considerato come immagine e fondamento del nuovo Stato Italiano. La concezione opposta è fallace e aliena dalla nostra tradizione. Come negli uomini, così nelle istituzioni umane non è uguaglianza ma gerarchia. Roma non è una città '*prima inter pares*' ma la città dell'Impero, e su di essa non

⁵⁵ *L'insediamento del Primo Governatore di Roma*, in *Capitolium*, I, 10, 1926, p. 596.

può esercitare funzioni di Governo se non colui che è investito del diritto di imperio”⁵⁶.

Fin da quella cerimonia di insediamento un dato, che sarà poi evidente in tutta la vita del Governatorato, emergeva con chiarezza, ossia la stretta dipendenza dell’amministrazione cittadina dal potere centrale e, specificamente, dalla persona del Duce: “le mie idee sono chiare, i miei ordini sono precisi”⁵⁷, aveva sentenziato quel giorno Mussolini; “sapete con quanto rispetto ed ardore io mi sia fatto interprete del Vostro pensiero”⁵⁸, aveva risposto Cremonesi.

E’ probabilmente anche in considerazione di questo fatto che il progetto di Governatorato contenuto nel regio decreto del 1925 in realtà non fu mai realizzato. Troppo articolata la sua organizzazione, troppo farraginosi alcuni passaggi previsti e “non rispondente al concetto fascista della rapida determinazione e della più rapida esecuzione il numero soverchiante delle persone preposte alla Amministrazione del Governatorato”⁵⁹, ben presto esso fu oggetto di modifiche, sotto alcuni profili anche molto rilevanti.

3. Le modifiche apportate alla legge ed il definitivo assetto del Governatorato

A pochi mesi dalla approvazione del decreto, a seguito dell’entrata in vigore della legge 3 aprile 1926, n. 563 sulla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro, norma che andava ad intaccare i criteri che il regio decreto n. 1949 aveva considerato nella determinazione degli enti aventi titolo alla designazione dei consultori, si decise di rinviare la costituzione della Consulta stessa. In attesa di procedere all’individuazione dei nuovi criteri, e giustificando tale intervento col ritenere che il funzionamento del Governatorato senza la collaborazione ed il controllo della Consulta non potesse essere efficace, il governo decise la parziale sospensione del decreto del 1925 e con il decreto regio 9 dicembre 1926, n. 2055, vennero concentrati nel solo Governatore tutti i poteri e le funzioni che nel

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione della Commissione ai ddl n. 2234.

progetto originario erano assegnati al Governatore, ai due vicegovernatori, ai Rettori e al Magistrato.

Enrico Gatta, curatore della voce “*Governatorato di Roma*” del Nuovo Digesto, così commenta questo passaggio: “E’ lecito affacciare qualche dubbio sull’esattezza delle ragioni addotte nella relazione governativa, riflettente la conversione del DL del dicembre 1926, per giustificare l’unificazione nel solo Governatore di tutti indistintamente i poteri di amministrazione. Invero a determinare tale speciale ordinamento, più che la preoccupazione sulla pienezza dei risultati a causa dell’impossibilità di poter costituire subito la Consulta, contribuì il desiderio di porre riparo alle deficienze subito apparse e di preparare la via ad un assetto definitivo dell’ordinamento del Governatorato”⁶⁰.

Gatta coglieva nel segno: evidentemente un’assemblea di 80 membri, cui era assegnato anche un potere di opposizione nei confronti dei provvedimenti adottati, rischiava in qualche modo di costituire un freno all’azione del Governatore, e ciò non era ammissibile, anche a costo di sacrificare, in nome dell’efficienza, il principio della rappresentanza corporativa.

La ricerca dell’assetto ritenuto il migliore possibile per il nuovo ente condusse così all’approvazione della legge 6 dicembre 1928 n. 2702 con la quale si diede al Governatorato l’organizzazione definitiva.

Il nuovo testo interveniva proprio là dove occorreva “snellire”. Veniva così ridotto ad uno il vicegovernatore⁶¹, specificando che la sua funzione era quella di coadiuvare il Governatore, di fare da “vicario” solamente nei casi di sua assenza o di legittimo impedimento e ciò anche per evitare il pericolo “di dualismi assolutamente indesiderabili”⁶²; veniva soppressa la figura dei rettori; veniva eliminato il Magistrato di Roma. Ma soprattutto la composizione della Consulta veniva modificata tanto da stravolgerne il senso: il numero dei consultori passava da 80 a 12; essi continuavano ad essere nominati con decreto reale su proposta del ministro dell’Interno, ma senza più designazione da parte delle associazioni professionali ed il concerto espresso dal ministro delle Corporazioni sulla nomina

⁶⁰ E. Gatta, *Governatorato di Roma*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. 6, Utet, Torino, 1938.

⁶¹ L’art. 4 del regio decreto n. 1949 del 1925 disciplinava tali figure in modo alquanto generico: “Il Governatorato di Roma è retto da n Governatore, assistito da due Vicegovernatori e coadiuvato da dieci Rettori. Ha inoltre ottanta Consultori”.

⁶² Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione al ddl n. 2234.

dei consultori era tutto ciò che rimaneva dell'idea fascista di rappresentanza degli interessi. La giustificazione, nella relazione al disegno di legge, muoveva dal "carattere specialissimo"⁶³ della società municipale di Roma, nella quale era "assai difficile, se non impossibile, concepire una localizzazione di interessi"⁶⁴, ragion per cui era preferibile che fosse direttamente il governo fascista "in quanto rappresentante della personalità storica e giuridica dello Stato"⁶⁵ a nominare i consultori e ad investirli della loro competenza.

Oltre ad una riduzione nel numero, la Consulta subiva anche una limitazione nei compiti; a norma dell'art. 6 del nuovo provvedimento, infatti, il parere dell'organo consultivo era richiesto solamente in cinque casi: 1) sul bilancio preventivo, 2) sul conto consultivo, 3) sull'applicazione dei tributi e sui relativi regolamenti, 4) sui piani regolatori edilizi e di ampliamento, 5) sull'assunzione diretta dei pubblici servizi. Qualora il Governatore non si fosse uniformato al parere obbligatorio espresso dalla Consulta, la menzione di tale dissenso andava fatta nel verbale della deliberazione, la quale veniva sottoposta all'approvazione del ministro dell'Interno. Il Governatore era comunque autorizzato a provvedere prescindendo dal parere della Consulta, ancorché obbligatorio, qualora in due successive convocazioni a distanza non minore di tre giorni, l'assemblea non si fosse pronunciata per mancanza del numero legale.

Sia che il parere richiesto fosse obbligatorio, sia che fosse facoltativo, nella sostanza non vi era più alcuna differenza, soprattutto perché alla Consulta veniva tolto il diritto di opposizione che le era riconosciuto nel decreto del 1925. Anche in questo caso il governo nella relazione al disegno di legge giustificava tale decisione affermando che era sembrato "politicamente e giuridicamente impossibile dare la facoltà di impugnativa a chi è chiamato a dare parere all'organo deliberante, senza creare una situazione di antitesi, tal da dar luogo a conflitti, tanto più difficili ad esser risolti, quanto più capaci di produrre stati di disagio assolutamente contrastanti con le fondamentali esigenze alle quali lo speciale ordinamento governatoriale di ispira"⁶⁶. La Consulta finiva con l'essere,

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

dunque, un organo meramente consultivo senza più alcun legame con il territorio che il Governatorato amministrava.

Sempre al fine di rendere l'azione del Governatore la più celere e svincolata possibile, la legge del 1928 modificò anche il regime dei controlli sugli atti, stabilendo l'immediata esecutività dei provvedimenti da lui adottati; le deliberazioni del Governatore erano così sottratte al visto di esecutorietà da parte del prefetto e all'approvazione tutoria della GPA, divenendo esecutive solo dopo 10 giorni dalla loro pubblicazione, a meno che non ne fosse dichiarata l'urgenza, nel qual caso divenivano esecutive nel giorno stesso della loro pubblicazione. Era richiesta l'approvazione del governo centrale, oltre che nel caso in cui la Consulta si fosse espressa con voto contrario in uno dei cinque casi per cui il suo parere era obbligatorio, anche per quei regolamenti che attenessero alla materia dell'igiene e della sanità, dei tributi, dell'edilizia e della polizia locale; i regolamenti concernenti l'agro romano erano sottoposti all'approvazione del ministero dell'Agricoltura e quelli scolastici al ministero dell'Educazione nazionale. Ad approvazione tutoria del governo era altresì soggetto il bilancio.

Con queste modifiche appena descritte, l'ordinamento del Governatorato di Roma confluiva nel titolo VIII del Testo Unico della legge comunale e provinciale del 3 marzo 1934, n. 383.

4. La natura giuridica del nuovo ente

La nuova istituzione era dunque un qualcosa di completamente nuovo nell'ambito della legislazione sugli enti locali; scriveva Gatta nella già citata voce del Nuovo Digesto: "Non riesce agevole inquadrare l'istituto in una delle partizioni della pubblica amministrazione che il nostro ordinamento amministrativo conosce, giacché l'organizzazione amministrativa della città-capitale ha una peculiare fisionomia giuridica che mal si acconcia a rientrare in una delle partizioni stesse"⁶⁷. A cominciare dalla posizione del Governatore - che formalmente era un funzionario di grado secondo del gruppo A del ministero dell'Interno, ma che chiaramente aveva un ruolo essenzialmente politico e di certo non puramente amministrativo - per arrivare alla natura giuridica del Governatorato, sulla quale i giuristi dell'epoca, come si vedrà, si interrogarono, la

⁶⁷ E. Gatta, *Governatorato di Roma*, in *Nuovo digesto italiano*, op. cit., p. 439.

nuova amministrazione di Roma presentava caratteristiche del tutto particolari. Sebbene, infatti, il nuovo istituto venisse ricompreso nel Testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1934, in realtà esso si configurava non tanto o non solo come un ente territoriale autarchico o come un organo dell'amministrazione dello Stato, ma sembrava piuttosto avere le caratteristiche proprie degli enti pubblici definiti "ausiliari" dello Stato, dei quali il fascismo cominciava a servirsi per gerarchizzare la vita pubblica⁶⁸.

Nel *Commento al nuovo testo unico comunale e provinciale e alle norme complementari* curato da Michele La Torre nel 1934, rispetto all'art. 344 sul Governatorato di Roma, l'autore scriveva "Non ostante qualche dubbio sollevato al riguardo, ci sembra manifesto che il Governatorato di Roma, trasformazione dell'antico Comune di Roma, è un ente autarchico territoriale, né più né meno di quel che deve dirsi per gli altri Comuni. E' discusso, invece, se fra il Governatorato di Roma e gli altri comuni del Regno passi una differenza sostanziale o non; e se possa qualificarsi il Governatorato come un Comune *sui generis*, o se si tratti di una figura giuridica notevolmente diversa"⁶⁹.

Diverse erano, invero, le perplessità ed i dubbi rispetto al nuovo ente. La lettura della pubblicistica dell'epoca, ed anche delle pagine dei manuali universitari dedicate a questo argomento, costituisce per lo storico delle istituzioni una fonte particolarmente ricca al fine di comprendere non tanto i termini giuridici della riforma, quanto piuttosto la percezione che di tale riforma si aveva nel mondo accademico e da parte degli studiosi del diritto. Si riscontrano così divergenze di vedute talvolta anche notevoli che testimoniano lo "spiazzamento" dei giuristi di fronte alla "nuova creatura".

Oreste Ranalletti, nel suo manuale di Istituzioni di diritto pubblico del 1937, tratta del Governatorato di Roma nel capitolo dedicato alla "Amministrazione autonoma (autarchica)". Egli prima precisava che "le persone di diritto pubbliche [...] sono soggetti di diritto a sé, distinti dallo Stato, per quanto ad esso collegati dal rapporto organico [...]; hanno poteri propri d'imperio, per quanto derivati dallo Stato; hanno scopi propri, costituiti dagli

⁶⁸ Cfr. G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma, 1988, p. 263.

⁶⁹ M. La Torre, *Commento al nuovo testo unico comunale e provinciale e alle norme complementari*, Napoli, 1934, pp. 769 e ss.

interessi collettivi, alla soddisfazione dei quali sono destinate, per quanto tali fini siano fini anche dello Stato; la loro attività e i loro atti non sono attività ed atti dello Stato, ma solo attività ed atti loro propri”⁷⁰, specificando poi che “il potere riconosciuto dalla legge alle persone giuridiche pubbliche di fronte allo Stato (e che costituisce un loro diritto soggettivo di fronte a questo), di amministrare da sé i propri interessi, cioè il potere di ‘autoamministrazione’, si designa col nome di autarchia”⁷¹; ciò posto, Ranelletti definisce il Governatorato quale “corpo morale ed ente pubblico territoriale”⁷²; i membri, il territorio, la potestà di imperio del Governatorato, così come la sua posizione giuridica nello Stato ed i rapporti con questo, sono, a parer suo, gli stessi che per i Comuni, eccezione fatta per l’amministrazione che è affidata a funzionari dello Stato.

Sulla stessa linea di Ranelletti si collocava la ricostruzione di Cino Vitta, che definisce il Governatorato come una persona giuridica con una propria amministrazione che ne regge e ne rappresenta gli interessi; nella sua visione, la circostanza che l’ente autarchico fosse direttamente amministrato da impiegati governativi, “non deve far perdere di vista che trattasi pur sempre di una persona giuridica nettamente distinta dallo Stato, potendosi deputare un impiegato dello Stato ad amministrazione non statale”⁷³. Era di diverso avviso, invece, Zanobini, a parere del quale l’ordinamento della Capitale a seguito dell’entrata in vigore del Governatorato si allontanava dall’ordinamento autarchico generale: “l’amministrazione diretta dello Stato deve in Roma prevalere sull’amministrazione indiretta ed autarchica, di quanto l’interesse nazionale prevale ivi sull’interesse particolare e locale”⁷⁴.

Poche righe dedicavano all’argomento Romano e Feroci nel loro manuale del 1930: “Un particolarissimo ordinamento è stato dato al Comune di Roma, in relazione ai bisogni e alle esigenze politiche eccezionali della Capitale. E’ stato

⁷⁰ O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, 6° ed., Cedam, Padova, 1937.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ C. Vitta, *Diritto amministrativo*, vol. II, parte speciale, Torino, 1935, p. 149 e ss. Il ruolo del Governatore, impiegato governativo preposto ad una amministrazione non statale, viene affiancato dal Vitta a quello del Commissario straordinario: “questo fenomeno, che avviene in via transitoria quando un comune od una provincia siano retti da un commissario straordinario scelto nei ruoli degli impiegati governativi, diventa permanente di fronte all’amministrazione del governatorato di Roma”.

⁷⁴ G. Zanobini, *L’amministrazione locale*, 3° ed., Cedam, Padova, 1936, p. 326.

creato per Roma un ente amministrativo locale, con popolazione territorio e patrimonio propri. Esso è immediatamente sottoposto alla vigilanza del potere centrale (ministero dell'Interno)"⁷⁵.

Eguale scarno, sebbene politicamente molto orientato a favore del regime ("Il Governo fascista volendo far risorgere, con vero spirito d'amore, la capitale del Regno alla antica grandezza romana, alle sue superbe tradizioni morali e storiche e ai fastigi di un tempo, ritenne opportuno [...] darle uno speciale assetto amministrativo"⁷⁶), era il commento di Arturo Rispoli, il quale sottolineava che "le funzioni del Governatore [erano] quelle dei Podestà e quelle della Consulta, uguali a quelle delle Consulte dei Comuni maggiori" e da ciò deduceva che "il Governatore [aveva] una più diretta dipendenza dal Capo del Governo, trattandosi appunto della capitale, di quello che non a[vessero] i Podestà"⁷⁷.

Secondo Francesco D'Alessio, il Governatorato aveva assorbito il Comune di Roma e, essendogli riconosciuta la personalità giuridica, era "un ente autarchico territoriale" al quale doveva attribuirsi la stessa natura giuridica dei Comuni"⁷⁸. Di comune avviso anche Arturo Lentini, che parlava di un "cambiamento di qualifica" per il comune di Roma che però non escludeva che l'ente fosse rimasto un ente autarchico "a somiglianza del comune"⁷⁹.

Più cauta la definizione data da Presutti nel suo manuale del 1934: "Il Governatorato di Roma non è che l'ente locale di discentramento organico con amministrazione, *limitatamente* autarchica, che deve attendere a determinati servizi, obbligatori e facoltativi nell'interesse del gruppo locale di popolazione vivente nella circoscrizione territoriale, cui è stato dato il nome speciale di Governatorato di Roma" (corsivo nostro)⁸⁰. L'avverbio "limitatamente" per definire il tipo di autarchia da riconoscere al Governatorato è lo stesso che usa anche Gatta: "Non vi ha dubbio – scrive per il Nuovo Digesto – che il Governatorato, nella sua essenza, sia un ente locale in quanto, pur essendo retto

⁷⁵ S. Romano- V. Feroci, *Diritto amministrativo*, Mondadori, Milano, 1930, p. 81.

⁷⁶ A. Rispoli, *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1932, p. 102.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ F. D'Alessio, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Utet, Torino, 1932, p. 374.

⁷⁹ A. Lentini, *Diritto amministrativo*, Società editrice libraria, Milano, 1939.

⁸⁰ E. Presutti, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, 3° ed., vol. II, Principato, Messina-Milano, 1934, p. 397.

da un funzionario statale, è regolato dalla legge comunale e provinciale sia pure con profonde deviazioni, specie per quanto riguarda la materia dei controlli, da quei principi che disciplinano l'attività degli enti locali. Parrebbe peraltro opportuno, se una definizione si vuol dare – aggiungeva – mettere in rilievo la limitata autarchia che caratterizza l'istituto e l'ingerenza del Governo centrale per quanto riflette la gestione finanziaria. E pertanto il Governatorato potrebbe definirsi come l'ente locale limitatamente autarchico che attende, nell'interesse del gruppo di popolazione vivente nella circoscrizione territoriale di Roma, ai servizi propri del Comune e ad alcune funzioni proprie dello Stato e della Provincia ed è sottoposto, nella gestione finanziaria, al Governo centrale”⁸¹.

Nel 1930 Umberto Borsi aveva affrontato il problema di definire quali fossero gli enti autarchici territoriali in base al diritto allora vigente. L'interpretazione da lui data merita di essere riportata in modo diffuso poiché offre numerosi e rilevanti spunti di riflessione.

Scriveva Borsi: “Nessun dubbio che i Comuni e le Province siano da indicare per primi fra gli enti autarchici territoriali, ma non debbono essere i soli. Procedendo per gradi, dal più certo al più discutibile, deve aggiungersi subito il Governatorato di Roma. Su ciò non mi sembra che possa sorgere serio dissenso. E' vero che vi sono scrittori che considerano il Governatorato nel trattare del Comune e che anche in qualche atto ufficiale sono apparse frasi che lascerebbero supporre che esistesse ancora il Comune di Roma, ma si tratta, piuttosto che di incompienza, di vizio di sistema, perché dalla speciale legislazione risulta chiaro tanto la cessazione del Comune, quanto *l'indole non municipale del nuovo ente*. A differenza, ad esempio, della capitale francese, il cui ordinamento in altri tempi si era pensato di imitare e che ha un'amministrazione nella quale l'elemento comunale non resta sopraffatto, *Roma ha perduto il carattere di Comune*. L'art. 1 del R. decreto 28 ottobre 1925, n. 1949, dichiarando che il Comune di Roma è eretto in Governatorato, ha determinato una vera e propria trasformazione dell'ente: in tanto si ha il Governatorato in quanto non si ha più il Comune” (corsivo nostro)⁸².

⁸¹ E. Gatta, *Governatorato di Roma*, in *Nuovo digesto italiano*, op. cit., p. 439.

⁸² U. Borsi, *Degli enti autarchici territoriali nell'odierno diritto italiano*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Rannelletti*, Padova, 1930, pp. 433 e ss.

Così impostata la ricostruzione teorica, Borsi senza esitazioni afferma che “il Governatorato è certamente un ente autarchico territoriale”⁸³ e si affretta a motivare tale definizione aggiungendo che “i dubbi circa la sua autarchia, se poterono in un primo momento delinearli con carattere specifico, non potrebbero oggi, dopo l’istituzione dell’ordinamento podestarile e la statizzazione dei segretari comunali, apparire troppo diversi da quelli relativi all’autarchia del Comune, dei quali la dottrina si è felicemente e presto liberata”⁸⁴.

I due passaggi legislativi ricordati da Borsi sono effettivamente essenziali per comprendere il quadro all’interno del quale ci si muoveva all’inizio degli anni Trenta: tanto la legge con la quale il fascismo soppresse il regime democratico nei comuni ed introdusse la figura del Podestà, di diretta nomina governativa, la n. 237 del 4 febbraio 1926 (successiva, dunque, al regio decreto istitutivo del Governatorato), quanto la legge 17 agosto 1928, n. 1953, con la quale i segretari comunali passarono alle dipendenze dello Stato confermarono, infatti, il carattere accentratore del nuovo assetto amministrativo dato dal regime. E proprio a tale proposito Borsi, in una nota alquanto significativa, si preoccupava di spiegare che “bisogna non confondere l’autarchia con l’autogoverno quale è stato inteso in regime democratico: *l’autarchia* - scriveva - *è compatibile anche con una organizzazione di origine statale*” (corsivo nostro)⁸⁵.

I maggiori dubbi circa l’autarchia del Governatorato vennero sollevati, come ricorda lo stesso Borsi, da Romeo Vuoli, studioso che più di altri ha approfondito il tema della natura giuridica del Governatorato ed ha studiato la nuova entità, avanzando anche rilievi critici di non poco momento.

In un elaborato del 1927 nel quale Vuoli analizzava il contenuto del Regio Decreto n. 1949, così si leggeva: “resta [...] a vedere quale sia la condizione giuridica di un istituto che si fonda sugli elementi costitutivi dell’entità amministrativa autarchica, e se nel r.d.l. 28 ottobre 1925 si abbia un ordinamento rispondente alla natura intrinseca di questi elementi ed agli scopi dell’ente stesso”⁸⁶. L’aspetto dirimente per risolvere il dilemma sulla natura giuridica del

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ R. Vuoli, *L’ordinamento amministrativo della città di Roma*, in *Studi dedicati alla memoria di P.P. Zansucchi*, Milano, 1927, p. 13.

Governatorato risiedeva, a suo parere, nel precisare se con la trasformazione del Comune in Governatorato si fosse avuto un nuovo ente, diverso da quello preesistente, ovvero se il provvedimento legislativo del 1925, sostituendo gli organi elettivi con un funzionario di nomina regia, non avesse in realtà stabilito un'amministrazione diretta dello Stato con regole sue proprie. Nell'analisi che Vuoli svolgeva sulle caratteristiche proprie del Governatorato, un elemento in particolare, che non esitava a definire "di portata eccezionale"⁸⁷, riteneva fosse indice di amministrazione diretta dello Stato: la previsione, di cui all'art. 5, sulla base della quale il Governatore avrebbe potuto prendere parte alle sedute del Consiglio dei ministri quando si fossero trattati argomenti di interesse del Governatorato. Questo dato, ancor più della nomina governativa, sembrava al Vuoli indice di una ingerenza del potere centrale nell'amministrazione dell'ente, ingerenza che difficilmente avrebbe potuto giustificarsi nel caso di un ente autarchico in senso stretto: "Non si può disconoscere che con siffatta disposizione il potere centrale ha assunto sull'amministrazione autarchica un diritto di iniziativa che svolge attraverso un proprio funzionario che, pur collocato in una posizione gerarchicamente elevata, resta sempre tale e subordinato all'amministrazione centrale"⁸⁸.

A ciò si aggiungeva un'altra norma che sembrava confermare il carattere di amministrazione diretta ossia la previsione, *ex art. 32*, per cui il bilancio, ancorché proprio del Governatorato, veniva approvato con decreto reale su proposta del ministro dell'Interno, di concerto con quello per le Finanze, sentito il Consiglio dei ministri. La conclusione cui giungeva l'ordinario di amministrativo era che "allo stato attuale della legislazione, deve dirsi che si è in presenza di un ordinamento che, pur avendo conservato tutte le funzioni ed i servizi di competenza del Comune secondo la legislazione vigente (art. 3), ha tuttavia creato un'amministrazione gestita dallo Stato con norme ancora diverse da quelle che regolano le amministrazioni statali"⁸⁹.

Nel corso di tutto il suo scritto Vuoli non risparmiava toni anche abbastanza critici alla nuova istituzione: "Considerato, dunque, nei suoi elementi

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

intrinseci, il Governatorato è un'entità amministrativa locale, con una popolazione, un territorio ed un patrimonio proprio; quindi di mutato non vi sarebbe che il nome e la sostituzione governativa totale, attuata con funzionario statale munito di attribuzioni più ampie e permanenti. Invariati sono rimasti gli scopi della personalità giuridica ed i mezzi per conseguirli. Senonchè *l'entità amministrativa è stata spogliata dei poteri di auto amministrazione* ed è stata sottoposta ad un regime che, modificandone il carattere, produce una divergenza tra le proprie attribuzioni e funzioni ed il potere governativo. E questo è il punto più rilevante della questione; perché, se un ente di diritto pubblico, dotato di elementi rispondenti agli scopi per i quali lo Stato gli riconosce, con la personalità, particolari funzioni, è anche munito di un potere di imperio sulla popolazione a lui sottoposta, *l'autarchia dell'ente importa il riconoscimento della sua capacità di amministrare i beni, ad esercitare il potere amministrativo, e a conseguire gli scopi. Ma se questa capacità di auto amministrarsi viene tolta, è evidente che l'ente perde con la propria autarchia le proprie caratteristiche; onde la sua personalità giuridica di tanto viene ridotta di quanto è stata ridotta la somma delle sue capacità. Questo risultato si effettua nel Governatorato il quale, pur avendo conservate tutte le funzioni ed i servizi di competenza del Comune, ha però un potere di auto amministrazione notevolmente delimitato; per cui la sua autarchia, non del tutto annullata, è stata di tanto ridotta di quanto si è estesa su di essa l'ingerenza statale"* (corsivo nostro)⁹⁰.

A rincarare la dose, Vuoli aggiungeva poi che “quello che particolarmente manca al Governatorato è il diritto di iniziativa che si sostanzia nel potere di autoamministrarsi che, in definitiva, è il segno più appariscente della entità autarchica territoriale”⁹¹. Non vi erano dunque dubbi, a parer suo, sul fatto che “il concetto di autoamministrazione non è compatibile con quello di gestione statale la quale, per sé stessa, implica l'esercizio di un potere diverso da quello che ha il comune in virtù della volontà di cui è dotato”⁹²; dal che si doveva necessariamente dedurre che, data la costituzione del Governatorato come ente di diritto pubblico amministrato dallo Stato, veniva a mancare quell'autonomia dei

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Ibidem.

poteri che il legislatore dichiarava invece di voler conservare: “ben si comprende allora come siffatto intervento riduca all’estremo limite il carattere dell’ente essendogli negata la capacità di amministrare da sé i propri interessi”⁹³.

Ciò posto, l’analisi del Vuoli passa a definire il rapporto tra il nuovo ente e lo Stato, partendo dalla constatazione che “lo Stato non soltanto controlla, ma partecipa all’amministrazione del Governatorato; e non solo impedisce che questa venga meno ai propri obblighi, ma coopera alla sua attività con iniziative, con un’azione integratrice, con direttive generali”⁹⁴. L’effetto di questa sovrapposizione del potere centrale su quello locale era, a suo dire, quello di porre l’ente amministrativo Governatorato in “una condizione inferiore a quella di qualsiasi altro Comune, le cui capacità di auto amministrarsi, hanno una maggiore estensione”⁹⁵.

Vuoli era dunque dell’avviso che la differenza tra l’ente Governatorato e gli altri enti territoriali non fosse tanto nel fatto che a capo del Governatorato vi fosse un alto funzionario dello Stato, ma che rilevasse piuttosto la totale assenza di controlli, tanto di legittimità che di merito, all’operato di tale funzionario: “questa efficacia giuridica deriva non dalla posizione gerarchica di cui è investito il governatore, né dalle prerogative di cui è insignito, sibbene dal carattere impresso all’istituto, nel quale il legislatore ha unito gli elementi del Comune con quelli di un’organizzazione dotata di mezzi e poteri statali che ha preposto alla entità amministrativa preesistente”⁹⁶. Per tale ragione non vi era alcun margine per considerare il Governatorato alla stregua di un qualsiasi podestà, le cui deliberazioni erano comunque sottoposte al controllo del prefetto o della Giunta provinciale amministrativa.

Il giudizio complessivo non sembra lasciare margini: “Più che un’interferenza di compiti si ha, in sostanza, una sostituzione completa di un’attività superiore che accentra nella sua sfera la capacità auto amministrativa dell’ente locale”⁹⁷. Neppure i “correttivi” – così li definiva Vuoli – che il legislatore aveva previsto nel testo del 1925, ossia il “Magistrato di Roma” e la

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

“Consulta di Roma”, potevano considerarsi come fattori positivi, in quanto in nessun modo i due istituti potevano essere assimilati alla Giunta ed al Consiglio comunale; mancando loro il requisito essenziale del potere di limitare o vincolare le funzioni del Governatore essi erano destinati ad essere “un congegno di scarsa utilità pratica”⁹⁸. Anche perché – faceva osservare Vuoli – anche questi organi consultivi, che non riuscivano neppure a realizzare la finalità della rappresentanza degli interessi di classe, scontavano la stessa dipendenza gerarchica dal potere centrale che li nominava.

A tutte queste considerazioni, si aggiungeva naturalmente l’aggravante per cui la diretta gestione statale si esplicava anche nella fase più saliente dell’attività autarchica e, cioè, nel momento dell’approvazione del bilancio: “la norma dell’art. 32 contiene l’esplicazione più appariscente della gestione dello Stato che non si limita al controllo dei contributi per l’esercizio del Governatorato, ma porta il suo sindacato ispettivo su tutta la sua attività patrimoniale, la quale rimane in tal modo sottoposta ad un controllo e ad un sindacato ben diverso da quello che si esercita sugli enti locali e per i ricorsi degli interessati”⁹⁹.

Il Regio Decreto del 1925 presentava dunque “anomalie ed incongruenze”¹⁰⁰ che Vuoli auspicava potessero essere corrette con opportune modifiche.

Le modifiche – come illustrato in precedenza – furono apportate con gli interventi normativi del 1926 e del 1928 nei termini già descritti (soppressione del Rettorato, riduzione dei membri della Consulta da 80 a 12 non più designati dalle associazioni professionali, vice-governatore unico, riduzione delle materie per le quali è necessario il parere della Consulta).

Vuoli tornò, com’era naturale, sull’argomento con uno scritto del 1930 nel quale, tuttavia, i toni altamente critici che aveva usato nel primo commento sono molto scemati. Il testo, anzi, sembra in qualche modo smentire tutta l’impostazione che il giurista aveva dato alla problematica solo tre anni prima, sostenendo la tesi per cui il Governatorato potesse in realtà rientrare a pieno titolo nella categoria degli enti locali: “è necessario avvertire – scriveva infatti – che il

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Ibidem.

semplice conferimento dei poteri e delle attribuzioni amministrative al Governatore, come pure il sistema di composizione della Consulta, non possono ritenersi criteri sufficienti per determinare il carattere di amministrazione diretta”¹⁰¹. E giungeva a dire che “l’esplicita disposizione, che dà al Governo i poteri conferiti dalle leggi vigenti al sindaco, alla giunta, ed al consiglio, conserva nel Governatorato l’essenza dell’amministrazione autarchica territoriale”¹⁰². Evidentemente un cambio di rotta totale, a motivare il quale si può chiamare in causa un sempre possibile mutamento di opinione e di impostazione. Ma il sospetto che la libertà di espressione e di toni critici che Vuoli aveva potuto avere ancora nel 1927 non gli fosse più consentita nel 1930 resta in chi legge quelle pagine così troppo marcatamente diverse.

5. I Governatori

Al di là delle riflessioni giuridiche e teoriche sulla natura del Governatorato, quel che effettivamente accadde nei circa venti anni di vita dell’ente fu un pressoché totale appiattimento di coloro che si trovarono a ricoprire la carica di vertice ai voleri del potere centrale. Nella sostanza infatti, la concentrazione di potere quasi esclusivamente nelle mani del Governatore ed il legame strettissimo, di emanazione diretta, di questo con il ministero dell’Interno, e quindi con il Duce, fecero sì che nessuna delle personalità chiamate a ricoprire quel ruolo riuscisse ad esprimere una qualche forma di autonomia politica nella gestione della città, apparendo semplicemente come uno “strumento servile”¹⁰³ nelle mani di Mussolini¹⁰⁴.

Peraltro un’ interessante osservazione può essere fatta in merito all’ estrazione sociale di quanti furono chiamati a ricoprire la carica di Governatore. Tranne Filippo Cremonesi, che era già stato sindaco di Roma nel 1922-23, commissario straordinario nel 1923-25 e che fu il primo Governatore dall’ottobre 1925 al dicembre 1926, e Giuseppe Bottai (che ricoprì la carica tra il

¹⁰¹ R. Vuoli, *Il Governatorato di Roma e le sue recenti riforme*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, Padova, 1930, p. 12.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Così li definisce G. Bonetta in *Dal regime fascista alla Repubblica*, in G. Talamo e G. Bonetta (a cura di), *Roma nel Novecento*, op. cit., p. 222.

¹⁰⁴ Per una ricostruzione approfondita e documentata delle vicende del Governatorato si veda P. Salvatori, *Il Governatorato di Roma. L’amministrazione della Capitale durante il fascismo*, op. cit.

gennaio 1935 ed il novembre 1936), tutti gli altri Governatori furono rappresentanti della vecchia classe nobiliare della città. Si susseguirono, infatti, il principe Ludovico Spada Varalli Potenziani (dal dicembre 1926 al settembre 1928), il principe Francesco Boncompagni Ludovisi (dal settembre 1928 al 25 gennaio 1935), il principe Pietro Colonna di Paliano (dal novembre 1936 e l'agosto 1939), il principe Giangiacomo Borghese (dal settembre 1939 all'agosto 1943). Come osservato da Bonetta, "la scelta dei Governatori, dunque, non fu certo casuale o ispirata alle loro improbabili competenze amministrative oppure ancora alla loro potenziale e sicura ossequiosità alle direttive mussoliniane. Bensì essa fu dettata dalla convergenza politica che si realizzò a Roma tra i più rappresentativi gruppi conservatori ed il fascismo e fu emblematica quindi della naturale capacità della reazione fascista di innestarsi nel vecchio troncone della reazione agraria e clericale"¹⁰⁵.

Resta il fatto che, pur avendo "pagato" un prezzo politico per assicurarsi il fondamentale appoggio dei gruppi conservatori romani, Mussolini riuscì comunque a rendere il Governatorato ben funzionalizzato e soprattutto, completamente asservito al regime, come stanno a dimostrare le citazioni riportate da Bonetti sull'operato dei Governatori: "Il Governatore fu sempre un 'esecutore sollecito e perfetto degli ordini di Mussolini', scrisse 'Il Messaggero' di Piero Colonna, penultimo Governatore, all'indomani della sua morte. Il Potenziani, secondo Governatore di Roma, nel lasciare il suo incarico nel settembre del 1928 e illustrando l'opera di tutti gli impiegati dell'amministrazione capitolina, ebbe a dire: 'abbiamo cercato di essere soprattutto degni interpreti del pensiero del Duce per quanto riguarda lo sviluppo e il rinato splendore di questa grande metropoli'. E Boncompagni Ludovisi, suo successore, nell'assumere l'incarico annunciò che si sarebbe adoperato in tutti i modi con sommo senso del dovere fascista per 'fare della nostra Roma la grande Metropoli che è nei desideri del Duce'. Tale compito, dirà ancora il Boncompagni Ludovisi alcuni anni dopo, nel 1930, 'non mi è apparso né ingrato, né eccessivamente grave, anzitutto e soprattutto per la guida geniale che il Duce, con il suo amore per Roma, ha dato e dà diuturnamente al Governatore'. Ed ancora, lo stesso Governatore, dopo essere stato invitato da Mussolini nel gennaio del 1935 a lasciare il proprio incarico, ebbe a ribadire

¹⁰⁵ G. Bonetta, *Dal regime fascista alla Repubblica*, op. cit., p. 224.

privatamente al duce: ‘Quello che ho portato a compimento in sei anni di Amministrazione dell’Urbe è stato possibile perché ho avuto costantemente la guida illuminata e affettuosa dell’E.V. Resterà sempre ragione di profondo orgoglio aver avuto l’onore di lavorare in questo periodo agli ordini diretti di V.E., e di essere stato un fedele strumento nella grande opera di ricostruzione di Roma che l’E.V. sta realizzando’ »¹⁰⁶.

6. Roma e il territorio circostante: l’assetto delle province del Lazio

A questo punto della trattazione sembra opportuno aprire una parentesi sull’assetto che nel corso degli anni è stato dato al territorio di quella che poi sarebbe divenuta la regione Lazio.

Non si può comprendere fino in fondo, infatti, la necessità e la *ratio* di un *ius particolare* per Roma se non si legge tale esigenza anche alla luce dell’assetto del territorio che, per motivi geografici, amministrativi, sociali od economici, gravita intorno alla Capitale.

In altri termini, la storia della città di Roma e del suo *status* speciale di Capitale porta con sé anche la storia della regione alla quale la Capitale appartiene e la storia istituzionale dei rapporti che si sono via via instaurati tra gli enti protagonisti di questo assetto.

Se “Roma è stata sempre una città capitale”¹⁰⁷, il Lazio, al contrario, è una delle regioni più marcatamente artificiali delle penisola, nata da un processo di regionalizzazione¹⁰⁸ piuttosto che da un’effettiva omogeneità storico-culturale, tanto che in dottrina si è parlato di volta in volta di “regione inesistente”, “regione indefinibile”, “regione residuale”, “regione frammentaria”, “regione introvabile”. Il Lazio, privo di una propria identità specifica, avrebbe in sostanza da sempre scontato il suo “peccato originale”¹⁰⁹: quell’ingombrante presenza di Roma, che nel corso del tempo avrebbe ignorato, dominato o saccheggiato il territorio

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ V. Vidotto, *Roma contemporanea*, Roma, 2001, p. 4

¹⁰⁸ Sul concetto di regionalizzazione, cui tutti gli studi sulla storia del Lazio fanno riferimento, si rinvia a L. Gambi, *Le regioni italiane come problema storico*, in *Orientamenti di una regione attraverso i secoli: scambi rapporti, influssi storici nelle strutture dell’Umbria (Atti del X Convegno di studi umbri, Gubbio, 23-26 maggio 1976)*, Perugia 1978, pp. 9-33.

¹⁰⁹ La definizione è in L. Musci, *Il Lazio contemporaneo: regione definita, regione indefinibile*, in *Atlante storico-politico del Lazio*, Roma, 1996, p. 127.

circostante, impedendogli di diventare un insieme organico con un'autonoma personalità.

Per tentare di descrivere in modo efficace il rapporto tra Roma ed il territorio che la circonda, sia esso limitato alla sua stessa provincia o allargato ai confini regionali, numerose sono state le definizioni date nel corso degli anni nei più significativi studi sull'argomento: si è parlato di un "Lazio eterno servitore di un'unica città, gravitante su di un solo nucleo urbano dotato di identità e potere"¹¹⁰, di una storia "a mezza via fra quella di un capoluogo eccessivo e quella di un capoluogo inesistente"¹¹¹, si è definito il Lazio come "una regione troppo piccola per Roma"¹¹² e di una Capitale "buco nero" in cui tutta "la regione precipita senza trarne a sua volta beneficio e restandone, anzi, desertificata", di una città "ingombrantissima e insufficiente"¹¹³ allo stesso tempo.

In tutte queste definizioni un dato emerge come imprescindibile: quello della inevitabile "ingombrante ingerenza della grande Roma"¹¹⁴ su tutto il suo retroterra e del conseguente rapporto di legame/separazione e presenza/assenza che rappresenta da sempre la cifra identificativa delle dinamiche tra la Capitale e la sua regione.

D'altra parte, che la dominanza di Roma fosse soverchiante sul resto del territorio fu evidente fin dal 1870 quando, con le modalità che sono state descritte, si procedette all'annessione al Regno d'Italia della zona rimasta nelle mani del Papato istituendo un'unica provincia di Roma. E venne confermato a più di cento anni di distanza, nel 1984, quando una legge regionale stabilì, dopo 14 anni di tentennamenti ed incertezze, che lo stemma della Regione Lazio sarebbe stato formato dal mero accostamento dei cinque stemmi delle province "sistemati – come riportava la relazione del Presidente del Consiglio regionale Girolamo Mechelli, firmatario della proposta - come fossero i raggi di una ruota in

¹¹⁰ Cfr. A. Caracciolo, *La regione storica e reale*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. Il Lazio*, Torino, 1991, p. 30.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Cfr. L. Musci, *Il Lazio contemporaneo: regione definita, regione indefinibile*, op. cit., p. 128.

¹¹³ Cfr. L. Piccioni, *Capitale e regione*, in M. De Nicolò (a cura di), *Il Lazio contemporaneo. Politica, economia e società nel dibattito storiografico e nella ricerca storica*, Milano, 2008, p. 275.

¹¹⁴ Cfr. A. Caracciolo, *La regione storica e reale*, op. cit., p. 17.

movimento, della quale il centro è lo stemma della provincia di Roma, capitale d'Italia”¹¹⁵.

Ferma restando, dunque, la schiacciante predominanza della città di Roma sul resto del territorio laziale (documentata ampiamente anche dagli andamenti demografici che hanno riguardato la regione a partire dal 1870¹¹⁶), sarebbe tuttavia riduttivo appiattare la storia delle province del Lazio sulla storia del suo capoluogo, anche perché – come spesso accade – anche per il territorio laziale si possono ricostruire per ciascuna provincia dinamiche proprie che talvolta travalicano gli stessi confini regionali.

Il quadro che si presenta è dunque tratteggiato secondo due linee che si intersecano continuamente: da una parte vi è una capitale con una connotazione senza dubbio sovraregionale (in quanto attira, per una serie di servizi e di funzioni, anche aree appartenenti ad altre regioni), la quale ha esercitato un'indubbia forza centripeta nel territorio a lei circostante; dall'altra parte c'è una regione o, più correttamente, ci sono delle province che mostrano, sicuramente a partire dagli anni Settanta del Novecento ma per certi versi anche prima, una qualche vivacità ed autonomia, rispondenti a dinamiche centrifughe: basti pensare alle più recenti scelte insediative della popolazione che privilegia la periferia alla città, ovvero ad alcuni fenomeni economici quali la vitalità della zona di Velletri e dei Castelli romani, ovvero ancora a talune scelte politico-istituzionali come quella del comune di Fiumicino di staccarsi dal comune di Roma.

Su queste due linee si è inserito, nel corso dei decenni, il fattore delle scelte più propriamente politiche che hanno portato dapprima ad opzioni di tipo marcatamente centralista, poi a soluzioni che hanno voluto rivendicare piuttosto l'importanza delle zone rurali e periferiche.

La complessità del quadro che emerge da questa analisi conferma un dato rilevante, pur nella sua apparente ovvietà, e persistente nel tempo: anche un “banale” ritaglio territoriale nasconde in realtà un processo macchinoso che coinvolge molteplici aspetti, istituzionali, economici, geografici, sociali ed anche

¹¹⁵ La relazione è citata in L. Musci, *Il Lazio contemporaneo: regione definita, regione indefinibile*, op. cit., p. 129.

¹¹⁶ Dati abbastanza dettagliati sull'andamento demografico e sui movimenti di popolazione della città di Roma e, più in generale, della regione Lazio si trovano, tra gli altri, in L. Piccioni, *Roma e il suo territorio*, in V. Vidotto (a cura di), *Roma capitale*, Roma, 2002, pp. 173-202.

ideologici. Ciò spiega perché, allora come ora, la decisione sull'assetto e sulla delimitazione territoriale da assegnare a Roma implicava (ed implica) questioni nient'affatto scontate.

6.1. Dalla provincia unica di Roma alle nuove province fasciste

Come già illustrato, in seguito alla breccia di Porta Pia anche gli ultimi territori dell'ex Stato pontificio passarono al Regno d'Italia. Si trattava, in buona sostanza, di quella parte di Italia centrale che coincide grosso modo con l'attuale Lazio, con l'eccezione della Sabina, appartenente alla provincia di Perugia, e dei circondari di Gaeta e di Sora facenti parte della provincia di Terra del Lavoro (Caserta), zone che erano entrate a far parte del Regno già dal 1860.

Nel capitolo precedente si è già dato conto della decisione che allora fu adottata di istituire su tutto il territorio un'unica provincia di Roma: quali fossero le motivazioni di una tale scelta già si è detto, così come già si è fatto cenno alla circostanza per cui, contrariamente a quanto ci si sarebbe potuto aspettare, l'abolizione delle altre province non suscitò particolari manifestazioni di protesta tra le popolazioni né accesi dibattiti politici. Con molta probabilità, il fascino esercitato da Roma e la speranza di poter trarre dal prestigio attribuito alla Capitale dei vantaggi anche a livello periferico ebbero un ruolo non irrilevante nella mancata rivendicazione di autonomia da parte delle ex province pontificie.

Nella realtà, tuttavia, i fatti raccontano una dinamica molto diversa da quella che ci si attendeva o che si auspicava.

Roma infatti, tra il 1871 ed il 1901 crebbe del 75% in termini di popolazione, mentre il resto dei comuni della sua provincia crebbe solo del 35%¹¹⁷, a ciò corrispondendo anche una distribuzione assolutamente sperequata delle risorse tra la Capitale ed il suo territorio. Nel successivo ventennio la tendenza non mutò ed anzi si acui, tanto che nel 1921 la popolazione del comune di Roma ammontava quasi al totale degli abitanti del resto del territorio provinciale. Si andava, in altre parole, sempre più delineando quella asimmetria

¹¹⁷ Le cifre sono riportate in M. De Nicolò, *Ottocento pontificio, Ottocento francese, Ottocento liberale*, in M. De Nicolò (a cura di), *Il Lazio contemporaneo. Politica, economia e società nel dibattito storiografico e nella ricerca storica*, Milano, 2008, p.112.

efficacemente descritta come “una testa che si faceva sempre più grossa su un corpo che aveva cessato di crescere”¹¹⁸.

La percezione di quanto stava avvenendo non doveva essere però troppo chiara dal momento che per i 50 anni successivi all’unificazione, nessuno sollevò seriamente il problema di dare un assetto diverso al territorio del Lazio e praticamente assenti, o comunque irrilevanti, furono le variazioni municipali¹¹⁹.

L’esigenza di rivedere lo squilibrio ormai evidente tra la capitale ed il suo retroterra si fece pressante proprio con l’avvento del regime fascista.

Anche in questo caso - come si era già verificato per la scelta della provincia unica - ad intervenire furono, prima ancora che motivazioni oggettive di ordine economico, motivazioni di tipo ideologico e politico.

Nella retorica del regime due filoni fondamentali portavano necessariamente a ridisegnare la mappa politico-amministrativa del Lazio: da una parte vi era il mito di Roma, la sua esaltazione e la funzione simbolica che Mussolini attribuiva alla città e della quale già si è trattato; dall’altra vi era la retorica della ruralizzazione e l’esaltazione della vita in provincia, altro tema caro al duce.

Il primo intervento rilevante che il fascismo fece sui territori del Lazio è datato 4 marzo 1923 ed è un regio decreto con il quale il circondario di Rieti, per “ragioni storiche, affinità etniche, condizioni tipografiche e necessità di traffici”¹²⁰, veniva staccato dalla provincia di Perugia ed aggregato a quella di Roma. Il provvedimento rispondeva ad un’esigenza che da tempo veniva sollevata nella Sabina, insofferente all’idea di essere governata da Perugia.

Tre anni dopo, un altro intervento, il r.d. 21 ottobre 1926 n. 1890, aboliva 95 circondari su tutto il territorio della penisola, compreso quello di Velletri, ritenuto troppo vicino a Roma e talmente legato agli interessi della città da rendere opportuno che il controllo sui comuni che ne facevano parte spettasse proprio alla capitale.

¹¹⁸ A. Caracciolo, *La regione storica e reale*, op. cit., p. 15.

¹¹⁹ Sul punto si veda ampiamente F. Gallucio, *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma, 1998.

¹²⁰ Così la relazione al r.d. 4 marzo 1923, n. 545, riportata in P. Salvo, *Vicende territoriali del Lazio*, op. cit. p. 43.

Frattanto, era giunta a maturazione la discussione sull'assetto speciale da dare al Comune di Roma che si era conclusa con l'istituzione, a decorrere dal 1 gennaio 1926, del Governatorato dell'Urbe¹²¹.

Il dibattito sull'approvazione di uno *status* speciale per Roma – che si inseriva in un più generale quadro di riordino delle amministrazioni locali¹²² - ebbe senza dubbio l'effetto di accelerare le modifiche territoriali sul resto della regione. Con la creazione di un regime separato per Roma si poneva, infatti, la necessità di stabilire entro quali confini tale regime separato avrebbe operato e di conseguenza che assetto dare al restante territorio¹²³.

Proprio a partire da quegli anni, peraltro, si cominciò a discutere dell'opportunità di programmare lo sviluppo della capitale in rapporto al suo territorio ed infatti nel periodo tra le due guerre vennero elaborati diversi progetti e piani regolatori. Il filo conduttore che accumulava questi documenti rimaneva la centralità assegnata a Roma, con il resto del territorio (individuato di volta in volta nella regione, nella provincia o solo in alcuni comuni) ridotto a mero corollario della capitale¹²⁴.

Anche il progetto di legge sul Governatorato che venne approvato nel 1925 affrontava la problematica del territorio circostante la capitale. All'art. 2,

¹²¹ Vedi *supra*.

¹²² Nella relazione al ddl di conversione del regio decreto sul Governatorato, si legge tra l'altro: "Nella riforma legislativa fascista delle amministrazioni locali, sostanzialmente considerate in funzione e in subordine dello Stato, il Governatorato di Roma, pur con le sue peculiari particolarità, è al centro del sistema" (Camera dei deputati, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione della Commissione ai ddl n. 660)

¹²³ Si inserivano in quest'ottica gli interventi di Giocondo Pasquinangeli, avvocato ed ex capo di gabinetto del Ministero di grazia e giustizia, che proponeva l'istituzione di un comune di Roma autonomo con competenze anche di ambito provinciale e la contestuale creazione delle province di Tuscia, Sabina e Lazio e gli editoriali del giornalista Guglielmo Quadrotta, direttore della rivista "La Ciociaria", che proponeva di non privare Roma della sua provincia e di creare solamente quella di Viterbo (comprendente la Sabina) e quella di Frosinone (con il circondario di Sora). Entrambe le posizioni sono riportate in L. Musci, *Il Lazio contemporaneo: regione definite, regione indefinibile*, op. cit., p. 140 e in T. Baris, *Il Lazio contemporaneo tra fascismo e guerra: le trasformazioni del ceto politico locale negli anni del regime*, in M. De Nicolò (a cura di), *Il Lazio contemporaneo. Politica, economia e società nel dibattito storiografico e nella ricerca storica*, Milano, 2008, pp. 115-131, che ricostruisce ampiamente anche le posizioni sull'argomento assunte dalla rivista "Rassegna del Lazio e dell'Umbria".

¹²⁴ Si veda, ad esempio, V. Testa, *Necessità e scopi di un piano regolatore intercomunale nella zona di influenza della capitale*, in Istituto di studi romani, *Il piano regolatore provinciale di Roma*, Roma, 1935, pp. 17-32. Di questo tema si è ampiamente occupata Lidia Piccioni, in particolare nel volume *I Castelli romani. Identità e rapporto con Roma dal 1870 a oggi*, Roma, 1993 e nei saggi *Roma e "dintorni" o area metropolitana? Dall'unità agli anni Trenta*, in *Roma moderna e contemporanea*, 1-2, 1999, pp. 255-280, *Roma e il suo territorio*, op. cit., e *"confini" di Roma contemporanea*, in *Storia Urbana*, 102, 2003, pp. 95-111.

infatti, si prevedeva che la circoscrizione di competenza fosse il territorio del comune di Roma (che continuava a far parte della provincia di Roma), ma 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 Km. Tale disposizione - nella quale si è voluto leggere un primo tentativo di gestione della cosiddetta area metropolitana¹²⁵ - non venne mai tradotta in pratica soprattutto a causa delle resistenze dei comuni limitrofi, alcuni dei quali (i più grandi e vitali, come Velletri) non avevano interesse ad essere inglobati, ed altri che viceversa non volevano rimanere esclusi¹²⁶.

La soluzione delle vicende territoriali del Lazio si ebbe nella seduta del Consiglio dei ministri del 6 dicembre 1926 quando, nell'ambito di un generale riordino delle province italiane¹²⁷, venne deliberata la costituzione di 17 nuove province e la soppressione della provincia di Terra del Lavoro (Caserta).

Il conseguente r.d. 2 gennaio 1927, n. 1 elevò quindi a capoluoghi di provincia Rieti, Viterbo e Frosinone.

La provincia di Rieti risultava costituita da 56 comuni facenti già parte del suo circondario a cui si aggiunsero 17 comuni del soppresso circondario di Avezzano e di Cittaducale (facenti capo alla provincia dell'Aquila).

La provincia di Viterbo, oltre ai comuni già appartenenti al circondario, acquisì nel 1928 anche i comuni di Montalto di Castro e Tarquinia, prima appartenenti al circondario di Civitavecchia che lo stesso decreto del 1927 sopprimeva; in tal modo Civitavecchia veniva scorporata da Viterbo, passando alla provincia di Roma che si assicurava così un porto anche nel tratto litoraneo a nord.

¹²⁵ Cfr. L. Musci, *Il Lazio contemporaneo: regione definita, regione indefinibile*, op. cit., p. 140. In relazione all'esistenza di un'area metropolitana per la zona di Roma, è d'obbligo il rinvio a A. Aquarone, *Grandi città ed aree metropolitane in Italia*, Bologna, 1961 nel quale l'a., descrivendo lo sviluppo delle principali città italiane, definisce Roma come "un esempio del tutto atipico di metropoli senza area metropolitana".

¹²⁶ Non sarà necessario sottolineare come anche oggi il problema dell'istituzione della eventuale città metropolitana di Roma sia rappresentato principalmente dalla scelta dei comuni da inserire o tenere esclusi dal nuovo ente.

¹²⁷ Sul tema del rapporto tra Fascismo e ente provinciale si veda, tra gli altri, E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in S. Fontana (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, 1973 e P. Aimò, *Le Province nel regime fascista*, in *Amministrare*, n. 1 supplemento 2007, pp. 59-74; si consenta inoltre il rinvio a F. Fabrizzi, *La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea Costituente*, in *federalismi.it* n. 12/2008.

La provincia di Frosinone risultava formata dai 34 comuni appartenenti già al circondario ai quali si aggiunsero 41 comuni dell'ex circondario di Sora e 11 comuni dell'ex circondario di Gaeta, che facevano parte della soppressa provincia di Terra del Lavoro. In questo caso, la scelta del capoluogo non fu completamente pacifica poiché abbastanza sostenute furono le proteste da parte di Sora e soprattutto di Cassino, nella quale si creò un comitato per la creazione di una provincia autonoma¹²⁸.

La Provincia di Roma, in conseguenza degli spostamenti effettuati, aveva perso buona parte dei territori orientali (la Sabina ed il Reatino) ed aveva subito un ridimensionamento di quelli settentrionali¹²⁹, ma si espandeva notevolmente verso sud, grazie all'acquisizione del territorio di Velletri prima e dei comuni dell'ex circondario di Gaeta poi.

Tali significative variazioni territoriali, dalle quali scaturirà un assetto della regione Lazio che rimarrà sostanzialmente invariato (fatta eccezione per la creazione della provincia di Littoria-Latina), rientravano in un piano di riequilibrio tra centro e periferia ben chiaro e rispondevano ad esigenze politiche altrettanto evidenti.

Nelle intenzioni di Mussolini, la costruzione di nuove province intorno a Roma doveva infatti servire per frenare l'affluenza verso la capitale ed allo stesso tempo per dare impulso “ad una stagnante vita locale immettendovi le strutture politiche e burocratiche dello Stato e del Partito”¹³⁰. Lo scopo era quello di sottolineare il ruolo di Roma, ma al contempo rendere ‘appetibile’ la realtà provinciale. Come il duce stesso dichiarò il 26 maggio 1927 nel famoso ‘discorso dell’Ascensione’ alla Camera dei deputati, la creazione delle nuove province era infatti stata pensata “per meglio ripartire la popolazione perché questi centri provinciali, abbandonati a se stessi, producevano un’umanità che finiva per annoiarsi, e correva verso le grandi città, dove ci sono tutte quelle cose piacevoli e stupide che incantano coloro che appaiono nuovi alla vita”.

¹²⁸ A titolo di cronaca, ancora nella XIV e XV legislatura sono state presentate, nei due rami del parlamento, rispettivamente 2 e 1 proposta di legge per l'istituzione della provincia di Cassino-Formia- Sora.

¹²⁹ Dovuto al passaggio a Viterbo dei comuni di Monte Romano, Montalto di Castro, Tarquinia, Monterosi, Oriolo Romano, Nepi.

¹³⁰ Cfr. L. Musci, *Il Lazio contemporaneo: regione definite, regione indefinibile*, op. cit., p. 129.

Nello specifico, la creazione di province attorno a quella della Capitale doveva servire ad alleggerire la stessa provincia di Roma, creando degli altri poli di attrazione.

Sebbene l'istituzione dei nuovi enti rispondesse comunque ad una logica di tipo centralista, tuttavia essa dava anche risposta ad istanze che già da qualche tempo serpeggiavano tra le élites locali. Quest'ultime, infatti, da un lato avevano interesse alla creazione di nuove cariche politiche ed amministrative e dall'altro si richiamavano ad un filone di pubblicistica abbastanza fiorente tendente ad esaltare la specificità delle "regioni storiche" come la Sabina, la Tuscia o la Ciociaria¹³¹. Nel discorso dell'Ascensione Mussolini aveva chiaramente affermato che "la creazione di queste province [era] stata fatta senza pressioni degli interessati", ma, pur tenendo in considerazione il ridotto potere contrattuale delle realtà locali, è stato giustamente sottolineato come il riordinamento amministrativo del Lazio fu in qualche modo frutto di una discussione che, seppur disorganicamente, coinvolse comunque politici, burocrati, geografi ed intellettuali locali dell'epoca¹³².

L'ultimo grande intervento che il fascismo apportò sul territorio della regione Lazio fu, come noto, la costituzione di una quinta provincia, quella che prese il nome di Littoria prima e di Latina poi.

Se già nella creazione delle tre province di Rieti, Frosinone e Viterbo l'aspetto politico aveva avuto un peso determinante, ancora maggiore fu l'impronta propagandistica ed ideologica che assunse la nascita dell'ultima provincia del Lazio.

L'area paludosa dell'agro pontino, ovvero la zona compresa tra il Tevere ed il Garigliano, cominciò ad essere oggetto di attenzione da parte del regime fin dal 1924. L'intervento massiccio cominciò nel 1932 quando, nella parte centrale delle paludi, sorsero le prime costruzioni ad opera del Consorzio di bonifica amministrato dall'Opera Nazionale Combattenti. Questo primo nucleo insediativo

¹³¹ Sulla vivacità delle élites locali, sulla pubblicistica in tema di antiche "regioni storiche" laziali e sul proliferare di riviste, quali ad esempio "La Nuova provincia" di Viterbo nata nel 1923, "Terra Sabina" sempre del 1923 e "La Ciociaria" del 1924, si veda Tommaso Baris, *Il Lazio contemporaneo tra fascismo e guerra: le trasformazioni del ceto politico locale negli anni del regime*, op. cit., e L. Musci, *Il Lazio contemporaneo: regione definite, regione indefinibile*, op. cit., p. 131 e ss.

¹³² Cfr., L. Musci, *Il Lazio contemporaneo: regione definite, regione indefinibile*, op. cit., p. 132.

fu eretto a comune, con regio decreto del 22 settembre 1932, col nome di Littoria; ad esso si aggiunsero in breve altri centri abitativi, man mano che si procedeva con le bonifiche e con l'arrivo dei coloni¹³³.

Veniva in tal modo creato dal nulla un sistema urbano che doveva, nelle intenzioni di Mussolini, svolgere il ruolo di supporto alle campagne bonificate; la propaganda fascista aveva infatti esaltato il significato simbolico dell'imponente operazione di bonifica, proclamata come Opera Somma ed elogiata come momento fondamentale dell'efficienza fascista, rimarcandone anche il valore 'educativo': le case-aziende coloniche che lì si sarebbero create avrebbero infatti dovuto rappresentare la cellula base di una nuova società ordinata, gerarchizzata ed obbediente¹³⁴.

Se, però, in principio lo scopo era quello di creare dei centri per i coloni inviati nelle zone paludose che esaltassero la vita rurale nelle campagne bonificate - una funzione dunque che si poteva configurare come "antiurbana"¹³⁵ - in verità nei nuovi agglomerati emersero subito caratteristiche tipiche delle realtà urbane, svincolate dalla semplice funzione di servizio al territorio colonizzato. Lo stesso regime fascista dovette prendere atto di questa tendenza e il 4 ottobre 1934 il comune di Littoria, ancora praticamente in costruzione, venne elevato al rango di capoluogo di provincia.

L'ultima provincia del Lazio risultava composta da 26 comuni precedentemente appartenenti alla provincia di Roma e dalle due isole di Ponza e Ventotene, precedentemente appartenenti alla provincia di Napoli. Ad essi si aggiunsero i comuni di Sabaudia, sorta nel 1933, Pontinia nel 1935, Aprilia nel 1936 e Pomezia nel 1938, tutti di creazione fascista.

Alla fine degli anni Trenta, dunque, la geografia amministrativa della regione Lazio era praticamente quella attuale.

La provincia di Roma era stata ulteriormente ridimensionata dalla creazione della provincia pontina, perdendo circa un quarto del suo territorio, ma comprendeva al suo interno il Governatorato che era il più grande comune rurale

¹³³ Gli operai che lavorarono alla bonifica dell'agro pontino erano 41 mila nel 1930 e divennero 124 mila nel 1933; le famiglie di coloni che si stabilirono nelle zone bonificate furono 3 mila, la maggioranza dei quali provenienti dal Veneto. Questi dati sono riportati in S. Lupo, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma, 2005, p. 349.

¹³⁴ Cfr. S. Lupo, *Il fascismo. La politica di un regime totalitario*, op. cit., p. 350.

¹³⁵ Cfr. L. Musci, *Il Lazio contemporaneo: regione definita, regione indefinibile*, op. cit., p. 148.

d'Italia, con un'estensione di circa 2 mila km quadrati, il 94% dei quali costituiti da campagne nelle quali viveva solo il 9% della popolazione. Dal censimento del 1936, infatti, a Roma risultavano ormai 1.179.037 abitanti¹³⁶, a conferma della tendenza accentratrice che la città esercitava sul resto del territorio, facendone "un'isola di antropizzazione"¹³⁷ all'interno di un contesto regionale nel quale i centri minori¹³⁸ non riuscivano a crescere e ad evitare la concentrazione delle attività e delle funzioni urbane su Roma.

Anche quando, nel 1945, venne ripristinata la provincia di Caserta (provvedimento adottato quasi più per motivazioni antifasciste che altro), i confini della regione Lazio rimasero immutati ed i territori *ex casertani* continuarono a far parte della provincia di Latina. Gli unici mutamenti dopo la caduta del fascismo riguardarono il ripristino di alcuni comuni soppressi dal regime e l'istituzione di (pochi) nuovi.

Con l'avvento della Repubblica, immutata rimase dunque la suddivisione amministrativa (salva, ovviamente l'istituzione dell'ente regione) così come immutati, fino ad oggi, sono rimasti i problemi connessi ai rapporti tra gli enti locali interessati, quelli già esistenti come il comune di Roma, la provincia di Roma, le altre province del Lazio e la Regione Lazio e quelli ancora non istituiti, come la città metropolitana di Roma.

¹³⁶ Nel censimento del 1951 gli abitanti di Roma ammontavano a 1.650.000 e divennero 2.700.000 nel 1971.

¹³⁷ L'espressione è in R. Casseti, *Roma e Lazio, 1870-1945: la costruzione della Capitale e della sua regione*, Roma, 2005.

¹³⁸ Al momento dell'annessione di Roma al Regno, solo Viterbo superava di poco i 25 mila abitanti.

CAPITOLO III

ROMA NELLA REPUBBLICA . DALLA COMMISSIONE PETRILLI ALLA LEGGE 42/2009

Sommario: 1. Il silenzio della Carta del 1948 – 2. La Commissione Petrilli ed il progetto Donini – 3. I primi quaranta anni di storia repubblicana: si naviga a vista – 4. La legge 15 novembre 1990 n. 396 – 5. Roma alla Bicamerale D’Alema – 6. La costituzionalizzazione: Roma nella riforma del Titolo V – 7. Roma Capitale o città metropolitana? – 8. Il tentativo di riforma costituzionale del 2005 – 9. Roma nel progetto per la Carta delle Autonomie – 10. La Commissione per Roma Capitale – 11. L’art. 24 della legge n. 42/2009.

1. Il silenzio della Carta del 1948

Quando, nel 1946-47, i costituenti scrissero il testo della Carta repubblicana, tra le tante norme inserite nessuna nominava Roma, né compariva riferimento alcuno alla Capitale dello Stato italiano.

Le motivazioni di tale silenzio sono riconducibili a due ordini di motivi. In primo luogo, che Roma fosse la Capitale d’Italia era questione talmente chiara e risolta ormai da tempo, che la previsione di una specifica norma per affermare un’ovvietà non sembrò necessaria¹³⁹. Questa spiegazione – che pure ebbe certamente un peso durante i lavori dell’Assemblea costituente – non è tuttavia sufficiente: a ben vedere, tante norme sancite in Costituzione sono ‘ovvie’, eppure sono comunque state inserite affinché nessuno potesse revocarle in dubbio mai.

La motivazione della mancata menzione di Roma deve allora essere cercata anche altrove, ed in particolare nelle vicende immediatamente precedenti la nascita della Repubblica. Occorre infatti considerare che uno dei primi atti concernenti la città di Roma dopo la liberazione dal fascismo, fu il decreto luogotenenziale 17 novembre 1944, n. 426 con il quale si sopprimeva il

¹³⁹ Cfr. G. Zagrebelsky, *Il significato della questione costituzionale della “capitale”*, in *La capitale reticolare*, Edizioni Fondazione Agnelli, Torino, 1993, p.101.

Governatorato di Roma e si riportava la disciplina giuridica dell'amministrazione di Roma al Testo Unico degli enti locali del 1915, riconducendo in tal modo ad uniformità la gestione degli enti locali.

Nonostante, infatti, l'amministrazione capitolina - alla cui guida furono posti il sindaco Filippo Doria Pamphili ed una giunta designata pariteticamente dai partiti del CLN - avesse immediatamente sollevato al governo centrale di Ivanoe Bonomi la questione dell'ordinamento da dare alla capitale, apparve tuttavia subito chiaro che la soluzione non poteva essere il mantenimento in vita del Governatorato, almeno nei termini in cui era stato pensato e realizzato durante il ventennio. Troppo forte era infatti il legame tra la retorica del regime sulla Città Eterna, simbolo del nuovo Impero, e l'ordinamento speciale pensato per Roma dal fascismo.

Caduto il regime, nel momento in cui si muovevano i primi passi per la ricostruzione del Paese, la memoria, anche non esplicitamente richiamata, di tale esperienza - che appariva come antidemocratica ed autoritaria a causa del troppo stretto legame con la retorica fascista su Roma e sulla sua grandezza¹⁴⁰ - certamente ha influenzato i costituenti, con l'illustre eccezione di Piero Calamandrei che, subito dopo l'occupazione da parte delle forze alleate di Roma, aveva sostenuto l'opportunità di mantenere il Governatorato, ovviamente in una forma democratizzata, per conservare per la capitale una entità distinta e concettualmente separata rispetto agli altri comuni¹⁴¹. Come detto, però, il profilo politico della questione era troppo delicato e si preferì, dunque, un ritorno pure e semplice al passato, mettendo da parte l'esperienza del Governatorato sulla quale, più che una valutazione di merito rispetto alla soluzione giuridica adottata, prevalse il giudizio sulla pratica realizzazione che il fascismo aveva dato al nuovo ente in coerenza con la sua natura totalitaria.

Per motivare la mancata menzione di Roma nella Carta costituzionale, alle argomentazioni fin qui esposte (inutilità di specificare un fatto ormai indiscusso e paura di ricreare istituti propri del fascismo), si deve aggiungere infine l'idea

¹⁴⁰ Secondo E. Gentile "il mito di Roma fu, insieme col mito del duce, la credenza mitologica più pervasiva di tutto l'universo simbolico fascista"; cfr. E. Gentile, *Il culto del littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma, 1993, p. 147.

¹⁴¹ Sul punto cf. AA.VV., *Roma Capitale in una prospettiva federale*, Fondazione Luigi Einaudi, Roma, 1999, p. 35.

allora prevalente per cui la costituzionalizzazione di uno *status* particolare per la città capitale è tipica di ordinamenti di tipo federale piuttosto che di Stati unitari, seppure a vocazione regionale, come la erigenda Repubblica italiana .

Da qui dunque, probabilmente, il silenzio della Costituzione del '48 su Roma Capitale.

2. La Commissione Petrilli ed il progetto Donini

Eppure, il problema di dare a Roma una legislazione che rispecchiasse la sua particolarità rispetto agli altri comuni d'Italia non tardò ad emergere, anche in sede parlamentare¹⁴². Non fosse altro perché gli abitanti della Capitale, che al momento della breccia di Porta Pia ammontavano a circa 200 mila unità, nel 1936 erano già più di un milione e 200 mila e alla fine del 1951 erano diventati poco meno di un milione e 700 mila. Non era pensabile che un comune di tali dimensioni, per di più sede di tutte le amministrazioni centrali, sede di almeno due ambasciate – una presso l'Italia e una presso la Santa Sede, per non citare quelle presso la FAO e presso il Sovrano Ordine Militare di Malta – e di innumerevoli consolati per ciascuno degli Stati rappresentati, sede di organismi internazionali, nonché sede della Chiesa cattolica, potesse essere gestito con gli stessi criteri di uno dei tanti comuni di medie e piccole dimensioni sparsi nella penisola.

“Oggi questa esigenza d'un profilo speciale di Roma capitale, dal punto di vista amministrativo e politico, che ha espresso in tutti i suoi motivi l'improrogabilità di una legge speciale, è avvertita da tutti i partiti, da tutti i cittadini di Roma, e da tutti gli italiani. È ormai *vox populi*. Non si può non tenerne conto”¹⁴³. Così scriveva Pier Giorgio Fabiani nel dicembre del 1956, nella prefazione ad un volume, da lui curato, significativamente intitolato *Roma Capitale*.

¹⁴² Cfr. ad esempio lo svolgimento dell'interpellanza Cinciari Rodano nella seduta della Camera dei deputati del 21 novembre 1949.

¹⁴³ P.G. Fabiani (a cura di), *Roma Capitale*, Edizioni internazionali di cultura e arte, 1957, p. 9. L'autore riporta nel volume tutti i testi delle relazioni e l'articolato delle diverse proposte di legge per Roma Capitale e pertanto nel corso della trattazione si farà sempre riferimento a tale documentazione da lui riprodotta.

Proprio per far fronte a quella che sembrava un'esigenza condivisa, il Presidente del Consiglio De Gasperi aveva nominato, il 9 giugno del 1949, una commissione *ad hoc*, presieduta da Raffaele Pio Petrilli, Presidente del Consiglio di Stato, ed incaricata di elaborare un testo normativo per dare a Roma poteri ed autonomia adeguati al suo ruolo. La commissione, della quale fecero parte il Direttore Generale dell'Amministrazione Civile del Ministero dell'Interno, il Ragioniere Generale dello Stato, il Direttore Generale della Finanza Locale del Ministero delle Finanze, il Segretario Generale del Comune di Roma, il Capo dell'Avvocatura del Comune di Roma ed il Ragioniere Generale del Comune di Roma, lavorò per 5 anni, al termine dei quali, nel dicembre del 1954, presentò una relazione ed uno schema di disegno di legge. Sulla base di tale schema, il governo presentò un proprio disegno di legge, incentrato sulla duplice questione di definire da un lato i rapporti tra il comune e lo Stato e dall'altro di riorganizzare l'amministrazione interna del comune in modo da rendere la sua azione più spedita ed efficiente.

Nella relazione del Ministro dell'interno, che prende ancora una volta le mosse dalla posizione di Roma quale ente locale con caratteristiche del tutto peculiari, vengono illustrati le due parti principali nelle quali era suddiviso il provvedimento. Il titolo I riguardava l'ordinamento amministrativo e comprendeva, dunque, le norme relative alla distribuzione delle funzioni tra gli organi elettivi del Comune (Consiglio, Giunta e Sindaco) e quelle concernenti il sistema dei controlli degli organi dello Stato sui provvedimenti dell'amministrazione capitolina. In un quadro che si era inteso mantenere uniforme ("si è ritenuto inopportuno introdurre modifiche strutturali e ciò anche alla luce dei principi di rappresentanza elettiva, cui si ispira l'auto-governo locale in Italia"¹⁴⁴), la relazione illustrava gli spostamenti di competenze che erano stati previsti per cercare di assicurare al Comune di Roma una maggiore funzionalità. Era stato così previsto il deferimento alla Giunta di alcune materie di competenza del Consiglio, e ciò proprio per ovviare al problema – fortemente sentito – di un assemblea costretta ad occuparsi non solamente delle questione amministrative più rilevanti, fissando principi generali, bensì obbligata a deliberare anche su provvedimenti minuti che richiedevano un dispendio di tempo sproporzionato

¹⁴⁴ Ibidem, p. 259.

rispetto alla loro rilevanza. Allo stesso scopo era stata anche prevista l'abolizione delle speciali maggioranze richieste per l'approvazione di taluni atti.

Lo schema, all'art. 3, prendeva poi in considerazione l'ipotesi che i poteri amministrativi in capo al Sindaco potessero essere decentrati tramite delega a singoli Consiglieri comunali che sarebbero stati, in tal modo, autorizzati a provvedere all'adozione di deliberazioni di mera esecuzione.

Le innovazioni maggiori, a parere del relatore, erano tuttavia quelle concernenti il tema dei controlli. In tale materia il governo si diceva preoccupato di conciliare “due distinte e del pari fondate esigenze [...]: quella, costituzionalmente sancita, di assicurare la vigilanza e la tutela del funzionamento dell'attività comunale; e l'altra, di evitare per quanto possibile, che l'esercizio dei controlli possa inceppare l'agile funzionamento dei servizi municipali; esigenza quest'ultima che, se ricorre per ogni amministrazione locale, assume un rilievo del tutto particolare nei confronti del Comune di Roma”¹⁴⁵. Gli artt. 14 e 15 prevedevano così la concentrazione nel Ministero dell'Interno del sistema dei controlli (anche per quanto concerneva dunque la vigilanza, di spettanza normalmente del Prefetto); venivano poi sveltite le procedure per l'esercizio della funzione di controllo e, soprattutto, venivano elevati i limiti di valore per la maggior parte delle materie soggette al controllo.

L'esigenza principale alla quale il governo intendeva dare risposta era proprio quella di alleggerire il più possibile l'attività del Comune di Roma; a tal fine veniva prevista l'istituzione presso il Ministero dell'Interno, di un organo collegiale di carattere consultivo, composto di rappresentanti del Ministero dell'Interno, delle Finanze, del Tesoro, dei Lavori Pubblici, dall'Alto Commissariato Igiene e Sanità pubblica, del Comune e delle altre amministrazioni centrali che, in base alle disposizioni vigenti, avrebbero dovuto pronunciarsi, con propri pareri, su determinati provvedimenti. Il parere reso da tale Commissione avrebbe sostituito, a tutti gli effetti, quello delle amministrazioni interessate. Nella stessa ottica di snellimento delle funzioni, venivano aumentati gli importi dei progetti per i quali si sarebbe dovuto richiedere obbligatoriamente pareri tecnici ad organi statali.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 261.

Naturalmente, lo schema di disegno di legge non poteva non affrontare il problema dell'ordinamento finanziario di Roma: "l'emanazione di una legge speciale è stata ritenuta indispensabile – si legge nella relazione – non solo per apprestare un ordinamento giuridico più adatto ai compiti particolari del Comune di Roma, ma anche per andare incontro alle sue gravi e particolari esigenze finanziarie in dipendenza degli oneri, permanenti e straordinari, che derivano dalla sua qualità di Capitale dello Stato e di Centro della cristianità"¹⁴⁶. Dati per assodati, infatti, sia il minor volume delle entrate fiscali (che la relazione giustificava sulla base della "composizione qualitativa della popolazione del Comune di Roma"¹⁴⁷) che le maggiori spese sopportate per obblighi di rappresentanza, di ospitalità, nonché per il mantenimento del patrimonio artistico e monumentale, veniva previsto un contributo annuo erogato dallo Stato a titolo di partecipazione alle spese. Tale contributo statale avrebbe dovuto accompagnarsi ad una inevitabile politica di restrizione da parte dell'amministrazione comunale, volta a risanare il bilancio, e avrebbe dovuto provvedere alla parte delle spese ordinarie del Comune di Roma; per le spese straordinarie, infatti, un'apposita norma elevava l'ammontare dei mutui che gli istituti di credito potevano concedere al Comune di Roma e, soprattutto, prevedeva il pagamento diretto, in caso di inadempimento del Comune, da parte del Ministero del Tesoro, salva un'eventuale rivalsa nei confronti del Comune stesso.

Questa dunque l'impostazione data al provvedimento governativo su Roma Capitale datato 1954.

Abbastanza simile, quanto meno nelle sue linee generali, si presentava il disegno di legge a prima firma sen. Donini (PCI) e altri, presentato al Senato nel dicembre 1955, e che costituì il contraltare della proposta della Commissione Petrilli. Comune alla proposta governativa era senza dubbio l'esigenza di dotare il Comune di Roma di maggiore libertà e speditezza nella sua azione amministrativa; i firmatari del ddl ritenevano tuttavia che tale scopo dovesse essere raggiunto, non attraverso la concentrazione di maggiori poteri in capo al Sindaco, bensì attraverso il decentramento: "ferma restando l'unitarietà del

¹⁴⁶ Ibidem, p. 265.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 265.

Comune e della sua azione amministrativa”¹⁴⁸, essi proponevano di ripartire il territorio comunale in Circoscrizioni, nell’ambito delle quali per alcune materie ed entro determinati limiti di valore, sarebbe stato competente a provvedere un apposito organo (Consiglio) di elezione locale. La funzione unitaria del Consiglio comunale sarebbe stata comunque garantita dal potere di assegnazione dei fondi al bilancio delle Circoscrizioni e dal controllo di legittimità e di merito sulle delibere delle Circoscrizione stesse, ma questa organizzazione decentrata avrebbe avuto, a loro parere, il grande vantaggio di sollevare gli organi centrali del Comune dalla cura diretta di tutta una serie di affari di ordinaria amministrazione e di portata modesta e locale¹⁴⁹.

Molto simile all’impostazione governativa era anche l’aspetto concernente il contributo annuo che lo Stato avrebbe dovuto elargire per concorrere alle spese ordinarie del Comune di Roma e la disciplina dei mutui per far fronte a quelle straordinarie. Vi era però, nella proposta Donini, un passaggio ulteriore che vale la pena di sottolineare; si legge, infatti, nella relazione: “anche la provincia di Roma, per quanto in misura notevolmente ridotta, sopporta forti spese, per le esigenze derivanti dall’essere la città di Roma sede della capitale della Repubblica. Si propone perciò che, analogamente a quanto ha luogo per il Comune, lo Stato concorra a tali spese, per quanto riguarda la Provincia, con un contributo annuo di 500 milioni”¹⁵⁰. Due le osservazioni: da un lato questa proposta denota il farsi strada dell’idea che il problema della gestione speciale di Roma non potesse essere circoscritto al solo Comune, ma riguardasse un’area più vasta; dall’altra non si può non sottolineare come, non casualmente, queste rivendicazioni cominciarono a giungere proprio quando si crearono differenti maggioranze politiche tra comune e provincia.

Rispetto al disegno di legge governativo, il progetto Donini entrava poi nel dettaglio di alcuni ambiti materiali di competenza del Comune di Roma proponendo, per ciascun argomento, soluzioni normative che spaziavano dalla previsione di condizioni di aiuto e facilitazioni creditizie per favorire lo sviluppo delle attività industriali a Roma, alla competenza non più governativa, ma

¹⁴⁸ Ibidem, p. 177.

¹⁴⁹ Si ricordi che le circoscrizioni sono state introdotte nell’ordinamento italiano dalla legge 8 aprile 1976, n. 278.

¹⁵⁰ P.G. Fabiani (a cura di), *Roma Capitale*, op. cit., p. 199.

comunale in materia di progettazione e concessione di linee metropolitane, allo stanziamento di fondi speciali per far fronte alle carenze dell'edilizia scolastica, a provvedimenti per l'università (veniva richiesta l'istituzione della facoltà di agraria e di medicina veterinaria e la creazione di nuovi corsi di laurea nelle facoltà di fisica ed ingegneria), alla necessità di trasferire la Biblioteca Nazionale, all'esigenza di costruire e ristrutturare le strutture ospedaliere. Un quadro dunque completo delle problematiche attinenti il governo dalla Capitale.

Una commissione speciale, insediatasi il 3 febbraio 1956, ebbe il compito di unificare il progetto governativo e quello comunista e di predisporre una relazione che fu presentata all'aula del Senato il 19 febbraio 1958. A causa della fine della legislatura, però, tale disegno di legge non venne mai discusso e si arenò anche la riflessione su un progetto organico per la Capitale.

3. I primi quarant'anni di storia repubblicana: si naviga a vista

Roma rimase così soggetta ad interventi episodici, con atti normativi che riguardavano prevalentemente l'aspetto finanziario, per lo più occasionati da eventi particolari (quali ad esempio il Giubileo del 1950 o le Olimpiadi del 1960). E l'effetto di un siffatto approccio ha portato nel corso degli anni ad un risultato paradossale: da un lato nell'opinione pubblica ha cominciato a diffondersi l'idea secondo la quale Roma avrebbe tratto e trarrebbe dal suo essere Capitale della Repubblica privilegi e vantaggi finanziari a scapito dell'intera collettività nazionale (idea che peraltro non era affatto nuova, ma serpeggiava fin dal 1870¹⁵¹), mentre dall'altro l'amministrazione comunale incontrava difficoltà sempre maggiori nell'esercitare i suoi compiti - soprattutto a causa dei complicati rapporti con l'ente Regione (una volta istituito) e l'ente Provincia - per di più senza avere in realtà alcun tipo di ritorno economico dal momento che i dati sui finanziamenti erariali, se considerati in relazione alla media delle erogazioni statali per tutti gli altri comuni, risultano penalizzanti per la Capitale¹⁵².

Ma queste, ovviamente, sono valutazioni *ex post*.

¹⁵¹ Si veda, a questo proposito, quanto ricostruito nel cap. I e, in generale, il volume di F. Bartolini, *Rivali d'Italia*, op. cit., pp. 120 e ss.

¹⁵² Sul punto cfr. la relazione di M. Messori, in S. Bellomia (a cura di), *Roma Capitale della nuova Repubblica*, Rimini, 1996 e i dati forniti nell'intervento del sindaco Veltroni, nel corso dell'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, in data 11 novembre 2003.

Nella realtà dei fatti, anche se vi era la consapevolezza di dover intervenire in forma più organica¹⁵³, si navigò a vista.

Si cominciò con la legge 28 febbraio 1953, n. 103 contenente *Provvedimenti a favore della città di Roma* che, significativamente, definiva i contributi erogati come “concorso dello Stato per gli oneri che il comune di Roma sostiene in relazione alle esigenze derivanti dall’essere la città di Roma sede della Capitale della Repubblica”¹⁵⁴; la stessa formula veniva utilizzata nelle successive leggi n. 1310 del 21 dicembre 1955 e n. 1055 del 9 novembre 1957; successivamente fu la legge 21 marzo 1958, n. 258 a prevedere “Concessione a favore del Comune di Roma di un contributo straordinario di lire 4 miliardi per l’anno 1957”; ancora la legge 25 novembre 1964, n. 1280 stanziava “Provvidenze per il Comune di Roma” e lo stesso faceva la legge 21 marzo 1969, n. 99.

Col passare degli anni, dunque, e dopo il fallimento del tentativo della Commissione Petrilli, non si progettò alcun disegno organico e strutturale di interventi per Roma, ma solo leggi e “leggine”, dal momento che spesso venivano approvate direttamente dalle commissioni permanenti in sede deliberante.

Neppure il crescente interesse che tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta si registrò intorno al tema delle aree metropolitane condusse ad un nuovo progetto organico. Anzi, prese avvio proprio in quegli anni la tendenza a elaborare modelli di governo applicabili a tutti i grandi centri urbani, ricomprendendovi anche Roma e mettendo dunque da parte qualsiasi considerazione sulla condizione speciale della città.

Su questo tema aveva scritto pagine assai illuminanti e precorritrici dei tempi Alberto Aquarone nel 1961, in uno studio intitolato *Grandi città ed aree metropolitane in Italia*. In tale volume lo studioso tracciava un interessantissimo quadro della situazione sociale, economica e amministrativa dei maggiori centri

¹⁵³ L’on. Moro, nel 1958, presiedendo la Commissione speciale per Roma, affermò che tutto ciò che era stato fatto fino a quel momento altro non erano che “urgenti soccorsi, mancando una visione organica e complessiva”.

¹⁵⁴ La legge prevedeva tre distinti interventi: 1) un contributo annuo, da stanziarsi nello stato di previsione della spesa del ministero dell’Interno 2) l’autorizzazione nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti e di altri istituti previdenziali e di assicurazione a concedere al Comune di Roma mutui per l’ammontare complessivo 55 miliardi di lire 3) un concorso di 3 miliardi di lire, a carico dello Stato, per costruzione, acquisti di edifici e per spese di arredamento a favore degli istituti universitari di Roma. Il punto 2) venne modificato nel 1961, portando l’ammontare complessivo dei mutui da 55 miliardi a 75 ed estendendo l’autorizzazione prevista dal 1 gennaio 1953 al 31 dicembre 1962.

urbani italiani con un'impostazione completamente nuova rispetto agli studi precedenti. Nel capitolo dedicato al problema amministrativo delle grandi città in Italia, egli esaminava tutti gli aspetti critici del sistema legislativo allora in vigore, rimarcando in particolare due necessità impellenti: da un lato quella di rivedere la distribuzione delle funzioni e delle competenze tra i vari organi elettivi del comune, distinguendo nettamente la funzione regolamentare, giustamente attribuita al Consiglio, da quella più strettamente amministrativa, che poteva essere riservata al sindaco e alla giunta; dall'altro l'opportunità di addivenire ad un decentramento delle funzioni di autogoverno locale che consentisse alle grandi città di gestire in maniera più flessibile il proprio territorio.

In relazione a questo secondo aspetto, Aquarone non a caso citava i due progetti di legge per Roma - quello della Commissione Petrilli e quello presentato da Donini - quali esempi di soluzioni che, seppur studiate per una situazione del tutto *sui generis* quale quella della Capitale ("il sistema accentrato rasenta l'assurdo quando si tratti di un comune come Roma, che ha l'estensione di una provincia e dove coloro che vivono ai margini del territorio devono fare addirittura decine di chilometri per raggiungere l'anagrafe"¹⁵⁵), avrebbero potuto essere prese in considerazione anche per le altre grandi città.

Sebbene, dunque, l'impostazione del volume di Aquarone fosse quella di vedere sotto un'unica lente le problematiche inerenti le cosiddette aree metropolitane per dedurre dall'analisi dei singoli casi delle osservazioni complessive e generali, nel momento in cui l'autore andava ad analizzare la città di Roma, lui stesso non poteva non chiarire fin dalle primissime battute la connotazione del tutto anomala di Roma. Il capitolo dedicato alla Capitale esordiva così dicendo: "Il caso di Roma è del tutto particolare; la capitale rappresenta, infatti, un esempio del tutto atipico di metropoli senza area metropolitana circostante"¹⁵⁶. Data questa premessa, l'intera ricostruzione del profilo socio-economico di Roma è tutto interamente volta a documentare le ragioni di tale anomalia. Ne esce un quadro per certi versi ancora estremamente attuale. A Roma, affermava Aquarone, "non vi è nulla che possa sia pur solo lontanamente ricordare la fascia industriale che così vigorosamente abbraccia

¹⁵⁵ A. Aquarone, *Grandi città ed aree metropolitane in Italia*, Bologna, 1961, p. 82.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 245.

Torino, o la miriade di rigogliosi e attivi comuni metropolitani di Milano, o anche i numerosi centri, impetuosi quanto mai nel loro sia pur disordinato sviluppo, dell'area metropolitana di Napoli"¹⁵⁷. Oltre a questo, vi era anche "un altro fattore, di carattere giuridico-amministrativo, che contribuì[va] a differenziare profondamente Roma dalle altre metropoli italiane, e cioè l'inconsueta ampiezza del suo territorio comunale"¹⁵⁸: il comune di Roma si estendeva, infatti, su una superficie di 150.760 ettari, a fronte dei 18.175 di Milano, dei 13.017 di Torino e degli 11.727 di Napoli, ed era il comune più grande d'Italia sia dal punto di vista territoriale che dal punto di vista demografico. Peraltro, anche la distribuzione della popolazione presentava caratteristiche del tutto peculiari, dato il basso coefficiente di urbanizzazione del territorio comunale: "al 31 dicembre 1958, la popolazione dell'Agro romano ammontava a sole 168.901 unità su un totale di 1.919.810 nell'intero comune, il che sta a ribadire ancora una volta la cintura per così dire di deserto che circonda Roma città nell'ambito stesso del territorio comunale"¹⁵⁹. Il divario tra Roma città e resto del territorio era considerevole anche sotto il profilo economico e ciò in conseguenza della quasi totale assenza di complessi industriali di rilievo e a causa della generale arretratezza dell'agricoltura. "Parassitaria per lunga tradizione, – scriveva Aquarone - Roma è sempre stata città consumatrice e non produttrice, con redditi provenienti da zone lontane, talvolta lontanissime, esercitante una funzione politica, religiosa e culturale di prima grandezza, inerte invece nel campo economico"¹⁶⁰; la struttura economica capitolina continuava, in effetti a basarsi non sulle attività industriali e commerciali, ma unicamente sul reddito costituito dagli stipendi degli impiegati statali e parastatali, dalle altre spese delle pubbliche amministrazioni centrali e dal turismo nazionale ed internazionale.

La mancanza di una struttura industriale, la speculazione edilizia connessa con l'esuberante sviluppo urbanistico della città ("dal punto di vista industriale, Roma continua ad essere un città di edili ed il suo simbolo potrebbe essere la cazzuola"¹⁶¹), l'eccessiva estensione territoriale che rendeva, tra l'altro,

¹⁵⁷ Ibidem, p. 245.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 246.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 247.

¹⁶⁰ Ibidem, p. 256.

¹⁶¹ Ibidem, p. 263.

particolarmente elevati i costi di tutti i principali servizi comunali: sono tutti aspetti che Aquarone sviscerava approfonditamente nel suo studio, per giungere ad affermare la necessità, anche per la capitale, della creazione di un'autorità metropolitana per gestire i problemi amministrativi della città. Così, infatti, concludeva il suo ragionamento su Roma: "Effettivamente, la straordinaria estensione del territorio comunale di Roma pone il problema della eventuale costituzione di nuovi comuni all'interno di esso. Una tale soluzione di alcuni dei più gravi problemi amministrativi che assillano la capitale non avrebbe tuttavia senso se non fosse promossa di pari passo con la creazione di un'autorità metropolitana, onde evitare che la riforma non si risolva semplicemente in una atomizzazione del territorio ed in una ancor maggiore generale disorganizzazione urbanistica, amministrativa e sociale. Nel caso di Roma, cioè, la creazione di un'area metropolitana e dei suoi organi deve cominciare all'interno stesso del comune capoluogo e da lì prendere le mosse verso l'esterno, in direzione di quei comuni circostanti che più direttamente gravitano verso la capitale, a cominciare da quelli dei colli albani, che con quest'ultima sono ormai in stretto rapporto giornaliero e sempre più strettamente legati da un destino comune; come dimostra tra l'altro il fatto che non solo buona parte della loro popolazione attiva scende ogni giorno a Roma a lavorare, ma che di anno in anno è maggiore il numero di Romani che vi si trasferiscono, attirati dal minor costo della vita e dalla maggiore tranquillità che vi trovano". "Occorre appena avvertire – ammoniva infine – che i vari progetti speciali per Roma prescindono da qualsiasi considerazione del problema metropolitano, per limitarsi a prevedere alcune forme di decentramento all'interno del comune e più generosi contributi statali per far fronte alla disastrosa situazione deficitaria del bilancio capitolino. Il dibattito, sia in Parlamento che fuori di esso, sulla legislazione speciale per Roma, potrebbe invece costituire un'occasione propizia per affrontare la questione di un'eventuale ordinamento metropolitano, con riferimento sia alla capitale in particolare che alle altre grandi città italiane. Sarà bene vigilare, tuttavia, affinché l'eventuale presa in considerazione di un ordinamento metropolitano per Roma non serva a contrabbandare la creazione di un nuovo governatorato sul tipo di quello del periodo fascista, istituito al quale molti guardano oggi con malcelata nostalgia"¹⁶².

¹⁶² Ibidem, p. 281.

A partire, dunque, da questo scritto di Aquarone e poi – come detto – per tutti gli anni Sessanta e Settanta, la questione non fu più dotare Roma di un ordinamento speciale in ragione del suo essere capitale, ma prevedere una nuova forma di gestione delle grandi città, senza distinzioni.

E', questo, un fattore che merita di essere sottolineato perché costituisce un equivoco dal quale, da allora in poi, si farà fatica ad uscire: il problema di Roma diventava, infatti, un problema di amministrazione, di decentramento nella gestione del territorio cittadino, con la conseguente creazione delle circoscrizioni (ora municipi) e la redistribuzione dei servizi su base decentrata. Gli aspetti di *governance* del territorio, riscontrabili in tutte le città di dimensioni medio-grandi, prendevano così il sopravvento, o meglio si confondevano con la specificità di Roma, in quanto Capitale della Repubblica.

Solo negli anni Ottanta la rotta cominciò a cambiare e si tornò a ragionare nuovamente di un assetto amministrativo per Roma Capitale che prescindesse da quello relativo alle altre aree metropolitane.

L'iniziativa delle forze politiche prese avvio nel 1984, quando la Giunta capitolina promosse un incontro col Presidente del Consiglio; il successivo 1 febbraio 1985 – a ridosso della consultazione elettorale per il rinnovo del Consiglio comunale romano del mese di maggio - per la prima volta, la Camera dei deputati affrontò una discussione sull'argomento, prendendo le mosse da 6 mozioni presentate da quasi tutti i gruppi parlamentari¹⁶³.

In quella sede gli interventi furono ampi ed articolati e tutti i problemi di cui era afflitta la capitale emersero chiaramente, anche se non troppo chiare erano le vie percorribili per uscire dallo stato emergenziale.

Nella successiva seduta del 6 febbraio, venne approvata una risoluzione con la quale la Camera impegnava il governo “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”. I punti fondamentali della mozione unitaria che venne votata dal Parlamento riguardavano la riqualificazione urbanistica dell'area metropolitana romana, da realizzarsi mediante il trasferimento delle sedi delle

¹⁶³ Una mozione era a firma Berlinguer (PCI) ed altri, una Formica (PSI) ed altri, una Fini (MSI) ed altri, una Battistuzzi (PLI) ed altri, una Cabras (DC) ed altri ed una Dutto (PRI) ed altri.

amministrazioni centrali dello Stato dal centro storico al cosiddetto SDO (Sistema Direzionale Orientale); l'uso, da parte della città, dei beni demaniali appartenenti allo Stato per gli scopi legati alla funzione di capitale; la costruzione della "città giudiziaria"; la razionalizzazione del traffico cittadino attraverso la realizzazione di strade di scorrimento e di parcheggi ed attraverso lo sviluppo dei mezzi di trasporto, soprattutto le linee metropolitane; la riorganizzazione ed il rinnovamento delle strutture aeroportuali e portuali dell'hinterland romano; il potenziamento dei musei e dei centri culturali; la riqualificazione delle Università e dei centri di ricerca; l'incentivazione dell'industria dello spettacolo e cinematografica e la creazione di centri fieristici e congressuali adeguati.

In quell'occasione la Camera dei deputati si pronunciò anche a favore della istituzione presso la Presidenza del Consiglio di una Commissione composta da rappresentanti del Governo centrale e degli enti locali interessati e che servisse da luogo di raccordo tra le istanze di tutti i soggetti (comune, provincia, regione e Stato) a vario titolo coinvolti nell'assetto da dare a Roma Capitale.

La ricaduta più immediata dell'approvazione della mozione del 6 febbraio 1985 fu la presentazione di numerose proposte di legge da parte di vari gruppi parlamentari. Ma anche il governo raccolse l'auspicio della Camera e presentò, il 15 dicembre 1986, un ddl recante *Provvedimenti urgenti per Roma, Capitale della Repubblica*. A grandi linee, il disegno di legge prevedeva innanzitutto che il sistema fosse fondato su di un "programma pluriennale" di interventi necessari ad assicurare un efficiente funzionamento della Capitale; vi era poi la previsione della costituzione di un'apposita commissione, presieduta dal Presidente del Consiglio e composta da un rappresentante per ciascun ramo del parlamento, dal Presidente della Regione Lazio, da quello della Provincia di Roma e dal sindaco di Roma; tale commissione avrebbe dovuto provvedere alla predisposizione di uno schema di programma che sarebbe poi stato adottato con decreto del Presidente della Repubblica, dopo il parere della Regione, della Provincia e del Comune. A programma adottato, la commissione avrebbe dovuto promuovere "accordi di programma" (e si noti che tale istituto veniva introdotto per la prima volta nella legislazione italiana) ed il Presidente del Consiglio, con decreto, avrebbe determinato la quota di contributo destinata al finanziamento dell'accordo e la ripartizione di tale quota tra i soggetti partecipanti all'accordo;

per la concessione di tali finanziamenti si prevedeva l'iscrizione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero del Tesoro.

Nonostante le migliori intenzioni del governo, questo disegno di legge non venne mai calendarizzato.

Venne ripresentato, con pochissime variazioni, nella successiva legislatura, ma nel frattempo si era provveduto a risolvere i problemi finanziari del comune di Roma con lo strumento tipico della contingenza, il decreto-legge. Nel marzo 1987 il governo emanò il decreto-legge n. 93 che venne reiterato in maggio (d.l. 18 maggio 1987, n. 190) e in luglio (d.l. 18 luglio 1987, n. 283). Nel settembre 1987, infine, il decreto legge n. 380 venne convertito con legge 29 ottobre 1987 n. 453.

4. La legge 15 novembre 1990 n. 396

Il 1990 fu, come noto, un anno fondamentale per gli enti territoriali. Oltre all'emanazione della legge 142 sull'ordinamento delle autonomie locali, che prevedeva anche la creazione delle città metropolitane (nel cui elenco, ovviamente compare anche Roma), il Parlamento approvò anche, il 15 dicembre, la legge n. 396 recante *Interventi per Roma, Capitale della Repubblica*. Essa fu il frutto della convergenza tra diverse proposte di legge che dal 1987 erano state presentate nei due rami del Parlamento, sia su iniziativa governativa che parlamentare¹⁶⁴. Assegnata in prima lettura alla Camera, la legge fu approvata dalla Commissione VIII in sede deliberante, passò poi all'esame dell'Assemblea del Senato e tornò, per l'approvazione definitiva alla Camera, sempre in Commissione deliberante. Sette le principali linee di intervento (grosso modo le stesse approvate con la mozione del febbraio 1985) sulle quali si prevedeva di concentrare l'azione pubblica nei confronti di Roma: l'adeguamento e la

¹⁶⁴ Il testo unificato sul quale si lavorò scaturiva dall'esame del disegno di legge del governo Goria "Interventi per Roma, Capitale della Repubblica", presentato il 28 gennaio 1988; la proposta di legge a prima firma Silvia Costa "Programma straordinario di interventi per Roma Capitale" presentata il 16 luglio 1987; la proposta di legge a prima firma Picchetti "Programma pluriennale di interventi connessi con le funzioni ed il ruolo della capitale della Repubblica", presentata il 30 luglio 1987; la proposta di legge a prima firma Fini "Delega al Governo per i provvedimenti in favore di Roma capitale d'Italia e della cristianità", presentata il 21 luglio 1988; la proposta di legge a prima firma Cederna "Interventi per la riqualificazione di Roma, capitale della Repubblica", presentata il 26 aprile 1989; la proposta di legge presentata da Mensurati, il 1 dicembre 1989, "Ulteriori interventi per Roma capitale della Repubblica".

redistribuzione delle strutture direzionali nella città; l'adeguamento delle infrastrutture e dei servizi per la mobilità urbana e metropolitana; la riqualificazione dell'ambiente e del territorio; la conservazione e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico; la qualificazione ed il potenziamento del sistema universitario e della ricerca; il potenziamento delle attività e delle strutture nel campo dello spettacolo, delle comunicazioni delle attività espositive e congressuali; l'adeguamento e la redistribuzione delle sedi delle istituzioni internazionali nella città. Al fine di garantire un'azione efficace e ottenere un coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi, la legge istituiva presso la presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione per Roma Capitale, presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai ministri dei lavori pubblici, dei trasporti, dell'ambiente e dei beni culturali ed ambientali oltre al presidente della Regione Lazio e a quello della Provincia di Roma e al Sindaco di Roma. Una composizione "mista", dunque, nella quale i rappresentanti dell'esecutivo nazionale erano affiancati dai vertici amministrativi degli enti territoriali. Il Consiglio comunale, una volta adottato un programma di interventi, lo trasmetteva alla Commissione che procedeva alla armonizzazione delle proposte acquisite (anche dalla Regione e dalla Provincia), approvava il programma definitivo e provvedeva alla ripartizione per settori delle risorse disponibili. Qualora il programma di interventi avesse previsto l'azione integrata e coordinata di diversi enti ed amministrazioni pubbliche, si sarebbe proceduto con la conclusione di accordi di programma (analogamente a quanto previsto dall'art. 27 della legge 142/90) e con la convocazione di una conferenza di servizi per la realizzazione dei singoli interventi. Per sovrintendere all'effettivo funzionamento del sistema creato, la legge prevedeva anche due tipi di controlli: uno di tipo tecnico, rappresentato dall'Ufficio del programma per Roma capitale, istituito presso la Presidenza del Consiglio. L'altro, invece, di tipo procedurale, consistente nella predisposizione, da parte del Ministro per i problemi delle aree urbane, di una relazione analitica annuale sullo stato di attuazione del programma da presentare in sede di Consiglio dei Ministri e da inviare poi ai due rami del Parlamento. L' art. 10 della legge si occupava dell'aspetto finanziario stabilendo che per l'attuazione del programma veniva istituito nello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri un apposito fondo intestato a Roma

Capitale, con la dotazione di 260 miliardi di lire per il 1990, 30 miliardi di lire per il 1991 e 50 miliardi di lire per il 1992.

Come appare chiaro dalla lettura delle disposizioni previste nella legge, il principale intento del legislatore era quello di prevedere, per la realizzazione delle opere ritenute necessarie allo sviluppo della città, una procedura piuttosto macchinosa che garantisse il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati anche eventualmente a scapito della efficienza; mancava completamente invece la prospettiva di una riforma organica con la creazione di un assetto speciale per Roma. Gli strumenti degli accordi di programma e della conferenza di servizio per realizzare di volta in volta i singoli interventi certamente non rappresentavano nulla di più né di diverso rispetto a quello che si poteva immaginare per la *governance* di un'area metropolitana, per definizione più vasta di una comune città.

In una valutazione generale, il dato maggiormente significativo che si ricava dagli interventi legislativi del 1990 è proprio che, a partire da quel momento, il problema di Roma Capitale si è spesso intrecciato con il dibattito, politico e dottrinario, sulla creazione delle città metropolitane ed anzi, le grandi titubanze che accompagnavano (ed accompagnano tuttora) l'istituzione dell'ente territoriale di area vasta hanno in qualche modo finito col frenare anche la ricerca di soluzioni per la Capitale.

5. Roma alla Bicamerale D'Alema

Quando si aprì la stagione delle riforme, nel 1997, e presero avvio i lavori della Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema, la questione di dare a Roma un ordinamento speciale per riconoscerle il ruolo di Capitale della Repubblica, si spostò dal piano della legislazione ordinaria a livello di previsione costituzionale.

Nell'ambito dei lavori del Comitato sulla forma di Stato, costituito all'interno della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, il problema di attribuire a Roma uno *status* speciale sorse soprattutto in relazione alla trasformazione che si intendeva fare della Repubblica italiana in senso federale.

La relazione finale del comitato, presentata dal sen. D'Onofrio alla Commissione plenaria in data 4 novembre 1997, illustrava il testo elaborato che, all'art. 55, conteneva la modifica dell'art. 114 Cost. con la previsione, al terzo comma, che "Roma è la Capitale della Repubblica".

Il relatore specificava che l'esplicita previsione della natura di Roma non colmava soltanto un vuoto di disciplina costituzionale ma si giustificava in quanto, in una prospettiva dichiaratamente federalistica, "la natura di Capitale della Repubblica non [era] affermazione puramente ripetitiva di un fatto storicamente acquisito". In altre parole, D'Onofrio sottolineava che nel momento in cui si intendeva passare ad un ordinamento di tipo federale, si riteneva anche opportuno costituzionalizzare lo *status* particolare di Roma, riconoscendole il ruolo di Capitale, come avviene d'altronde in altre realtà federali.

In verità, dalla lettura degli atti parlamentari¹⁶⁵ si ricostruisce un clima particolarmente polemico sull'argomento; in sede di discussione degli emendamenti all'art. 55 della legge di revisione costituzionale, emersero infatti due posizioni contrapposte, sebbene volte allo stesso obiettivo di intervenire sulla previsione di quel comma terzo. Da un lato la Lega Nord cavalcava la battaglia di "Roma ladrona" e si opponeva strenuamente al riconoscimento per la città di uno *status* speciale, in quanto espressione di quel centralismo che il federalismo avrebbe dovuto invece combattere: "La realtà è che Roma ladrona e i partiti che la difendono – dichiarava l'on. Borghezio - non vuole mollare nemmeno una poltrona, nemmeno un ufficio pubblico, nemmeno una struttura".

Dall'altra vi erano invece i promotori di una serie di emendamenti (tra gli altri, Pisanu, Storace, Giovanardi) volti a costituire la Capitale in distretto federale o autonomo e/o a conferirle particolari condizioni di autonomia. "Noi riteniamo - dichiarava ad esempio l'on. Bicocchi - che la semplice proclamazione di Roma capitale [...] rappresenti un'affermazione puramente retorica o addirittura una piccola polemica politica nei confronti del gruppo della lega nord. [...] Se il Parlamento vuole davvero introdurre l'affermazione di Roma Capitale, può farlo soltanto se viene data qualche indicazione che consenta a tale affermazione di avere un qualche contenuto anziché rappresentare, ripeto, una semplice proclamazione retorica o una polemica politica con la lega. [...] Crediamo che non

¹⁶⁵ Si vedano in particolare le sedute della Camera dei deputati del 10, 11 e 25 febbraio 1998.

sia indispensabile, ma se veramente il Parlamento vuole indicare Roma come capitale, lo faccia dando il riconoscimento alla capitale stessa di un'organizzazione diversa rispetto alle altre città”.

In risposta a questo tipo di obiezioni (“Non c’era bisogno di scomodare 70 costituenti per scrivere che Roma è la capitale. Con questi emendamenti chiediamo qualcosa di più e soprattutto di meglio per la capitale dello Stato”, affermava l’on. Storace) ed in risposta ai due gruppi di 4 mila emendamenti leghisti caratterizzati dalla medesima finalità di individuare la Capitale della Repubblica in località diverse da Roma, il relatore D’Onofrio difendeva il suo punto di vista, ribadendo che “non abbiamo pensato di affermare - secondo quanto è stato detto ripetutamente in questi mesi - che Roma è la capitale d’Italia come se non lo si sapesse. Roma è diventata la capitale del Regno sabauda, non della Repubblica italiana, e quando è stata elaborata la Costituzione vigente non si è affermato che Roma è la capitale della Repubblica. Noi immaginiamo di andare verso un modello federale, quindi non è ripetitiva l’affermazione secondo cui Roma è la capitale della Repubblica e non, come ho sentito dire in alcuni interventi, capitale «dello Stato»”.

La Camera respinse tutti gli emendamenti presentati all’art. 55 ed il comma terzo dell’art. 114 novellato rimase così come lo aveva proposto il relatore.

Quale sia stato l’esito finale della riforma elaborata dalla Commissione bicamerale D’Alema è noto. Nonostante il suo fallimento, però, molte delle questioni, e delle soluzioni, emerse allora sono state recepite dalla riforma del Titolo V, approvata con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Non ultima, proprio la questione di Roma capitale.

6. La costituzionalizzazione: Roma nella riforma del Titolo V

Il ddl da cui prese avvio la discussione parlamentare sulla riforma del Titolo V, presentato l’11 novembre 1999 alla commissione Affari Costituzionali della Camera, era il testo unificato A.C. 4462-A che non prevedeva l’inserimento all’art. 114 Cost. di riferimenti a Roma o alla Capitale. Nel dibattito in commissione, la questione fu solamente accennata. Se ne tornò a discutere,

invece, quando il testo giunse all'esame dell'Aula, in particolare nelle sedute del 19 e 20 settembre 2000.

In via preliminare il dibattito si incentrò soprattutto sul problema di dove inserire una eventuale previsione di Roma Capitale; atteso infatti che si era giunti ad un sostanziale accordo sull'opportunità di inserire in Costituzione una specifica norma per Roma, venivano presentati però emendamenti volti ad introdurre tale previsione nell'art. 1 Cost., dunque tra i principi fondamentali (recitava l'emendamento 01.02 a firma Garra (FI): "L'Italia è una Repubblica democratica e federale, fondata sul lavoro. Roma ne è la capitale"). Per altri invece la sede opportuna per riconoscere a Roma uno *status* speciale rimaneva l'art. 114 Cost.

Fu la stessa commissione Affari Costituzionali a presentare un emendamento con il quale si introduceva un terzo comma all'art. 114 Cost. che stabiliva: "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento". Contestualmente, però, venne anche discusso un emendamento dell'allora opposizione di centro-destra (con l'eccezione del CCD) in base al quale Roma avrebbe dovuto essere inserita nell'elenco delle regioni, diventando appunto - come veniva suggerito dal Presidente della Regione Lazio, Francesco Storace - una città-regione. Dichiarava a tal proposito l'on. Gasparri: "noi proponiamo di prevedere, nel dibattito sulla revisione costituzionale, la definizione di uno *status* diverso per Roma simile a quello di una regione, perché non riteniamo sufficiente il rinvio ad una legge dello Stato che, lasciando la questione indefinita, non chiarisce lo *status* di Roma."

L'Assemblea giunse, alla fine, all'approvazione del solo emendamento presentato dalla Commissione Affari Costituzionali, bocciando dunque le ipotesi di costituzione di una città-regione, e la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. così ottenuta rimase invariata fino alla approvazione definitiva della riforma¹⁶⁶.

Con l'esito positivo del *referendum* costituzionale del 7 ottobre 2001 (64% di sì e 36% di no) la riforma divenne legge costituzionale dello Stato.

¹⁶⁶ Va solamente segnalato che nella seduta dell'8 novembre 2000 della Commissione Affari Costituzionali del Senato e poi nella seduta dell'Assemblea del Senato del 20 novembre 2000, vennero discusse proposte emendative volte ad introdurre la previsione che l'ordinamento di Roma capitale fosse disciplinato con legge della Repubblica "su proposta deliberata dalla Regione Lazio di intesa con il Consiglio provinciale ed il Comune di Roma". Tali proposte vennero respinte.

7. Roma Capitale o città metropolitana?

Nel corso dei lavori di approvazione della riforma del Titolo V, la discussione vide spesso intrecciarsi il problema dello *status* speciale per Roma e il problema dell'istituzione delle città metropolitane. L'area e la città metropolitana – come ricordato – erano state previste dalla legge 142/90; una successiva legge, la n. 436 del 1993 era intervenuta rendendo facoltativa da parte delle regioni l'istituzione delle aree metropolitane, attesa la difficoltà di applicare una normativa uniforme in materia. Proprio la riforma del Titolo V costituzionalizzò tale ente territoriale, inserendone la previsione nel comma primo del novellato art. 114 Cost.

E proprio mentre si discuteva la riforma che dava rilievo costituzionale sia alla città metropolitana che a Roma Capitale, l'Assemblea del Senato si apprestava ad iniziare l'esame di una proposta di legge presentata dai senatori dell'Ulivo - prima firmataria la senatrice Prisco - che recava norme speciali su Roma e che prevedeva l'istituzione della città metropolitana¹⁶⁷. Nella relazione introduttiva si leggeva che “il disegno di legge [muoveva] dal riconoscimento delle peculiarità della città di Roma, cercando di modulare la nuova dimensione metropolitana della Città sulla rilevanza della sua funzione di capitale della Repubblica [...] e sulla complessità delle problematiche da affrontare, tanto dal punto di vista della scala dimensionale, quanto da quello dei livelli di concentrazione della popolazione e delle attività, e delle sue ulteriori esigenze in quanto sede della Città del Vaticano”. Al fine di superare, migliorandola, la legge n. 396/90, il ddl 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 della città di Roma, con il compito di promuovere le iniziative necessarie per l'armonizzazione delle funzioni di competenza dei diversi livelli di governo e prevedeva altresì l'istituzione di una commissione mista paritetica per assicurare il soddisfacimento delle esigenze della Santa Sede. Al fine di trovare un nuovo assetto per la gestione del territorio di area vasta, veniva prevista la costituzione

¹⁶⁷ Uno stesso testo, a prima firma Veltroni, era stato presentato anche alla Camera dei deputati.

del nuovo soggetto di governo – la città metropolitana – che in sostanza avrebbe sostituito le amministrazioni della provincia e del comune di Roma; sulla base del principio di sussidiarietà, le circoscrizioni comunali avrebbero dovuto trasformarsi in comuni, così da garantire comunque un livello di governo vicino ai cittadini. La competenza in ordine alla delimitazione del territorio metropolitano veniva assegnata alla Conferenza metropolitana (di cui all'articolo 49 della legge regionale della regione Lazio 5 marzo 1997, n. 4) oppure alla regione in caso di inerzia, altrimenti, in via sussidiaria, il territorio individuato restava quello della provincia. Veniva comunque imposto il ricorso all'istituto referendario per l'approvazione, da parte dei cittadini interessati, del disegno di legge regionale di riordino. L'area di Roma risultava così governata da un duplice assetto istituzionale: da un lato i comuni compresi nell'area metropolitana, che conservavano i poteri propri dell'ente comunale, dall'altra la città metropolitana di Roma con un proprio sindaco, una giunta, e un consiglio composto da 80 consiglieri, di cui 42 (pari al 60 per cento) eletti nel territorio del comune di Roma e 32 nel territorio degli altri comuni della provincia. Per quanto attiene alle funzioni, oltre ai poteri della provincia, alla città metropolitana spettavano le funzioni indicate all'art. 5 del ddl¹⁶⁸, con la previsione che ulteriori funzioni potessero essere successivamente delegate alla Città sia con legge statale o regionale, sia dai comuni compresi nel suo territorio. Infine veniva rafforzata la funzione di impulso del sindaco della città metropolitana nella conclusione di accordi di programma e nella convocazione di conferenze di servizi e gli venivano attribuiti anche alcuni particolari poteri di coordinamento spettanti al prefetto.

L'*iter* parlamentare di questa iniziativa legislativa non è mai andato oltre la trattazione in Commissione Affari Costituzionali al Senato, dove venne accorpato con il disegno di legge "Istituzione del distretto autonomo di Roma" presentato dal sen. Ventucci ed altri. La relazione sui due testi che fu presentata alla Commissione era tutta significativamente incentrata sul problema dell'area e

¹⁶⁸ Tali funzioni erano: la pianificazione territoriale strategica, la realizzazione e la gestione di grandi infrastrutture, dei servizi di trasporto a livello metropolitano, dei servizi pubblici a rete (acqua, energia, smaltimento rifiuti), dei servizi per lo sviluppo e per le politiche attive del lavoro, la pianificazione commerciale della grande distribuzione e delle grandi strutture di vendita, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente, il monitoraggio del territorio anche attraverso la costituzione di reti informatiche integrative.

della città metropolitana, piuttosto che sulla specificità di Roma in quanto capitale della Repubblica¹⁶⁹, a testimonianza del fatto che le due questioni tendevano a sovrapporsi.

8. Il tentativo di riforma costituzionale del 2005

Dall'approvazione, dunque, della legge costituzionale n. 3 del 2001, la Carta sancisce che Roma è la capitale della Repubblica e prevede che sia una legge dello Stato a disciplinarne l'ordinamento. La cronaca politico-parlamentare dei 10 anni trascorsi da allora ad oggi ci dice, però, che l'approvazione di una legge speciale per Roma non è stata affatto passaggio facile e scontato.

Non solo: la stessa previsione costituzionale fu oggetto di ipotesi di revisione (insieme all'intera parte seconda della Costituzione) già nella XIV legislatura.

Il dibattito sulla modifica della seconda parte della Costituzione prese avvio in Senato con la presentazione, da parte del governo, dell'A.S. 2544, in data 17 ottobre 2003; il testo, all'art. 29 rubricato "Capitale della Repubblica federale", prevedeva che il comma terzo dell'art. 114 Cost. fosse sostituito dalla dicitura "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".

Rispetto alla revisione costituzionale del 2001, questa volta le novità erano di un certo rilievo (vi era infatti la definizione di Repubblica 'federale', vi era la previsione costituzionale di poteri anche normativi per Roma e vi era inoltre la previsione che fosse lo Statuto della Regione Lazio a disciplinare tali poteri) e ciò ebbe un inevitabile riflesso sui lavori parlamentari, che dedicarono alla questione dell'ordinamento di Roma ampio spazio.

La Commissione Affari Costituzionali del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui temi concernenti la revisione costituzionali, procedette all'audizione del sindaco di Roma, Veltroni, del Presidente della

¹⁶⁹ Cfr. l' A.S. 3986-A.

Regione Lazio, Storace, e del Presidente della Provincia di Roma, Gasbarra¹⁷⁰. I pareri espressi sulla formulazione contenuta nell'art. 29 da quelli che allora rappresentavano i vertici degli enti locali interessati¹⁷¹ provocarono un vivace dibattito ed un'attenta disamina della questione, tanto che il presidente della 1^a Commissione rinviò di una settimana il termine per la presentazione degli emendamenti all'art. 29, al fine di favorire una più approfondita riflessione. Le problematiche che sorgevano, d'altra parte, erano numerose e di non poco conto: in primo luogo vi era la questione dell'estensione territoriale di Roma capitale, con l'eventuale istituzione della città metropolitana; connesso a questo, i rapporti tra la città di Roma e il Comune, la Provincia e la Regione; altro punto cruciale, il tipo di poteri da assegnare a Roma e conseguentemente il tipo di intervento (ordinario o costituzionale) necessario.

I nodi da sciogliere erano dunque tanti. “La Commissione è in grande difficoltà – dichiarava il sen. D’Onofrio, relatore del ddl - nel decidere una formula costituzionale perché, non per puro desiderio di giustapposizione, vorrebbe mettere insieme il fatto che di Roma, in quanto capitale della Repubblica, si debba occupare il Parlamento nazionale e, in quanto ai poteri normativi, se ne debba occupare la Regione Lazio. Il desiderio è trovare una formula costituzionale che consenta l’esercizio di poteri legislativi, che non possono essere devoluti dallo Stato in quanto attribuiti alla Regione Lazio; tuttavia, 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. Inoltre Roma è tenuta ad assolvere ad alcuni compiti che non sono della Regione Lazio, ma della città di Roma in quanto capitale”. Il punto fondamentale era dunque quello di capire se “andare verso la ventunesima Regione [...] oppure [...] andare verso il capoluogo della Regione Lazio, soluzione che presenta differenti problemi anche in ambito nazionale e non solo regionale. È un equilibrio difficile da trovare – affermava il relatore - che ci riporta anche al problema della legge ordinaria o costituzionale. È ovvio che con legge ordinaria si potrebbero conferire a Roma poteri speciali, ma

¹⁷⁰ Le sedute cui si fa riferimento sono la n. 324 dell'11 novembre 2003, la n. 326 del 12 novembre 2003 e la n. 328 del 13 novembre 2003.

¹⁷¹ In particolare, Veltroni si espresse a favore di una legge ordinaria per dettare l'ordinamento di Roma capitale, mentre Storace ripropose la sua idea di città-Regione.

di tipo ordinario, non anche poteri legislativi propri della Regione Lazio. L'attuale articolo 114 della Costituzione è tutto sbilanciato verso la legge della Repubblica, ignorando totalmente i poteri normativi della Regione. Il testo del Governo sembra tutto dentro la logica della Regione Lazio, mentre vogliamo fare di Roma anche un città Stato”.

Questi dunque i termini della questione che si poneva.

All'esame dell'Aula di Palazzo Madama giunse lo stesso testo che era stato presentato dal governo, ma anche in sede di Assemblea, come in commissione, vennero presentati numerosi emendamenti volti a sopprimere o modificare quello che era diventato l'art. 32 del ddl. Tra tutte le proposte emendative, il relatore D'Onofrio propose di accogliere quella che prevedeva di aggiungere al testo del Governo le parole: “La legge dello Stato disciplina l'ordinamento della capitale”.

L'Aula votò favorevolmente¹⁷² e pertanto il testo del comma terzo dell'art. 114 Cost. sarebbe stato così novellato: “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”. Tale formulazione venne confermata in tutti i successivi passaggi parlamentari previsti dall'*iter* aggravato di revisione della Costituzione ex art. 138 Cost. ed è quella che fu sottoposta al *referendum* confermativo che però, come noto, bocciò la riforma.

Rispetto al testo vigente dell'art. 114 Cost., la modifica costituzionale del 2005 presentava indubbiamente, come detto, sostanziali elementi di novità. In primo luogo si procedeva all'esplicita qualificazione della Repubblica come ‘federale’, elemento questo che - come si evince dalla lettura degli atti parlamentari - in qualche modo veniva considerato allo stesso tempo presupposto e causa per il riconoscimento di uno *status* speciale per Roma.

¹⁷² L'art. 32 del disegno di legge venne discusso (insieme alle proposte emendative) ed approvato nella seduta della Camera del 21 settembre 2004. Numerosi in quella sede sono stati gli interventi da parte di rappresentanti dell'opposizione che sottolineavano come il prevedere che le particolari condizioni di autonomia per Roma dovessero essere stabilite dallo Statuto della Regione Lazio fosse in realtà un modo per declassare il ruolo della Capitale, che si sarebbe trovata in tal modo a ‘dipendere’ dalla Regione Lazio.

La norma poi prevedeva che Roma “dispone di forme e condizioni particolari di autonomia”, utilizzando così la stessa formula che la Costituzione utilizza all’art. 116, comma primo, Cost. per le Regioni a statuto speciale e allo stesso art. 116, comma terzo, Cost. Tale autonomia, però, avrebbe potuto essere anche di tipo ‘normativo’. La questione sollevata dall’inserimento di questo termine non era di poco conto; si trattava (e si tratta) di stabilire, infatti, se l’ambito normativo comprenda sia le leggi che i regolamenti. Sull’attribuzione del potere regolamentare, peraltro, la questione non si poneva: ai sensi dell’art. 117, comma sesto, Cost. e dell’art. 118, comma primo, Cost. la potestà regolamentare già spetta al comune di Roma. Ben più complicata era invece la previsione di un eventuale potere legislativo che il riferimento all’autonomia ‘anche normativa’ avrebbe posto in essere. In altre parole, la domanda di fondo era: quella norma prevedeva che l’ente territoriale/Roma avesse la facoltà di approvare atti aventi forza di legge? Se la risposta a questa domanda fosse stata affermativa (ma sul punto furono avanzati molti dubbi), questo avrebbe comportato un’innovazione istituzionale di grande importanza, anche sul piano del diritto comparato¹⁷³.

Ultima questione: la sede normativa per conferire l’autonomia particolare, e per fissarne limiti e modalità di esercizio, veniva individuata nello Statuto della Regione Lazio, mentre alla legge statale rimaneva la competenza in materia di “ordinamento” di Roma. Il che probabilmente si traduceva in una competenza statale in merito all’organizzazione dell’ente territoriale/Roma, intendendo per ‘ordinamento’ la ‘forma di governo della capitale’ (anche ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera *p*), Cost.). Allo Statuto regionale, approvato con le modalità previste dall’art. 123 Cost., sarebbe spettata invece la competenza in ordine alle attività da assegnare a Roma capitale (almeno di quelle di competenza regionale).

Come già ricordato, il *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 ha sancito la prevalenza (con il 61,3% contro il 38,7%) dei contrari alla riforma, che pertanto non è diventata legge costituzionale dello Stato.

¹⁷³ Cfr. *Roma Capitale. Aspetti di diritto costituzionale e comparato*, Quaderno di documentazione n. 39, Servizio Studi del Senato, Roma, 2004, p. 19.

9. Roma nel progetto per la Carta delle Autonomie

Fallito dunque il tentativo di intervenire su Roma Capitale attraverso una modifica del dettato costituzionale, presto si riaffacciò il problema di dare attuazione alla previsione del comma terzo dell'art. 114 Cost. tramite legge ordinaria. Tra l'altro, la legge sull'ordinamento di Roma Capitale non era l'unica tra le previsioni costituzionali *post* riforma del Titolo V a non aver avuto ancora attuazione¹⁷⁴. Piuttosto che prendere in considerazione, quindi, nuove ipotesi di modifica costituzionale, lo spirito che sembrò prevalere nella XV legislatura fu quello di aprire un procedimento di attuazione del Titolo V vigente.

A tal fine, le Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato deliberarono di procedere ad una indagine conoscitiva congiunta, articolata in quattro sedute, nel corso delle quali audire esperti e soggetti interessati dalla riforma del 2001, così da conoscere lo *status quo* e individuare le principali criticità.

Nella seduta del 20 ottobre 2006, durante la quale intervennero anche il sindaco Veltroni e rappresentanti dell'UPI e dell'ANCI, il sen. Vitali illustrò in una relazione introduttiva i tratti salienti dello stato della riforma del Titolo V. A proposito del comma terzo dell'art. 114 Cost., disse: "A Roma dovranno essere attribuite ulteriori funzioni essenziali per i compiti che le spettano come capitale, assicurando il loro migliore esercizio anche attraverso la dotazione delle risorse che sono necessarie allo scopo. Alla capitale va assicurato un potere regolamentare in deroga in materie non coperte da riserva assoluta di legge in modo da rafforzare adeguatamente le sue prerogative in rapporto ai suoi compiti specifici e peculiari rispetto a quelli di qualsiasi altra città. La legge dovrà inoltre valorizzare adeguatamente la collaborazione con la Regione Lazio e con le istituzioni dello Stato".

Nel suo intervento, anche il sindaco Veltroni affermò di aderire "all'ipotesi fatta dal relatore, vale a dire all'idea che Roma possa avere una potestà regolamentare capace di derogare alla normativa regionale e statale in determinate materie non riservate naturalmente alla legge con riserva assoluta e

¹⁷⁴ Si ricordi che la legge La Loggia (n. 131/2003) recate "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" non affrontava il problema di Roma.

che possa esercitare queste funzioni in modo che ciò segni la differenza rispetto alle altre aree metropolitane”.

Da ultimo, l'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali Lanzillotta intervenne in quella sede, comunicando che il governo stava lavorando all'elaborazione di un disegno di legge delega per affrontare le questioni rimaste irrisolte dopo la riforma; in merito al tema di Roma Capitale, ella affermò che la soluzione si sarebbe dovuta attuare “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”.

Si andava delineando, quindi, una soluzione basata non sull'attribuzione a Roma di funzioni legislative (cosa che avrebbe comportato la necessità di un intervento costituzionale), ma di funzioni regolamentari speciali in talune materie anche deroganti alla normativa statale e regionale.

Il 19 gennaio 2007 il Consiglio dei Ministri approvò uno schema di disegno di legge recante “Delega al governo per l'attuazione dell'art. 117, comma secondo, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle Città metropolitane e per l'ordinamento di Roma capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'art. 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”. Era il primo passo di quella che sarebbe stata definita “Carta delle autonomie”, provvedimento accolto con notevole interesse ed attenzione da parte della dottrina¹⁷⁵.

L'articolo del ddl presentato al Senato (A.S. 1464), contenente le disposizioni su Roma Capitale, era l'art. 5, rubricato “Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione”. Esso prevedeva che il governo, nell'esercizio della delega, dovesse attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) mantenimento delle attuali funzioni e previsione di ulteriori funzioni essenziali in relazione al ruolo di Roma quale capitale della Repubblica;

b) previsione di una disciplina finalizzata ad assicurare il migliore esercizio delle funzioni di Roma, quale capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionale, sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici

¹⁷⁵ Cfr. A. Piraino (a cura di), *Verso la Carta delle autonomie locali*, Roma, 2007.

ed enti pubblici nazionali, delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri presso la Repubblica, nonché finalizzata ad armonizzare gli interessi della comunità locale con le prerogative e gli interessi dello Stato della Città del Vaticano e delle istituzioni internazionali che hanno sede in Roma;

c) previsione che l'ordinamento della Capitale, valorizzando la collaborazione dell'amministrazione locale con le istituzioni dello Stato e della Regione Lazio, assicuri, in particolare: 1) le condizioni per l'efficace esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica; 2) lo sviluppo economico e sociale della Capitale; la qualità del suo sviluppo urbano; la valorizzazione del suo patrimonio storico, artistico e ambientale; il rafforzamento del suo prestigio e della sua identità in campo internazionale; la sicurezza pubblica mediante programmi del Ministero dell'interno, sentito il Sindaco; la protezione civile secondo programmi del Presidente del Consiglio dei Ministri e della Regione Lazio, sentito il Sindaco; 3) la massima efficienza ed efficacia dei servizi urbani, anche con riguardo alla funzionalità degli organi costituzionali dello Stato e degli uffici ed enti pubblici nazionali, nonché dei servizi urbani necessari alla funzionalità delle rappresentanze estere e delle istituzioni internazionali con sede in Roma, anche con riguardo alla Città del Vaticano;

d) previsione che alla Capitale siano assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate secondo i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione;

e) disciplina del potere regolamentare di cui all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, anche in deroga a specifiche disposizioni legislative, nel rispetto degli obblighi internazionali, del diritto comunitario, della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nell'ambito delle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità, dei servizi sociali, in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di capitale;

f) previsione di una sede di raccordo istituzionale tra Roma capitale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Regione Lazio e la Provincia di Roma;

g) previsione che il Sindaco di Roma capitale sia membro di diritto della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e della Conferenza unificata e partecipi senza diritto di voto alle sedute della Conferenza permanente per i

rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e che sia membro di diritto della Conferenza delle autonomie territoriali, dopo la sua istituzione;

h) previsione che le funzioni assegnate a Roma capitale, quando incidano su servizi essenziali anche per l'area esterna alla capitale, possano essere esercitate, all'occorrenza, anche dalla Provincia di Roma, di intesa con il Comune di Roma.

Tra tutti i punti elencati, il nodo cruciale era contenuto alla lettera e) là dove si faceva riferimento al potere regolamentare in deroga a specifiche disposizioni legislative. Nella relazione che accompagnava il ddl, a tal proposito veniva specificato: "In sostanziale accoglimento delle indicazioni formulate dagli enti territoriali in sede di Conferenza unificata è stata espunta dall'articolo, rispetto alla versione oggetto di esame preliminare in Consiglio dei Ministri, la previsione per Roma capitale di un potere regolamentare in materie non disciplinate da leggi statali o regionali ovvero al fine di integrare le leggi statali o regionali, ritenendo tale previsione ultronea e comunque di significato limitato in raffronto a quella rimasta". Rimaneva dunque la previsione di un potere regolamentare, ai sensi dell'art. 117, comma sesto, Cost., che ricordava fortemente la previsione contenuta nella legge 225/92 e nel d.lgs 112/98 sulla protezione civile sulle c.d. ordinanze in deroga. Allora, in sede di primo commento al testo della Carta delle autonomie, diversi autori¹⁷⁶ definirono tale previsione 'incostituzionale' in quanto il potere derogatorio si giustifica sulla base solamente di una autorizzazione proveniente dal potere politico nazionale (e non da quello locale) ed in quanto si sarebbe trattato di una deroga alla quale sarebbe mancato uno dei presupposti essenziali, ovvero il carattere della limitatezza temporale, determinando così una deroga permanente al riparto di competenze tra i diversi livelli di governo territoriale.

La discussione sul punto si è, ancora una volta, fermata a livello dottrinale; l'iter legislativo di approvazione della Carta delle autonomie si è infatti interrotto, insieme alla XV legislatura, con la caduta del governo Prodi e lo scioglimento anticipato delle Camere.

¹⁷⁶ Cfr. I. Nicotra, *Ancora un'occasione perduta*, e S. Mangiameli, *Prime considerazioni sul ddl per il codice degli enti locali*, in A. Piraino (a cura di), *Verso la carta delle autonomie*, cit.

10. La Commissione per Roma Capitale

La XVI legislatura ha visto, nei suoi primi 12 mesi, la presentazione di ben sette proposte di legge (ordinarie e costituzionali) sul problema di Roma Capitale, provenienti dalle principali componenti partitiche. Il primo disegno di legge è stato presentato in data 29 aprile 2008 dal sen. Cutrufo (“Istituzione della città-regione di Roma capitale”); è seguito poi l’8 maggio 2008 quello dell’on. Moffa (“Istituzione e ordinamento della città metropolitana di Roma, capitale della Repubblica”); il 17 settembre 2008 quello a firma on. Ciocchetti (“Istituzione e ordinamento della città metropolitana di Roma, capitale della Repubblica”); il 29 ottobre 2008 uno a firma sen. Milana (“Istituzione e ordinamento della Città metropolitana di Roma Capitale della Repubblica. Delega al Governo per il coordinamento delle funzioni attribuite alla Città metropolitana di Roma Capitale con le funzioni statali e regionali”); il 13 novembre 2008 veniva presentato poi il ddl Lanzillotta “Delega al Governo in materia di funzioni fondamentali degli enti locali, di istituzione delle città metropolitane e di definizione della Carta delle autonomie locali” all’interno del quale era prevista anche una disciplina per Roma capitale; il 3 dicembre 2008 il sen. D’Alia presentava il ddl “Istituzione della città metropolitana di Roma Capitale” (da leggere in parallelo con l’altro provvedimento dello stesso presentatore recante “Modifica all’articolo 116 della Costituzione relativa all’istituzione della regione autonoma del Lazio”); infine il ddl costituzionale “Modifica dell’articolo 131 della Costituzione, concernente l’istituzione della regione di Roma Capitale” a firma dell’on. Iannarilli.

Oltre alla particolare attenzione dedicata alla materia dai rappresentanti parlamentari, a testimoniare l’importanza che l’argomento ormai rivestiva si deve registrare anche il lavoro del sindaco Alemanno che, all’indomani della sua elezione nel maggio 2008, si è fatto promotore di una serie di iniziative volte a ‘sbloccare la situazione’.

Nel luglio del 2008 quattro costituzionalisti¹⁷⁷, presieduti dal prof. Cheli, sono stati chiamati dal Comune a far parte di una Commissione incaricata di predisporre un disegno di legge destinato a disciplinare lo speciale ordinamento di

¹⁷⁷ Si trattava dei proff. Cheli, Chiappetti, Caravita e Vicenzi.

Roma Capitale; l'8 agosto, la Commissione, con oltre un mese di anticipo sul termine concordato, ha presentato al Sindaco di Roma il testo di una proposta di legge intitolata "Ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'art. 114, comma 3 della Costituzione".

Immediatamente dopo, Alemanno ha lanciato l'iniziativa della creazione di una "Commissione per promuovere lo sviluppo di Roma capitale", una sorta di Commissione Attali – come è stata giornalmisticamente definita – composta da una trentina di componenti e divisa in due sub-commissioni, di cui una presieduta da Giuliano Amato e formata da giuristi designati dalle tre istituzioni territoriali Comune, Provincia e Regione (in modo da integrare la Commissione Cheli con delegati degli altri due livelli coinvolti)¹⁷⁸.

La discussione sulla legge per Roma Capitale si è così concentrata in questa sede interistituzionale, prima di approdare nuovamente nelle Aule parlamentari.

I costituzionalisti che hanno fatto parte della Commissione hanno svolto un'attenta disamina di tutte le problematiche, non sempre individuando punti di convergenza, ma al contrario trovandosi spesso in disaccordo sulle soluzioni da adottare; a testimonianza di questo, la lettera che il presidente Amato ha inviato, il 23 ottobre 2008, al sindaco di Roma ed ai presidenti di Provincia e Regione esordiva così: "Con la presente, la Commissione da me presieduta intende sottoporre alla Vostra attenzione non il Suo elaborato finale, ma il punto di maggiore (ancorché non unanime) convergenza sin qui conseguito, allo scopo di sollecitare su di esso i Vostri commenti e le Vostre osservazioni, prima di ogni passo ulteriore".

La Commissione non ha dunque prodotto alcun risultato finale ufficiale, né ha approvato (all'unanimità e neppure a maggioranza) alcun testo, attesa l'assoluta incertezza su quello predisposto da Amato e la diversa opinione di quasi tutti i componenti su molti dei suoi elementi costitutivi.

¹⁷⁸ Erano componenti della commissione i professori Amato (presidente), Bassanini, Caravita, Cerulli Irelli, Cheli, Chiappetti, Chiola, Palombelli, Pinelli e Vicenzi.

Ciò nonostante, il lavoro svolto senza dubbio è stato di grande utilità: mettendo a confronto la bozza della Commissione Cheli, la c.d. bozza Astrid¹⁷⁹, il ddl Lanzillotta, il ddl Moffa e il ddl Cutrufo, si sono chiariti i termini, non solo giuridici, della questione.

La c.d. bozza Amato constava di 16 articoli, divisi in 3 capi. Il Capo I (artt. 1-4) si occupava dell'istituzione di Roma Capitale, con la delimitazione territoriale, le decorrenze e la definizione di comuni metropolitani; nel Capo II si affrontava invece l'ordinamento di Roma Capitale e dunque la definizione degli organi (art. 5), del sistema elettorale (art. 6), la figura del Sindaco di Roma Capitale (art. 7), l'Assemblea Capitolina (art.8), il Consiglio dei Sindaci metropolitani (art.9), la Giunta di governo di Roma Capitale (art.10), l'Alto Consiglio per Roma Capitale (art.11), la delega al Governo per l'istituzione di Roma Capitale (art.12) e l'autonomia statutaria e regolamentare di Roma Capitale (art. 13); al Capo III (artt.14-16), infine, erano dettate le norme transitorie.

Tra tutte le questioni sorte nel corso dei lavori della Commissione, certamente il problema della delimitazione territoriale di Roma Capitale è prevalso quale elemento di discriminazione (come era forse prevedibile, data la composizione interistituzionale della Commissione stessa), considerata anche la natura preliminare della definizione di cosa è "Roma" per la risoluzione dell'intera problematica.

Ancora una volta, il problema di un ordinamento speciale per Roma Capitale è tornato ad intrecciarsi con il problema dell'attuazione delle città metropolitane (e con la conseguente definizione del destino della Provincia).

Due le posizioni emerse nel corso dei lavori della commissione. Da una parte vi erano coloro che ritenevano opportuno mantenere scisse le due questioni e rinviare ad un momento successivo la risoluzione del problema del governo del territorio di area vasta (area o città metropolitana), anche in considerazione del fatto che tale questione riguarda non solamente Roma e presuppone dunque una risoluzione unitaria a livello nazionale. Per tale orientamento, Roma Capitale non poteva che essere il Comune di Roma: "all'esatta identificazione del termine

¹⁷⁹ Ovvero il testo predisposto dal gruppo di studio che fa riferimento all'Associazione per gli Studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche (ASTRID).

“Roma” si perviene facendo riferimento a ciò che Roma rappresentava concretamente nel momento storico, ottobre del 2001, in cui la norma è stata inserita nell’ordinamento costituzionale”¹⁸⁰.

Il gruppo di studio presieduto dal prof. Cheli, che aveva lavorato nel luglio 2008, aveva presentato una proposta di legge che constava di 12 articoli e che era “fondata sul presupposto che il comma 3, mediante la costituzionalizzazione della *capitalità* della città di Roma, introduca un principio di *differenziazione* tra l’autonomia ad essa spettante proprio in ragione di ciò e quella che il comma 2 attribuisce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni”¹⁸¹. Lo schema di ddl che era stato predisposto allora era espressione, dunque, proprio di questo orientamento favorevole alla identificazione dell’ente Città Capitale con l’ente Comune di Roma. All’art. 1, comma secondo, si leggeva infatti: “Roma capitale è un ente territoriale, i cui confini sono quelli dell’attuale Comune di Roma e dispone di speciale autonomia, statutaria, normativa, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione”. L’art. 4 prevedeva poi raccordi funzionali con gli altri Comuni, anche non confinanti, per assicurare il miglior funzionamento integrato dei servizi, garantendo in ogni caso le rispettive autonomie.

Come detto, nella Commissione interistituzionale questa impostazione non è stata accolta da tutti i componenti, in quanto è emerso un altro filone interpretativo secondo il quale l’ente locale Città Capitale dovrebbe identificarsi con la città metropolitana. Affermava Cerulli Irelli in una nota per i lavori della Commissione: “Roma, Capitale della Repubblica, ha i caratteri della Città Metropolitana. Questo dato è pacifico ai sensi della legislazione vigente (art. 22, 1° co., t.u. enti locali). Ciò perché l’area di riferimento ha i caratteri dell’area Metropolitana, cioè di un’area in cui il comune principale (il Comune di Roma) e una serie di altri comuni limitrofi, sono collegati da “rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali”

¹⁸⁰ B. Caravita, *Una legge per Roma Capitale: l’attuazione dell’art. 114, comma 3, Cost.*, in *federalismi.it* n. 21/2008.

¹⁸¹ V. Vicenzi, *Intervento di aperture al convegno “Roma Capitale – una svolta storica” svoltosi presso la Sala ex Hotel Bologna (Senato della Repubblica) il 3 novembre 2008*, in *federalismi.it* n. 18/2008.

(art. ult. cit.). Ciò comporta che l'ente di governo di Roma (della Città di Roma) non possa essere che un ente di governo metropolitano, cioè non un comune né una provincia, ma, appunto, una Città Metropolitana, come previsto dalla Costituzione (artt. 114, 1° co.; 118, 1° co.)¹⁸².

Era questa l'impostazione seguita anche dalla cosiddetta bozza Astrid (alla quale avevano lavorato alcuni componenti la Commissione) che, infatti, all'art. 3, comma primo, prevedeva: "In prima attuazione della presente legge, il territorio della Città di Roma Capitale è costituito dal territorio del Comune di Roma e degli altri Comuni della Provincia di Roma, salvo che, nel termine di 120 giorni dalla pubblicazione della legge, con deliberazione approvata a maggioranza assoluta dei rispettivi Consigli, uno o più Comuni confinanti con altra Provincia decidano di aderire alla Provincia medesima". Nella relazione che accompagnava la bozza, tale impostazione veniva così motivata: "Questa scelta consente, nel pieno rispetto delle norme costituzionali, di semplificare la "trasmutazione" della Provincia di Roma in Città metropolitana, tanto dal punto di vista politico-simbolico quanto da quello giuridico, e di scongiurare altre ipotesi (la "Provincia ciambella", le mini-Province intorno a Roma, la disarticolazione della Provincia con ampie porzioni di territorio assegnate alle Province confinanti) che, seppur legittime, aprirebbero problemi assai maggiori di quelli che aiuterebbero a risolvere".

Nella bozza Amato, il problema della delimitazione territoriale veniva affrontato all'art. 2 e risolto in questi termini: "Il territorio di Roma Capitale è costituito dal territorio del Comune di Roma e dei Comuni collegati allo stesso da rapporti di stretta integrazione territoriale, come individuati dal Decreto legislativo di cui all'art. 12, comma 1, lett. a, nonché dai Comuni che abbiano deliberato di farne parte ai sensi dei successivi commi secondo e terzo. I comuni non individuati dal predetto decreto legislativo compresi nella Provincia di Roma e contigui al territorio di altre province del Lazio provvedono, entro tre mesi dalla entrata in vigore del decreto legislativo di cui al successivo articolo 12, comma 1, lettera a, con deliberazione approvata a maggioranza assoluta dei rispettivi Consigli, a optare per l'inserimento dei rispettivi territori nel territorio di Roma Capitale ovvero nel territorio delle Province finitime. Qualora non deliberino

¹⁸² V. Cerulli Irelli, *L'ordinamento di Roma Capitale*, in *federalismi.it* n. 22/2008.

entro il termine predetto, sono aggregati alle province finitime. Entro il termine di nove mesi dalla entrata in vigore del decreto legislativo di cui al successivo articolo 12, comma 1, lettera a, gli altri Comuni della provincia di Roma, non individuati dal decreto legislativo di cui al comma primo, né contemplati dal secondo comma del presente articolo, possono a loro volta optare per l'aggregazione a province finitime, se confinanti con Comuni che abbiano già compiuto tale scelta. In caso contrario, essi sono aggregati a Roma Capitale”.

Un articolo dunque particolarmente complesso con il quale, in sostanza, si scartava l'idea che Roma Capitale coincidesse con il Comune di Roma; lo stesso Amato, però, nella lettera di accompagnamento alla sua bozza era costretto a specificare che “vi [erano] svariati rilievi di singoli Commissari su singoli punti e vi [era] una opposizione radicale di uno di essi alla stessa impostazione, motivata con la convinzione che la Costituzione, nel richiamare Roma Capitale, faccia riferimento all'attuale Comune di Roma, che le esigenze di governo della Capitale siano prevalenti e comunque diverse da quelle di governo di area vasta, tipiche delle Città metropolitane, che, a fronte di una esigenza di attuazione immediata dell'art. 114, comma 3, la eventuale prefigurazione della Città metropolitana non possa andar disgiunta dalla discussione nazionale sulla istituzione di tutte le altre città metropolitane e sulla sorte delle Province, e che dunque l'assetto di Roma Capitale debba essere mantenuto distinto da quello delle città metropolitane”.

Oltre al problema della delimitazione territoriale, altre criticità sono emerse nel corso dei lavori della Commissione.

Un punto di dissenso non componibile ha riguardato ad esempio l'ipotesi che il processo di aggregazione a Roma Capitale di altri comuni, limitrofi o meno, venga deciso da una scelta centralistica, affidata al Governo nell'esercizio del potere di delega, piuttosto che dalla volontà delle popolazioni interessate mediante lo strumento referendario, previsto dall'articolo 133, comma 2, Cost.

Altra ‘nota dolente’ è stata quella in merito all'attribuzione a Roma Capitale di poteri normativi in deroga a disposizioni di legge. In questo caso, le proposte spaziavano dalla possibilità di adottare regolamenti anche in deroga a disposizioni di legge, purché in materie che non siano oggetto di riserva assoluta e nel rispetto, oltre che dei limiti dell'art. 117, primo comma, Cost. e dei principi dell'ordinamento giuridico, “dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione

statale ed in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale” (ddl Cutrufo), alla previsione che su una lista di materie l’Assemblea della Capitale possa adottare regolamenti anche in deroga a disposizioni di legge entro gli stessi limiti previsti dal ddl Cutrufo, cui si aggiunge il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione della Regione Lazio (bozza Astrid)¹⁸³; il disegno di legge Prodi-Lanzillotta delegava il Governo a prevedere l’attribuzione a Roma Capitale (con territorio coincidente col Comune di Roma) del potere regolamentare anche in deroga a specifiche disposizioni legislative entro i limiti dell’art. 117 Cost. su governo del territorio, edilizia, trasporti e servizi sociali; mentre la proposta di legge Moffa escludeva l’ammissibilità costituzionale di un potere simile poiché avrebbe richiesto una legge costituzionale (in quanto tale potere è costituzionalmente riservato ad altri soggetti). Nella bozza Amato, l’art. 13 trattando dell’autonomia statutaria e regolamentare, al comma quinto semplicemente afferma “Roma Capitale, nell’ambito del proprio territorio, ai sensi degli articoli 114 e 117 della Costituzione, ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad essa attribuite”, non prevedendo dunque regolamenti in deroga.

11. L’art. 24 della legge 42/2009

Mentre la Commissione procedeva con i suoi lavori, il governo impegnava le Aule parlamentari con l’esame di un altro tassello fondamentale nell’attuazione della riforma del Titolo V: il disegno di legge sul federalismo fiscale (attuativo dell’art. 119 Cost.).

Dato il clima di tendenziale collaborazione che si stava creando tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione su tale provvedimento così delicato - ed anche in considerazione del fatto che l’argomento del federalismo fiscale si prestava ad essere letto come una vittoria della Lega nord che andava in qualche

¹⁸³ Un’ulteriore differenza rispetto al ddl Cutrufo era anche data dal procedimento, in quanto nella bozza Astrid si prevedeva che i regolamenti fossero approvati dall’Assemblea a maggioranza assoluta dei componenti, sentito l’Alto Consiglio per Roma Capitale (composto dal Sindaco, da un Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, dal Presidente della Regione Lazio e da due membri designati dall’Assemblea della Capitale), o previo invio della delibera all’Alto Consiglio, che poteva richiederne il riesame con provvedimento motivato; l’Assemblea avrebbe potuto in tale caso riapprovare i regolamenti a maggioranza di due terzi.

modo 'bilanciata' - l'occasione è sembrata propizia per giungere finalmente anche alla soluzione della questione dell'ordinamento di Roma Capitale.

A seguito quindi dei numerosi contatti politici intercorsi tra il ministro Calderoli, il sindaco Alemanno e gli esponenti dell'opposizione, il Consiglio dei ministri del 3 ottobre 2008 ha approvato un emendamento al disegno di legge originario sul federalismo fiscale¹⁸⁴ inserendo, all'art. 13, la disciplina riguardante il finanziamento ed il patrimonio di Roma Capitale. È cominciato in tal modo un lungo *iter* che ha visto il provvedimento approvato in prima lettura al Senato, poi alla Camera ed infine, in terza lettura, di nuovo al Senato con 154 voti favorevoli, 6 voti contrari e 87 astenuti.

Nel corso dell'esame parlamentare, l'originario art. 13, che prendeva in considerazione solamente l'aspetto finanziario della problematica riguardante Roma Capitale¹⁸⁵, è stato sostituito dall'art. 22 (poi definitivamente divenuto art. 24) contenente viceversa una disciplina più completa sull'ordinamento di Roma. Come si legge, infatti, nella relazione di maggioranza del sen. Azzollini: "La soppressione dell'articolo 13 del testo del Governo, che disciplinava il finanziamento e il patrimonio di Roma capitale, in accoglimento di una specifica richiesta delle forze dell'opposizione, è da correlare all'introduzione dell'articolo 22, concernente l'ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo

¹⁸⁴ Il primo schema del disegno di legge di attuazione dell'art. 119 Cost. è stato approvato in Consiglio dei ministri in data 11 settembre 2009.

¹⁸⁵ Il testo dell'art. 13, rubricato *Finanziamento e patrimonio di Roma capitale* prevedeva: "1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica. 2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei comuni, per le finalità di cui al comma 1 sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali. 3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, il decreto legislativo di cui al comma 1, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici: a) attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite; b) trasferimento, a titolo non oneroso, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale. 4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, adottata nell'ambito delle risorse disponibili".

114, terzo comma, della Costituzione: sia nel corso dei lavori del comitato ristretto che delle Commissioni riunite è stata più volte richiamata la necessità di affidare la delimitazione della disciplina «a regime» delle prerogative finanziarie e patrimoniali di Roma capitale a uno specifico e autonomo disegno di legge, per approfondirne tutti gli aspetti attraverso un ampio confronto tra le varie forze parlamentari”.

Nella medesima relazione, rispetto all’art. 22 veniva specificato che esso “reca, fino all’attuazione della disciplina delle città metropolitane, l’ordinamento transitorio di Roma capitale, disciplinandone i confini territoriali e prevedendo altresì che essa disponga di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L’esercizio delle funzioni è disciplinato con regolamenti adottati dal Consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, dei principi della legislazione statale e di quella regionale nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. Con specifico decreto legislativo, adottato, sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l’ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo i principi e criteri direttivi contenuti al comma 5 dell’articolo citato. Sono infine previsti principi e criteri direttivi specifici per l’attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio”.

Dalla lettura degli atti parlamentari una constatazione emerge con evidenza: nonostante il sostanziale consenso di tutte le forze politiche sulla necessità di procedere all’adozione di un ordinamento speciale per Roma, così da dare attuazione al comma 3 del’art. 114 Cost. – consenso testimoniato anche dal risultato del voto sull’articolo 23 alla Camera¹⁸⁶ - , forte perplessità venivano espresse circa l’opportunità di inserire tali norme ordinamentali in un provvedimento tutto improntato ad aspetti finanziari. La disciplina per Roma Capitale contenuta nel ddl veniva, infatti, da più parti ritenuta “eccentrica e parziale”; preferibile sarebbe stato, a parere di molti, che tale questione fosse stata

¹⁸⁶ L’art. 23 del ddl è stato votato alla Camera dei deputati nella seduta del 25 marzo 2009 e le votazioni si sono concluse con il seguente risultato: Presenti 489, Votanti 430, Astenuti 59, Maggioranza 216, Hanno votato sì 429, Hanno votato no 1.

affrontata in un'apposita proposta di legge ovvero fosse stata ricondotta al dibattito in corso sulla Carta delle Autonomie.

Ed effettivamente, appare condivisibile l'osservazione di quanti ritenevano che l'ordinamento della capitale dovesse far parte, *ratione materiae*, di quel Codice delle autonomie locali del quale Camera e Senato discutevano già da alcuni mesi; ma occorre anche constatare, di contro, che a tutt'oggi il Parlamento non ha approvato alcuna Carta o Codice e che, pertanto, ancora una volta, è stata la volontà politica di "dare un segnale" ad avere ragione di tutte le altre motivazioni di altra natura: l'art. 24 è nato perché evidentemente si sono create le condizioni politicamente favorevoli alla sua approvazione.

Dall'analisi del testo¹⁸⁷, peraltro, si capisce come le soluzioni giuridiche adottate abbiano come *background* tutto il dibattito dottrinario e politico che ne ha preceduto l'approvazione, dibattito dal quale evidentemente non si è potuto prescindere nel momento in cui si sono effettuate delle scelte.

La prima tra le scelte compiute dal legislatore è stata, così, quella concernente la definizione di Roma Capitale quale ente territoriale piuttosto che quale ente funzionale: una valutazione di opportunità ha portato a scartare l'ipotesi della creazione di un ente con natura diversa da quella territoriale (ipotesi peraltro assolutamente lecita) ed alla conseguente creazione di un ente territoriale speciale che va ad aggiungersi all'elenco degli enti territoriali ricompresi nell'art. 114, comma 2, Cost.¹⁸⁸ In base a quanto previsto dalla legge stessa, i decreti legislativi di cui al comma 5, che disciplineranno la specificazione ed il finanziamento delle funzioni assegnate all'ente Roma Capitale, andranno ad inserirsi nel Testo Unico degli enti locali; sembrerebbe, pertanto, che l'intenzione del legislatore sia stata quella di individuare una normativa speciale e derogatoria all'interno del quadro complessivo, fermo restando che per quanto non previsto dall'art. 24, continueranno ad applicarsi a Roma Capitale le norme contenute nel TUEL.

¹⁸⁷ Una dettagliata analisi della norma in oggetto e, più in generale, della legge 42/2009 si trova in B. Caravita (a cura di), *Roma Capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Carocci, Roma, 2010 ed in A. Ferrara – G. Salerno (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Roma, 2010.

¹⁸⁸ Cfr. B. Caravita, *Commento all'art. 24*, in A. Ferrara – G.M. Salerno (a cura di), *Il "federalismo fiscale"*, op. cit., p. 190.

La seconda scelta fondamentale compiuta dal legislatore è quella concernente l'identificazione di che cosa si debba intendere per "Roma". Attesa infatti la natura territoriale dell'ente, occorre capire a quale territorio si dovesse far riferimento. La soluzione è stata quella di individuare, seppure in via transitoria in attesa dell'istituzione della città metropolitana, i confini dell'ente Roma Capitale in quelli dell'attuale Comune di Roma. Come già si è avuto modo di ricordare, su questo punto la discussione che ha preceduto l'approvazione della legge è stata particolarmente accesa. Il legislatore ha tuttavia deciso di sposare la tesi di chi riteneva che, sia sulla base del criterio letterale, sia di quello storico-normativo che anche del criterio della *volutans legislatoris*, Roma Capitale non possa che coincidere, oggi, con il Comune di Roma¹⁸⁹.

Si deve dunque ritenere di essere di fronte ad un "Comune speciale" (in attesa di una "Città metropolitana speciale"¹⁹⁰).

La specialità riconosciuta a Roma Capitale è giustificata dal legislatore con la sua "capitalità": ciò sta a significare che esiste un nesso funzionale tra la disciplina derogatoria riconosciuta al nuovo ente ed il suo essere capitale dello Stato (art. 29, comma 2: "L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere 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."). Il che, peraltro, significa che quel che rileva nella disciplina di Roma non sono le sue dimensioni, superiori a quelle di qualsiasi altro comune d'Italia, bensì il suo ruolo, unico nel panorama nazionale¹⁹¹.

Conseguenza diretta di questa impostazione è che vi sono un serie di funzioni amministrative che il legislatore ha inteso attribuire al nuovo ente in aggiunta a quelle già spettanti al Comune. Quali debbano e possano essere queste funzioni sarà definito dal decreto previsto al comma 5 dell'art. 24, al quale spetterà appunto il compito, tra l'altro, di specificare le funzioni elencate al comma 3, ossia: a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici,

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Cfr. A. Sterpa, *Roma capitale nella legge 42/2009*, in B. Caravita (a cura di), *Roma Capitale*, op. cit., p. 58.

¹⁹¹ Cfr. A. Sterpa, *Roma capitale nella legge 42/2009*, op. cit., p. 59.

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.

Non potendo entrare nel merito delle singole previsioni¹⁹², è sufficiente in questa sede sottolineare come il quadro delle funzioni che emerge dalla disposizione in commento è già di per sé un quadro ad ampio raggio, per la definizione del quale il legislatore ha derogato anche al riparto di competenze *ex art. 117 e 118 Cost.*, dal momento che in cinque casi su sei si tratta di funzioni relative ad ambiti di competenza concorrente, mentre le funzioni di cui alla lettera e) sono di competenza residuale esclusiva regionale¹⁹³.

Se dunque sul fronte delle attribuzioni, l'art. 24 sfrutta ampiamente le potenzialità derogatorie dell'art. 114, comma 3, Cost., la ampiezza dei poteri attribuiti al nuovo ente è invece ricondotta al normale regime vigente e pertanto i poteri normativi di Roma Capitale rimangono nell'ambito della potestà secondaria "non sconfinando dunque verso una potestà normativa di carattere sub-primario"¹⁹⁴. Pur facendo riferimento ad un regime di autonomia speciale, il legislatore sembra, infatti, aver inteso tale specialità non in riferimento alla tipologia degli atti normativi ed amministrativi che sono tipici degli enti territoriali: "non si tratta, dunque, di atti (normativi ovvero amministrativi) caratterizzati in senso formale da elementi di specialità, ma di una specialità riferita alla quantità (e non alla qualità) dell'autonomia romana, ossia un numero maggiore di competenze e di funzioni"¹⁹⁵.

¹⁹² Un dettagliato commento alle singole lettere del comma 3 dell'art. 24 si trova in F. Verrastro, *Le "funzioni capitali"*, in B. Caravita (a cura di), *Roma Capitale*, op. cit., p. 61 e ss.

¹⁹³ Cfr. F. Verrastro, *Le "funzioni capitali"*, op. cit., p. 62, il quale opportunamente sottolinea come questa impostazione data dal legislatore, che ha disposto dell'attribuzione di funzioni anche in materie estranee alla propria competenza esclusiva, sia stata possibile utilizzando le potenzialità derogatorie offerte dell'art. 114, comma 3, Cost.

¹⁹⁴ B. Caravita, *Commento all'art. 24*, op. cit. p. 192.

¹⁹⁵ A. Sterpa, *Roma Capitale nella legge 42/2009*, op. cit., p. 58.

E' evidente che l'attribuzione di maggiori competenze e funzioni all'ente Roma Capitale implica la sottrazione delle stesse agli altri enti territoriali del Lazio (e allo Stato) con inevitabili ricadute sul fronte dei rapporti e degli equilibri tra tutti i soggetti interessati; a tal proposito, l'art. 24, al comma 6, prevede che il decreto legislativo assicuri i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione tra Roma Capitale, lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma proprio in relazione alla specifica individuazione delle funzioni di cui al comma 3. E' probabilmente superfluo ribadire che, come accaduto anche nelle esperienze precedenti ed in particolare durante quella del Governatorato, la creazione di una condizione speciale per la città di Roma porta inevitabilmente con sé il problema di un riassetto dei territori e degli enti locali legati alla città e che, proprio per tale ragione, la legge n. 42/2009 prevede strumenti per la realizzazione della più ampia cooperazione istituzionale possibile.

Quale debba e possa essere in concreto l'*iter* attraverso il quale raggiungere tale cooperazione tra i vari soggetti è, non a caso, al centro del dibattito che si va svolgendo proprio in questi giorni in cui si dovrebbe delineare il quadro per l'approvazione del decreto legislativo di cui al comma 5¹⁹⁶.

La delicatezza politica del punto in questione è testimoniata da una recentissima dichiarazione del presidente della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, Enrico La Loggia, che, intervenendo al Consiglio della Regione Lazio il 3 maggio u.s., ha dichiarato: "Ci sono diverse opinioni contrastanti su Roma Capitale ma sarebbe un vero peccato perdere l'occasione del decreto legislativo. Vi invito ad arrivare a destinazione sfruttando il fatto che la delega scade il 21 novembre e non maggio". La Loggia ha poi aggiunto: "Posso offrire il mio ruolo di mediazione aldilà della mia casacca o opinione, ma credo che sia un'occasione da non perdere. Occorre andare verso una conclusione sfruttando il decreto legislativo poiché trovare una nuova intesa su un apposito disegno di legge sarà più difficile".

E' chiaro che, al contrario di quanto è accaduto con l'approvazione del primo decreto su Roma Capitale, n. 156/2010, emanato il 17 settembre 2010 in tempi relativamente rapidi, l'accordo su questo secondo fondamentale atto

¹⁹⁶ Si tenga presente che la delega, il cui termine originario era fissato al 31 maggio 2011, è stata prorogata al 21 novembre.

normativo è assai più complesso. Se in quel caso, infatti, si è trattato di dettare norme sull'ordinamento del nuovo ente che non hanno fatto sorgere problematiche di rilievo¹⁹⁷, sarà solo con questo secondo atto che si andrà ad incidere sul punto "sensibile" dell'attribuzione delle funzioni e dei relativi poteri, nonché delle risorse umane e finanziarie, dando un contenuto effettivo e concreto alla specialità di Roma, con tutte le conseguenze che ciò comporta.

Se a novembre 2011 ancora non si dovesse essere in grado di emanare tale decreto e dovessero così scadere senza frutto i termini per l'esercizio della delega, si dovrà registrare, per l'ennesima volta, una battuta d'arresto nel processo pluridecennale che dovrebbe condurre a dotare Roma di uno *status* speciale.

¹⁹⁷ Il d.lgs. 157/2010 stabilisce, tra le altre cose, che sono organi di governo di Roma Capitale l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina ed il Sindaco (art. 2). L'Assemblea capitolina (che sostituisce dunque il Consiglio comunale) è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo ed è composta dal Sindaco di Roma Capitale e da quarantotto Consiglieri (in luogo degli attuali 60). A tale organo spetterà l'approvazione, entro sei mesi dall'emanazione dei decreti di cui al comma 5 dell'art. 24 della l. 42/2009, dello Statuto di Roma capitale, il quale dovrà disciplinare, nei limiti stabiliti dalla legge, anche i municipi di Roma Capitale, quali circoscrizioni di decentramento, riducendone il numero dagli attuali venti a quindici. Per quanto attiene alla figura del sindaco, il decreto specifica che egli è responsabile dell'amministrazione di Roma e può, a norma dell'art. 4, essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri all'ordine del giorno delle quali siano iscritti argomenti inerenti alle funzioni conferite a Roma Capitale.

CONCLUSIONI

LA LEGGE 42/2009 TRA CESURE E CONTINUITA'

Alla luce di quanto esposto nel corso dei capitoli precedenti, quali considerazioni conclusive si possono ora svolgere sull'art. 24 della legge 42/2009 che, come detto più volte, giunge a conclusione di un *iter* ultracentenario?

La prima constatazione cui deve condurre una riflessione diacronica, quale quella che si è portata avanti nel corso questo lavoro, attiene probabilmente al dato temporale.

Se, come si è visto, i motivi che sono alla base della scelta di dotare Roma di un ordinamento speciale sono sostanzialmente gli stessi da 140 anni a questa parte, il fatto che la legge che istituisce il nuovo ente giunga a così tanti anni di distanza dalla creazione dello Stato, deve costituire motivo di riflessione critica. Lo scopo di questo lavoro ha inteso essere proprio questo: non già aver studiato i precedenti al solo fine di dimostrare come in passato già tutto era stato detto, le problematiche già individuate e le soluzioni giuridiche già prospettate, quanto piuttosto per constatare come nella creazione dei fenomeni giuridici l'elemento della collocazione temporale assume una rilevanza assolutamente non trascurabile, se non addirittura essenziale.

Nel caso di Roma Capitale, il dato da cui prendere le mosse è che l'unico vero precedente di *ius particolare* per Roma è rappresentato dal Governatorato fascista (dal momento che in tutti gli altri casi si è trattato di interventi più o meno meditati, ma mai organici); se questo è vero – come è vero - non si può non notare come il contesto storico-politico sia assolutamente antitetico oggi rispetto ad allora. Nel 1925, nel clima di rinnovato nazionalismo che pervadeva l'Europa e che di lì a poco avrebbe condotto il vecchio continente sotto la morsa dei totalitarismi, il fascismo intese fare di Roma il simbolo della nuova Italia, la cifra di una identità ben specifica che doveva essere chiara tanto all'opinione pubblica interna che a quella internazionale.

Oggi, al contrario, l'Europa vive una non casuale stagione di pace ed è nel pieno di un processo federale che sta via via assorbendo, dando loro nuova vitalità, le singole identità nazionali. In una fase in cui l'idea di Stato Nazione è da più parti rimessa in discussione, ha senso dotare la propria capitale di un ordinamento speciale? Se il nuovo soggetto cui tutti devono necessariamente far riferimento (cittadini, istituzioni, Stati) è oggi l'Europa, ci si potrebbe domandare criticamente se non abbia forse più senso parlare della Capitale dell'Europa, piuttosto che parlare di quella d'Italia.

E' evidente che se l'impostazione fosse quella sottesa alla discussione su Roma Capitale che si aveva nel 1870 o anche nel 1925, la considerazione dovrebbe essere che la legge n. 42/2009 è arrivata tardi. Ma sarebbe, questa, una conclusione sbagliata, proprio perché sbagliata sarebbe la premessa.

I presupposti della legge 42/2009 non possono che essere oggi evidentemente diversi da quelli del passato.

Due sono, allora, le questioni preliminari da affrontare, l'una collegata all'altra: la prima è definire correttamente quale sia il senso di un trattamento speciale per Roma dal punto di vista dell'ordinamento interno, atteso che ad esso non ha più alcun senso attribuire una valenza simbolica; la seconda è quella di definire se c'è (ed in che cosa consista) ancora oggi la specialità di Roma nel contesto internazionale.

Partendo da questo secondo punto, non si può non constatare che ancora oggi ciò che fa di Roma un *unicum* universale è il suo collegamento con il cattolicesimo. Nel 2011 come nel 1870, Roma nella opinione pubblica internazionale è non tanto e non solo la capitale d'Italia, quanto piuttosto la capitale della religione cattolica. Se si deve rintracciare l'elemento che fa di Roma qualcosa di diverso da Parigi, Madrid, Berlino o Londra, quello della religione è senza dubbio il carattere distintivo per eccellenza. E' la capacità attrattiva che ancora vanta il Papa su gran parte della popolazione mondiale a fare di Roma un città speciale agli occhi del mondo. Accanto ad esso, certamente, vi è il fattore storico-culturale che deriva dalla storia plurimillenaria della città, con il conseguente riconoscimento della specialità che le deriva dalla presenza di un patrimonio archeologico ed artistico senza eguali al mondo; ma questo elemento - seppur relevantissimo in relazione al flusso turistico - non si può forse considerare

di per sé caratterizzante: in Italia altre città vantano attrazioni artistico-culturali di livello comparabile (si pensi a Firenze e Venezia).

Senza con questo voler appiattare la storia di Roma e della civiltà che essa rappresenta sulla storia del papato – operazione che sarebbe evidentemente fuorviante, oltre che oggettivamente sbagliata - è evidente che, nella percezione comune, ciò che identifica e distingue Roma è, in aggiunta a tutti gli altri elementi, la presenza all'interno dei confini cittadini della sede ufficiale della religione cattolica.

Quali ricadute ha questo fattore dal punto di vista della politica interna?

E' chiaro che il cammino percorso sul versante della laicità dello Stato dal 1870 ad oggi non consente passi indietro: la separazione tra le due sponde del Tevere (per usare un'espressione di Giovanni Spadolini) è un dato acquisito e, seppur ancora con qualche perplessità, il principio della non commistione tra i due piani, quello religioso, che attiene alla sfera dell'etica e riguarda dunque l'agire del singolo, e quello politico che riguarda l'agire della collettività e la convivenza civile, può considerarsi patrimonio condiviso.

L'impatto rilevante di questa connotazione di Roma nel panorama mondiale attiene dunque piuttosto ad aspetti di *governance* della città. Alle caratteristiche proprie di una capitale, infatti, Roma assomma anche questo elemento che impatta in maniera non trascurabile sulla stessa gestione del territorio cittadino in termini di servizi (e talvolta di disagi) per la popolazione. Volendo giustamente considerare trascurabile il fatto che la presenza della Città del Vaticano comporta che Roma ha nel suo tessuto urbano il doppio delle rappresentanze diplomatiche di qualsiasi altra capitale (dato peraltro citato proprio dall'art. 24 della legge 42/2009), non egualmente trascurabili possono considerarsi eventi quali la cerimonia di beatificazione di Papa Giovanni Paolo II per la quale sono confluiti nella città circa un milione e mezzo di visitatori con una spesa, secondo quanto dichiarato in occasione di una conferenza stampa del sindaco Gianni Alemanno, complessivamente stimata in 3,5 milioni di euro (2,6 per pulizie, trasporti, vigili e protezione civile e 900 mila per accoglienza e servizi collegati).

Quale sia, oggi, il senso di un trattamento speciale per Roma dal punto di vista dell'ordinamento interno è allora chiaro: non solamente per il suo essere una

città di grandi dimensioni, con una popolazione giornaliera, tra residenti e pendolari, pari a circa 3 milioni e mezzo di abitanti (anche Milano con il suo hinterland raggiunge dimensioni notevoli e popolazione elevatissima); non solamente per il suo essere un polo di attrazione turistico senza pari (anche Venezia è un'attrazione turistica unica al mondo); non solamente per il suo essere sede di tutte le amministrazioni centrali e di tutti gli organi istituzionali e politici dello Stato (tipico di quasi tutte le città capitali), ma anche per il suo essere la capitale del cattolicesimo (carattere, questo sì, davvero distintivo), Roma presenta delle difficoltà di gestione ed anche dei costi di gestione non paragonabili con nessuna altra capitale d'Europa, né tanto meno con alcuna altra città italiana, pur definita "metropolitana".

Da un secolo a questa parte, dunque, la considerazione è rimasta inalterata: non è pensabile che una realtà cittadina di questo tipo possa essere gestita con gli stessi strumenti di un qualsiasi altro comune, non solo di medie o piccole dimensioni, ma anche di grandi dimensioni.

Una legge che detti un ordinamento speciale per Roma ha quindi senso se vista nell'ottica di approntare uno strumento che consenta di amministrare una situazione speciale. Non si tratta però di decentrare i servizi, non si tratta di rafforzare i municipi né si tratta (solamente) di prevedere la creazione della città metropolitana e ciò per la semplice constatazione che mentre la specialità delle città metropolitane, una volta istituite, sarebbe "interna" e riguarderebbe l'organizzazione dell'amministrazione di un'area cittadina di dimensioni maggiori rispetto alle altre, la specialità di Roma Capitale riguarda invece soprattutto i suoi rapporti "esterni", il suo relazionarsi non soltanto con gli enti quali la provincia e la regione, ma anche con lo Stato. Questa differenza di impostazione – è opportuno ribadirlo – è essenziale ed è alla base del terzo comma dell'art. 114 Cost., il quale, non a caso, disciplina Roma Capitale facendone un qualcosa di diverso dalle città metropolitane di cui si parla nel primo comma.

La constatazione della specialità di Roma e la irragionevolezza (nell'accezione giurisprudenziale della non congruità dello strumento al fine) del ritenere che anche essa possa essere amministrata con gli stessi strumenti che l'ordinamento prevede per gli altri comuni, pur essendo dato acquisito, per anni non ha tuttavia sortito alcun effetto. La ricostruzione portata avanti nel corso di

questo lavoro ha dimostrato, infatti, come questa considerazione, di una disarmante banalità, si sia in realtà sempre scontrata nel corso dei decenni con opposizioni e difficoltà di vario genere.

Se ne deve dedurre, necessariamente, che l'approvazione di un ordinamento particolare per Roma non rappresenta solamente la soluzione ad un aspetto meramente organizzativo, ma è una questione sostanzialmente politica.

Il *fil rouge* che attraversa tutta la storia di Roma Capitale è la constatazione che le soluzioni prospettate – soprattutto quelle “di sistema” – sono sempre state caratterizzate da un alto tasso di politicità. Pur non volendo prendere in considerazione la scelta risorgimentale di Roma quale capitale del nuovo Regno, scelta intrinsecamente politica, anche nei successivi passaggi gli aspetti amministrativi tecnico-pratici sono stati decisamente recessivi: lo si è visto nell'impostazione crispina, è del tutto evidente nella soluzione fascista del Governatorato, continua ad esserlo anche in età repubblicana.

Partendo da presupposti assolutamente concreti e, verrebbe da dire, di buon senso, quando si parla di Roma Capitale si finisce sempre con lo sconfinare in un problema di assetti di poteri.

Si innesta qui, dunque, la seconda considerazione che si può e si deve trarre dallo studio della storia di Roma Capitale: sempre, nell'affrontare il problema di una legge speciale per Roma, ci si è posti il problema di “riposizionare” gli altri enti, fossero essi le province, la regione o anche lo Stato, perché evidentemente l'istituzione di un ente speciale nella capitale comporta l'attribuzione a tale nuovo soggetto di una consistente fetta di potere. Decidere se questa quota di potere debba essere gestita direttamente dallo Stato (come nella soluzione crispina o fascista) ovvero debba essere affidata all'autogoverno locale (definendo, però, con quali funzioni, sottratte a chi, in che rapporto con il territorio circostante) è, con tutta evidenza, una scelta ad alto tasso di politicità ed è probabilmente ciò che ha maggiormente inciso, e maggiormente incide anche oggi, sull'approvazione di soluzioni *ad hoc*.

Ancora una volta il precedente fascista è, sul punto, emblematico: l'istituzione del Governatorato portò con sé, come si è visto, la necessità di un complessivo riassetto delle province del Lazio e lo stesso Gruppo di competenza che si occupò della stesura del primo progetto si preoccupò di prevedere speciali

accordi finanziari tra la provincia di Roma ed il neoistituito Governatorato per compensare la stessa della perdita che avrebbe subito dalla sottrazione della capitale al suo territorio. Ma c'è di più. Come riportato nel secondo capitolo, la previsione contenuta nella legge istitutiva del Governatorato in base alla quale i poteri speciali di cui veniva investito il governatore avrebbero potuto essere estesi alla fascia dei comuni che circondavano la capitale entro 10 Km, non ebbe alcun seguito proprio a causa delle difficoltà che persino il fascismo, cioè un regime dittatoriale, incontrò nell'identificare quali località avrebbero dovuto essere ricomprese e quali no. La proposta, ritenuta evidentemente condivisibile in via teorica, rimase così sulla carta, ritenendo probabilmente preferibile non creare attriti e tensioni sul territorio.

Il problema dei rapporti tra il nuovo ente Roma Capitale e gli altri enti territoriali, la provincia di Roma, le altre province del Lazio e la regione, è senza ombra di dubbio il punto più delicato anche oggi. Lo dimostra il dibattito, soprattutto degli ultimi dieci anni, del quale si è dato conto e soprattutto lo dimostrano le difficoltà che oggi incontra la fase attuativa dell'art. 24 della legge 42/2009.

Quale debba e possa essere la collocazione della provincia di Roma rispetto a Roma Capitale, quali i rapporti con la Regione Lazio, chi debba gestire gli equilibri tra gli altri comuni della provincia di Roma e con le altre province: è qui che si gioca la partita vera. In particolare, nella dialettica tra Roma Capitale e la provincia di Roma, che sarebbe quella maggiormente colpita dalla nascita del nuovo ente, occorre un ripensamento delle posizioni e la creazione di un nuovo equilibrio che veda l'ente di area vasta non già ridotto a mera "ciambella" attorno ad una capitale completamente assorbente, bensì – come è stato suggerito¹⁹⁸ – il soggetto cui affidare la gestione degli accordi tra tutti i comuni del territorio provinciale e Roma. La storia, come si è visto, dimostra che non necessariamente i comuni limitrofi a quello di Roma sono interessati a far parte di un ente speciale; quelli più vitali e con maggiori risorse (si pensi a Fiumicino, sede del principale aeroporto cittadino, o anche ai comuni dei Castelli romani) potrebbero preferire rimanere autonomi, conservando un potere contrattuale nei confronti del nuovo

¹⁹⁸ B. Caravita, *Commento all'art. 24*, op. cit. p. 191.

ente: la provincia di Roma dovrebbe diventare la sede istituzionale in cui far nascere tali accordi e convenzioni, riqualificando così il suo ruolo. In tal modo ciascun soggetto coinvolto manterrebbe un proprio profilo di spessore: Roma Capitale ente speciale, la Provincia di Roma garante degli accordi e dei rapporti tra il nuovo ente e gli altri comuni, ed anche la Regione Lazio alla quale, seppur spogliata di talune funzioni amministrative, rimarrebbe comunque una essenziale funzione legislativa.

Perché il disegno così tratteggiato assuma effettivamente questa forma, occorre che il processo sia gestito in modo unitario e non spezzettato; è per tale ragione che il progetto dell'art. 24 prevede l'approvazione di un apposito decreto legislativo (dunque di un atto del governo centrale avente forza di legge) ed è per tale ragione che altre soluzioni (ad esempio la legge regionale per delegare le funzioni) rischierebbero solamente di sminuire la portata innovativa dello stesso art. 24. Occorrerebbe infatti cercare di scongiurare il "pericolo" che l'ordinamento speciale per Roma fosse ridotto ad una mera delega di funzioni amministrative che renderebbe il nuovo ente niente di più che "la sesta provincia".

Roma Capitale, per tutto ciò che si è detto sin qui, deve (e non può che) essere qualcosa di più e qualcosa di diverso. L'alto tasso di politicità che la questione porta con sé richiede tuttavia una convergenza politica piena che, al momento, sembra davvero azzardato dare per certa.

BIBLIOGRAFIA

- AIMO P., *Le Province nel regime fascista*, in *Amministrare*, I supplemento 2007, pp. 59-74;
- ALVIZZI DEL FRATE P., *Caratteri dell'amministrazione pontificia nell'Ottocento*, in DE NICOLO' M. (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996;
- AQUARONE A., *Grandi città ed aree metropolitane in Italia*, Bologna, 1961;
- AQUARONE A., *Aspirazioni tecnocratiche del primo fascismo*, in *Nord e Sud*, aprile 1964, pp. 109-128;
- BALBO C., *Della grandezza delle capitali (Lettere di politica e letteratura)*, Firenze, 1855;
- BARBALACE G., *Riforme e governo municipale a Roma nell'età giolittiana*, Liguori, Napoli, 1994;
- BARIS T., *Il Lazio contemporaneo tra fascismo e guerra: le trasformazioni del ceto politico locale negli anni del regime*, in DE NICOLO' M. (a cura di), *Il Lazio contemporaneo. Politica, economia e società del dibattito storiografico e nella ricerca storica*, Franco Angeli, Milano, 2008;
- BARRERA P., *Revisione della forma di stato e "statuto della capitale"*, in www.forumcostituzionale.it
- BARRERA P., *Capitale della Repubblica*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Diritto Costituzionale-Dizionari sistematici*, Il Sole 24 ore, Milano, 2008.
- BARTOCCINI F., *Roma nell'Ottocento. Il tramonto della "città santa", nascita di una capitale*, Cappelli, Bologna, 1985;
- BARTOCCINI F., *Capitale e Paese: la prima "legge speciale" per Roma nella discussione parlamentare del 1881*, in *L'Italia contemporanea. Studi in onore di Paolo Alatri*, Esi, Napoli, 1991;
- BARTOLINI F., *Rivali d'Italia. Roma e Milano dal Settecento ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2006;

- BARTOLONI E., *L'amministrazione di Roma sotto il pontificato di Pio IX*, in DE NICOLO' M. (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996;
- BARTOLONI E. - DE NICOLO' M., *Il municipio anemico. Il Campidoglio nell'ultimo decennio pontificio*, Istituto nazionale di studi romani, Roma, 2000;
- BELARDELLI G., *Il mito fascista della romanità*, in BELARDELLI G., *Il ventennio degli intellettuali*, Laterza, Roma-Bari, 2005;
- BELLOMIA S. (a cura di), *Roma Capitale della nuova Repubblica*, Maggioli, Rimini, 1996;
- BENEVOLO L., *Roma dal 1870 al 1990*, Laterza, Roma-Bari, 1992;
- BENSO CONTE DI CAVOUR C., *Discorsi per Roma capitale*, Donzelli editore, Roma, 2010;
- BENTIVOGLIO A., *Governatore di Roma*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. IV, Utet, Torino, 1938;
- BENTIVOGLIO A., *Roma (provvedimenti per la città di)*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. XI, Utet, Torino, 1938;
- BONADONNA RUSSO M.T., *Il primo decennio di Roma Italiana e la legge speciale del 1881*, in *Archivio della Società romana di storia patria*, 1970;
- BONADONA RUSSO M.T., *Il governatorato di Roma*, in *Il Parlamento*, vol. XII, tomo 1, Milano, 1990;
- BONETTA G., *Dal regime fascista alla Repubblica*, in TALAMO G.-BONETTA G., *Roma nel Novecento. Da Giolitti alla Repubblica*, Cappelli, Bologna, 1987;
- BORSI U., *Degli enti autarchici territoriali nell'odierno diritto italiano*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Rannelletti*, Padova, 1930;
- CARACCIOLO A., *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Editori Riuniti, Roma, 1956;
- CARACCIOLO A., *Gli ordinamenti amministrativi speciali di Roma*, in Amministrazione Provinciale di Roma, *Studi in occasione del*

centenario, volume II, Scritti sull'amministrazione del territorio romano dopo l'unità, Giuffrè, Milano, 1970;

- CARACCIOLO A., *La regione storica e reale*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. Il Lazio*, Utet, Torino, 1991;
- CARACCIOLO A., *I sindaci di Roma*, Donzelli editore, Roma, 1993;
- CARACCIOLO A., *Roma*, in ISNENGHI M. (a cura di), *I luoghi della memoria. Simboli e miti del'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 1996;
- CARAVALE M., *Le leggi speciali per Roma nell'Ottocento*, in DE NICOLO' M. (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996;
- CARAVITA B., *Una legge per Roma Capitale: l'attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost.*, in *federalismi.it*, n.21/2008;
- CARAVITA B. (a cura di), *Roma Capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Carocci, Roma, 2010;
- CASSETTI R., *Roma e Lazio, 1870-1945: la costruzione della Capitale e della sua regione*, Gangemi, Roma, 2005;
- CECCUTI C., *Nathan e Giolitti. La legislazione in favore di Roma nel dibattito a Montecitorio*, in *Roma nell'età giolittiana. L'amministrazione Nathan*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1986, pp. 304-333;
- CERULLI IRELLI V., *L'ordinamento di Roma capitale*, in *federalismi.it*, n. 22/2008;
- CERRI A., *Ordinamenti provvisori*, in *Amministrazione prov. di Roma - Studi in occasione del centenario*, volume II, Scritti sull'amministrazione del territorio romano dopo l'unità, Giuffrè, Milano, 1970;
- CHABOD F., *L'idea di Roma*, in *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Laterza, Bari, 1951, pp. 179-323.
- CIAMPANI A., *Politica nazionale e rappresentanza degli interessi: la legge per Roma del 1881 nell'istruttoria parlamentare della Camera dei Deputati*, in *Rassegna storica del Risorgimento*, 1998, pp. 483-504;

- CIAMPANI A., *Cattolici e liberali nella trasformazione dei partiti. La "questione di Roma" tra interessi locali, politica nazionale e progetti vaticani (1876-1883)*, Archivio Guido Izzi, Roma, 2000;
- COLALUCA C., *Evoluzione e tendenze del Governo di Roma*, in *Regione e Governo locale*, 1990, n. 1-2, pp. 43-78;
- CRISPI F., *Discorsi parlamentari*, Camera dei deputati, 1915;
- CURCIO F., *Istituzione e attività amministrativa del Governatorato*, in *L'economia italiana tra le due guerre 1919-1939*, IPSOA, Roma, 1984;
- D'ALESSIO F., *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Utet, Torino, 1932;
- D'AZEGLIO M., *Questioni urgenti*, Barbera, Firenze, 1861;
- D'AZEGLIO M., *I miei ricordi*, Barbera, Firenze, 1869;
- DE FELICE R., *Giovanni Preziosi e le origini del fascismo (1917-1931)*, in *Rivista storica del socialismo*, fasc. 17, 1962, pp. 519-522;
- DE NICOLO', *La storia dell'amministrazione comunale di Roma e le sue fonti*, in *Le carte e la storia*, n. 1, 1995;
- DE NICOLO' M., *La lente sul Campidoglio. Amministrazione capitolina e storiografia*, Istituto nazionale di studi romani, Roma, 1996;
- DE NICOLO' M. (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996;
- DE NICOLO' M., *La legislazione comunale provinciale del Regno d'Italia*, in DE NICOLO' M. (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996;
- DE NICOLO' M. (a cura di), *La prefettura di Roma (1871-1946)*, Il Mulino, Bologna, 1998;
- DE NICOLO' M., *Città multipla, città dimezzata: la capitale tra Stato e amministrazione locale*, in *Roma moderna e contemporanea*, n. 1-2, 1999;
- DE NICOLO' M., *I problemi della città, le scelte capitoline* in DE ROSA L. (a cura di), *Roma del Duemila*, Laterza, Roma-Bari, 2000;

- DE NICOLO' M., *La regione introvabile. Il Lazio contemporaneo nella recente storiografia*, in *Memoria e ricerca*, n.10, 2002;
- DE NICOLO' M., *Il Campidoglio liberale, il Governatorato, la Resistenza* in VIDOTTO V. (a cura di), *Roma capitale*, Laterza, Roma-Bari, 2002;
- DE NICOLO' M. (a cura di), *Il Lazio contemporaneo. Politica, economia e società del dibattito storiografico e nella ricerca storica*, Franco Angeli, Milano, 2008;
- DE NICOLO' M., *Ottocento pontificio, Ottocento francese, Ottocento Liberale*, in ID.(a cura di), *Il Lazio contemporaneo. Politica, economia e società nel dibattito storiografico e nella ricerca storica*, Franco Angeli, Milano, 2008;
- DE ROSA L. (a cura di), *Roma del Duemila*, Laterza, Roma-Bari, 2000;
- FABIANI P.G. (a cura di), *Roma Capitale*, Edizioni internazionali di cultura e arte, 1957;
- FERRARA A. – SALERNO M.G. (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Roma, 2010;
- FERRARIS L., *Sull'ordinamento amministrativo di Roma città-capitale dello Stato italiano*, in *La vita italiana*, fasc. CXXVI, 1923, p. 468 e ss.
- FERRARIS L., *La capitale e il suo ordinamento*, Bocca, Torino, 1912;
- FONTANA S. (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 1973;
- GADDA G., *Relazione del Commissario Governativo sui lavori di trasferimento*, Tip. Eredi Botta, Roma, 1871
- GALASSO G., *La capitale inevitabile*, in JEMOLO, A.C. *Un secolo da Porta Pia*, Guida, Napoli, 1970;
- GALLUCCIO F., *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, DEI, Roma, 1998;
- GAMBI L., *Le regioni italiane come problema storico*, in *Orientamenti di una regione attraverso i secoli: scambi rapporti, influssi storici nelle strutture dell'Umbria (Atti del X Convegno di studi umbri, Gubbio, 23-26 maggio 1976)*, Perugia, 1978, pp. 9-33;

- GATTA E., *L'istituzione del Governatorato di Roma*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1925;
- GATTA E., *Governatorato di Roma*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. 6, Utet, Torino, 1938;
- GENTILE E., *Il culto del littorio, La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Laterza, Roma-Bari, 1993;
- GIARDINA A. – VAUCHEZ A., *Il mito di Roma. Da Carlo Magno a Mussolini*, Laterza, Roma-Bari, 2000;
- GORLA G., *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1960;
- GORLA G., *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Giuffrè, Milano, 1981;
- INSOLERA I., *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica, 1870-1970*, Einaudi, Torino, 1993;
- JEMOLO A.C., *Un secolo da Porta Pia*, Guida, Napoli, 1970;
- LA TORRE M., *Commento al nuovo testo unico comunale e provinciale e alle norme complementari*, Jovene, Napoli, 1934;
- LENTINI A., *Diritto amministrativo*, Società editrice libraria, Milano, 1939;
- LUCENTE A. (a cura di), *La legislazione sul comune di Roma dal 1870 al 1955*, Colombo, Roma, 1955;
- LUPO S., *Il Fascismo. La politica di un regime totalitario*, Donzelli, Roma, 2005;
- MANGIAMELI S., *Prime considerazioni sul ddl per il codice degli enti locali*, in PIRAINO A. (a cura di), *Verso la Carta delle autonomie locali*, Donzelli, Roma, 2007;
- MELIS G., *Due modelli di amministrazione tra liberismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Roma, 1988;
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996;

- MONSAGRATI G., *Roma nel crepuscolo del potere temporale*, in FIORANI L. – PROSPERI A. (a cura di), *Roma, la città del papa*, Einaudi, Torino, 2000;
- MUSCI L., *Il Lazio contemporaneo: regione definita, regione indefinibile*, in *Atlante storico-politico del Lazio*, Laterza, Roma-Bari, 1996;
- NICOTRA I., *Ancora un'occasione perduta*, in PIRAINO A. (a cura di), *Verso la Carta delle autonomie locali*, Donzelli, Roma, 2007;
- NOCERINO GRISOTTI A., *Capitale e capoluogo*, in *Enciclopedia giuridica*, V., Roma, 1988;
- OLIVETTI RASON N., *Vecchio e nuovo per Roma capitale*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, n. 2-3, 1991, pp. 479-503;
- PALADIN L., *Capitale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960;
- PANI M., *La repubblica romana*, Il Mulino, Bologna, 2010;
- PARISELLA A., *Dal fascismo alla Resistenza: continuità e mutamento*, in *La capitale e lo Stato. Governo centrale e poteri locali a Roma 1870-1990*, Kairos, Roma, 1992;
- PARISELLA A., *Le leggi speciali per Roma nel Novecento*, in DE NICOLO' M. (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996;
- PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Relazione sull'ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, Tipo-lito delle Mantellate, Roma, 1923;
- PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'era fascista*, Nuova Europa, Roma, 1933;
- PAVONE C., *Gli inizi di Roma capitale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011;
- PERODI E., *Roma italiana 1870-1895*, Centro romano editoriale, Roma, 1980;
- PICCIONI L., *I castelli romani. Identità e rapporto con Roma dal 1870 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1993;

- PICCIONI L., *Roma e “dintorni” o area metropolitana? Dall’unità agli anni Trenta*, in *Roma moderna e contemporanea*, n. 1-2, 1999, pp. 255-280;
- PICCIONI L., *I “confini” di Roma contemporanea*, in *Storia urbana*, n. 102, 2003, pp. 95-111;
- PICCIONI L., *Capitale e regione*, in DE NICOLO’ M. (a cura di), *Il Lazio contemporaneo. Politica, economia e società del dibattito storiografico e nella ricerca storica*, Franco Angeli, Milano, 2008;
- PIRAINO A., *L’ordinamento complesso di Roma: “Capitale della Repubblica” e “Città metropolitana”*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2003;
- PIRAINO A. (a cura di), *Verso la Carta delle autonomie locali*, Donzelli, Roma, 2007;
- PRESUTTI E., *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, 3° ed., vol. II, Principato, Messina-Milano, 1934;
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, 6° ed., Cedam, Padova, 1937;
- RAVAGLIOLI A., *Roma negli anni del Governatorato. Introduzione*, in *L’economia italiana tra le due guerre, 1919-1939*, Comune di Roma-Ipsosa, Roma, 1984;
- RISPOLI A., *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1932;
- ROMANO S.- FEROCI V., *Diritto amministrativo*, Mondadori, Milano, 1930;
- ROTELLI E., *Le trasformazioni dell’ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in FONTANA S. (a cura di), *Il fascismo e le autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 1973;
- SALVATORI P., *Il Governatorato di Roma. L’amministrazione della Capitale durante il fascismo*, Franco Angeli, Milano, 2006;
- SALVO P., *Vicende territoriali del Lazio*, in Amministrazione provinciale di Roma, *Studi in occasione del Centenario*, Giuffrè, Milano, 1970;
- SANFILIPPO M., *Appunti sul Governatorato di Roma*, in ID., *Roma medievale e moderna*, Newton Compton, Roma, 1992, pp. 232-238;

- SANFILIPPO M., *La costruzione di una capitale. Roma 1911-1945*, Silvana, Cinisello Balsamo, 1993;
- SENATO DELLA REPUBBLICA. SERVIZIO STUDI, *Roma Capitale. Aspetti di diritto costituzionale e comparato*, in *Quaderni di documentazione* n. 39, Roma, 2004;
- *STORIA DEL PARLAMENTO ITALIANO*, Flaccovio, Palermo, 1969;
- TALAMO G.- BONETTA G., *Roma nel Novecento. Da Giolitti alla Repubblica*, Cappelli, Bologna, 1987;
- TALAMO G., *Profilo politico*, in DE ROSA L. (a cura di), *Roma del Duemila*, Laterza, Roma-Bari, 2000;
- TESTA V., *Necessità e scopi di un piano regolatore intercomunale nella zona di influenza della capitale*, in Istituto di studi romani, *Il piano regolatore provinciale di Roma*, Cremonese, Roma, 1935, pp. 17-32;
- VICENZI V., *Intervento di apertura al convegno “Roma Capitale – una svolta storica” svoltosi presso la Sala ex Hotel Bologna (Senato della Repubblica) il 3 novembre 2008*, in *federalismi.it*, n.18/2008;
- VICENZI V., *La legge su Roma Capitale e la sua delicata fase di attuazione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2009;
- VIDOTTO V., *Roma contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2001;
- VIDOTTO V. (a cura di), *Roma capitale*, Laterza, Roma-Bari, 2002;
- VITTA C., *Diritto amministrativo*, vol. II, parte speciale, Utet, Torino, 1935;
- VUOLI R., *L'ordinamento amministrativo della città di Roma*, in *Studi dedicati alla memoria di P.P. Zansucchi*, Milano, 1927;
- VUOLI R., *Il Governatorato di Roma e le sue recenti riforme*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranelletti*, Padova, 1930;
- ZAGREBELSKY G., *Il significato della questione costituzionale della “capitale”*, in AA.VV., *La capitale reticolare*, Edizioni Fondazione Agnelli, Torino, 1993;
- ZANOBINI G., *L'amministrazione locale*, 3° ed., Cedam, Padova, 1936;

