



Gianni Alemanno
Sindaco

Mauro Cutrufo
Vicesindaco

*Un ringraziamento particolare
per i preziosi suggerimenti e per la ricerca dati
a Katia di Loreto*

*Si ringrazia
per la collaborazione
Massimiliano di Lullo*

Attività amministrative
a cura del Dipartimento Turismo

Fotografie
Andrea Cenni

©

Proprietà letteraria riservata
Gangemi Editore spa
Piazza San Pantaleo 4, Roma
www.gangemieditore.it

Nessuna parte di questa
pubblicazione può essere
memorizzata, fotocopiata o
comunque riprodotta senza
le dovute autorizzazioni.

ISBN 978-88-492-1950-0

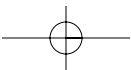
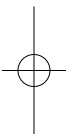
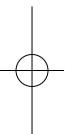
Copertina: Immagine & strategia, Ottaviani-Pizzetti



LA QUARTA CAPITALE

a cura di
Mauro Cutrufo

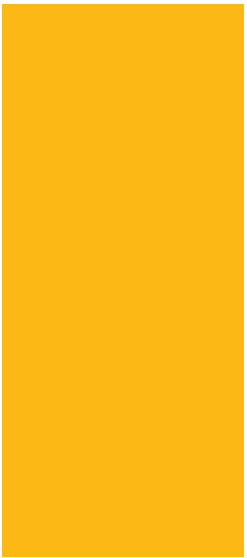
GANGEMI • EDITORE





INDICE

Prefazione <i>di Gianni Alemanno</i>	7
Presentazione <i>di Mauro Cutrufo</i>	9
Introduzione <i>di Simone Pastor</i>	11
CAPITOLO I	15
La Quarta Capitale	17
<i>L'anomalia Roma</i>	17
CAPITOLO II	21
Civis Romanus Sum	23
<i>Da cives a cittadini</i>	23
<i>La popolazione romana oggi</i>	26
<i>Roma, città cosmopolita</i>	33
CAPITOLO III	39
Nomen Omen	41
<i>Il destino nel nome</i>	41
<i>Tutte le strade portano a Roma</i>	41
<i>Ogni giorno a Roma</i>	45
<i>Il polo politico-amministrativo</i>	47
<i>Il polo culturale</i>	48
<i>La Città nella città</i>	49
<i>Il polo internazionale</i>	50
<i>Il polo universitario</i>	52
<i>Il polo turistico</i>	54
<i>Il fattore Pil</i>	57
<i>La rappresentanza politica</i>	62
CAPITOLO IV	66
Ad Centesimum Lapidem	69
<i>Ad Urbe condita</i>	69
<i>La Capitale agreste</i>	75
<i>Un'area vasta</i>	80
<i>Roma comune agricolo</i>	87
<i>Roma comune costiero</i>	89
CAPITOLO V	91
Un nuovo ente territoriale	93
<i>Le altre capitali</i>	93
<i>Vienna e Berlino: le capitali enclavi</i>	96
<i>Vacatio legis</i>	97
<i>Iter legis</i>	99
<i>Ope legis</i>	103
<i>L'ordinamento transitorio di Roma capitale</i>	114
Conclusioni	117
Acta Est Fabula	119
<i>Imago Urbis</i>	119
<i>Roma città metropolitana: cui prodest?</i>	120
<i>Gutta cavat lapidem</i>	123
Indice delle fonti	126



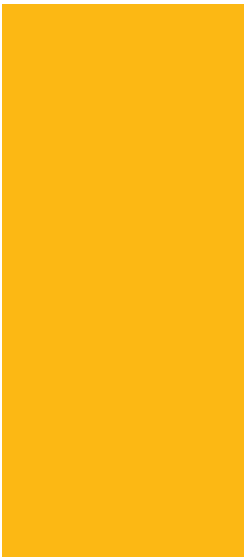
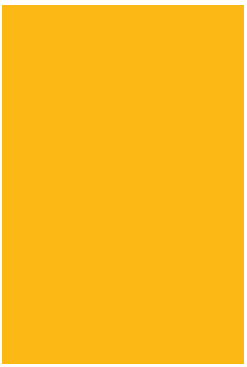
La *Quarta Capitale* è nello stesso tempo una fotografia panoramica della Roma di ieri e di oggi, e un'analisi ragionata sulla Roma di domani, la Roma che deriverà dall'iter normativo e attuativo della riforma sull'ordinamento di Roma Capitale.

Sono davvero numerosi gli spunti di assoluto interesse che il lettore può trovare in questo volume. Per certi versi, specie la fotografia della Roma di oggi costituisce una sorta di "operazione verità" utile a smentire alcuni luoghi comuni sulla nostra Città, oltre che a informare il pubblico su tanti aspetti poco conosciuti ai più, ma che servono a motivare in modo insindacabile l'opportunità e la necessità di portare a termine l'iter per l'attribuzione di poteri speciali a Roma Capitale.

Mi riferisco, ad esempio, al dato sulla superficie comunale, secondo in Europa solo alla *Greater London* e pari alla somma delle superfici dei primi nove comuni d'Italia per abitanti (Roma esclusa, ovviamente). Oppure, al fatto che Roma costituisce il Comune agricolo più esteso d'Europa, oltre ad essere il primo polo agro-alimentare al mondo grazie alla presenza sul suo territorio delle tre grandi agenzie dell'ONU (la FAO, l'IFAD e il WFP). Infine, al dato sulla popolazione complessiva che, limitata ai soli residenti è pari a 2 milioni e 800 mila persone, ma che sommata ai pendolari, ai turisti e ad altre categorie che quotidianamente si recano nella nostra Città arriva a 4 milioni di persone. Se a tutti questi dati aggiungiamo la sua storia, il suo patrimonio artistico e archeologico incommensurabile e la presenza sul suo territorio della Città del Vaticano, risulta davvero incomprensibile come ancora oggi Roma abbia le stesse funzioni e gli stessi poteri di qualunque altro Comune d'Italia.

Per queste e altre ragioni, il primo punto del mio programma elettorale e delle linee programmatiche della Giunta appena insediata, nel 2008, era dedicato all'implementazione di questa riforma quanto mai opportuna e necessaria per dotare la nostra Città di una *governance* all'altezza della sua fama e del ruolo che le compete, a livello nazionale e internazionale. In due anni siamo riusciti, grazie alla collaborazione col Governo nazionale, a far approvare dapprima la legge che attribuisce a Roma Capitale "speciale autonomia, statutaria, amministrativa e Finanziaria" (art. 24, della legge n. 42/2009) e in seguito la delibera preliminare del primo decreto legislativo per Roma capitale, lo scorso 18 giugno. La strada è ancora lunga, ma la volontà *bipartisan* – sia a livello nazionale, che locale – di procedere nei tempi previsti verso il completamento di questa grande riforma alimenta l'ottimismo di tutti coloro che credono in una Capitale più forte, per il bene della Città e dell'Italia intera: *Roma communis patria omnium*.

Gianni Alemanno



“Mi furono dunque tolte le catene e fui completamente libero”¹

Come Gulliver sull'isola di Lilliput, Roma nella penisola italiana rappresenta un'enorme anomalia: un gigante urbano, per popolazione, estensione e storia, senza un riconoscimento giuridico della propria grandezza e rilevanza. Roma, legata, compressa, costretta in una veste giuridica troppo piccola, inadeguata alla città più popolosa d'Italia e al comune più vasto d'Europa, non ha avuto funzioni, poteri e risorse per sviluppare una *governance* territoriale efficiente. Priva del necessario supporto di una legislazione speciale, di cui godono invece le altre capitali mondiali, ha dovuto svolgere il complesso ruolo di capitale d'Italia con la stessa autonomia e *status* giuridico dei restanti 8.093 comuni italiani.

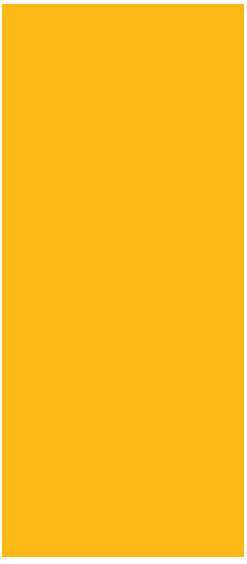
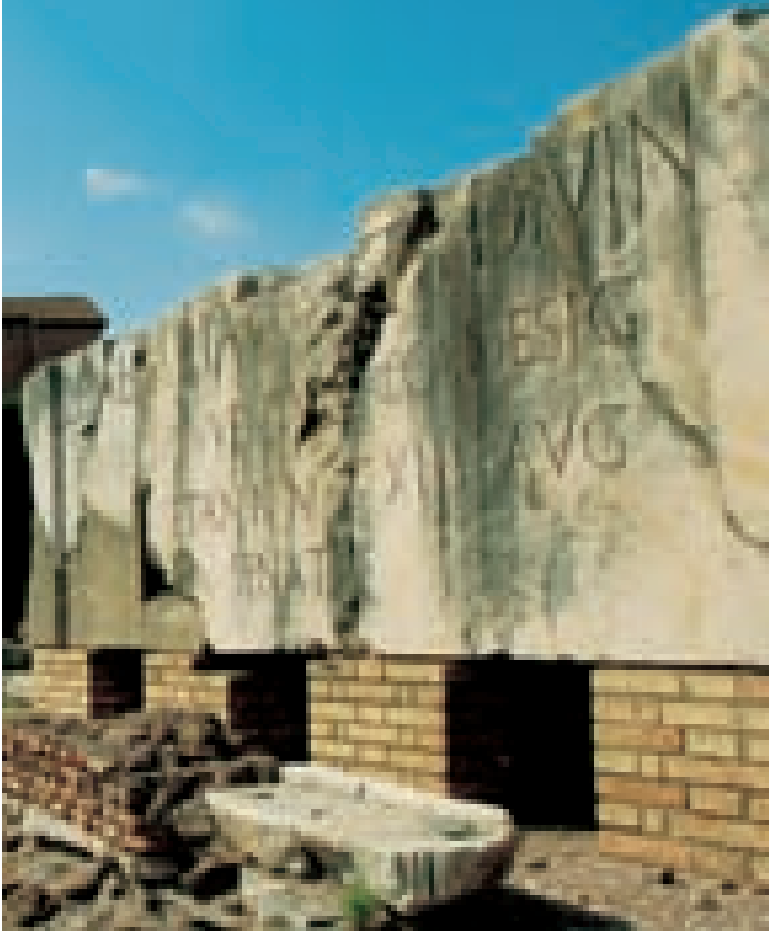
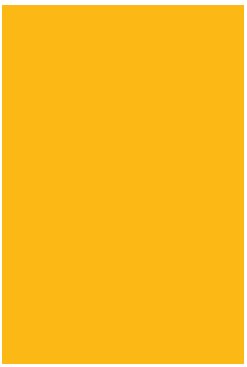
Da sempre convinto che conoscere il territorio sia l'unico modo per poterlo governare efficacemente, negli anni ho raccolto dati, informazioni, fatto analisi e confronti tra Roma e le capitali del resto del mondo. Sono quindi giunto alla conclusione che l'unicità di Roma sia stata troppo spesso ignorata dal legislatore italiano, anche a causa di falsi storici costruiti contro la città, che hanno fornito il substrato culturale per giustificare a livello politico la mancanza di una disciplina giuridica speciale per la capitale. Credo sia ora di *squarciare il velo di Maya* e far emergere la verità. Mentre scrivo siamo alla vigilia dell'emanazione dei decreti delegati su Roma capitale (ex art. 24 della legge 42/2009). Far approvare una disciplina ad hoc per Roma è stata una dura battaglia vinta con il Sindaco Alemanno, che ho cercato di supportare al meglio come assessore *alla definizione dell'assetto istituzionale, funzionale e finanziario di Roma Capitale*. Il provvedimento segna l'inizio di una nuova fase per Roma, che si appresta a diventare una capitale inedita, grazie alle ulteriori funzioni e risorse concesse *ope legis*.

Ritengo che questo sia il momento opportuno per aprire una seria e ponderata riflessione sul ruolo presente e futuro della città, scevra da particolarismi e pregiudizi. Scopo di questo lavoro è principalmente quello di fornire dati oggettivi per sfatare molte *leggende metropolitane* su Roma, nel tentativo di liberarla dalle *dannose catene* che ne limitano ancora le immense potenzialità. Perché ciò sia possibile è fondamentale che i decreti delegati su Roma capitale siano emanati al più presto. Colgo qui l'occasione per rivolgere un appello alle forze sociali, economiche, politiche, culturali, ai rappresentanti dei mass media, ai cittadini tutti perché vi sia un impegno comune e condiviso in favore di questa storica riforma per la nostra Capitale.

Buona lettura.

Mauro Cutrufo

¹ Jonathan Swift, I viaggi di Gulliver.



Dopo aver letto con attenzione le pagine di questo libro mi sono chiesto quale contributo avrei potuto dare all'analisi del tema – già diffusamente trattato dall'autore – di Roma Capitale. Prendendo spunto dalle mie conoscenze di storico e con la speranza di non annoiare il lettore già nelle prime righe, ho cercato nelle pagine della storia e della memoria un tema che potesse collegarsi all'argomento trattato e che, ancor di più, potesse rendere questa mia introduzione utile alla comprensione del volume. Ho perciò scelto di presentarvi, ripercorrendo i fatti storici, come Roma acquisì il suo ruolo di centro, di *caput*, di Capitale.

La centralità è, secondo Arneheim¹ e Wolf² una condizione basilare per la vita umana. Essa si manifesta nel campo dell'arte e dell'architettura³, della politica e della religione⁴. Ritroviamo questa auto-tendenza a “centralizzare” in numerose culture che affidano il ruolo di *caput* a centri abitati, a montagne e talvolta anche a monumenti. Così la Cina era vista, nella tradizione filosofica del confucianesimo durante la dinastia Zhou (I sec. a.C.), come il centro (*Zhong guo*) politico e ideologico del mondo e, ancora oggi, un miliardo e mezzo di cinesi chiamano il loro paese “lo Stato al Centro”⁵. 1300 anni fa gli Inca definivano la capitale del loro regno Cuzco⁶ – a qualche lega di distanza dalla “vecchia montagna” del Machu Picchu, esaltata da Neruda – come “l'ombelico del Mondo”. Allo stesso modo i Tibetani, che vivono ai piedi del Kailash, definiscono le vette più alte di quelle montagne “il centro dell'universo” e punto di transizione al divino⁷. Concezioni più legate al mondo materiale hanno fatto di New York “il centro – politico ed economico – del

¹ R. Arneheim, *Die Macht der Mitte*, Köln 1996.

² Che riprende le teorie di Arneheim: B. Wolf, *Jerusalem und Rom, Mitte, Nabel, Zentrum, Haupt*, Bern 2010, p. 11.

³ F. Borsi, *Bernini Architetto*, Milano 2000, p. 32.

⁴ Si ricordi l'enfasi data negli *Actus Silvestri* al ruolo “centrale” di Roma e del pontefice Silvestro nella conversione e nel battesimo “privato” dell'imperatore Costantino che viene spostato da Oriente ad Occidente affermando implicitamente il *primatus Petri*. Cfr. M. Amerise, *Il battesimo di Costantino il Grande*, Stuttgart 2005, p. 113.

⁵ G. B. Adornino, *Dopo la muraglia: la Cina nella politica internazionale del XXI secolo*, Milano 2008, p. 2.

⁶ Cuzco in quechua significa “bottono della pancia” o “ombelico”, l'asse di tutto, il cuore del Mondo. Cfr. M. Torres, *Amor America. Un viaggio sentimentale in America Latina*, Roma 2005, p. 83.

⁷ M.C. Kalavati, *On Namah Shivay* (trad. It), Brescia 1996, p. 7.

Mondo”⁸, alla stessa maniera alcune città come Sydney – che si erge al centro del continente australiano – e Buenos Aires – il “centro dell’Argentina” – sono considerate “l’ombelico” delle loro culture.

Sebbene questa metafora accompagni la storia e le tradizioni di numerose civiltà, il primato dell’uso di questa allegoria – almeno per il mondo occidentale – e la relativa espansione nel corso dei secoli di questo *tòpos*⁹ proviene dal mondo classico e principalmente dalla Grecia. Il più importante “centro” religioso e politico del mondo antico era infatti il santuario apollineo di Delfi – la cui importanza crebbe proporzionalmente alla forza del suo mito. Il santuario era considerato nel mondo classico l’*Omphalos*¹⁰ della grecità e la stessa Roma, all’inizio della sua espansione, tendeva verso quel centro, al quale – come ricordano le fonti – donava bottini di guerra, in segno di devozione ad Apollo e di riconoscimento¹¹. Sembra infatti che i greci abbiano attribuito una importanza mistica e rituale all’idea di “centro”. Nella letteratura greca dall’VIII al V sec. a.C. l’oracolo delfico venne definito “il centro del mondo” sede del dio Apollo che, afferma Platone, “siede al centro, sull’ombelico del mondo”¹². Sebbene Delfi fosse considerato il “centro” più importante non era però l’unico della Grecia; Creta aveva un suo *omphalos* la cui storia riguardava la nascita di Giove, la stessa Fliunte – secondo quanto riporta Pausania – segnava il “centro” di tutto il Peloponneso¹³. In Sicilia la moderna Castro Giovanni, che occupa il sito antico di Henna, era conosciuta come l’*umbilicus Siciliae*, luogo in cui fu rapita Persefone dagli dèi¹⁴. Con l’avvento di Roma i “centri” classici andarono scomparendo lasciando progressivamente spazio a quello che diverrà nell’immaginario collettivo l’unico “*umbilicus mundi*”. A farne le spese fu per primo proprio il santuario Delfico che, con la conquista della Grecia, entrò sotto il controllo dei Romani perdendo il suo ruolo di centro principale¹⁵.

⁸ Braudillard definisce New York come “l’altra estremità luminosa, superficiale, razziale, estetica e dominatrice, erede al tempo stesso di tutto, Atene, Alessandria, Persepoli. Cfr. J. Braudillard, *America*, Milano 2000, p. 25.

⁹ Per *tòpos* (pl. *tòpoi*) si intende una caratteristica o una proprietà di una determinata cosa o di uno specifico argomento.

¹⁰ *Omphalos* = ombelico.

¹¹ Livio, Diodoro, Plutarco, Appiano ricordano l’invio di un cratere d’oro a Delfi da parte dei Romani, come decima ad Apollo per la vittoria su Veio (cfr. M. Sordi in, *Agath Elpis* (Sfameni Gasparro, a cura di), Roma 1994, p. 203).

¹² Per il VI sec. a.C. si veda Eschilo (Eschilo, *Sette contro Tebe*, 747), Sofocle (Sofocle, *Edipo re*, 480-897), Euripide (Euripide, *Medea*, 668); per il V sec. a.C. si veda in particolare Pindaro, *Odi Pitiche*, 4, 4: 4, 74: 6, 3: 8, 55/59: 11, 9.

¹³ Pausania, II, 13, 7.

¹⁴ W.R. Lethaby, *Architettura misticismo e mito*, Bologna 2003, p. 71.

¹⁵ La letteratura romana definisce ormai il santuario di Delphi “ὀμφαλὸς γῆς” “*umbilicus terrarum*” poiché Roma divenne l’unico “*umbilicus orbis*”. Cfr. Liv., *Ab Urbe Condita*, 41, 23, 13.

In effetti la città di Augusto già dalla prima età imperiale divenne il centro di quel mondo che si stava espandendo sotto i *mores romani*¹⁶. Autori classici come Tito Livio e Ovidio definiscono l'*Urbs* come “*caput orbis terrarum*”¹⁷ e “*caput immensi orbis*” metafore del potere politico di Roma riprese dalla tradizione cristiana e dotate di una connotazione religiosa che assegna alla “città eterna” il ruolo di “*caput christianae religionis*”, “*caput ecclesiae*”. Lo stesso termine Capitale, che sottende il ruolo cardinale di Roma nella storia e nel presente del nostro paese, e che nel libro viene più volte sottolineato, deriva dalla parola latina *capitalis* la cui radice è appunto “*caput, -itis*”, a significare il capo, l’inizio, il punto nevralgico. Allo stesso modo il Campidoglio, oggi il centro politico e amministrativo della città, deve il suo nome, secondo la tradizione¹⁸, proprio a un “*caput*”, in questo caso una vera e propria testa, quella dell’*Aulus Vulcentanus*, l’*Aulo Vibenna* che conquistò Roma nel VI sec. a.C. e il cui teschio – *caput Oli regis*, da cui *capitolium*, campidoglio – fu ritrovato sul colle capitolino durante i primi lavori per la costruzione del tempio dedicato a Giove¹⁹.

Più di duemila anni di “centralità” fanno di Roma un vera e propria Capitale – nel senso latino del termine – la città il cui nome non è mai andato perduto e la cui continuità nella storia sembra eguagliata solamente da Gerusalemme²⁰.

Per concludere questa breve prefazione sembra necessario un riferimento al Digesto, l’opera giuridica realizzata sotto il regno dell’imperatore Giustiniano I. Modestino, il più attivo tra gli autori di questa opera enciclopedica, riprendendo il giurista Ulpiano determina con chiarezza il ruolo “globale” di Roma definendola una patria per tutti coloro *qui sunt in orbe Romano*²¹.

Le parole di Modestino ci obbligano a considerare e a difendere il ruolo centrale di Roma nella storia – così come nel presente – poiché, come è scritto nel Digesto, ciascuno di noi possiede due *patriae*: la *patria sua* o *propria*, ovvero il luogo natale che ci lega alle nostre origini; e la “*communis patria omnium*”, la “Capitale di tutti”, Roma.

SIMONE PASTOR

¹⁶ Il termine *mos-mores*, letteralmente significa “costumi”, identifica l’uso e costume di Roma antica e il nucleo della tradizione romana.

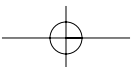
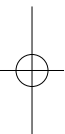
¹⁷ Liv., *Ab Urbe Condita*, 16.

¹⁸ Serv., *ad. Vir. Aen.* VIII, 345; Chron. Vienn. A.D. 354; Isid., *Orig.* XV 2, 31.

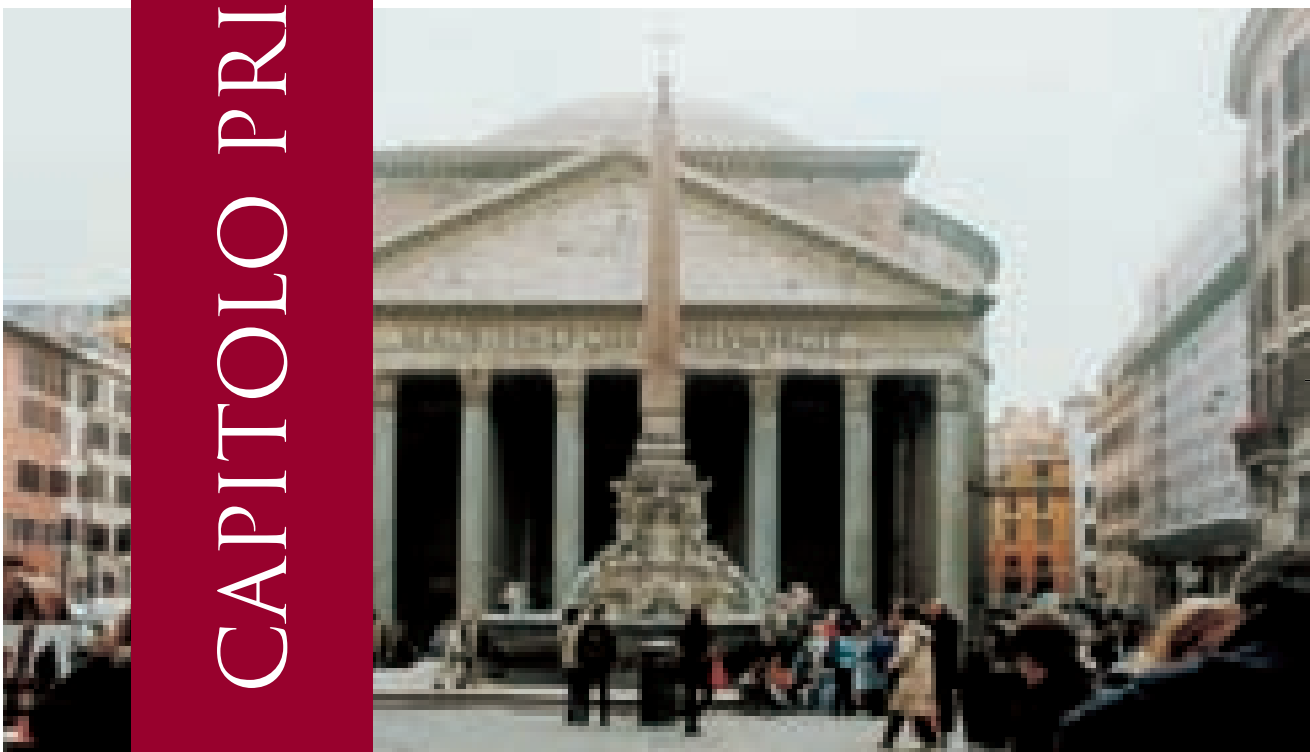
¹⁹ La leggenda della scoperta del cranio al momento della fondazione del tempio di Giove ricorre in diversi autori romani; in particolare l’etimologia *caput Oli* è ricordata da Servio nel commento all’Eneide (VIII, 345) e dalla fonte del *Cronografo di Vienna* (anno 354 d.C.), che precisa che sul cranio era scritto in lettere etrusche *caput Oli regis*; di una iscrizione in lettere etrusche parlava anche Isidoro, *Origines* XV, 2, 31.

²⁰ Riguardo alle altre capitali dell’antichità, è noto il periodo buio di Atene che perse il suo antico splendore e si spopolò sotto il dominio ottomano.

²¹ Ulp. Dig. 1, 5, 17.



CAPITOLO PRIMO





LA QUARTA CAPITALE

“*Consilium, mihi [...] tradere, [...] sine ira et studio, quorum causas procul habeo*¹”.
(Il mio proposito è riferire, senza ostilità e parzialità, dalle cui cause sono lontano)

1.1 L'anomalia Roma

Il 6 maggio del 2009 viene pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* la legge n. 42, meglio nota come *legge delega sul Federalismo fiscale*. Al suo interno un articolo, il 24, prevede *Disposizioni speciali per Roma Capitale*. Si apre una nuova fase per Roma. Nella prospettiva dichiaratamente federalista che sta assumendo lo Stato italiano, Roma, dotata di nuovi poteri e nuove risorse, si appresta infatti a diventare una capitale molto diversa dall'attuale: la *quarta Capitale*.

La quasi unanimità di consensi che ha portato all'approvazione di questo provvedimento in Parlamento il 29 aprile del 2009 (di fatto ottenuto anche con il voto favorevole delle opposizioni), non ha trovato adeguato riscontro nel Paese reale. Quasi del tutto ignorato dall'opinione pubblica ha, al contrario, anche in seguito alle polemiche seguite alle ultime elezioni regionali del Lazio, fornito lo spunto per riaccendere l'annosa vexata quaestio della cosiddetta *Capitale desertizzante*², che tutto prende e nulla dà indietro in termini di opportunità, sia a livello nazionale, sia, soprattutto, a livello provinciale e regionale.

Alcuni esponenti politici di primo piano delle province laziali si sono addirittura spinti fino a reclamare, a più riprese e a gran voce sui media, la *secessione dalla Capitale*.

A loro avviso infatti Roma, con la sua straripante importanza e il suo onnivoro egocentrismo, nuocerebbe alle altre città e province della Regione, di fatto impedendone lo sviluppo e annichilendone il ruolo politico-economico. Panacea di questo antico male sarebbe appunto una secessione regionale per dar vita alla ventunesima regione italiana composta da Frosinone, Latina, Viterbo, Rieti e da una parte della provincia di Roma,

¹ Publio Cornelio Tacito, *Annales*, I, 1.

² V. Vidotto, *Roma capitale*.

senza il “peso della Capitale d’Italia”, “una palla al piede” che crea “una situazione insostenibile”, “un handicap perché Roma si prende sempre tutto”³. È immediato quanto facile il parallelismo di queste posizioni con quelle sostenute da chi ritiene che Roma capitale sia in realtà un vulnus, un peso insostenibile, per la stessa nazione italiana. Paradossalmente, proprio le ragioni che storicamente sottendono alla grandezza e alla fama mondiale di Roma, sarebbero le stesse a renderla inadatta, secondo queste tesi, ad essere la capitale di un singolo stato nazione quale l’Italia. La vocazione ecumenica e universalistica di Roma non sarebbe compatibile con il ruolo di capitale di uno stato moderno. Ma è realmente così? Davvero Roma in quanto capitale della Repubblica italiana ha poteri, influenza e risorse tali da *schacciare* gli altri territori laziali e nazionali? “Forse uno dei guai dell’Italia è proprio questo, di avere per capitale una città sproporzionata, per nome e per storia, alla modestia di un Popolo che quando grida “forza Roma!” allude solo a una squadra di calcio”⁴. Basterebbe forse questa caustica sintesi di Indro Montanelli per liquidare la questione. Ma lo scopo di questo lavoro è precipuamente quello di dimostrare in maniera esaustiva, sulla scorta di dati oggettivi, che Roma rappresenta un’eccezione tra le capitali del resto del mondo. *L’anomalia Roma* nasce non dall’importanza che le è riconosciuta de facto e de iure nel contesto regionale e nazionale. Al contrario, la negazione della sua *specialità*, figlia di un pernicioso provincialismo e di mai sopiti egoismi di stampo municipalista storicamente italici, hanno reso possibile che il comune più popoloso, più esteso, più complesso d’Italia sia a tutt’oggi amministrato con i poteri di un comune di mille abitanti. La storia moderna e contemporanea di Roma è contraddistinta infatti da una mancanza di capacità e di volontà di progettarne compiutamente il ruolo di capitale e di programmarne lo sviluppo all’interno della regione e della nazione. Ciò ha occultato, tra l’altro, il fatto altrimenti evidente che la vicinanza di una imponente città come Roma non solo non ha limitato, ma ha storicamente fortemente condizionato e favorito la crescita dei territori circostanti. Inoltre, sceglierla come capitale dell’Italia unita ha rafforzato e stabilizzato la posizione del nostro Stato sia a livello nazionale che internazionale.

Roma è unica e speciale in sé, prima ancora di essere una grande capitale. È un comune vastissimo, secondo soltanto alla *Greater London* in Europa (che

³ Dal Il Tempo del 30/04/2010: La rivolta dei leghisti de noantri – Secessione del Lazio dalla Capitale.

⁴ Indro Montanelli, Storia di Roma, 1957.

in realtà, come vedremo in seguito, è assimilabile più ad una delle regioni inglesi piuttosto che ad un ente locale); è il comune agricolo europeo più esteso; a livello mondiale, è il solo ad avere uno Stato straniero al suo interno, il Vaticano, oltre alla più alta concentrazione di beni storico – architettonici; è il primo polo agro – alimentare al mondo per la presenza nel suo territorio delle tre grandi agenzie ONU (FAO, IFAD e WFP) che l’hanno scelta come sede. Eppure nel nostro ordinamento non si è mai voluto riconoscerle uno status ad hoc.

Roma è *ope legis* Capitale d’Italia (allora Regno d’Italia) ormai già dal 1871⁵. Nel luglio dello stesso anno Vittorio Emanuele II prese ufficialmente possesso della reggia del Quirinale. Dopo 10 anni dall’unità d’Italia si realizzava concretamente l’auspicio espresso da Cavour nel suo celebre discorso del 25 marzo 1861, quando dichiarò esplicitamente: “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. Roma sola deve essere la capitale d’Italia”⁶.

Roma nel 1871 era la *Capitale inevitabile*⁷ dell’Italia unita. Cavour, forte della sua convinzione, giunse al punto di chiedere a tutti i membri del Parlamento di non porre nemmeno in discussione tale linea politica. Sebbene allora Roma mostrasse una evidente arretratezza rispetto alle grandi capitali europee, nel giro di pochi anni fu all’altezza del suo nuovo ruolo grazie ad un sorprendente sviluppo. Divenne in poco tempo la città più popolosa d’Italia e il centro politico e amministrativo del Paese. Accrebbe il suo potere decisionale in campo economico e in essa si radunarono i massimi intellettuali, regalandole una nuova e potenziata capacità di rappresentanza culturale. Uno sviluppo ed una crescita che hanno portato la città dopo la seconda guerra

⁵ Legge del 3 febbraio 1871, n. 33. Il trasferimento della capitale da Firenze a Roma veniva dichiarato con la legge 3 febbraio 1871, n. 33. Nelle disposizioni esecutive si precisava che la sede del governo vi si sarebbe stabilita non oltre il giugno 1871; si disponeva inoltre che, riconoscendosi la necessità di occupare edifici o altri immobili appartenenti a Corporazioni religiose, se ne sarebbe potuta pronunciare direttamente l’espropriazione con decreto reale (l’estensione a Roma dei provvedimenti del 1866 sulla soppressione dei beni delle Corporazioni religiose si ebbe con la legge n. 1402 del 1873).

⁶ Cavour – Stralcio dal discorso pronunciato in Parlamento il 25 marzo del 1861 per Roma Capitale d’Italia.

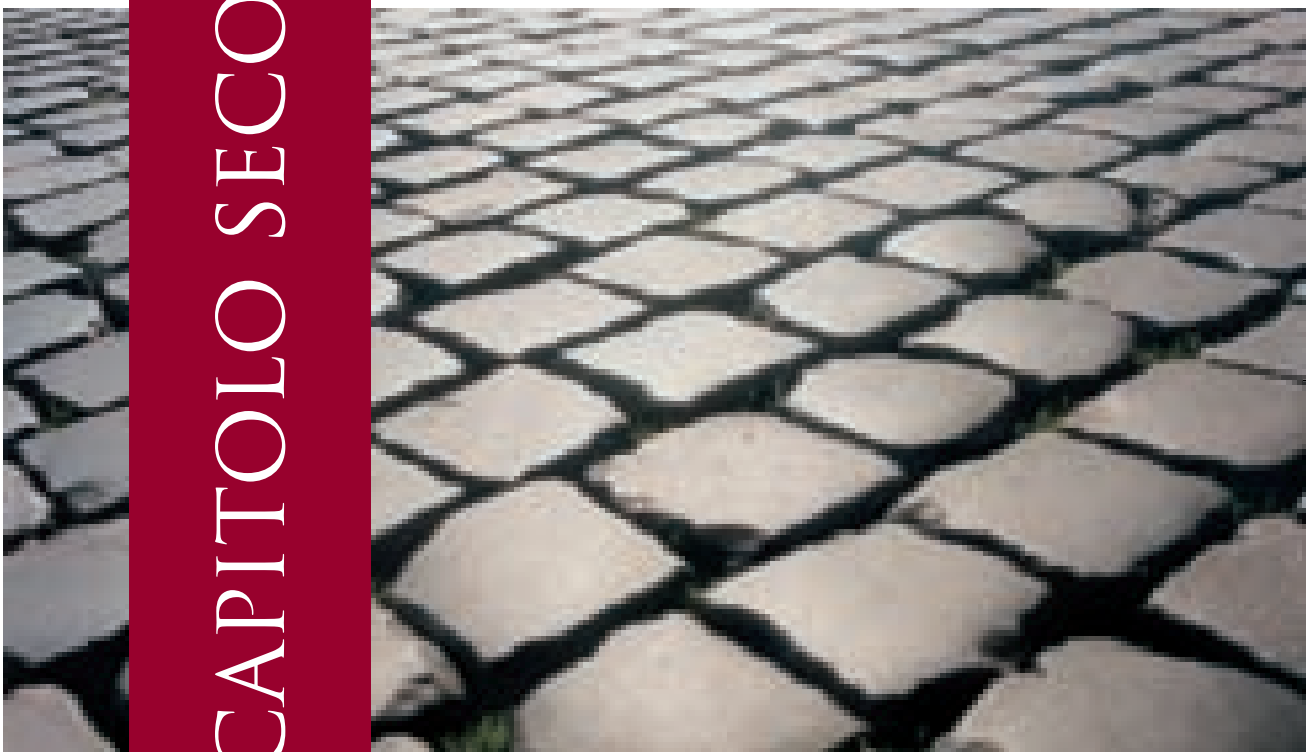
⁷ G. Galasso – La Capitale inevitabile.

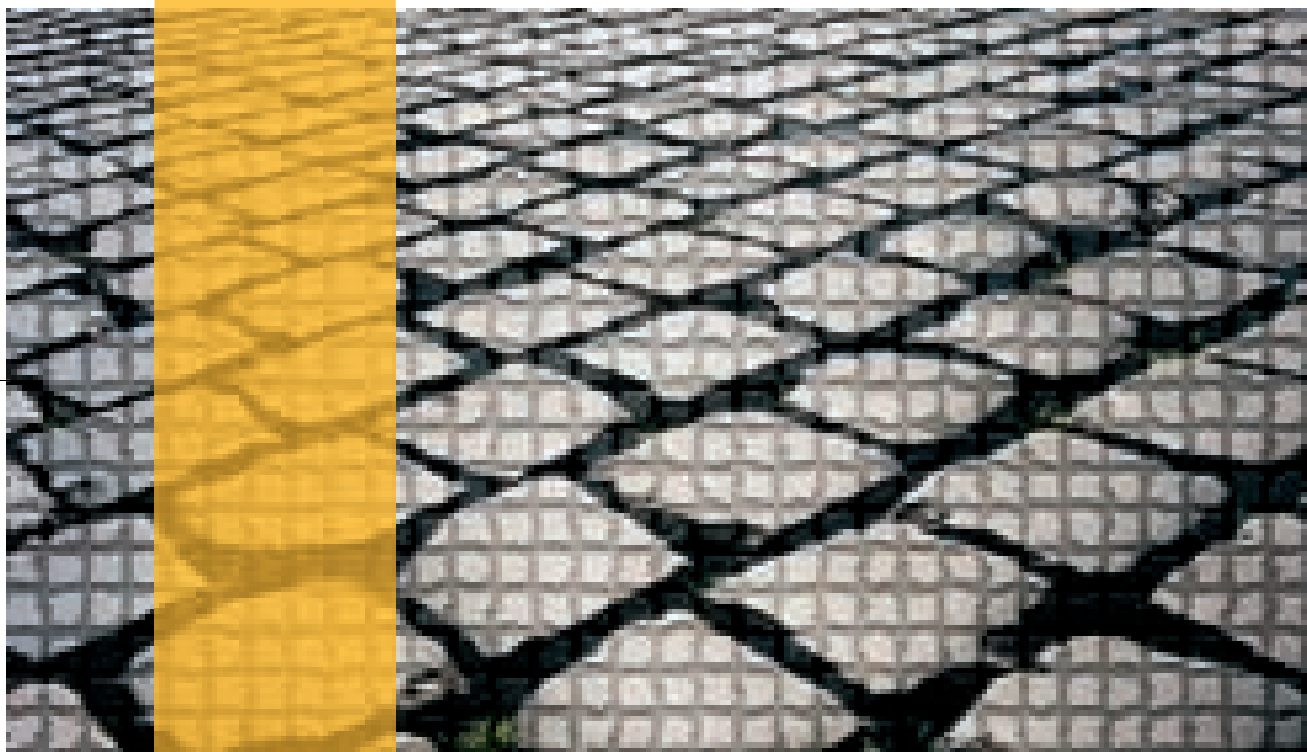
mondiale ad essere una metropoli internazionale, unanimemente riconosciuta. Eppure il rilievo e i poteri che il Comune capitolino ha avuto e ha attualmente rimangono ben lungi da quelli di capitali come Londra, Parigi e Berlino nei loro rispettivi ordinamenti nazionali. Dopo il 1871 si è succeduta una lunga serie di leggi speciali per Roma capitale, per emergenze che non avrebbero avuto risposta in assenza di poteri sufficienti e risorse adeguate. Si è trattato di “urgenti soccorsi, mancando una visione organica complessiva” come ebbe a dire Aldo Moro già nel 1958. La normativa su Roma ha infatti avuto prevalente contenuto finanziario e non ha di certo colmato la mancanza di una disciplina ordinamentale ad hoc, necessaria per correggere le carenze strutturali che rendono oltremodo complessa la gestione efficiente della città. Tuttavia ha contribuito a diffondere nel Paese la convinzione che si legiferasse a più riprese in favore di Roma, alimentando luoghi comuni e preconcetti a riguardo.

La stessa *costituzionalizzazione* di Roma capitale è decisione recentissima. La Costituzione del '48 non aveva infatti previsto alcuno *status* speciale per Roma. Solo nel 2001 la legge n. 3 di modifica del titolo V, Parte II della Costituzione, ha innovato l'articolo 114 Cost., disponendo al comma 3 che: “Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”. Una modifica che ha finalmente fatto emergere in modo chiaro a tutti la necessità di una legge statale che disciplinasse la città di Roma, sia come ente locale che rappresenta una vastissima comunità territoriale, sia come capitale della Repubblica. Da allora, malgrado gli sforzi delle amministrazioni capitoline e i tentativi dei diversi Governi che si sono succeduti, non si è riusciti a giungere all'approvazione di una legge ordinaria su Roma capitale. Fino appunto al maggio del 2009, quando grazie allo sforzo congiunto e sinergico tra la Giunta Alemanno, il Governo Berlusconi ed il Parlamento, finalmente *Roma capitale* è diventata legge dello Stato.

Roma è stata capitale di un Impero che si estendeva bene al di là dei confini nazionali, capitale della Cristianità e dal 1871 capitale dell'Italia unita. Ora la sua nuova veste giuridica farà di Roma la *quarta Capitale*.

CAPITOLO SECONDO





CIVIS ROMANUS SUM¹

“Duemila anni fa l’orgoglio più grande era poter dire civis Romanus sum. Oggi, nel mondo libero, l’orgoglio più grande è dire Ich bin ein Berliner”².

2.1 Da cives a cittadini

Roma è stata “una delle più grandi città preindustriali che siano mai state create”³.

In età imperiale era una metropoli caotica, affollata, multirazziale, paragonabile a quella contemporanea. Roma Antica si sviluppò nell’arco di mille anni. Dal punto di vista demografico, l’espansione fu inesorabile. Gli abitanti nel 700 a.C. si conoscevano tutti: lo stesso re era un membro della comunità; ma già nella metà del VI secolo a.C., si stima che Roma avesse una popolazione di almeno 30.000 abitanti. Nel III secolo a.C. la città, con i suoi quasi 190.000 residenti, era una delle grandi metropoli del Mediterraneo occidentale, seconda, per popolazione, alla sola Cartagine. In tarda età repubblicana (seconda metà del II secolo a.C.), Roma si trasformò nel più popoloso centro abitato del mondo e tale rimase per quasi tutta l’epoca imperiale. A partire dalla metà del primo secolo a.C., la popolazione romana era di gran lunga superiore ai 750.000 abitanti. Con l’inizio dell’età imperiale si verificò una sensibile crescita demografica, grazie alle grandi opere di ristrutturazione urbana. Il periodo imperiale del secondo secolo è stato sicuramente il più popoloso: si stima che Roma fosse abitata da 1.200.000-1.700.000 residenti. Nel 300 d.C., per un contadino o un artigiano delle province, il po-

¹ Cicerone, *Actio in Verrem* (II,V, 162-163). Cicerone nelle “*Actiones in Verrem*”, da cui è tratto il testo “*Civis romanus sum*”, esalta la condizione di *civis*. A Roma lo status di *civis* permetteva di avere un certo numero di diritti e si basava sulla libertà dell’individuo. In questo brano, Cicerone, rimasto fortemente colpito dinanzi al supplizio cui Verre, governatore della Sicilia, aveva sottoposto Gavio, cittadino romano, denuncia questo abuso.

² La celebre frase fu pronunciata dal presidente degli Stati Uniti d’America John F. Kennedy, durante il proprio discorso tenuto a Rudolph Wilde Platz, di fronte al Rathaus Schöneberg, il 26 giugno 1963 mentre era in visita ufficiale alla città di Berlino Ovest.

³ Hopkins, Keith, *Conquistatori e schiavi, Sociologia dell’Impero romano*, ed. It. Boringhieri Editore, 1984, Torino.

tere era ormai un'entità lontana quanto una divinità. Solo dopo 7 secoli, nel 1936, la popolazione romana tornerà a superare il milione di abitanti e nel 1951 raggiungerà nuovamente quei livelli demografici. Ancora nella metà del V secolo la città ospitava, all'interno delle proprie mura, circa 650.000 abitanti. Guerre, carestie e invasioni ne decimarono la popolazione. Nei primi decenni del VI secolo si attestava attorno alle 50.000 unità. Si mantenne su tali livelli durante quasi tutta l'età medievale e solo nel corso del Rinascimento tornò a crescere. Alla vigilia del sacco di Roma del 1527 la città aveva circa 85.000 abitanti, ridottisi della metà a seguito di tale evento. La ripresa fu comunque abbastanza rapida: nel 1600 Roma raggiunse i 100.000 abitanti. L'incremento della popolazione tuttavia si attenuò nel corso del XVII e della prima metà del XVIII secolo: i 156.000 abitanti del 1750 testimoniano un tasso di crescita molto meno consistente di quello vissuto dalla città nel Cinquecento. In seguito la popolazione romana, per quasi due secoli, crebbe con grande lentezza: 141.000 abitanti nel 1700, 245.000 nel 1871. La Roma dell'epoca era una città quasi immobile: l'abitato stesso mancava di quella densità e continuità edilizia che caratterizzava le nuove metropoli. Nella prima metà dell'800, in linea con quanto accadeva nelle altre capitali europee, anche a Roma ebbe inizio una nuova crescita demografica. Nel 1870 Londra raggiunse circa 3.500.000 abitanti e Parigi superò i 1.850.000 residenti. A Roma, dal 1870 si verificò una esplosione demografica che portò al raddoppio della popolazione già agli inizi del 900 (fenomeno acuito dalla cosiddetta *febbre edilizia* del 1881).

Al momento dell'annessione di Roma al Regno d'Italia, la città conobbe infatti uno sviluppo tumultuoso: i 200.000 abitanti che aveva a tale data (terzo posto dopo Napoli e Milano) divennero 600.000 già alla fine del XIX secolo. Da allora l'aumento è stato costante, anche in relazione alla densità abitativa: da più di 200 abitanti per chilometro quadro nel 1901 a quasi 2.000 abitanti per chilometro quadro nel 2001. Nel primo dopoguerra la crescita demografica ebbe una forte impennata e nel 1936, come detto, Roma arrivò a superare il milione di abitanti, grazie ad un saldo naturale positivo e soprattutto all'aumento vertiginoso del numero di immigrati. Roma acquistò allora le dimensioni abitative di una metropoli di una società di massa e consolidò il suo primato demografico sul resto delle città italiane. Nel secondo dopoguerra Roma continuò a svilupparsi e ad incrementare la propria popolazione sull'onda del boom economico ed edilizio, che portò alla costruzione di numerosi quartieri periferici negli anni cinquanta e sessanta. Con la legge regionale n.25 del 6 marzo 1992 nasce il Comune di Fiumicino, il cui territorio fu ricavato dalla XIV Circoscrizione di Roma. La popolazione romana subì conseguentemente un decremento di circa 45.000 residenti divenuti abitanti di Fiumicino.

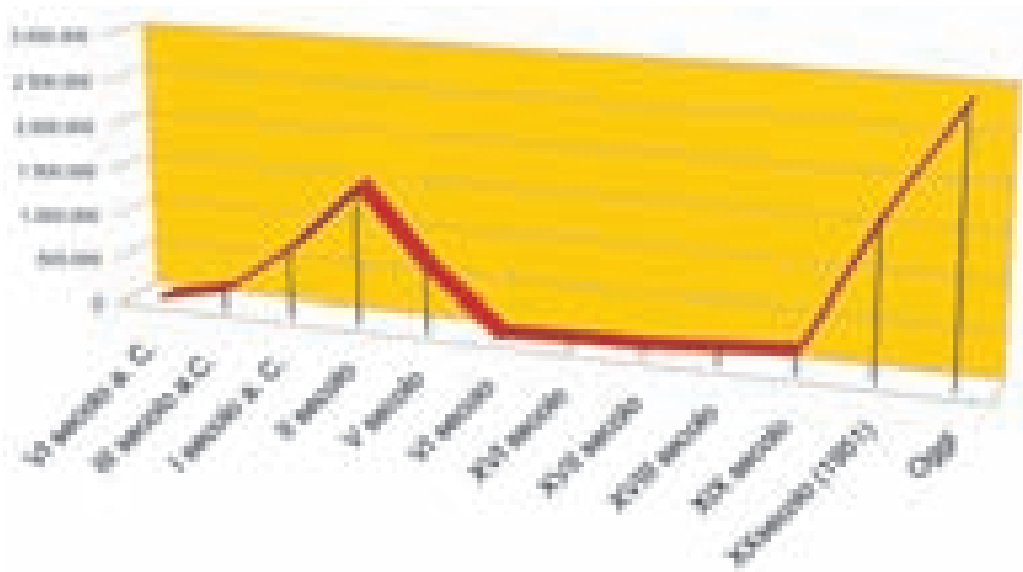


Grafico 1.
STIMA DELL'ANDAMENTO DEMOGRAFICO DI ROMA NEI SECOLI.

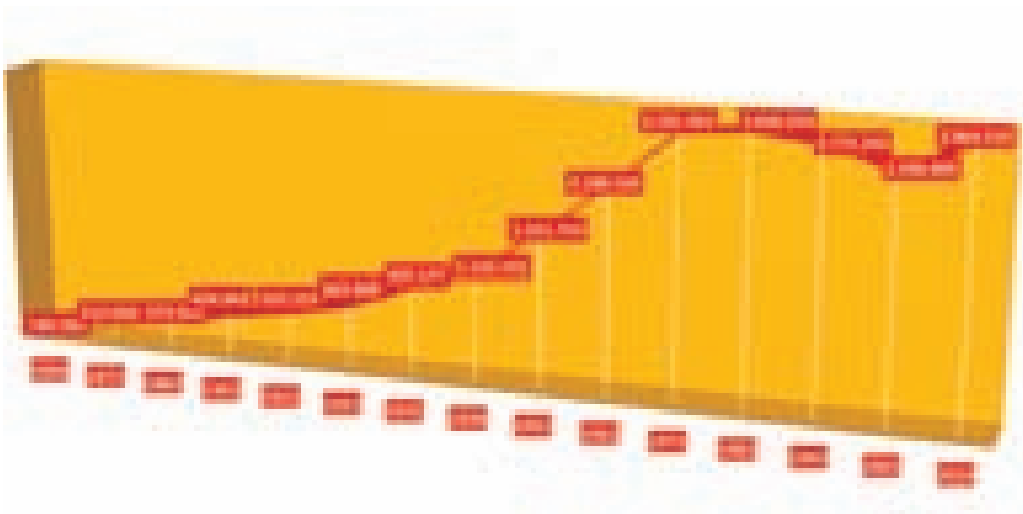


Grafico 2.
ANDAMENTO DELLA POPOLAZIONE ROMANA RESIDENTE DAL 1846.
Il 1° gennaio 1993 il Comune di Roma ha ceduto l'intero territorio del XIV Municipio che ha poi costituito il nuovo Comune di Fiumicino.
Fonte dati Ufficio di Statistica del Comune di Roma, Anagrafe di Roma

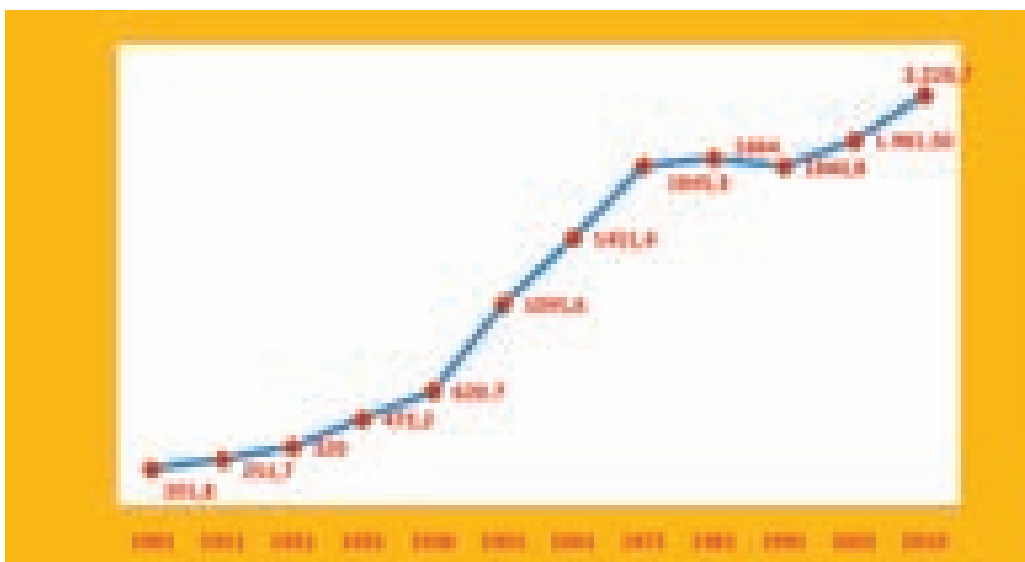


Grafico 3.

DENSITÀ ABITATIVA DEL COMUNE DI ROMA DAL 1901.

Fonte dati Ufficio di Statistica del Comune di Roma, Anagrafe di Roma.

2.2 La popolazione romana oggi

Roma con i suoi 2.864.519 abitanti⁴ è di gran lunga la città più popolosa d'Italia. È interessante osservare l'evoluzione demografica di Roma degli ultimi venti anni: se infatti fino al 2005 l'andamento è stato altalenante, dopo di allora si assiste ad un suo incremento costante. In particolare dal 2005 al 2009 la popolazione romana residente è cresciuta quasi del 2%.

⁴ Il dato si riferisce ai residenti iscritti nel Registro dell'Anagrafe di Roma ed è aggiornato al giugno 2010.

Popolazione iscritta all'Anagrafe di Roma per sesso Anni 1989-2009

Anni	M	F	Totale
1989	1.404.105	1.513.216	2.917.321
1990	1.401.081	1.508.755	2.909.836
1991	1.395.599	1.504.403	2.900.002
1992	1.370.700	1.481.774	2.852.474 *
1993	1.357.873	1.471.130	2.829.003
1994	1.350.244	1.465.199	2.815.443
1995	1.344.917	1.461.549	2.806.466
1996	1.341.448	1.459.941	2.801.389
1997	1.346.553	1.465.020	2.811.573
1998	1.344.116	1.466.369	2.810.485
1999	1.341.851	1.465.993	2.807.844
2000	1.345.368	1.472.653	2.818.021
2001	1.342.005	1.472.939	2.814.944
2002	1.333.597	1.468.903	2.802.500
2003	1.335.337	1.475.594	2.810.931
2004	1.340.382	1.482.819	2.823.201
2005	1.336.452	1.480.841	2.817.293
2006	1.339.226	1.485.851	2.825.077
2007	1.344.502	1.493.545	2.838.047
2008	1.346.941	1.497.880	2.844.821
2009	1.357.009	1.507.510	2.864.519

Tabella 1.

POPOLAZIONE ISCRITTA ALL'ANAGRAFE DI ROMA PER SESSO ANNI 1989-2009.

Fonte dati Anagrafe di Roma.

*Il distacco dal comune di Fiumicino ha comportato un movimento in uscita dal Comune di Roma di 45.254 abitanti (di cui 22.480 femmine).

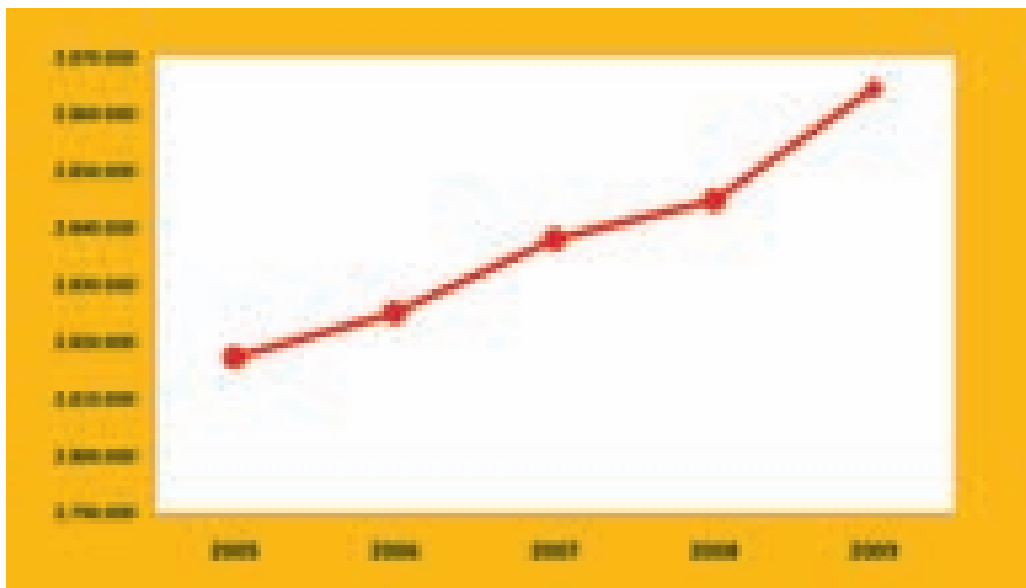


Grafico 4.

ANDAMENTO DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE DI ROMA DAL 2005 AL 2009.

Fonte dati Anagrafe di Roma.

Inoltre se ai 2.864.519 attuali residenti del Comune di Roma si sommano i 45.254 romani che dal 1992, con la nascita del Comune di Fiumicino, hanno gioco forza cambiato residenza, si arriva ad un totale di 2.909.773, ossia lo stesso livello demografico dei primissimi anni Novanta. Si può dunque affermare che negli ultimi venti anni il livello demografico della città di Roma è rimasto costante.

Ancora più interessante è l'analisi del numero di cambi di residenza dal 2005 al 2009 da Roma verso i restanti 120 Comuni della Provincia. Da più parti si afferma che vi sarebbe una tendenza dei cittadini romani a lasciare la Capitale per trasferirsi verso i Comuni della provincia romana. In realtà come evidenziato nel grafico seguente, già nell'ultimo anno è in atto una diminuzione notevole del fenomeno rispetto al 2008.

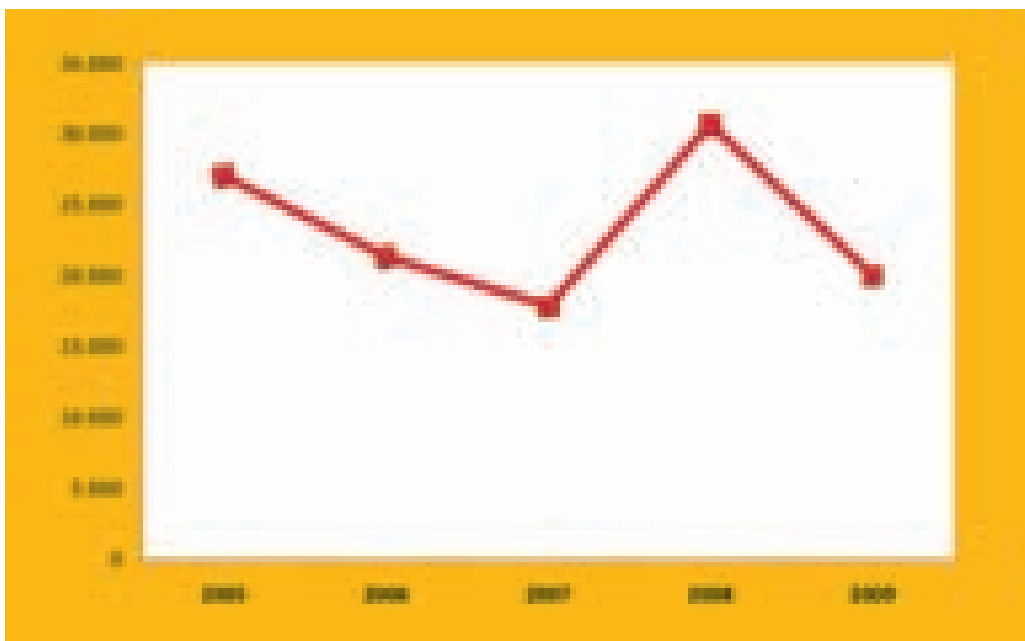


Grafico 5.
CAMBI DI RESIDENZA DA ROMA VERSO LA PROVINCIA.
Fonte dati Anagrafe di Roma.

Come si nota, si è passati dai 30.662 cambi di residenza da Roma verso la Provincia del 2008 ai 20.061 del 2009, con un decremento di più di diecimila unità. Inoltre rimanendo al dato del 2009, se si considera viceversa il numero dei cambi di residenza dai restanti comuni della Provincia verso la Capitale, ossia 20.045, si nota che il bilancio, tra i due flussi in entrata e in uscita da Roma verso la Provincia, è praticamente in pareggio. In questo dato non vengono in realtà prese in considerazione le cosiddette residenze di comodo fiscale, per cui molti cittadini che di fatto vivono a Roma continuano ad avere la residenza nei Comuni della Provincia.

Roma: cambi di residenza da e verso i comuni della provincia – anno 2009

Totale cambi di residenza dai Comuni della Provincia di Roma verso Roma città	20.061
Totale dei cambi di residenza da Roma verso i Comuni della Provincia	20.045

Tabella 2.

POPOLAZIONE ISCRITTA ALL'ANAGRAFE DI ROMA ANNI 1989-2009.

Fonte dati Anagrafe di Roma.

La popolazione romana rappresenta, sulla base dei dati Istat⁵, il 48% di quella della Regione Lazio.

Distribuzione della popolazione della regione Lazio

Ente territoriale	Abitanti
Roma città	2.724.347
Provincia di Roma (senza Roma città)	1.385.688
Provincia di Frosinone	496.917
Provincia di Latina	545.217
Provincia di Rieti	159.018
Provincia di Viterbo	315.523
Regione Lazio	5.626.710

Tabella 3.

DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE DELLA REGIONE LAZIO.

Fonte dati Istat.

⁵ Per i confronti con altri enti territoriali italiani vengono qui presi in esame i dati forniti dall'Istat al fine di assicurare fonti omogenee.

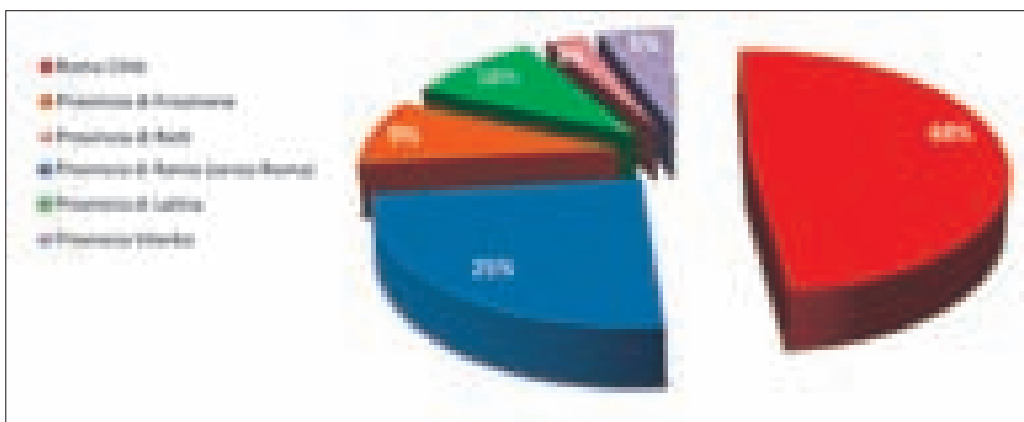


Grafico 6.
RIPARTIZIONE PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE DELLA REGIONE LAZIO.
Fonte dati Istat.

La Provincia di Roma, con 4.110.035 abitanti, è a sua volta la più popolosa del Lazio e d'Italia (è, al contempo, la più estesa del Lazio, con una superficie di 5.352 kmq, suddivisa in 120 comuni più Roma). La popolazione della sola Provincia di Roma senza considerare la Capitale è pari a 1.385.688 abitanti, poco meno del totale degli abitanti delle altre quattro province di Rieti, Viterbo, Latina e Frosinone, che ammonta a 1.516.675.

La Capitale ha dunque una popolazione pari al 66% di quella dell'intera provincia di Roma che, come abbiamo visto, anche senza Roma, rimane la Provincia più popolosa del Lazio.

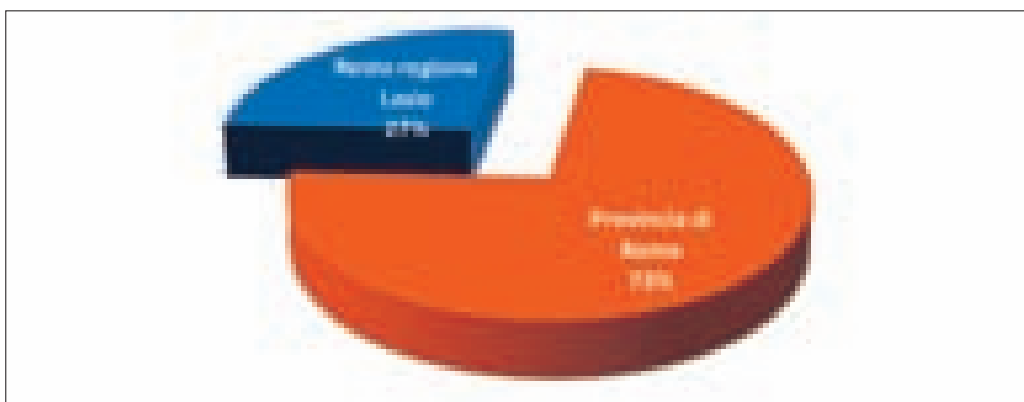


Grafico 7.
PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE DELLA SOLA PROVINCIA DI ROMA RISPETTO AL RESTO DELLA REGIONE LAZIO.
Fonte dati Istat.

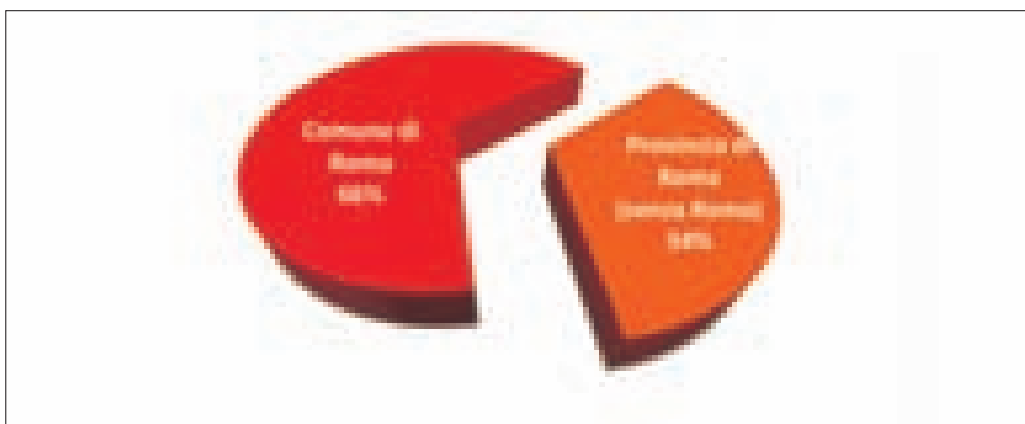


Grafico 8.
PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE ROMANA SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE DELLA PROVINCIA.
Fonte dati Istat.

Dal punto di vista demografico, nella sola città di Roma sono contenute diciannove città: ognuno dei suoi diciannove Municipi, infatti, ha una popolazione pari a quella di una grande città italiana.

Popolazione municipi di Roma			
Municipio	kmq	Popolazione	Più popoloso di
I	14,301	129.861	Pescara
II	13,672	122.971	Vicenza
III	5,91	53.059	Pordenone
IV	97,818	202.281	Taranto
V	49,152	179.240	Perugia
VI	7,916	123.529	Bergamo
VII	19,06	122.448	Monza
VIII	113,355	236.581	Padova
IX	8,07	126.713	Siracusa
X	38,68	183.983	Modena
XI	47,292	135.717	Ferrara
XII	183,171	174.586	Livorno
XIII	150,64	221.546	Trieste
XV	70,875	152.258	Rimini
XVI	73,125	142.622	Salerno
XVII	5,61	70.068	Cosenza
XVIII	68,67	137.437	Sassari
XIX	131,283	182.641	Reggio Emilia
XX	186,705	155.240	Foggia

Tabella 4.
POPOLAZIONE MUNICIPI DI ROMA.
Fonte dati Ufficio di statistica del Comune di Roma, Anagrafe di Roma.

Da un confronto con le maggiori città italiane, sulla base dei dati Istat, la popolazione residente di Roma risulta pari a più del doppio di quella di Milano e a circa tre volte quella di Napoli.

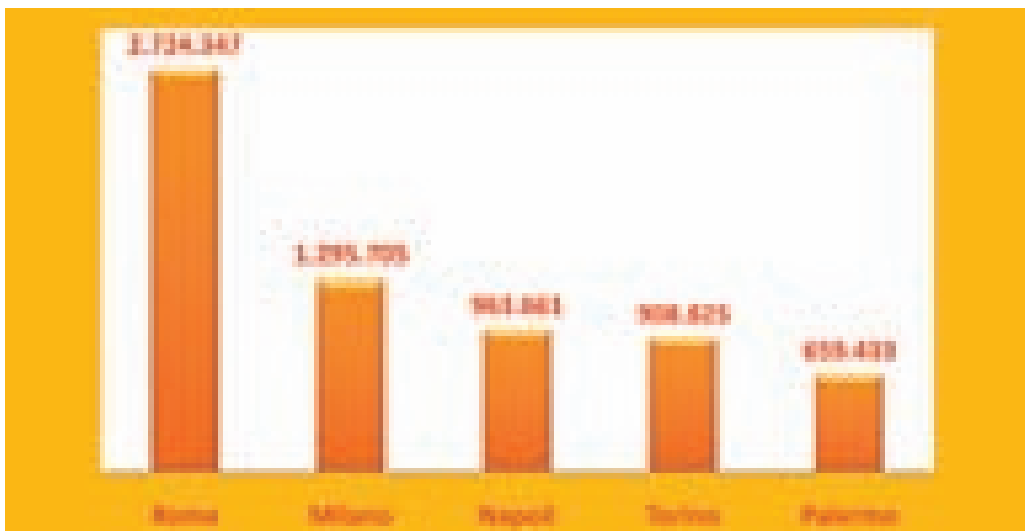


Grafico 9.
POPOLAZIONE DELLE MAGGIORI CITTÀ ITALIANE.
Fonte dati Istat.

Roma è inoltre la quarta città più popolosa dell'Unione Europea.

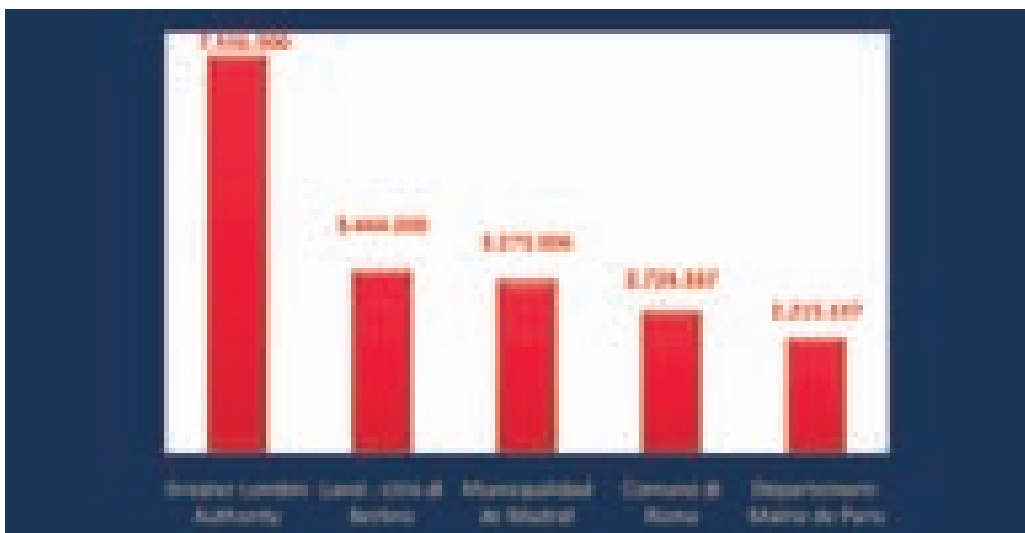


Grafico 10.
ROMA È LA QUARTA CAPITALE EUROPEA PER POPOLAZIONE.
Fonte dati www.statistics.gov.uk; www.statistik-portal.de; www.munimadrid.es; www.paris.fr; Anagrafe di Roma.

2.3 Roma, città cosmopolita

Quella dell'Antica Roma fu probabilmente la prima vera società multietnica della storia, in grado di tenere insieme popoli di diverse provenienze. Gli antenati dei Latini erano indoeuropei arrivati dai Balcani Settentrionali nel II millennio a.C. Secondo le ricostruzioni storiche, Roma fu fondata in data imprecisata da tre popolazioni che convivevano lungo le rive del Tevere. I primi insediamenti ebbero luogo sul Palatino ad opera dei Latini (la tradizione vuole che i villaggi latini fossero 30), poi i Sabini popolarono il colle del Quirinale, mentre gli Etruschi, che arrivarono a Roma attorno al 625 a.C., si stanziarono sulla riva destra del Tevere. Fin dall'inizio l'*Urbs* fu dunque una città multietnica. Una volta consolidate le conquiste militari, i romani estendevano i benefici della cittadinanza per legare a sé gli altri popoli. Fondamentali per l'ascesa di Roma furono l'apertura e la tolleranza mostrate nei confronti dei popoli conquistati, manifestatesi innanzitutto a livello culturale. I Romani seppero infatti cogliere gli aspetti positivi delle altre culture e rielaborarli migliorandoli. La Roma dei primi secoli dopo Cristo, Capitale dell'Impero, come detto era popolata da circa un milione e mezzo di abitanti, tra cui Romani, Galli, Iberi, Libici, Greci, Siriani, Egizi, Ebrei, Cilici, Traci, Sarmati, Germani, Etiopi ed altri.

La vocazione multietnica fu ribadita da Roma anche nel Quattrocento come Capitale universale del cattolicesimo. In quanto centro della cristianità attirò la presenza di religiosi e pellegrini, la cui mobilità era molto diffusa. Inoltre Roma fu meta dell'arrivo e dell'insediamento di stranieri. Come centro di consumo, Roma attrasse anche molti piccoli commercianti.

Con l'annessione e la successiva designazione a Capitale del Regno d'Italia, Roma cambiò profondamente la sua fisionomia sociale. Ebbe infatti luogo una massiccia immigrazione, con una conseguente apertura della società romana. Una trasformazione che iniziò in sordina e in ritardo rispetto ad altre città europee, ma che mutò Roma definitivamente in una metropoli occidentale. Oltre 850.000 persone si trasferirono nella Capitale: operai, artigiani, impiegati, soldati, professionisti e intellettuali, provenienti prevalentemente dal Lazio, Marche e Abruzzo, comportando un aumento delle popolazioni meridionali e una diminuzione di quelle del nord (veneti a parte). Sotto una costante spinta demografica, la popolazione romana superò quella milanese e napoletana. Nel 1931 Roma era diventata la città più popolosa d'Italia. Il numero degli immigrati superò quello dei nati in città, dando luogo al caratteristico fenomeno della diffusa doppia identità, quella delle province di provenienza e quella roma-

na acquisita, che permise alle vecchie origini di convivere senza contrasti con il nuovo radicamento locale. Questo aspetto caratterizza anche la Roma attuale, come evidenziano i grafici seguenti.

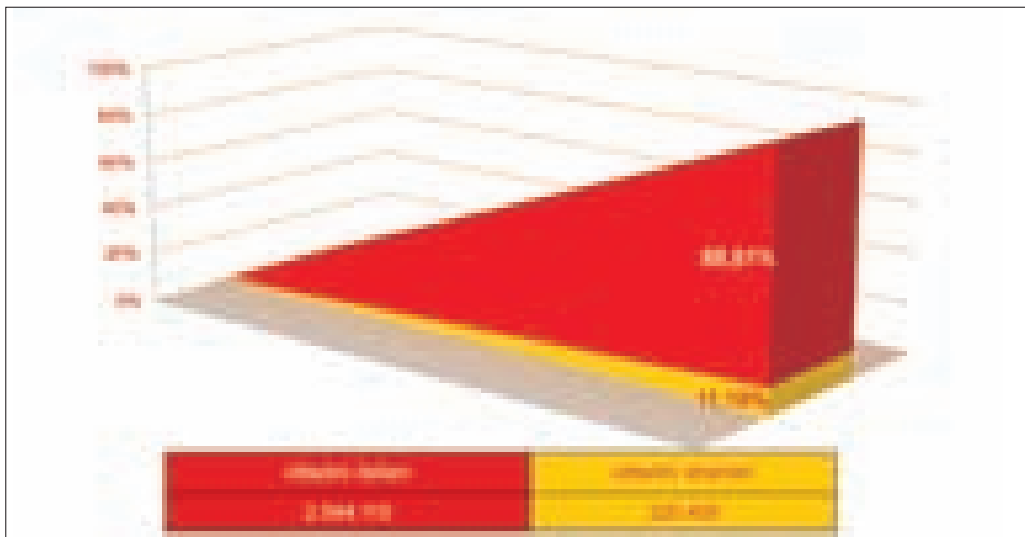


Grafico 11.
 TOTALE RESIDENTI ROMANI TRA CITTADINI ITALIANI E STRANIERI.
 Fonte dati Anagrafe di Roma.

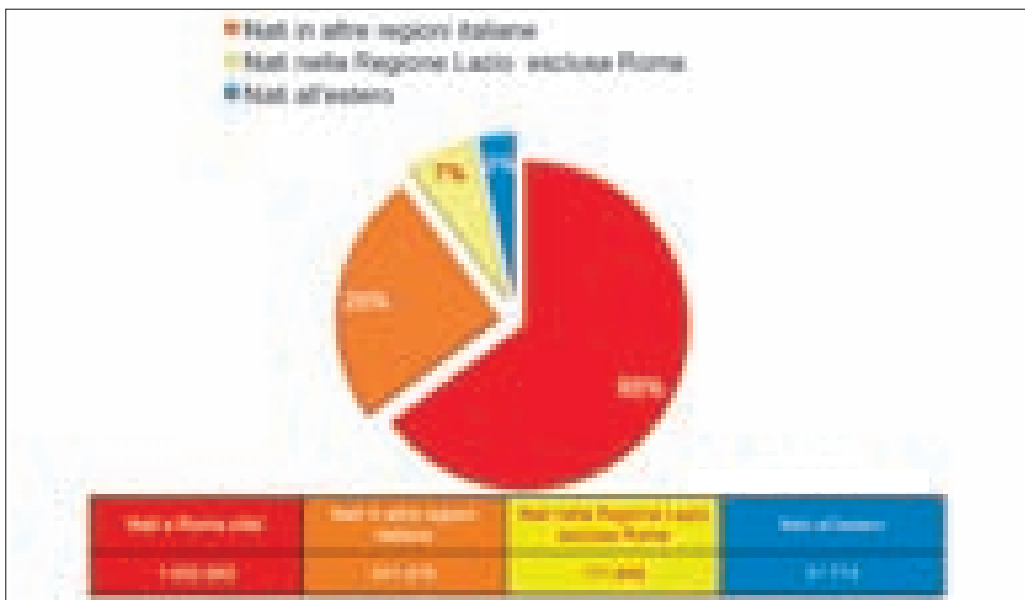


Grafico 12.
 CITTADINI ITALIANI RESIDENTI A ROMA PER LUOGO DI NASCITA.
 Fonte dati Anagrafe di Roma.

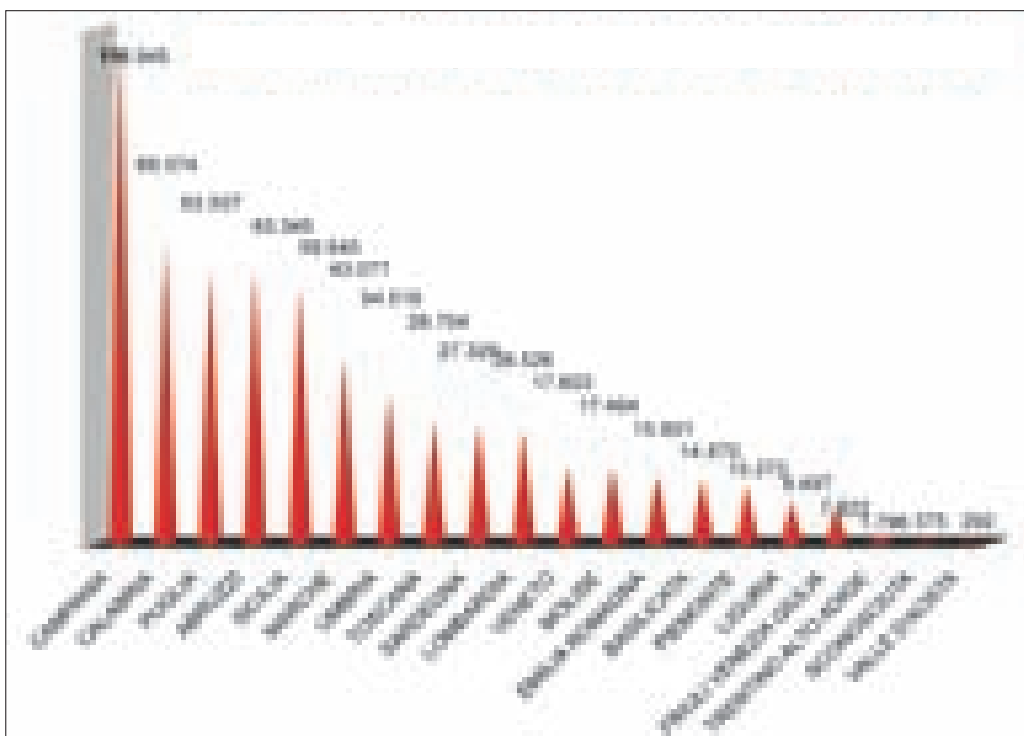


Grafico 13.
RESIDENTI ROMANI NATI IN ALTRE REGIONI ITALIANE.
Fonte dati Anagrafe di Roma.

Roma svolge una funzione catalizzatrice rispetto ai movimenti migratori degli stranieri che arrivano sul territorio italiano. La crescita della popolazione straniera residente a Roma è avvenuta in modo molto rapido: all'inizio del 1999 essa ammontava a 145.289 persone, cifra più che raddoppiata in una decina di anni.

Roma è attualmente il comune italiano con il maggior numero di stranieri. La stima dell'entità della popolazione straniera è alquanto complessa, a causa della possibile non registrazione all'anagrafe, la non regolarità della presenza, la pendolarità. Ciò rende molto probabile che il numero effettivo di cittadini stranieri presenti nel territorio comunale sia in realtà sottostimato. Secondo l'Anagrafe di Roma nel 2010 complessivamente i cittadini stranieri residenti nel Comune ammontano a 320.409, praticamente un numero pari agli abitanti di Bari (320.677, Istat) e di poco inferiore a quelli Bologna (374.944, Istat).

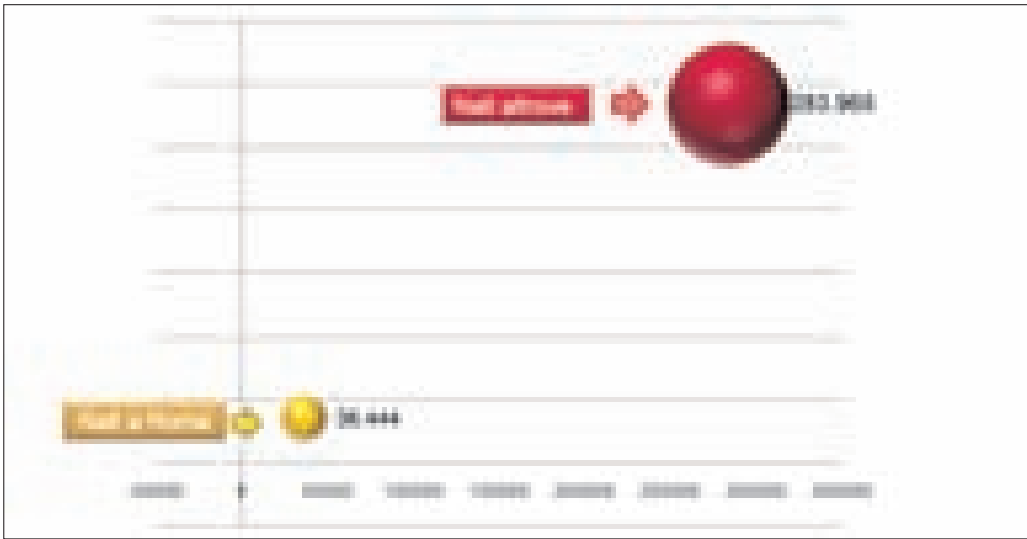


Grafico 14.
CITTADINI STRANIERI RESIDENTI A ROMA: 320.409.
Fonte dati Anagrafe di Roma.

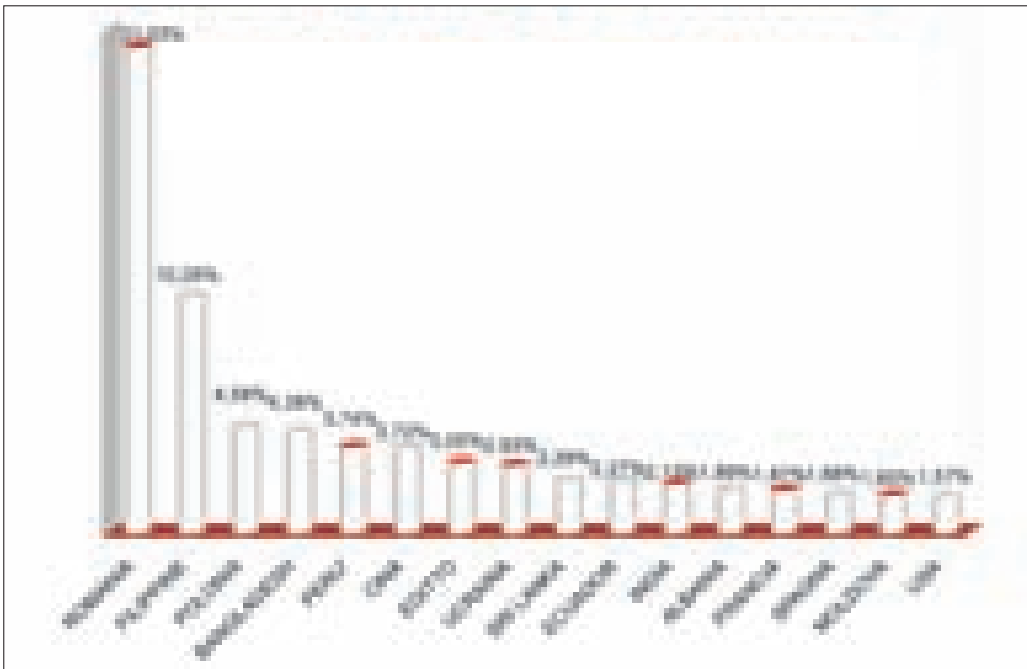


Grafico 15.
PERCENTUALE DELLE PRIME 16 CITTADINANZE DI PROVENIENZA DEI CITTADINI STRANIERI RESIDENTI A ROMA.
Fonte dati Anagrafe di Roma.

Tra i senza fissa dimora, circa 23.000, gli stranieri rappresentano di gran lunga la maggioranza con una percentuale pari all'84%.

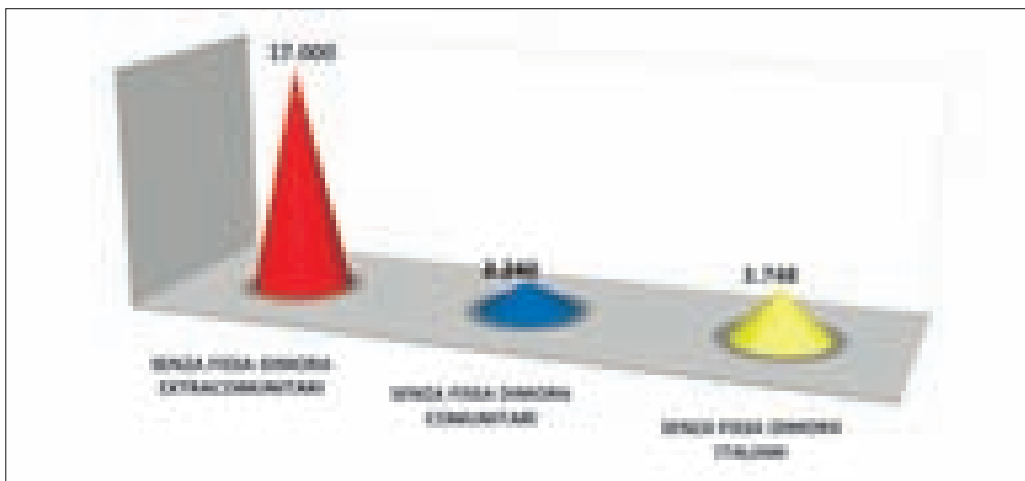


Grafico 16.
 SENZA FISSA DIMORA: 22.988 TOTALI.
 Fonte dati Anagrafe di Roma.

Nei grafici seguenti si riporta un confronto tra le province e i comuni italiani con maggior numero di residenti stranieri, sulla base dei dati Istat.

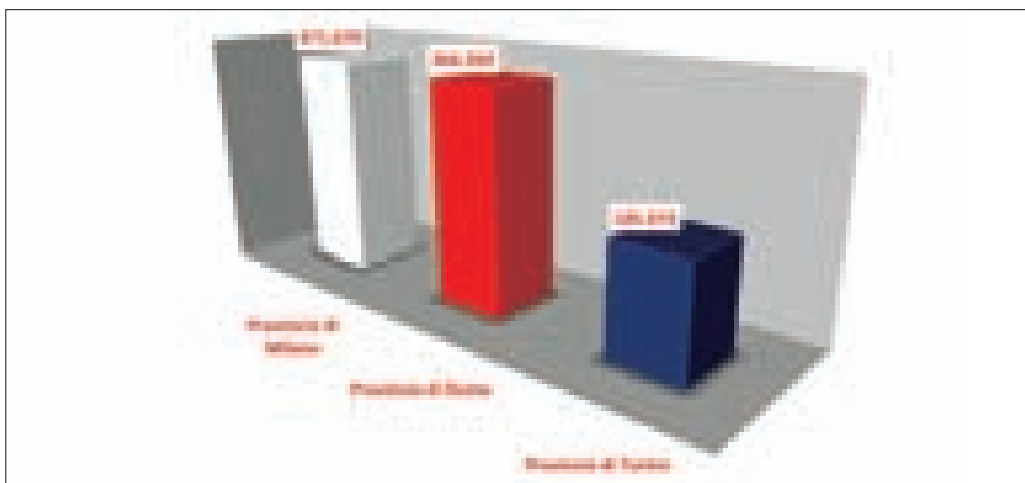


Grafico 17.
 CITTADINI STRANIERI RESIDENTI PER PROVINCIA.
 Fonte dati Istat.

Sebbene la Provincia di Milano abbia a livello nazionale il maggior numero di stranieri residenti, tra questi i residenti a Milano città rappresentano circa il 49%. Mentre nella sola città di Roma è residente più del 66% dei cittadini stranieri di tutta la Provincia.

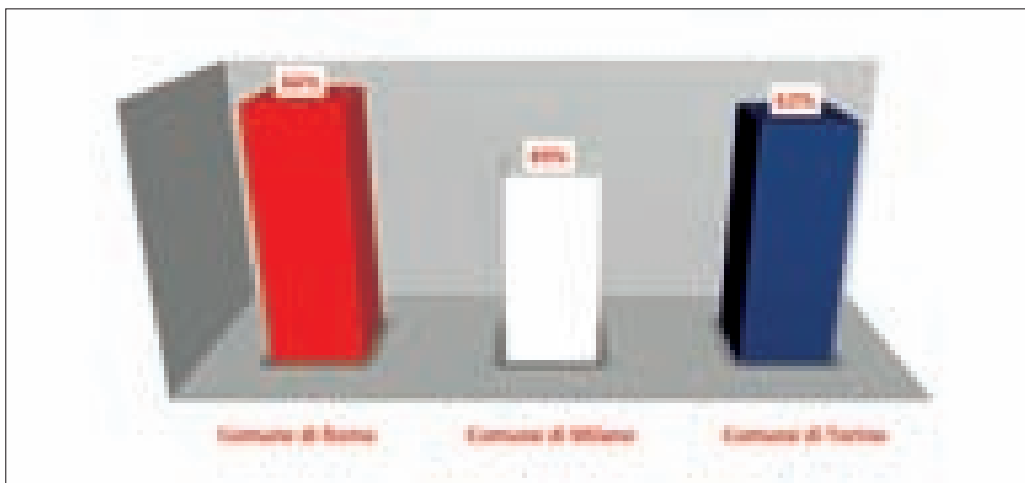


Grafico 18.
PERCENTUALE DI CITTADINI STRANIERI RESIDENTI PER COMUNE SU TOTALE PROVINCIA.
Fonte dati Istat.

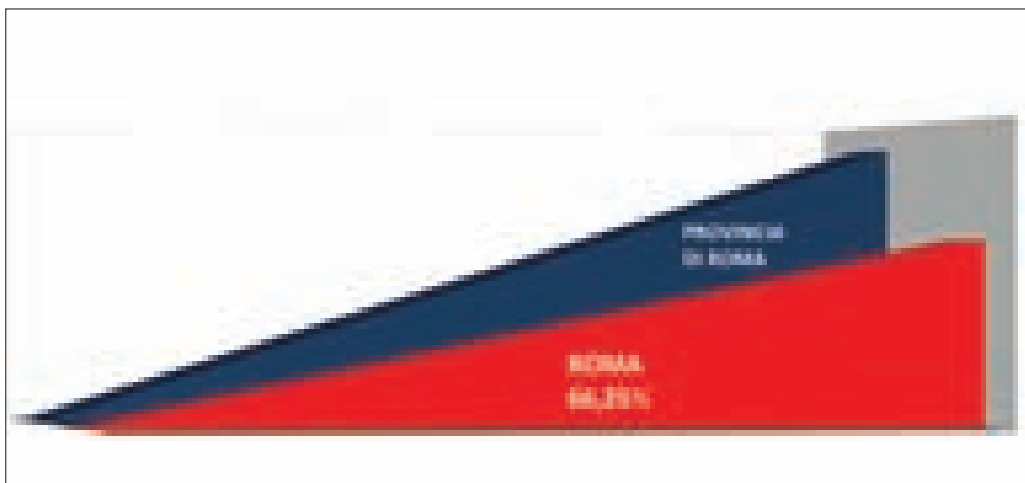


Grafico 19.
PERCENTUALE DI CITTADINI STRANIERI RESIDENTI A ROMA SU TOTALE PROVINCIA.
Fonte dati Istat.

CAPITOLO TERZO





NOMEN OMEN

“*Nomina sunt consequentia rerum*”¹.
(I nomi sono corrispondenti alle cose)

3.1 Il destino nel nome

Come è noto, secondo il racconto mitologico sulle origini della città narrato da storici come Tito Livio, Dionigi di Alicarnasso e Plutarco, il nome Roma deriverebbe da Romolo, il primo re. Fu lui a tracciare il solco quadrato sul colle Palatino entro cui edificare la città, il pomerio. Romolo avrebbe dunque chiamato la città *quadrata* da lui fondata Roma, in sua memoria.

In realtà, ancora incerta è l'origine del nome Roma, che nel tempo ha avuto molte versioni. Alcuni (la più antica interpretazione risale a Servio, vissuto tra il IV e il V secolo d.C.) ritenevano che derivasse da *Rumon*, l'arcaica denominazione etrusca del Tevere, la cui radice deriva dal verbo greco onomatopoeico *reo*, scorrere, da cui la *Città sul Fiume*. Autori ellenici narravano l'arrivo di profughi troiani sulle coste laziali dove Enea, il loro capo, avrebbe fondato una città dandole il nome di una delle donne, *Rome*, dal greco *rhome*, forza. Per altri, invece, deriverebbe dal termine *ruma*. Secondo questa tesi il primo nucleo del Palatino avrebbe avuto un altro nome, sostituito durante la dominazione etrusca da *Ruma*, che i Latini avrebbero poi pronunciato Roma. Il termine significava, sia nel latino arcaico che nell'etrusco, mammella, ma anche, in senso traslato, forte. Questa ipotesi spiegherebbe perché simbolo della città sia una lupa etrusca dalle mammelle gonfie di latte. Il nome Romolo sarebbe quindi derivato da quello della città, non viceversa.

3.2 Tutte le strade portano a Roma

La Roma imperiale era caratterizzata da una fitta rete di strade, attraverso le quali estese il suo dominio². Il sistema viario fu lo scheletro portante del-

¹ Giustiniano, Institutiones, libro II, 7, 3.

² Pisani Sartorio G., Mezzi di trasporto e traffico.

L'organizzazione politico, sociale ed economica dello Stato più esteso dell'antichità. La rete viaria nel II secolo constava di centomila chilometri. Le strade consolari arrivarono a collegare gran parte dell'impero. Le principali arterie di comunicazione italiane ancora oggi portano il loro nome: come Aurelia, Cassia, Flaminia e Emilia. Attualmente la rete urbana della città di Roma presenta un'estensione rilevante rispetto alle principali città italiane ed europee, sia per la maggiore superficie territoriale e sia per la preferenza accordata alla strada rispetto alle altre modalità di trasporto. Roma ha la rete stradale più ampia d'Italia.



Grafico 1.
LUNGHEZZA RETE STRADALE PRINCIPALI CITTÀ ITALIANE IN KM.
Fonte dati Ministero dell'Interno.

E più estesa d'Europa.

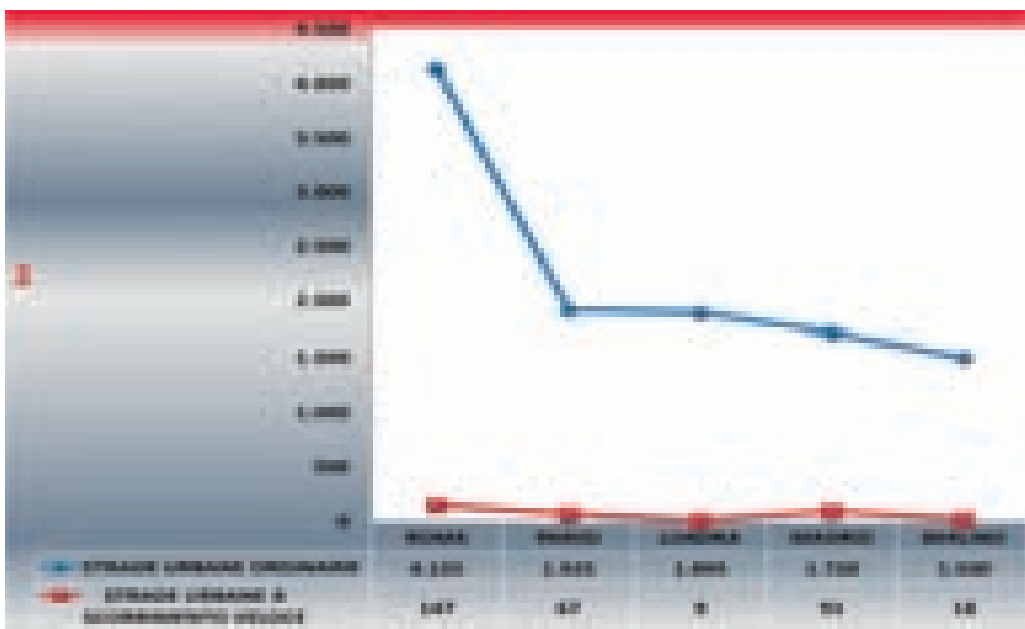


Grafico 2.
 RETE STRADALE PRINCIPALI CITTÀ EUROPEE IN KM.
 Fonte dati Commission For Integrated Transport.

Roma ha il numero più alto d'Italia di veicoli circolanti nel suo territorio, 2.504.360 nel 2007, di cui 1.900.000 autovetture e 380.000 motocicli (dati ACI 2007). Ai motocicli vanno sommati anche quelli di cilindrata 50 non computati dall'ACI e stimati in circa 310.000 mezzi (Atac S.p.A.), quindi complessivamente i motocicli ammontano a circa 690.000 e i veicoli circolanti ad oltre 2.800.000. Roma ha anche il triste primato italiano per numero di incidenti stradali.

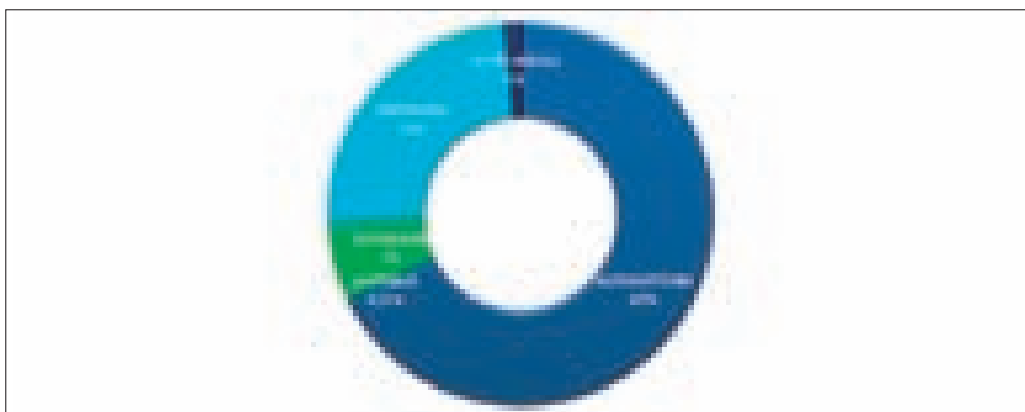


Grafico 3.
 PARCO VEICOLARE DEL COMUNE DI ROMA PER TIPO DI VEICOLI.
 Fonte dati ACI - Atac S.p.A.

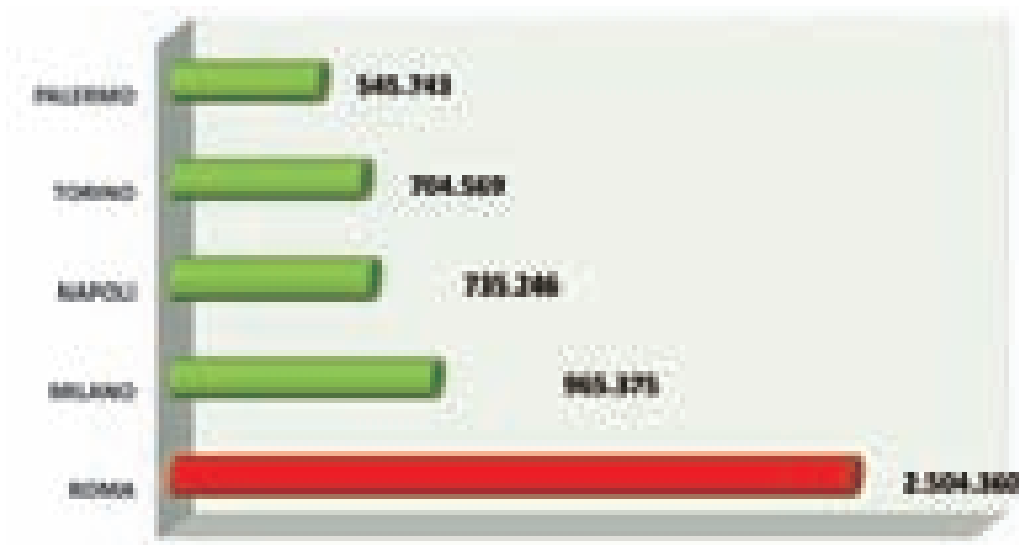


Grafico 4.
 COMUNI ITALIANI PER NUMERO DI VEICOLI TOTALI.
 Fonte dati ACI - Atac S.p.A.

Relazionando il dato alla popolazione residente, senza tener conto dei motorini di cilindrata 50, la percentuale di veicoli per mille abitanti è di 926, ossia il rapporto più elevato tra le maggiori città italiane.

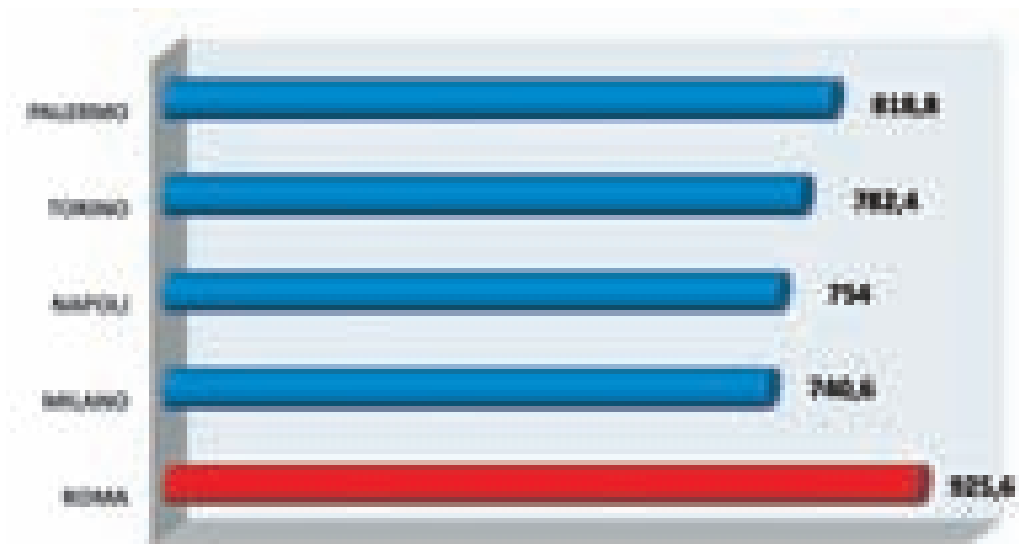


Grafico 5.
 PERCENTUALE DI VEICOLI PER MILLE ABITANTI.
 Fonte dati ACI - Atac S.p.A.

Il trasporto pubblico urbano di Roma comprende: una rete su gomma di 2.264 km, 357 linee, 2.672 vetture; una rete tramviaria di 39 km, 6 linee, 164 vetture; una rete metropolitana di 36,6 km, 2 linee, 449 carrozze³.

Complessivamente i passeggeri trasportati sono stati nel 2008 1 miliardo e 462 milioni.

Per quanto riguarda gli spostamenti giornalieri dei residenti nel Comune di Roma, stimati per mezzo di trasporto (a piedi, con mezzo pubblico o privato) e per motivo (sistematici, non sistematici, per rientro a casa), il totale complessivo ammonta a 5.731.837⁴.

Roma, oltre ad essere il principale snodo ferroviario del centro-sud, ha anche la più estesa rete ferroviaria metropolitana (dedicata al transito di treni a breve percorrenza e locali) d'Italia, importante poiché accresce le potenzialità di collegamento della città con i territori limitrofi sia provinciali che regionali.

Estensione della rete ferroviaria metropolitana (km) nel 2007

Roma	208,4
Genova	116
Catania	98,8
Milano	95,2

Tabella 1.

ESTENSIONE DELLA RETE FERROVIARIA METROPOLITANA (KM) NEL 2007.

Fonte dati Rapporto Cittalia 2009.

Questi dati sono esemplificativi di quanto sia complessa e di quante risorse necessiti la gestione efficiente di una città dall'enorme estensione di strade da mantenere e di linee di trasporto per milioni di persone da finanziare.

3.3 Ogni giorno a Roma

Per avere una stima di quante persone effettivamente popolino la città di Roma giornalmente, è importante tener conto innanzitutto del fenomeno del pendolarismo.

Gli spostamenti dei pendolari su base giornaliera effettuati dai residenti della Provincia da e verso Roma sono pari complessivamente a 493.000, mentre quelli dai comuni della Provincia solo verso Roma ammontano a cir-

³ www.atac.roma.it, I numeri della mobilità.

⁴ Rapporto sulla mobilità 2007–Atac S.p.A.

ca la metà, 246.000⁵. A questa cifra vanno aggiunti più di 50.000 pendolari giornalieri extraprovinciali, per un totale di circa 300.000 pendolari che ogni giorno vengono a Roma.



Grafico 6.

TOTALE PENDOLARI GIORNALIERI A ROMA: 298.000.

Fonte dati - Atac S.p.A.

Ai residenti e ai pendolari, vanno poi sommati gli arrivi complessivi giornalieri in città. Nei soli aeroporti di Roma, Fiumicino e Ciampino, ogni giorno arrivano in media circa 52.000 persone.

Arrivi complessivi Aeroporti di Roma anno 2008	
Aeroporti di Roma	Arrivi
Aeroporto di Ciampino	2.402.230
Aeroporto di Fiumicino	16.643.183
Arrivi complessivi	19.045.413

Tabella 2.

ARRIVI COMPLESSIVI AEROPORTI DI ROMA ANNO 2008

Fonte dati Aeroporti di Roma.

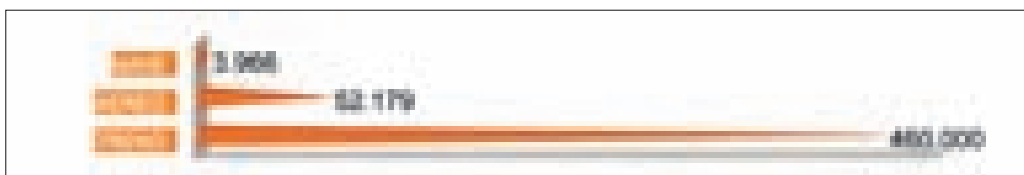


Grafico 7.

STIMA TOTALE ARRIVI GIORNALIERI TRENI + AEREI + NAVI DALL'ITALIA E DALL'ESTERO: 516.145.

Se si considerano anche i parlamentari, il personale diplomatico e di organismi internazionali, i militari, i religiosi, gli stranieri e i senza fissa dimora non censiti, nel complesso possiamo affermare che la città di Roma ogni giorno ospita circa un milione di persone in più rispetto ai residenti, ossia nel complesso quasi quattro milioni di persone.

⁵ Rapporto sulla mobilità 2006 – Atac S.p.A.

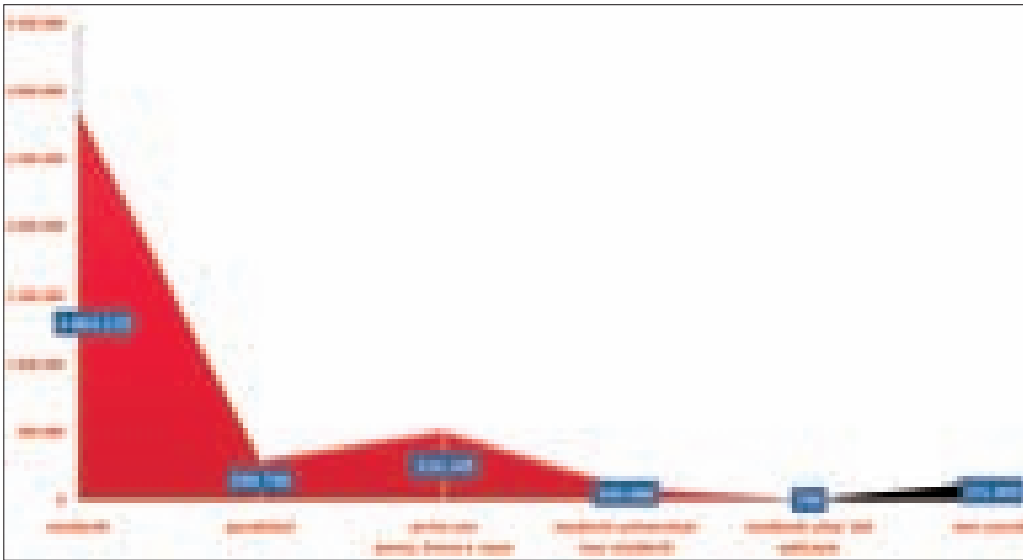


Grafico 8.

STIMA DELLE PERSONE PRESENTI NEL COMPLESSO OGNI GIORNO A ROMA: 3.915.209.

Fonte dati Atac S.p.A.; Aeroporti di Roma; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Anagrafe di Roma.

I servizi necessari ad ospitare un milione di persone in più ogni giorno creano una situazione di squilibrio strutturale del bilancio comunale. Infatti, le entrate tributarie necessarie a finanziare servizi forniti a turisti, pendolari, presenze istituzionali o collegate a grandi eventi, sono prelevate quasi esclusivamente dai cittadini romani.

3.4 Il polo politico-amministrativo

Roma è sede di quattro dei cinque organi costituzionali, ossia quegli organi necessari e indefettibili dello Stato, previsti dalla Costituzione: il Presidente della Repubblica, il Parlamento, il Governo, la Corte Costituzionale.

È inoltre sede dei cinque organi di rilievo costituzionale: il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, il Consiglio Supremo di Difesa, il Consiglio Superiore della Magistratura.

Vi si trovano anche la Banca d'Italia, la Suprema Corte di Cassazione, lo Stato Maggiore dell'Esercito, lo Stato Maggiore della Marina, lo Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare e lo Stato Maggiore della Difesa.

Sono presenti sul territorio della Capitale altre istituzioni nazionali quali: Agenzia del demanio, Agenzia delle dogane, Agenzia delle entrate, Agenzia del territorio, Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, Censis, Corpo

Forestate dello Stato, Dipartimento della Funzione Pubblica, Dipartimento della Protezione Civile, Dipartimento per gli Affari Sociali, Dipartimento per le Pari Opportunità, Dipartimento per le Politiche Comunitarie, Dipartimento per le Politiche Fiscali, Garante per la Protezione dei dati personali, Istituto Nazionale di Statistica (Istat), Istituto Nazionale per il Commercio Estero (ICE), Istituto per lo Sviluppo e la Formazione Professionale dei Lavoratori, Istituto per la Promozione Industriale, Istituto Poligrafico dello Stato.

Roma, essendo inoltre capoluogo di provincia e di regione, ospita, oltre alle sedi comunali, le varie sedi delle assemblee e del governo provinciali e regionali.

3.5 Il polo culturale

Roma ha la più alta concentrazione di beni storico architettonici al mondo. Nell'intera città storica si riconosce il valore di oltre 25.000 punti di interesse ambientale e archeologico censiti dalla *Carta della Qualità*.

Nel 1980 il Centro storico di Roma (racchiuso all'interno delle Mura Aureliane e delle Mura Gianicolensi), le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella città e la Basilica di San Paolo fuori le mura sono stati dichiarati patrimonio dell'umanità dall'UNESCO.

Ogni anno in media si contano oltre 10 milioni di visitatori, italiani e stranieri, tra musei, monumenti, aree archeologiche statali e musei civici. Di questi circa la metà visita il Circuito Archeologico *Colosseo, Palatino e Foro Romano*.

Sul territorio romano si trovano inoltre le sedi di molti enti dediti alla ricerca scientifica, tecnologica, medica o umanistica, tra questi il Consiglio Nazionale delle Ricerche, l'Accademia Nazionale dei Lincei e almeno 36 centri di ricerca.

Roma ha anche il più alto numero di ville storiche. Per l'esattezza, 42 ville all'interno delle quali si trovano 216 edifici, 150 monumenti, 230 fontane. Per comprendere l'ampiezza del dato, basti pensare che una città d'arte tra le più importanti al mondo, Firenze, ha 9 ville storiche, meno di un quarto di quelle romane. La Roma imperiale aveva un numero sbalorditivo di fontane, più di cinquecento, alimentate da 11 acquedotti che riversavano un milione di litri d'acqua al giorno. Ancora oggi Roma, oltre alle molte fontane monumentali e ornamentali, detiene il record di fontanelle sparse sul territorio comunale, più di 2000. Il patrimonio architettonico, storico e culturale di Roma è conosciuto nel mondo anche grazie al cinema. Moltissimi i film ambientati a Roma, dove viene raccontata nella veste di antica capitale imperiale o in quella di città contemporanea, con le sue eccentricità mondane, ma anche con le sue sacche di miseria ed emarginazione. Alcuni film su Roma, *La dolce vita* su tutti, hanno segnato la storia del cinema e hanno avuto influenze sul costume e sul linguaggio. Ma Roma, reale o ricostruita sul set, non è so-

Patrimonio della città

Patrimonio	N.
Beni architettonici e storici	340
Beni archeologici	188
Musei	143
Teatri	106
Cinema	97
Biblioteche	35
Sale da concerto	18
Riserve e parchi naturali	38
Giardini, ville e parchi urbani	258

Tabella 3.

PATRIMONIO DELLA CITTÀ.

Fonte dati Ufficio del Dipartimento del Turismo del Comune di Roma.

lo un'ambita location per film. Ha avuto e ha tuttora un ruolo attivo e propulsivo nell'industria cinematografica italiana e mondiale. A Roma ha sede Cinecittà, che costituisce il vertice dell'industria cinematografica italiana, utilizzata anche per produzioni estere e televisive. Cinecittà è un complesso di teatri di posa di eccellenza inaugurato il 28 aprile 1937. Vi sono stati girati più di 3000 film, 90 dei quali hanno ricevuto una candidatura all'Oscar, 47 dei quali lo hanno vinto.

3.6 La Città nella città

Lo Stato della Città del Vaticano si estende per 0,44 kmq ed ha 799 abitanti.

È il più piccolo Stato indipendente al mondo, interamente compreso all'interno della città di Roma. Ha una propria rappresentanza diplomatica. È la sede del Papato e centro del Cattolicesimo. Si stima appartengano alla Chiesa cattolica oltre un miliardo di persone nel mondo, ossia circa la metà dei 2,1 miliardi di cristiani e il 17,3% della popolazione mondiale⁶.

La sede episcopale romana ha il titolo di Santa Sede ed esercita, nella persona del papa, il diritto sovrano sullo Stato della Città del Vaticano e l'indirizzo della Chiesa cattolica, avvalendosi della Curia Romana. La diocesi di Roma nel 2004 contava 2.454.000 battezzati su 2.787.206 abitanti.

Unica al mondo, è contemporaneamente patriarcato della Chiesa latina; arcidiocesi primaziale d'Italia e metropoli della provincia ecclesiastica ro-

⁶ L'Annuario pontificio del 2007, basato sui dati forniti dalle diocesi cattoliche, indica la cifra di 1.147.000.000 fedeli battezzati senza includere i cattolici in Cina ed in alcuni altri paesi in cui sussistono ostacoli a contatti regolari con Roma.

mana; diocesi, poiché il Pontefice è Vicario di Cristo, Pastore della Chiesa Universale e Capo del Collegio dei Vescovi proprio in quanto vescovo di Roma. La cattedrale è l'Arcibasilica lateranense denominata *Madre e capo di tutte le chiese della città e del mondo*. Nella diocesi romana sono compresi, tra l'altro, 2 Vicariati (Vicariato di Roma e Vicariato della Città del Vaticano), 36 prefetture, 336 parrocchie, 431 chiese, 228 istituzioni culturali⁷.

Chiese della diocesi di Roma	
Basiliche Papali	4
Basiliche Minori	61
Chiese Rettorie	162
Chiese Annesse	115
Chiese Nazionali	30
Chiese Regionali	21
Chiese Cattoliche officiate in Rito Orientale	12
Comunità Straniere	26

Tabella 4.

CHIESE DELLA DIOCESI DI ROMA.

Fonte dati www.vicariatusurbis.org

3.7 Il polo internazionale

Il 25 marzo del 1957 furono firmati a Roma il Trattato che istituiva la *Comunità economica europea* e il Trattato che istituiva la *Comunità europea dell'energia atomica*. Inoltre il 29 ottobre del 2004 a Roma fu firmato il trattato per la Costituzione Europea e la stipulazione dello statuto della Corte Penale Internazionale. Il primo ufficio di rappresentanza di un'istituzione comunitaria ad essere aperto in Italia è stato quello della Commissione europea, all'epoca *Alta Autorità*, a Roma poco dopo la fondazione della CECA nel 1952.

Attualmente sono presenti sul territorio del Comune di Roma ben 29 Organizzazioni internazionali. Roma è la terza città dell'ONU. Si colloca infatti al terzo posto tra le città del mondo con maggior numero di rappresentanze ONU, dopo New York e Ginevra. Roma è soprattutto il primo polo agroalimentare al mondo, in quanto sede delle principali Organizzazioni delle Nazioni Unite che si occupano di sicurezza alimentare, agricoltura e sviluppo sostenibile, quali l'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), il Programma Alimentare Mondiale (PAM) e il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD). A Roma hanno, inoltre, sede due importanti organismi internazionali che promuovono la tutela della biodiversità e delle risorse genetiche come parte integrante della sicurezza alimen-

⁷Vedi <http://www.vicariatusurbis.org/Enti.asp>

Organismi internazionali e missioni speciali presenti a Roma

ACNUR (UNHCR)	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
BEI (EIB)	Banca europea per gli investimenti
Bioversity International	Istituto Internazionale per le Risorse Fitogenetiche
BM (WB)	Banca Mondiale
CIHEAM/IAMB	Centro Internazionale di Alti Studi Agronomici Mediterranei
Collegio di Difesa della NATO	Collegio di Difesa della NATO
Commissione Europea	Commissione Europea – Rappresentanza in Italia
Commonwealth War Graves Commission	Commonwealth War Graves Commission – Western Mediterranean Area
Delegazione Generale Palestinese	Delegazione Generale Palestinese
EMBL	Laboratorio Europeo di Biologia Molecolare
FAO	Organizzazione delle N.U. per l’Alimentazione e l’Agricoltura
FMO (MFO)	Forza Multinazionale e Osservatori
ICCROM	Centro Int. di Studi per Conservazione e Restauro dei Beni Culturali
IDLO	Organizzazione Internazionale di Diritto per lo Sviluppo
IFAD	Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo
IILA	Istituto Italo-Latino Americano
Lega degli Stati Arabi	Lega degli Stati Arabi
OIL (ILO)	Organizzazione Internazionale del Lavoro – Ufficio di Corrispondenza per l’Italia
OIM (IOM)	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
OMS (WHO)	Organizzazione Mondiale della Sanità – Centro Europeo Ambiente e Salute
PAM (WFP)	Programma Alimentare Mondiale
Parlamento Europeo	Parlamento Europeo – Ufficio per l’Italia
UN/DESA-HRIC	Dipartimento per lo Sviluppo Economico e Sociale delle N.U. – Ufficio Risorse Umane per la Cooperazione Internazionale
UNIC	Centro d’Informazione delle N.U. per l’Italia, Malta, la Santa Sede e San Marino
UNICRI	Istituto Interregionale delle Nazioni Unite per la Ricerca sulla Criminalità e la Giustizia
UNIDO-IPO	Organizzazione delle N.U. per lo Sviluppo Industriale – Ufficio per la Promozione Industriale
UNIDROIT	Istituto Internazionale per l’Unificazione del Diritto Privato
Unione Latina	Unione Latina
UNOPS	Ufficio dei Servizi ai Progetti delle Nazioni Unite

Tabella 5.

ORGANISMI INTERNAZIONALI E MISSIONI SPECIALI PRESENTI A ROMA.

Fonte dati Ministero degli Affari Esteri 2010.

tare e lo sviluppo sostenibile: Bioversity International e il Global Crop Diversity Trust. Queste agenzie perseguono obiettivi comuni: la lotta alla fame ed alla povertà, con particolare attenzione allo sviluppo rurale. A conferma della centralità del settore agricolo e delle particolari competenze delle agenzie romane, Roma ospita adesso anche la sede centrale dell'*High Level Task Force on the World Food Crisis* voluta dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, operativa presso l'IFAD.

A Roma sono ospitate quattro rappresentanze diplomatiche (quella presso la Repubblica italiana, quella presso la Città del Vaticano, presso la FAO e presso il Sovrano Ordine di Malta). Solo per quanto riguarda le rappresentanze diplomatiche, presso la Repubblica italiana sono presenti a Roma 163 Ambasciate e 26 Uffici Consolari.

3.8 Il polo universitario

Roma è la città italiana con il maggior numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di I e II grado, pubbliche e private. Roma detiene al contempo il primato nazionale per numero di atenei e di iscritti universitari. Sono presenti sul territorio comunale 22 atenei tra statali e privati e 24 atenei pontifici. L'Università *La Sapienza* (133.052 iscritti nell'anno accademico 2009-2010), è per numero di iscritti la più grande d'Europa (seconda nel mondo).

Gli iscritti degli atenei romani all'anno accademico 2009-2010 è pari complessivamente a 228.075.

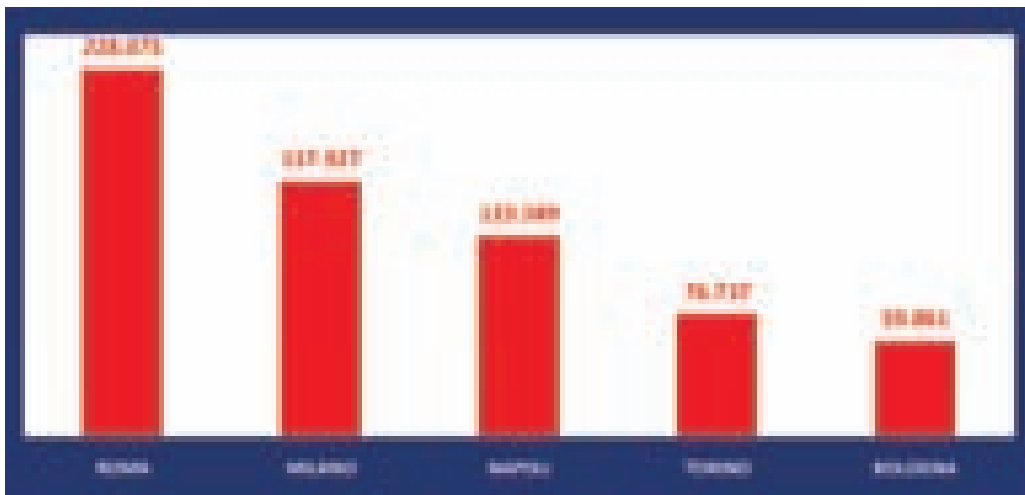


Grafico 9.

STUDENTI ISCRITTI NELLE UNIVERSITÀ DELLE MAGGIORI CITTÀ ITALIANE – ANNO ACCADEMICO 2009-2010.

Fonte dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Se si considerano gli iscritti all'anno accademico 2008-2009 (nel complesso 223.821), è possibile fare un'analisi più dettagliata nella realtà universitaria romana. Più del 45% degli iscritti negli atenei romani, circa 100.000 studenti, risulta residente altrove.

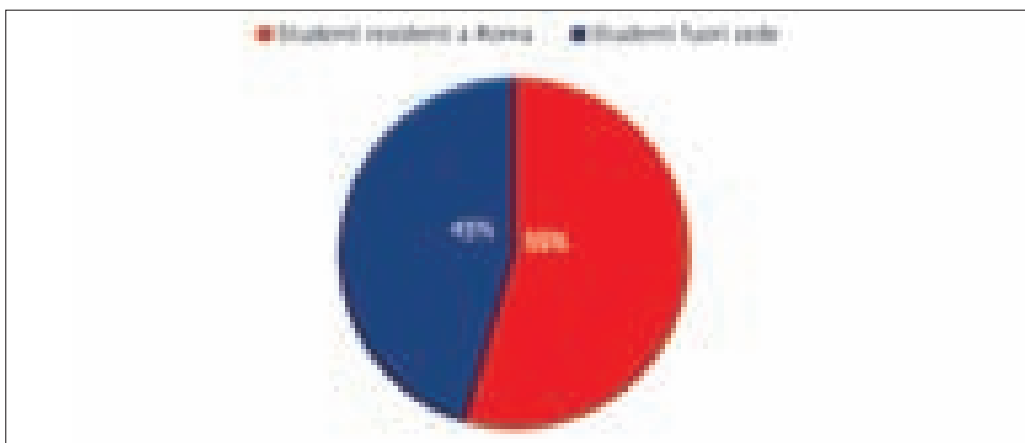


Grafico 10.
STUDENTI ISCRITTI NELLE UNIVERSITÀ ROMANE RESIDENTI A ROMA E ALTROVE - ANNO ACCADEMICO 2008-2009.
Fonte dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Nel dettaglio, circa 9.000 studenti, il 4% di tutti gli iscritti e il 9% di quelli fuori sede, provengono dall'estero.



Grafico 11.
STUDENTI STRANIERI DELLE UNIVERSITÀ ROMANE PER CONTINENTE DI PROVENIENZA - ANNO ACCADEMICO 2008-2009.
Fonte dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

I restanti studenti fuori sede provengono per il 65% da altre regioni italiane,

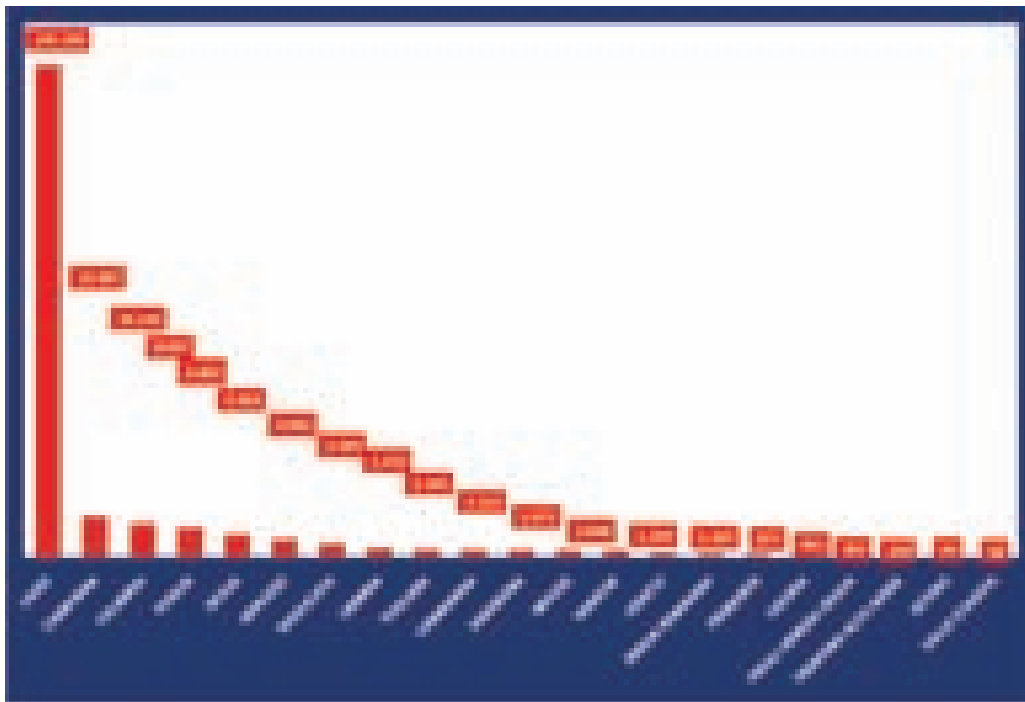


Grafico 12.

STUDENTI ISCRITTI NELLE UNIVERSITÀ ROMANE PER REGIONE DI PROVENIENZA - ANNO ACCADEMICO 2008-2009.

Fonte dati Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

e per il 26% dalle altre province del Lazio.

Per quanto riguarda gli atenei pontifici con sede a Roma, all'anno accademico 2004 sono risultati iscritti 20.000 studenti, metà dei quali si stima stranieri⁸.

Roma è dunque al contempo la città italiana con il maggior numero di studenti fuori sede e stranieri.

3.9 Il polo turistico

Roma è la prima città in Italia per numero di turisti. Con 9.620.753 arrivi e 24.481.861 pernottamenti nel 2009, Roma è riuscita a mantenere costante la propria quota di turismo (1%) sul movimento mondiale dei viag-

⁸ Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Indagine UCSEI 2004.

giatori. La città ha così dimostrato una forte capacità di tenuta di fronte alla crisi internazionale. Il turismo rappresenta una risorsa rilevante per l'economia romana: si stima che il contributo del turismo alla creazione del PIL complessivo della città si aggiri intorno al 12%.

Nel 2009 le prime 10 nazionalità, che insieme coprono il 67% degli arrivi e il 68% delle presenze, sono state:

Prime 10 nazionalità di provenienza dei turisti stranieri a Roma – Arrivi		
Paesi	Arrivi 2009	Variazioni %
USA	1.127.689	20,34%
Regno Unito	518.976	9,36%
Germania	469.202	8,46%
Spagna	443.946	8,01%
Giappone	346.359	6,25%
Francia	335.228	6,05%
Russia	149.212	2,69%
Canada	129.981	2,34%
Olanda	96.566	1,74%
Australia	89.090	1,61%
Totale 10 Nazionalità	3.706.249	66,86%
Altri stranieri	1.836.736	33,14%
Totale	5.542.985	100%

Tabella 6.

PRIME 10 NAZIONALITÀ DI PROVENIENZA DEI TURISTI STRANIERI A ROMA – ARRIVI.

Fonte dati Ente Bilaterale Territoriale della Regione Lazio – EBTL.

Prime 10 nazionalità di provenienza dei turisti stranieri a Roma – Presenze		
Paesi	Presenze 2009	Valori %
USA	2.965.288	19,81%
Regno Unito	1.494.160	9,98%
Germania	1.456.223	9,73%
Spagna	1.250.464	8,36%
Francia	984.649	6,58%
Giappone	814.639	5,44%
Russia	441.113	2,95%
Canada	333.256	2,23%
Olanda	278.481	1,86%
Svezia	239.689	1,6%
Totale 10 Nazionalità	10.257.962	68,54%
Altri stranieri	4.707.797	31,46%
Totale stranieri	14.965.759	100%

Tabella 7.

PRIME 10 NAZIONALITÀ DI PROVENIENZA DEI TURISTI STRANIERI A ROMA – PRESENZE.

Fonte dati Ente Bilaterale Territoriale della Regione Lazio – EBTL.

Nel 2010 i dati relativi ai primi sei mesi dell'anno evidenziano una forte ripresa.

Valori assoluti e variazioni sullo stesso periodo dell'anno precedente						
	Gennaio Giugno 2010		Anno 2009		Variazioni % sul 2008	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Italiani	1.542.457	2.929.062	1.443.911	2.749.197	6,82	6,54
Stranieri	2.350.517	6.387.795	2.157.115	5.895.306	8,97	8,35
Totale	3.892.974	9.316.857	3.601.026	8.644.503	8,11	7,78

Tabella 8.

VALORI ASSOLUTI E VARIAZIONI SULLO STESSO PERIODO DELL'ANNO PRECEDENTE.

Fonte dati Ente Bilaterale Territoriale della Regione Lazio – EBTL.

Da questi dati si può stimare, facendo una proiezione su tutto l'anno in corso, che si arriverà alla fine del 2010 a circa 10.500.000 arrivi e 26.400.000 presenze.

Inoltre, è necessario precisare che i dati qui riportati non tengono conto dei circa 1.500.000 arrivi turistici relativi alla cosiddetta ospitalità religiosa (ospitalità nei conventi, case di accoglienza etc.). Sommando questi dati a quelli totali, gli arrivi di turisti complessivi previsti per il 2010 ammontano a circa 12.000.000. Conseguentemente si può stimare che a Roma in media ogni giorno giungano circa 33 mila turisti. Questa presenza ha naturalmente un forte impatto sulla città, sugli abitanti e sull'organizzazione di molti servizi. La maggiore complessità si riscontra principalmente nel centro storico, dove si concentra il 97% degli arrivi turistici.

3.10 Il fattore Pil

La posizione geografica di Roma ha giocato un ruolo rilevante per il destino della città, crocevia tra il mondo etrusco e quello della Magna Grecia. Grazie alla sua collocazione strategica, Roma Antica dominava l'ansa del Tevere nel punto in cui l'Isola Tiberina rendeva possibile il guado del fiume alle correnti commerciali tra il nord e il sud dell'Italia. Sempre in quella zona transumavano le greggi delle pianure del Tirreno verso i pascoli estivi dell'interno e vi passava la pista del sale (la via Salaria) che dalle spiagge di Ostia veniva portato alle popolazioni appenniniche.

Vi fiorì inoltre un ricco mercato di prodotti agricoli e di bestiame che attirò sempre più la popolazione dell'Italia centrale. Si sviluppò in seguito l'artigianato, si incrementarono i commerci, anche grazie agli stimoli della più progredita civiltà etrusca.

Ancora oggi in Italia e nella Regione Lazio, Roma funge da catalizzatore di imprese e persone, traffici e saperi, risorse e investimenti, ricerca e innovazione. Roma contribuisce più di ogni altra città alla produzione della ricchezza regionale e nazionale.

Il Lazio è la seconda regione italiana per prodotto interno lordo.

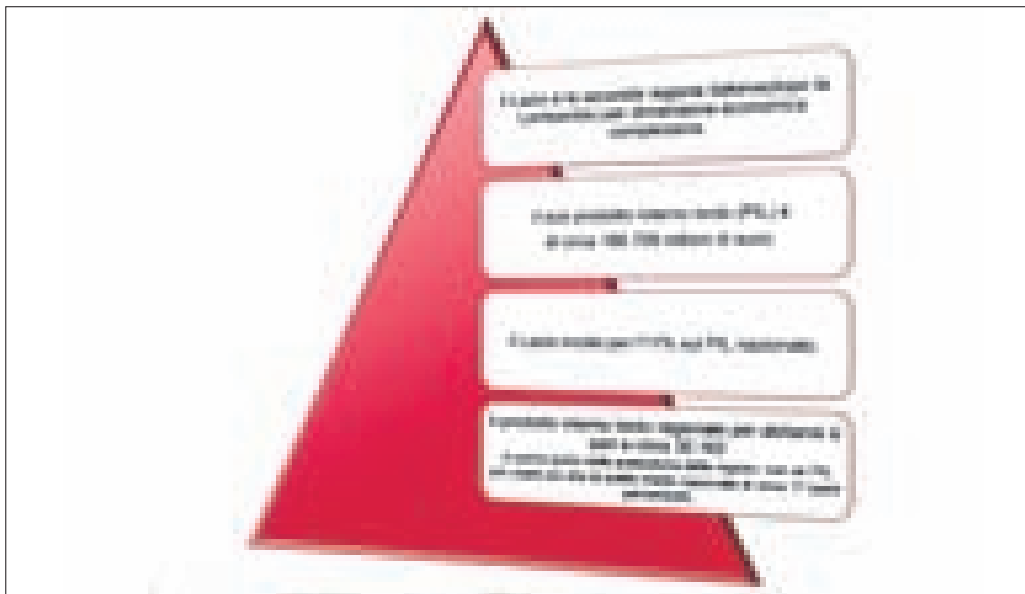


Grafico 13.

IL PIL DEL LAZIO.

Fonte dati Rapporto UPI 2009; Rapporto Annuale CREL; Quaderni di Economia Regionale 2009; Unioncamere.

Pil Regionale - Prime cinque regioni

Regioni	Milioni di Euro	Sul Pil Nazionale
Lombardia	319.480	20,8
Lazio	166.709	10,9
Veneto	144.269	9,4
Emilia Romagna	134.906	8,8
Piemonte	124.158	8,1

Tabella 9.

PIL REGIONALE - PRIME CINQUE REGIONI.

Fonte dati Rapporto CREL 2009 su fonti Istat; Istituto Tagliacarne - Atlante della competitività delle Province e delle Regioni 2008.

Gran parte della ricchezza prodotta nel Lazio deriva dalla Provincia di Roma (l'84% circa).

A sua volta, il PIL del Comune di Roma rappresenta, da solo, il 64% di quello regionale e l'80% di quello provinciale.

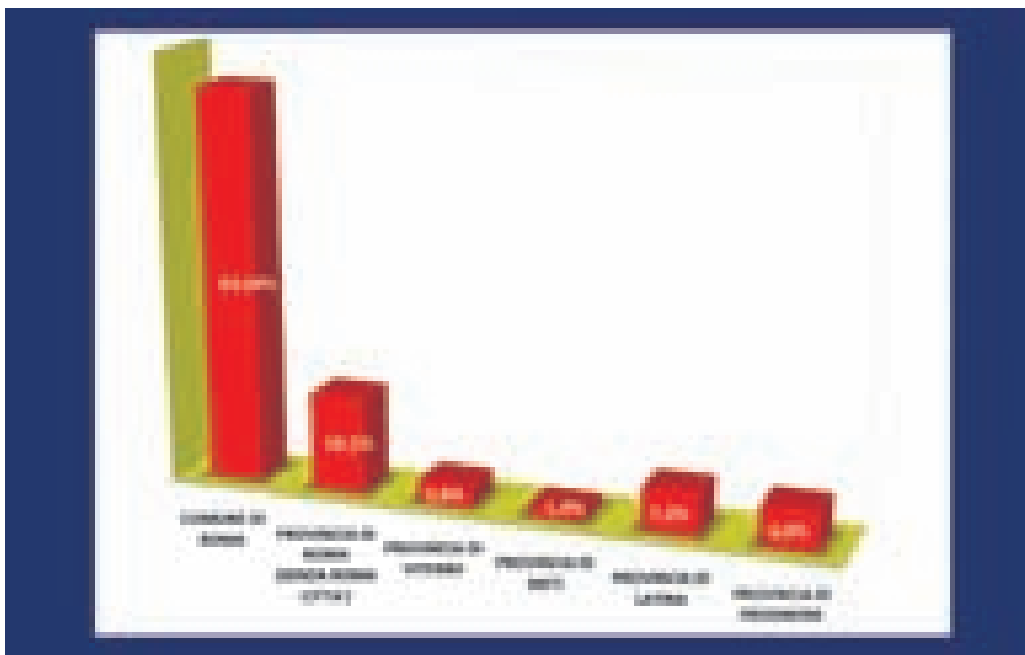


Grafico 14.

DISTRIBUZIONE DEL PIL REGIONALE E PROVINCIALE.

Fonte dati Rapporto CREL 2009 su fonti Istat; Istituto Tagliacarne - Atlante della competitività delle Province e delle Regioni 2008; Città d'Italia. Le aree urbane tra crescita, innovazione ed emergenze.

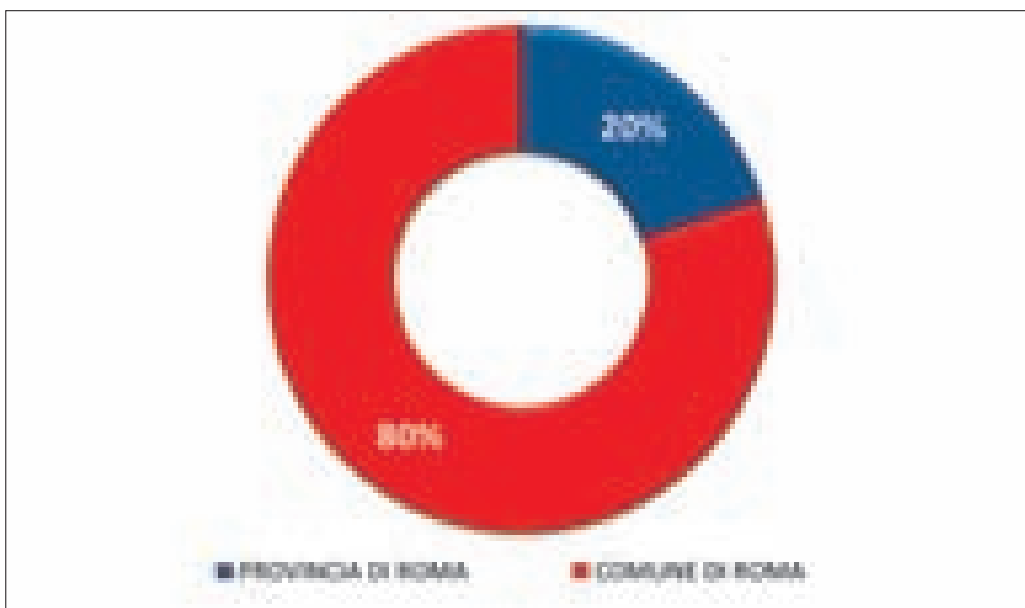


Grafico 15.

DISTRIBUZIONE DEL PIL DELLA PROVINCIA DI ROMA.

Fonte dati Rapporto CREL 2009 su fonti Istat; Istituto Tagliacarne - Atlante della competitività delle Province e delle Regioni 2008; Città d'Italia. Le aree urbane tra crescita, innovazione ed emergenze.

Nella Regione Lazio è localizzato il 9,6% del totale nazionale delle imprese attive, ossia 459.334.

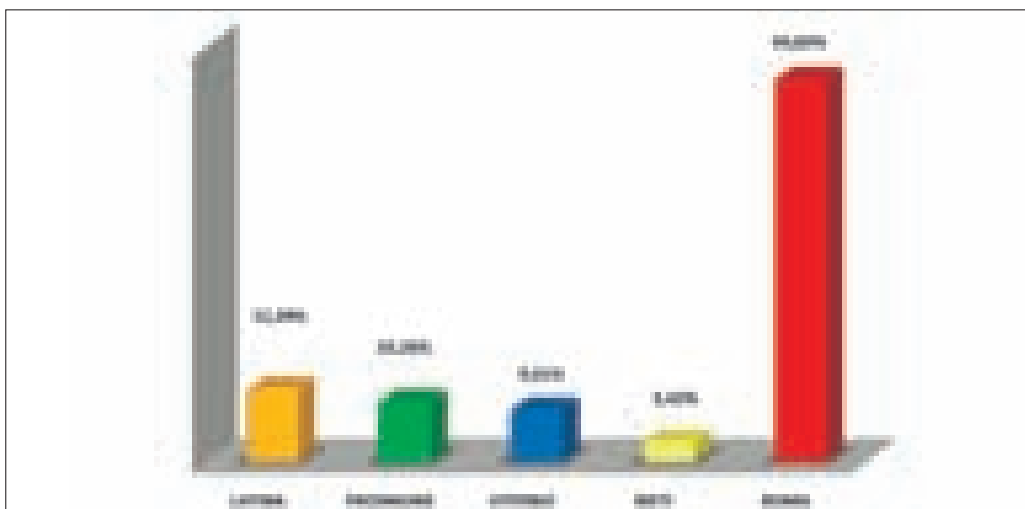


Grafico 16.

PERCENTUALE IMPRESE ATTIVE NELLE PROVINCE DEL LAZIO.

Fonte Unioncamere 2009.

Nel 2008 la Provincia di Roma ha battuto quella di Milano sia per numero di imprese registrate, sia per numero di società di capitali e per capacità di attrazione.

La Provincia di Roma è dunque la prima in Italia per numero di imprese.

Numero di imprese per Province italiane	
Provincia	Stock 2008
Roma	441.689
Milano	435.245
Napoli	265.818
Torino	235.630
Bari	159.474
Brescia	119.998
Salerno	119.314
Firenze	109.128
Catania	104.816
Padova	104.016

Tabella 10.

NUMERO DI IMPRESE PER PROVINCE ITALIANE.

Fonte dati Cerved; Sole 24 Ore del 2 febbraio del 2009: "Aziende, Roma sorpassa Milano".

Nella sola città di Roma si trova il 74% delle imprese di tutta la Provincia. Ad aprile del 2010 a Roma si contano, a fronte di 316.066 imprese registrate, 230.249 imprese attive, primato nazionale.



Grafico 17.

IMPRESE REGISTRATE A ROMA E PROVINCIA.

Fonte dati Camera di Commercio di Roma - dossier statistico 2010.

Il Comune di Roma, con 82.000 addetti, è uno dei 13 poli produttivi territoriali, nei quali si concentra la quasi totalità delle attività produttive e dell'occupazione regionale. Nei 13 Poli lavora il 92,2% degli occupati del Lazio e vi risiede l'86,6% della popolazione regionale.

Il solo Comune di Roma concentra una parte rilevante delle imprese complessivamente collocate nei 13 poli. In particolare, del totale dei poli è collocato nella Capitale:

- il 44,9% delle imprese manifatturiere;
- il 42,5% delle imprese di artigianato industriale;
- il 79% delle imprese di Hi-tech e ICT;
- il 60,6% delle imprese di trasporti e logistica;
- il 58,2% delle imprese di commercio all'ingrosso ed il 50,4% di quelle al dettaglio.

A Roma è concentrato circa il 55% delle imprese non agricole del totale dei tredici poli.

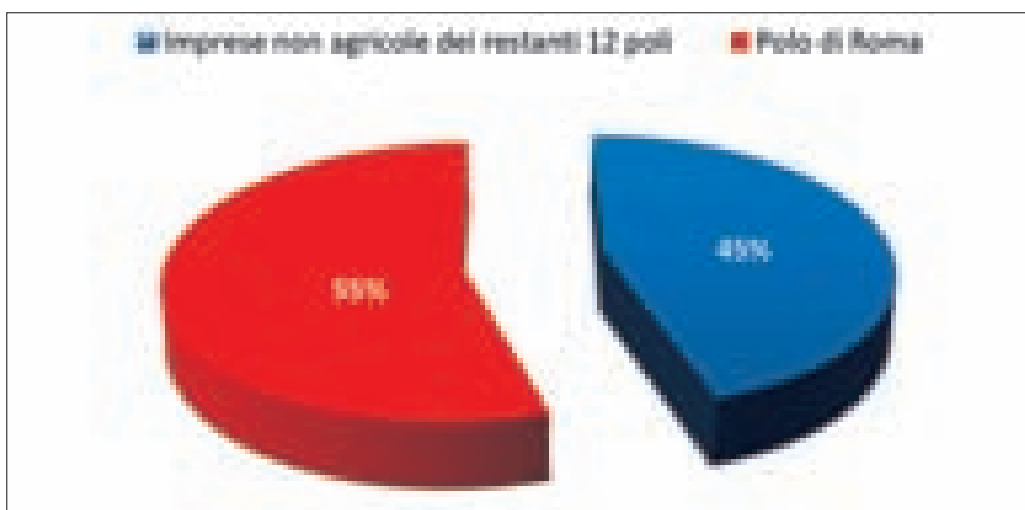


Grafico 18.

IMPRESE NON AGRICOLE DEI 13 POLI LAZIALI.

Fonte dati Camera di Commercio di Roma - Censis, Impresa, territorio e direttrici di sviluppo nel sistema Lazio.

Roma funge dunque da collettore dei poteri nazionali e da crocevia internazionale più importante del Mediterraneo. Perciò presenta anche un forte appeal per gli investitori esteri. Nella Provincia ci sono ben 133 sedi di multinazionali e altre 14 saranno aperte nei prossimi cinque anni (se-

conda in Italia solo alla Provincia di Milano). Sono inoltre circa 70.000 gli occupati nelle aziende multinazionali con base romana, considerata dai managers stranieri al ventiduesimo posto in Europa tra le migliori città dove fare business⁹. La Capitale è una delle prime città italiane in termini di attitudine all'innovazione e competenza tecnica, abilità queste riconosciute come tipicamente romane. La Capitale è percepita dai managers stranieri inoltre come una città stimolante e ricca di fascino. È una grande città, con tutti i vantaggi che questo offre alle multinazionali; è la Capitale del Paese e dà quindi la possibilità di avvantaggiarsi della vicinanza al potere e alle Istituzioni centrali. E ciò è particolarmente vero per i paesi emergenti che identificano la Capitale come centro necessario di convergenza dei poteri, ma che allo stesso tempo la vivono come più rassicurante, in posizione culturale e geografica più "protetta" dalla mentalità occidentale. Se dunque in passato Roma è stata percepita come la capitale della burocrazia e delle aziende pubbliche, oltre ai servizi ed all'indotto generato dalla presenza delle strutture amministrative, negli ultimi anni ha rafforzato il proprio peso economico nazionale, consolidando, da un lato, i punti di forza tradizionali, dall'altro, creandone di nuovi.

3.11 La rappresentanza politica

La legge elettorale regionale¹⁰ prevede che l'assegnazione dei seggi venga effettuata in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione. Allo stesso modo, la legge elettorale per la Camera dei Deputati¹¹ dispone che i seggi per circoscrizione siano assegnati sulla base dell'ultimo censimento.

La rappresentanza politica di un determinato territorio è dunque proporzionale alla popolazione, a livello locale e nazionale. Conseguentemente, in entrambi i livelli, la rappresentanza politica appannaggio di Roma e Provincia

⁹ Secondo lo studio "Italia e creatività" condotto da SWG per conto della Camera di Commercio di Roma.

¹⁰ La legge 17 febbraio 1968, n. 108 "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale" prevede infatti che: "La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni è effettuata dividendo il numero degli abitanti della regione per il numero dei seggi del relativo consiglio regionale e assegnando i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti".

¹¹ Il Testo Unico del 30 marzo 1957, n. 361, sull'elezione della Camera dei Deputati e successive modificazioni dispone che l'assegnazione del numero dei seggi alle singole circoscrizioni "è effettuata - sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto Nazionale di Statistica -".

corrisponde al numero di elettori residenti, non già al fatto che Roma sia Capitale. Gli elettori di Roma città sono 2.342.769 ovvero il 50% di quelli del Lazio e il 68% degli elettori della Provincia di Roma.

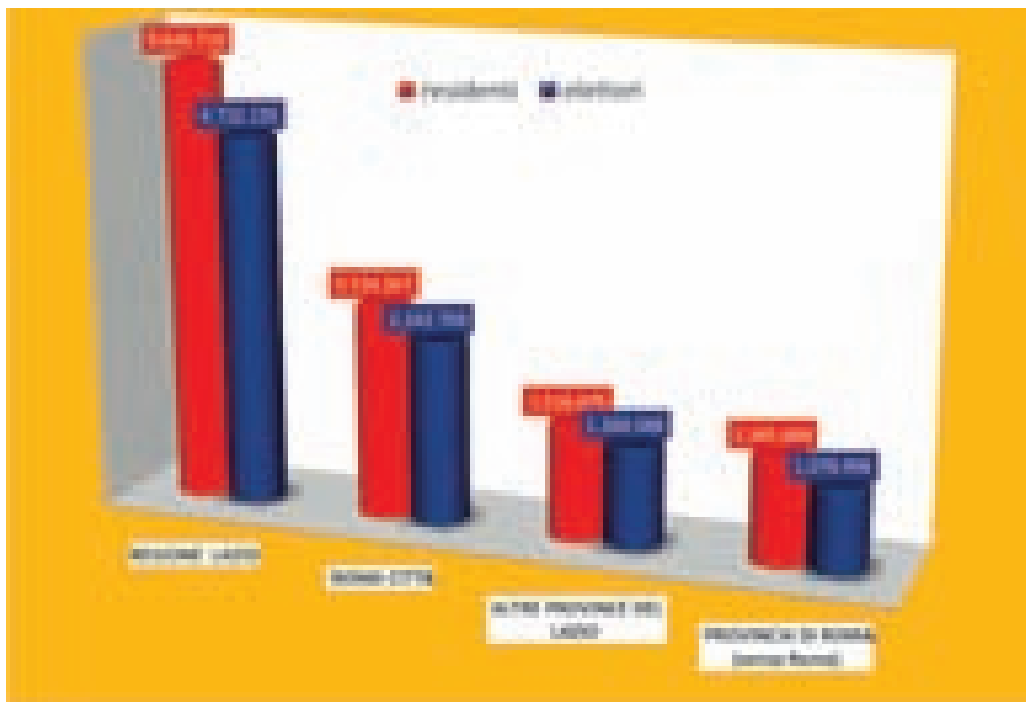


Grafico 19.
RESIDENTI ED ELETTORI DEL LAZIO (ELEZIONI REGIONALI DEL 28-03-2010).
Fonte dati Ministero dell'Interno, Istat.

La somma degli elettori tra Roma e Provincia è pari a 3.421.767, ossia il 72% degli elettori del Lazio.

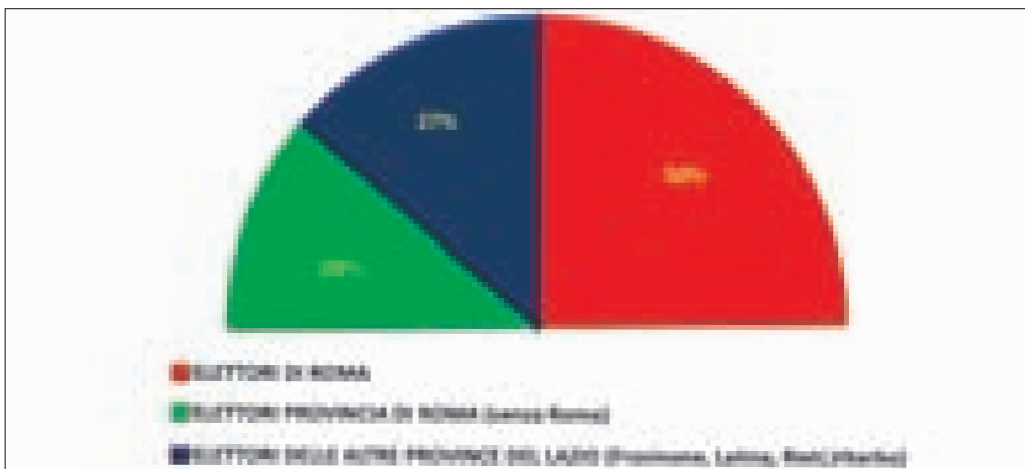


Grafico 20.
 PERCENTUALI DEGLI ELETTORI DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO.
 Fonte dati Ministero Interno.

Di poco inferiore è il numero di consiglieri eletti nel Consiglio regionale del Lazio proveniente da Roma e Provincia, pari al 71% del totale complessivo dei membri del Consiglio stesso.

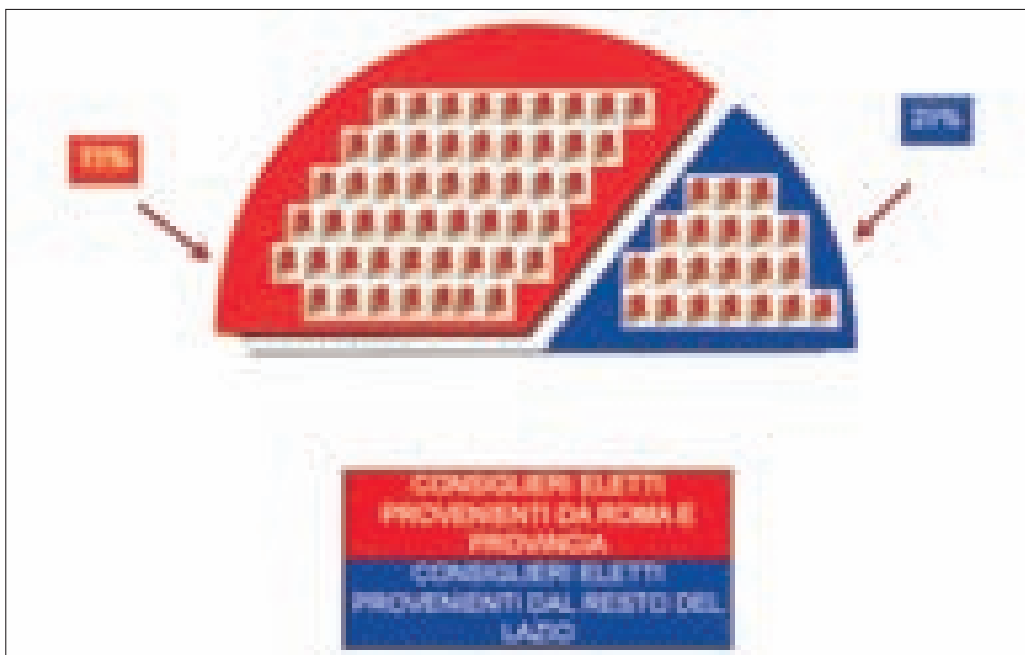


Grafico 21.
 LA RAPPRESENTANZA POLITICA NEL CONSIGLIO REGIONALE DEL LAZIO: GLI ELETTI.
 Fonte dati Ministero dell'Interno.

Se si considera il rapporto tra elettori ed eletti della Camera dei Deputati, distinguendo Roma e Provincia dal resto del Lazio, come si vede dal grafico seguente, i rapporti sono pressappoco identici.



Grafico 22.

RAPPORTO TRA DEPUTATI ED ELETTORI DI ROMA E PROVINCIA E RESTO DEL LAZIO.

Fonte dati Ministero dell'Interno.

La rappresentanza romana nella Camera dei Deputati è dunque proporzionale alla popolazione della città, esattamente come accade per gli altri comuni italiani. Da queste evidenze ne scaturisce che non è dunque corretto sostenere che la Capitale sia a livello regionale politicamente sovrarappresentata rispetto agli altri territori laziali, come più volte erroneamente sostenuto da alcuni esponenti politici locali. Né tantomeno è pensabile asserire che Roma abbia un peso politico preponderante a livello nazionale. I deputati eletti tra Roma e Provincia sono nel complesso 40, ossia solo il 6% dei 630 membri della Camera.

Il discorso cambia se si prende in considerazione il Consiglio provinciale. Per l'elezione del Consiglio provinciale¹² si prevede infatti che i collegi assegnati al Comune di Roma siano 22 sui 45 disponibili, ossia il 49%, mentre ricordiamo che gli elettori romani rappresentano il 68% di quelli provinciali.

¹² D.P.R. 16 dicembre 2003.

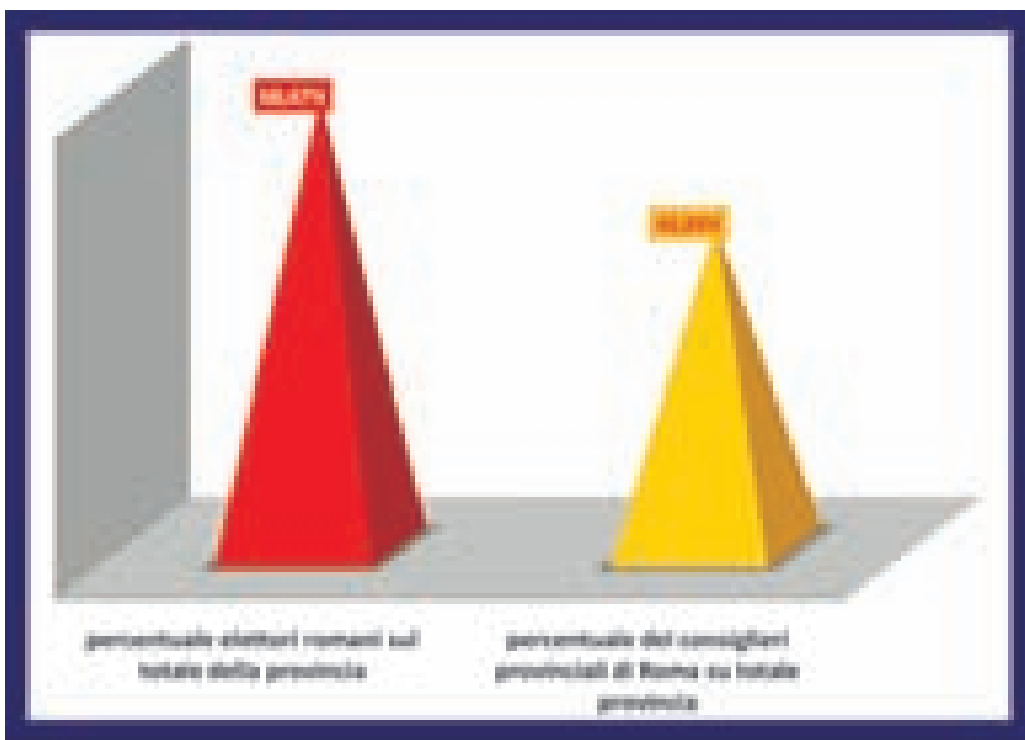
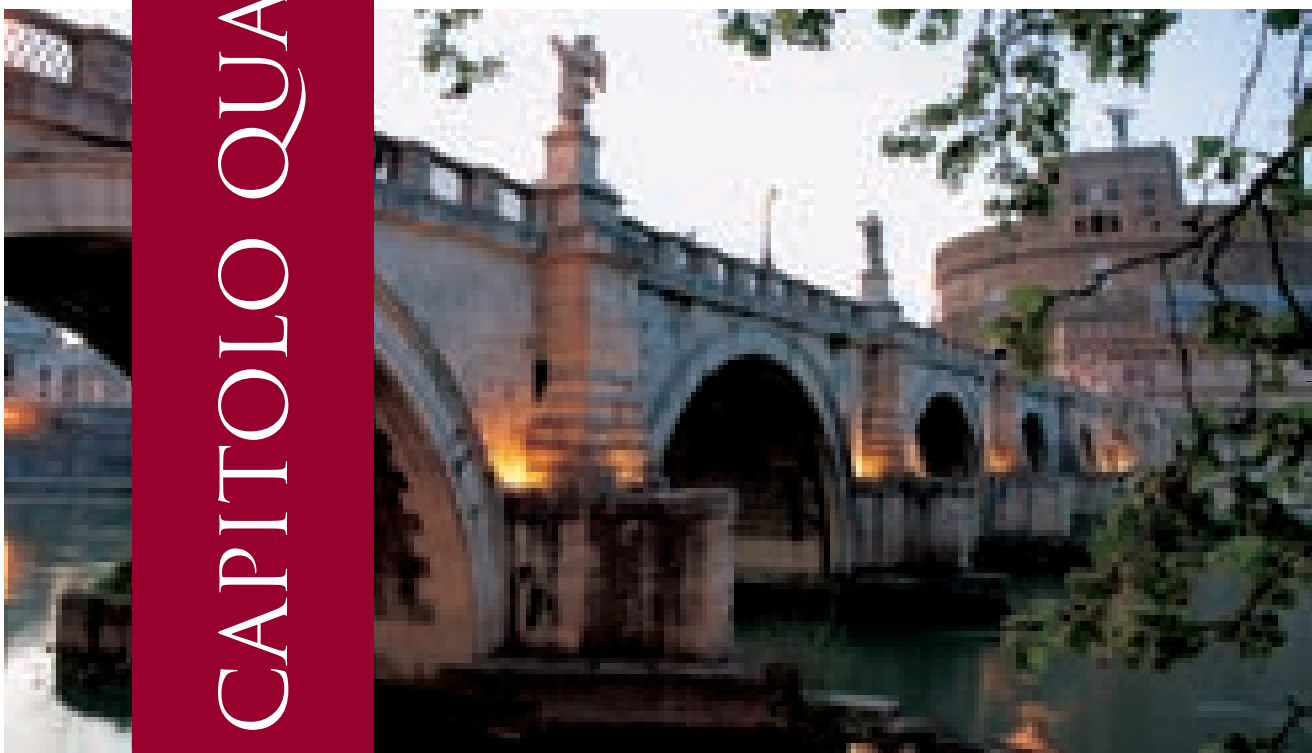
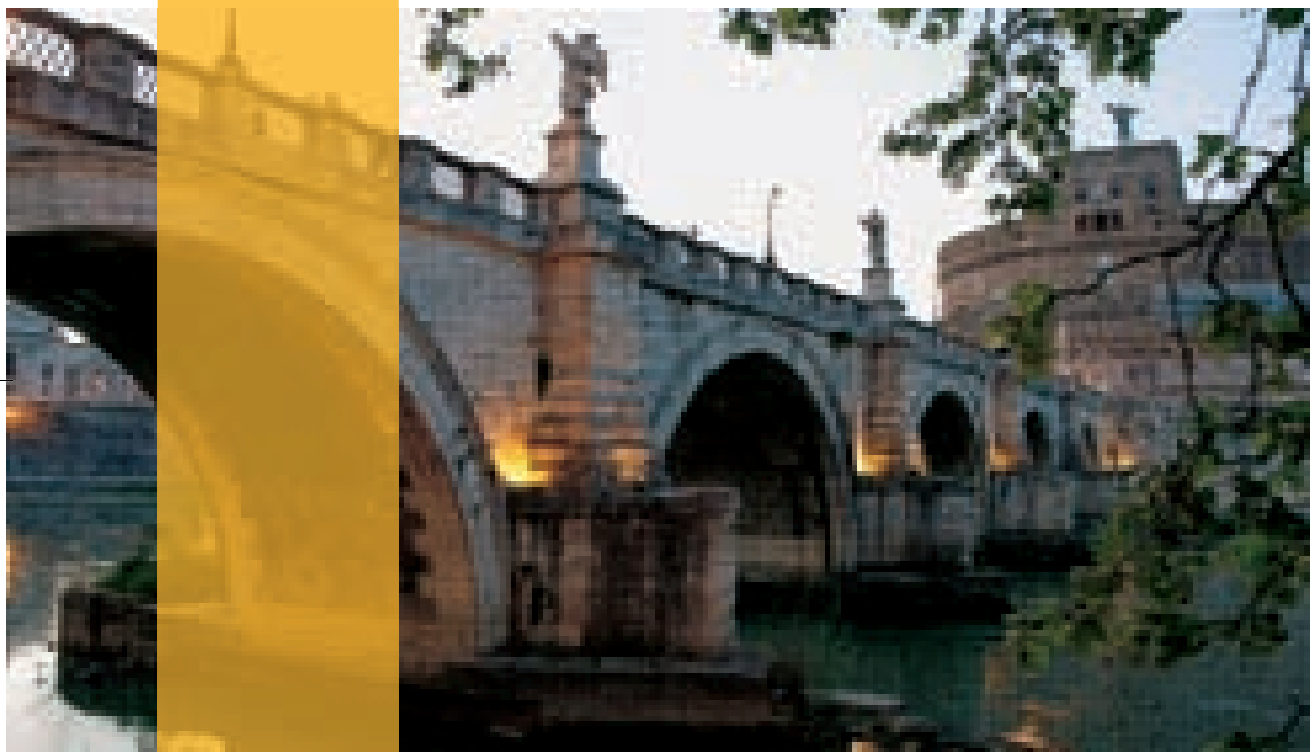


Grafico 22.
DIFFERENZE PERCENTUALI TRA ELETTORI ED ELETTI ROMANI NEL CONSIGLIO PROVINCIALE DEL LAZIO.
Fonte dati Ministero dell'Interno – Istat.

Questa manifesta disparità tra elettori ed eletti segnala una vera e propria anomalia democratica, dato che la rappresentanza politica romana in seno al Consiglio provinciale non è affatto proporzionale alla quota di popolazione romana della Provincia, ma di gran lunga inferiore. Da più parti si ipotizza la possibilità di costituire la città metropolitana capitale di Roma coincidente con l'intera Provincia. Questa eventualità implicherebbe la dissoluzione della Provincia e del Comune di Roma. Tra i 120 Comuni provinciali (senza Roma) e i diciannove Municipi romani, sarebbero in totale 139 i comuni metropolitani costituenti il nuovo ente. Al di là del policentrismo decisionale che potrebbe compromettere la già complessa governabilità di un territorio vastissimo e di cui parleremo in seguito, qui ci preme analizzare la possibilità, non remota, che venga adottato il sistema elettorale provinciale per eleggere i rappresentanti dell'organo assembleare metropolitano. In tal caso, saremmo di fronte al paradosso per cui i rappresentanti eletti dai romani, che ribadiamo rappresentano il 68% degli elettori provinciali, costituirebbero il 48% dell'assemblea metropolitana di Roma capitale. I romani quindi sarebbero rappresentati da una minoranza nella loro città.

CAPITOLO QUARTO





AD CENTESIMUM LAPIDEM

“Possis nihil Urbe Roma visere maius¹”.
(*Che tu non possa mai vedere nulla di più grande di Roma*)

4.1 Ad Urbe condita²

Secondo lo storico latino Varrone, la data della fondazione di Roma sarebbe il 21 aprile dell'anno 753 a.C., sulla base dei calcoli effettuati dall'astrologo Lucio Taruzio.

Il mito di Roma fondata da Romolo, discendente di Enea, univa le origini latine a quelle greche ed inoltre attribuita una stirpe divina ai padri della città³.

L'*Urbs* nacque in realtà dalla fusione di nuclei sparsi, in un luogo abitato fin dall'età del bronzo (1400 a.C.). La riva sinistra del fiume Tevere, nei primi anni del I millennio a.C., era una pianura acquitrinosa e malarica, puntellata da colli dove inizialmente si stabilirono le popolazioni italiche. Sul Palatino, dove si sarebbe poi sviluppata la città, c'era solo un agglomerato di capanne di legno e fango, con tetti di paglia. La sua evoluzione urbanistica nell'antichità si dipanò in più fasi: le prime due, quella arcaica e quella monarchica, terminarono alla fine del VI secolo a.C.

Prima dell'VIII secolo a.C., esisteva dunque già un insediamento articolato in gruppi di capanne su un'area di circa 200 ettari. All'incirca nello stesso periodo si datano la creazione di alcuni luoghi pubblici⁴, tutti indizi della nascita di una città. A tal proposito, va ricordato che la costruzione delle mura è il primo atto di fondazione di una città⁵ e i perimetri murari che

¹ Orazio, *Carmen Saeculare*, 11-12.

² Tito Livio, storico romano del 59 a.C. fu autore di una monumentale storia di Roma dalla sua fondazione fino al regno di Augusto, gli *Ab Urbe Condita* libri CXLII.

³ Enea era figlio di Venere e suo figlio Ascanio, detto anche Iulo, diede il nome alla gente Iulia, alla quale appartennero Cesare e Augusto.

⁴ Un quartiere regio con il santuario di Vesta, il primo luogo per le assemblee del popolo, la prima pavimentazione del Foro.

⁵ Cassetti R. - Spagnesi G., *Il centro storico di Roma*.

la cingono delimitano lo spazio politico e religioso, separandolo dal resto del mondo. Lo spazio urbano in tal modo acquista una determinata forma. Si potrebbe affermare che le prime mura cittadine romane coincidano con il leggendario solco tracciato dall'aratro di Romolo sul Palatino (la Roma quadrata delle fonti annalistiche), anche se più che delimitare mura a carattere difensivo, il pomerio⁶ segnava il confine sacro della città. La Roma arcaica aveva un territorio molto ristretto, anche rispetto ad altre città latine vicine. Questo territorio era delimitato da termini: cippi piantati nel terreno a delimitazione dell'area di influenza cittadina. Durante l'età monarchica il villaggio Roma si trasformò in una città fortificata: pian piano si munì di un valido sistema difensivo, sotto il comando di un re, affiancato dagli esponenti delle più importanti famiglie. La fisionomia della città allora mutò profondamente. Vennero tracciate strade, costruite case e quartieri, innalzati templi ed edifici pubblici, furono fondati i primi edifici di culto e si insediarono sui colli periferici gli abitanti delle vicine città che venivano, man mano, conquistate e distrutte, andando a coprire un perimetro di circa sei chilometri. Lo sfruttamento delle potenzialità della posizione privilegiata dell'insediamento e la sua urbanizzazione probabilmente propiziò l'arrivo degli Etruschi, che segnò la definitiva urbanizzazione della città. La prima cinta urbana vera e propria, risalente alla metà del VI secolo a.C., è nota con il nome di Serviana, in onore del suo primo costruttore, il sesto re di Roma, Servio Tullio. La lunghezza totale delle mura raggiungeva quasi gli 11 chilometri, inglobando una superficie di circa 426 ettari⁷. Roma era allora la più vasta città dell'Italia peninsulare. A quel periodo risale anche la prima suddivisione urbana. Furono istituite 4 *regiones*⁸.

⁶ Il pomerio (termine derivante da *post* o *pone* murum, ossia dopo il muro) era uno spazio di terreno sacro, situato lungo le mura della città all'interno ed all'esterno, dove non era lecito costruire né abitare né arare né seppellire i morti e limitato da pietre terminali: non si trattava di una difesa militare quindi ma una difesa sacrale.

⁷ Le mura Serviane racchiudevano i colli Palatino, Campidoglio, Quirinale, Viminale, Esquilino, Celio, Aventino.

⁸ Suburana (Celio), Esquilina (Esquilino), Collina (Quirinale e Viminale), Palatina (Palatino e Velia). Non erano compresi nella suddivisione né il Campidoglio, probabilmente per il suo carattere di cittadella difensiva e polo religioso comuni, né l'Aventino, ancora al di fuori del pomerio.



Fig. 1.
ROMA DENTRO LE MURA SERVIANE.

Con la proclamazione della Repubblica nel 510 a.C., tutto il territorio occupato dai Romani nel *Latium vetus* venne proclamato *ager publicus*, dunque l'equivalente degli attuali terreni demaniali. Le autorità municipali romane all'epoca erano i consoli stessi. In definitiva, era come se Roma avesse un gigantesco territorio comunale in continua espansione in Europa. Dal IV secolo a.C. la città manifestò una crescente volontà espansionistica, una vera e propria fame di territorio, che si tradusse in continue conquiste di popoli che furono integrati in maniera originale. Nel frattempo si svilupparono i grandi quartieri popolari, grazie all'immigrazione anche dalle città italiche, con le *insulae*, case d'affitto a più piani. A ciò va aggiunta la spinta privata all'edilizia che favorì la costruzione delle *domus*, le case dei più ricchi.

Sotto Cesare e Augusto la città si estese fuori dall'antico confine, nel Campo Marzio. Augusto⁹ fece edificare ottanta edifici di culto e introdusse una nuova suddivisione urbana, per facilitare la gestione dell'Urbe. Tra il VII e il VI a.C. furono così istituite 14 *regiones*¹⁰ (in seguito divenu-

⁹ Augustus urbem marmoream reliquit quam latericium accepit (Augusto trovò una città di mattoni e la lasciò di marmo:) Svetonio – De Vita Caesarum.

¹⁰ Le *regiones*, assegnate a magistrati statali sorteggiati annualmente, erano a loro volta suddivise in ben 265 *vici* o quartieri (già esistenti ma anch'essi riorganizzati e rivitalizzati) affidati a commissari (*magistri vicorum*) eletti dagli abitanti dei quartieri stessi. Dalle *regiones* deriva anche la denominazione "rioni" delle XXII suddivisioni moderne del centro storico, che non hanno oggi funzione amministrativa (di pertinenza invece dei Municipi), ma che nella toponomastica riassumono e preservano i valori storico-culturali.

ti *rioni*), tutte sulla riva sinistra del Tevere, tranne Transtiberim (l'attuale Trastevere)¹¹.



Fig. 2.
ROMA DENTRO LE SUE MURA SERVIANE.

Fu Augusto a introdurre la carica del *praefectus Urbis*¹² ed altre cariche che distinsero l'amministrazione della città di Roma da quella dell'Impero Romano. Fu dunque delimitato anche il territorio del *Municipium* di Roma: oltre alla *Regio I Latium et Campania* amministrata da un governatore apposito, i confini dell'autorità municipale di Roma vennero fissati *ad centesimum lapidem*, ovvero *al centesimo miglio* di ciascuna via consolare convergente a Roma. Perciò, de iure, le autorità municipali romane controllavano un territorio molto vasto, la quasi totalità del Lazio e parte della Toscana, da Talamone a Terracina, e anche parte dell'Abruzzo e dell'Umbria¹³. Il 64 d.C. fu un anno molto importante per la regolamentazione urbanistica di Roma, successiva all'incendio che la devastò. Si stabilirono le altezze, la configurazione e le

¹¹ Porta Capena, Caelimontiu, Isis et Serapis, Templum Pacis, Esquiliae, Alta Semita, Via Lata, Forum Romanum, Circus Flaminius, Palatium, Circus Maximus, Piscina Publica, Aventinus.

¹² Aveva il compito di soprintendere ai lavori della città, alla cura degli edifici pubblici, delle strade, e dell'ordine pubblico ed era eletto tra i patrizi. Era inoltre a comando delle tre Corti Urbane che Augusto istituì come corpo di polizia difensivo di Roma.

¹³ In realtà l'Italia tutta era considerata estensione di Roma; e poiché più popolata e più sviluppata delle province venne suddivisa da Augusto in regioni basate su caratteristiche morfologiche e culturali, ecco quali erano poste a confronto con quelle attuali:

I, Latium et Campania (Lazio e Campagna); II, Apulia (Puglia); III, Lucania et Brutii (Basilicata e Campagna); IV, Sannium (Abruzzo e Molise); V, Picenum (Marche); VI, Umbria (Umbria); VII,

norme igieniche e di sicurezza degli edifici. Nel III secolo d.C. Aureliano decise di dotare Roma di una nuova e più energica fortificazione: le Mura Aureliane. Il percorso complessivo si può calcolare in poco meno di 19 km e la superficie inglobata di 1.373 ettari circa, ai quali aggiungere le abitazioni periferiche dell'*ager romanus* circostante ma comunque attratte nella sfera cittadina: si concorda per circa 2000 ettari in totale. Le Mura Aureliane si inserirono nel cuore del tessuto urbano ancora in piena espansione, per proteggere la parte centrale della città. Da allora l'*Urbs* formata dalle 14 *Regiones* fu isolata dal territorio circostante, allora densamente abitato, e tale rimase fino al 1871. In età medievale e moderna la campagna circostante divenne quasi deserta¹⁴. A partire dalla metà del V secolo, alla situazione di crisi determinata dalle invasioni barbariche si accompagnò la contrazione del tessuto urbano e la perdita della dimensione globale cittadina. Dopo la caduta dell'Impero, i *praefecti Urbis* continuarono ad essere eletti finché non vennero totalmente esautorati della loro potestà di fronte all'avanzare del potere del Papa, che divenne quindi il vero rappresentante del municipio di Roma.

Nel Medioevo l'area politicamente soggetta al municipio di Roma continuava ad estendersi teoricamente *usque ad centesimum lapidem*, ma in pratica molte zone di confine erano finite in mano ai Longobardi e altre furono amministrate da enti religiosi se non dallo stesso Papa. Si deve a Sisto V, nel XVI secolo, il primo progetto di sistemazione urbanistica della città di Roma moderna.

Fu Papa Pio VII ad elaborare una nuova suddivisione amministrativa per i territori pontifici: il 6 luglio 1816 emanò il *motu proprio Quando per ammirabile disposizione* sulla organizzazione dell'amministrazione dello Stato Pontificio, istitutivo delle delegazioni apostoliche. Fu istituita la *Comarca* in luogo dell'antico *Distretto di Roma*. La *Comarca*¹⁵ era divisa nei distretti di Roma, Subiaco e Tivoli, e aveva per capoluogo Roma. I confini del munic-

Etruria (Toscana); VIII, Aemilia (Emilia Romagna); IX, Liguria (Liguria); X, Venetia et Histria (Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, e Istria); XI, Gallia Transpadana (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia).

Secondo la *Notitia Dignitatum* ogni regione dal III secolo d.C. aveva un proprio corrector o governatore, prima di quel secolo non si ha la presenza di particolari forme di governo sovracittadine, fatta eccezione alla presenza di una città capoluogo forse punto di raccolta delle tasse, sede di prefetture giudiziarie, talvolta sede di una zecca e in generale di centro di riferimento. Si ha invece la notizia di un *Corrector Italiae* o governatore d'Italia su mandato del Senato fin dall'epoca della creazione delle *regiones augustae*.

¹⁴ Quilici L., *Le starde*. Viabilità tra Roma e Lazio.

¹⁵ La riorganizzazione territoriale di Pio IX (22 settembre 1850) inserì la Comarca (con le delegazioni di Viterbo, Civitavecchia e Orvieto) nel circondario di Roma, che si aggiungeva alle quattro delegazioni che avevano raggruppato le preesistenti delegazioni dello Stato Pontificio. Dopo la presa di Roma (20 settembre 1870) fu trasformata nella provincia di Roma, assorbendo tutte le altre delegazioni laziali.

pio di Roma, oltre al territorio comunale, comprendevano all'incirca anche quelli degli attuali comuni di Fiumicino, Pomezia ed Ardea. I confini della Comunità di Roma furono dunque ben delimitati, estendendosi su una superficie di oltre 200.000 ettari. Nell'ottobre del 1870, in seguito all'annessione all'Italia dei territori dell'ex Stato Pontificio, le cinque Province annesse (Roma e Comarca, la provincia di Civitavecchia, di Viterbo, di Frosinone e di Velletri) furono riunite in un'unica Provincia di Roma. Fu solo sotto il regime fascista che vennero nuovamente divise e formate le cinque attuali province del Lazio, in modo da creare più poli di attrazione che bilanciassero l'importanza della Provincia della Capitale.



Fig. 3.
DALLA ROMA QUADRATA A QUELLA IMPERIALE.



Fig. 4.
SOVRAPPONIMENTO DELLA ROMA DELLE 14 REGIONES A QUELLA ATTUALE.

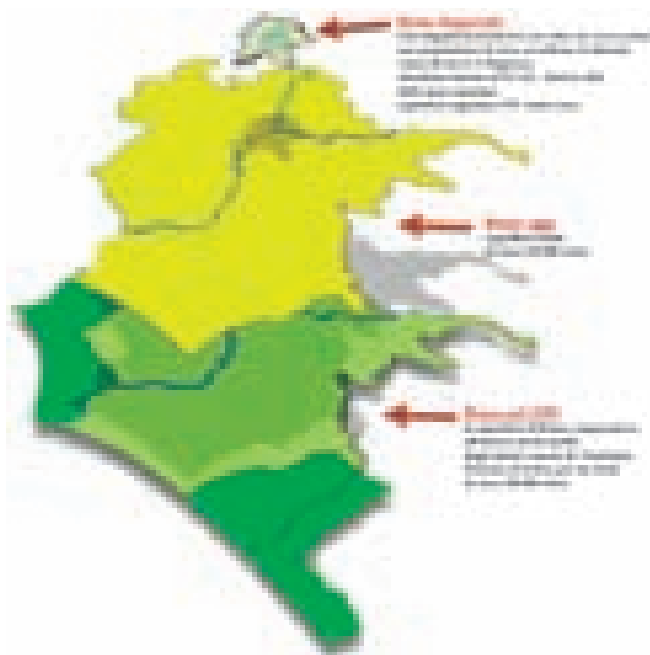


Fig. 5.
SOVRAPPOSIZIONE DI PIANTE DI ROMA NEI SECOLI.

4.2 La Capitale agreste

Roma prima dell'annessione al Regno d'Italia era dunque un comune vastissimo, al centro di una vasta zona agricola poco abitata. Dal punto di vista urbanistico, infatti, era in pratica priva di un'area metropolitana: la vastità dei suoi confini comunali, coincidenti con un enorme spazio vuoto, le permettevano di estendersi e crescere in modo illimitato. Ciò ha consentito a Roma capitale del Regno d'Italia di espandersi a dismisura, diventando una vera e propria metropoli, rimanendo pur tuttavia all'interno dei propri confini municipali. Roma ha in tal senso rappresentato un caso *suis generis* nell'ambito delle grandi città occidentali contemporanee. Città come Londra e Parigi, Vienna e Berlino, tra 800 e 900, si ampliarono inglobando i loro dintorni. Alla Roma capitale papale, mancava la periferia. Nel 1871 a Roma il 96% della popolazione viveva ancora all'interno delle Mura Aureliane in una superficie di circa 1.400 ettari. Al posto delle zone periferiche, fra le ultime case dei nuclei abitati e le mura urbane, si estendeva una immensa campagna fatta di vigneti, orti, pascoli e terreni incolti. Ricche e spettacolari erano le presenze monumentali: le ville aristocratiche con i giardini, le zone archeologiche del Colosseo, del Palatino, delle grandi terme di Traiano e Caracalla, le basiliche

cristiane, San Giovanni in Laterano, Santa Maria Maggiore e San Paolo fuori le Mura, tutte situate in posizione molto decentrata. Mancavano fogne, una diffusa illuminazione pubblica, strade ampie e rettilinee, mercati generali. La parte edificata occupava solo un terzo dell'area racchiusa dalle mura, all'interno delle quali a prevalere sul costruito era dunque la campagna, che conferiva alla città un caratteristico aspetto agreste. Tra il 1870 e il 1940 si assistette alla progressiva costruzione della città moderna intorno a quella antica: Roma diventò simile alle altre metropoli occidentali. Con Roma capitale del Regno d'Italia si avviò una terziarizzazione della città, i diversi Ministeri vennero collocati nel tessuto cittadino, crebbero il trasporto pubblico e una rete stradale moderna¹⁶. Poco dopo l'entrata delle truppe italiane in città si istituì una prima *Commissione per l'ampliamento ed abbellimento della capitale* e si delineò una prima ipotesi di ingrandimento e il miglioramento dell'aspetto della città. Nel 1883 fu approvato il primo piano regolatore (nel 1873 fu redatto in realtà il primo che rimase sulla carta)¹⁷. Nel frattempo si ricorse al sistema delle convenzioni¹⁸. Grazie ai nuovi quartieri urbani sorti con il regime delle convenzioni, il comune realizzò la maggiore parte delle opere pubbliche del periodo. La legge 209 del 1881 e la legge 1482 del 1883 stabilirono un prestito da parte dello Stato per la costruzione di varie opere. Con il piano regolatore del 1883 iniziò la febbre edilizia. La costruzione della città

¹⁶ La prima urbanizzazione postunitaria ebbe luogo nella zona "alta" a nord-est della città.

¹⁷ I Piani regolatori (PRG) e le leggi speciali per Roma 1873: primo PRG, rimasto sulla carta; 1881: legge n. 209 del 14 maggio 1881, che stanziava finanziamenti per il concorso dello Stato alle spese per realizzare a Roma i servizi adeguati a una capitale; 1883: PRG di Alessandro Viviani a modifica e integrazione del precedente; 1909: il 10 febbraio il Consiglio comunale approva il nuovo piano regolatore di Edmondo Sanjust di Teulada; 1931: PRG di Piacentini, Giovannoni e altri su incarico del Governatorato di Roma; legge 24 marzo 1932, n. 355, che finanzia il PRG del '31; 1962: si approva il 18 dicembre il nuovo Piano Regolatore, al quale saranno apportate massicce varianti generali nel 1971, nel 1974 e nel 1978; 1966: legge 26 maggio 1966, n. 311 che proroga con modifiche la legge 355 del 1932; 1990: legge 15 dicembre 1990 n. 396, "Interventi per Roma, Capitale della Repubblica", che crea anche una "Commissione per Roma capitale"; 2000: DPCM del 21 dicembre 2000, che modifica la legge del '90; 2003: il 20 marzo il Consiglio comunale approva il nuovo Piano Regolatore Generale.

¹⁸ Fra il 1871 e il 1873 sono stipulate convenzioni con cui si avvia la trasformazione di 160 ettari di terreni, con una previsione edilizia per 70.000 abitanti. Con le convenzioni si media il rapporto tra privato e pubblico grazie al fatto che il privato redige e sottopone all'approvazione comunale il progetto per la parte urbana, con l'obbligo di cedere gratuitamente le aree per le principali opere pubbliche. Per effetto di questi accordi, l'amministrazione comunale si libera dagli oneri degli espropri ed affida alla controparte anche la costruzione delle strade secondo tariffe concordate. Le prime convenzioni, già nel 1871, vennero stipulate con Monsignor de Merode per la zona attorno a Termini e il primo tratto di via Nazionale, e per l'Esquilino. Nei due anni successivi vennero firmate le convenzioni per il Celio, Castro Pretorio e la zona attorno a Santa Maria Maggiore. Vedi V. Vidotto, *Roma capitale*.

moderna cancellò il paesaggio che si era formato nel migliaio di ettari non costruiti all'interno delle mura. Nel 1887 si istituì il *Comprensorio della zona archeologica* e furono edificati il Vittoriano e i muraglioni del Tevere. Tutte queste opere diedero alla città una forte caratterizzazione moderna. Nel 1907 la giunta Nathan permise la costruzione di edifici scolastici e presidi sanitari; si ampliarono i trasporti urbani, furono municipalizzate le forniture d'acqua, luce elettrica e gas. Forte impulso ricevette l'edilizia con la costituzione di un demanio municipale, l'incentivazione della formazione e delle attività delle cooperative edilizie e con l'Istituto per le case popolari¹⁹. Il piano regolatore del 1909 e le leggi speciali per Roma del 1907 e del 1911 orientarono l'iniziativa privata verso le costruzioni di abitazioni economiche. Iniziò la formazione di nuclei di misere costruzioni spontanee, i cosiddetti *borghetti*, eretti dai nuovi arrivati, senza risorse, fuori dai confini del Piano regolatore, lungo le vie di accesso alla città: al Quadraro sulla Tuscolana, a Centocelle e a Tor Pignattara sulla Casilina, lungo la Flaminia. Mussolini diede grande importanza all'urbanistica romana, che costituì per il fascismo un'opportunità di divulgare l'immagine del regime. Roma già nel 1922 fu posta sotto amministrazione straordinaria, direttamente controllata dal governo. Nell'ottobre del 1925, con la soppressione del Consiglio comunale, nacque il Governatorato di Roma.

Il progetto di legge sul Governatorato sanciva che la circoscrizione di propria competenza fosse quella del Comune di Roma, anche se fu stabilito che il governatore avrebbe potuto estendere i propri poteri alla fascia di comuni che circondavano la capitale in un raggio di dieci km. Cosa che di fatto non avvenne a causa delle resistenze di alcuni comuni limitrofi ad essere annessi alla Capitale.

Tra il 1924 e il 1931 tutte le case tra il Tevere e via Cavour, per lo più erette fra il XVI e il XVIII secolo, furono demolite e una larga parte di Roma cambiò aspetto. Il Campidoglio si trasformò nell'*Umbilicus Urbis Romae*. L'edilizia popolare trovò grande sviluppo con la nascita della città giardino dell'Aniene e della Garbatella. Dal 1927 si avviò un decentramento abitativo verso il settore est e sorsero i quartieri di San Basilio, Pietralata e Prenestino. Nel 1931 fu varato il nuovo piano regolatore, che individuò le grandi opere pubbliche ancora da costruirsi nella capitale. La spina dorsale dello sviluppo fu indirizzata verso sud-est. Nel 1936 Roma ottenne di essere la sede

¹⁹ Nel 1903 Luigi Luzzati crea l'Istituto case popolari

dell'Esposizione internazionale tenutasi nel 1942. Per ospitarla fu scelta una zona di campagna ampia 400 ettari e posta al sud del parco archeologico, in prosecuzione con la zona monumentale. Nacque l'EUR, edificato secondo un modello urbanistico monumentale ispirato alla città romana antica. Nel 1939, a seguito della bonifica dell'agro pontino, venne fondato il comune di Pomezia (in esso incluso anche l'attuale Comune di Ardea). Il Comune di Roma perse dunque parte del suo territorio attestandosi intorno ai 150.000 ettari.

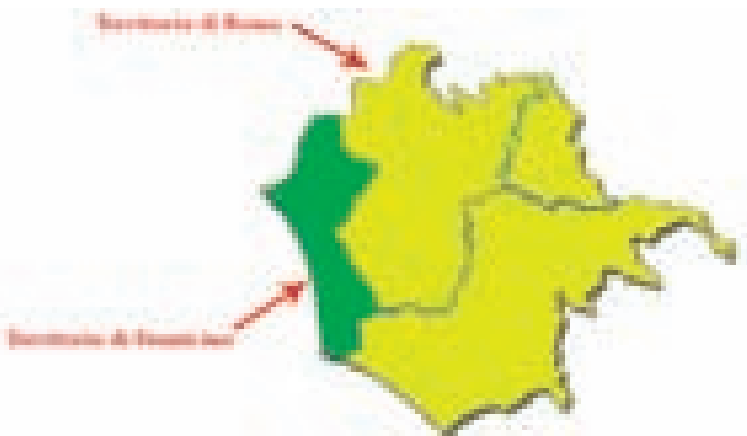


Fig. 7.
TERRITORIO DI ROMA DOPO IL 1939.

Dopo l'*urbanistica umbertina* e quella fascista, negli anni del secondo dopoguerra la disciplina che governa il territorio di Roma è formalmente rimasta quella del piano del 1931. Il nuovo piano regolatore generale, secondo la legge urbanistica approvata nel 1942, doveva riferirsi all'intero territorio comunale di 150.670 ettari, una estensione dieci volte più grande di quella del piano del 1931 o dei piani delle altre grandi città italiane. La crescente richiesta di alloggi a causa del costante incremento demografico cui le Amministrazioni comunali non riuscivano a far fronte, Roma cresceva a ritmo di 30.000 nuovi abitanti all'anno, alimentò il fenomeno delle cosiddette borgate spontanee. Furono costruite principalmente da lavoratori provenienti da fuori Roma, che non avevano diritto alla residenza in città. Alla fine degli anni '50 si stima che fossero circa 50.000 persone a viverci. Solo quando, alla metà degli anni sessanta, fu riconosciuto loro il diritto alla cittadinanza, fu possibile anche un censimento degli insediamenti abusivi, sparsi in vari punti di Roma, spesso nei pressi delle borgate ufficiali. Gli alloggi, essendo stati costruiti con materiali di fortuna, senza servizi igienici e spesso a ridosso di fossati per garantire lo smaltimento dei ri-

fiuti organici, erano estremamente precari. Una volta effettuato il censimento, si è proceduto al progressivo smantellamento delle abitazioni, ritenendosi impraticabili interventi volti a garantirne l'abitabilità e l'accatastamento. Gli abitanti furono progressivamente trasferiti in alloggi di edilizia popolare.

Fu solo nel maggio del 1954 che il Consiglio comunale approvò all'unanimità un ordine del giorno con il quale venivano definitivamente fissati i criteri per la redazione del nuovo Piano Regolatore²⁰. Dopo travagliate vicende si giunse alla sua definizione solo nel 1962. Il nuovo PRG definitivamente approvato nel 1965, si basava su due nodi: la salvaguardia del Centro Storico e la realizzazione del Sistema Direzionale Orientale, ossia una vasta area a est del centro storico destinata prevalentemente a funzioni direzionali. All'insieme di strade a viabilità primaria e dei vari edifici venne dato il nome di *Asse Attrezzato*²¹. Al PRG saranno apportate massicce varianti generali nel 1971, nel 1974 e nel 1978.

Il 26 febbraio del 1964 venne adottato dal Consiglio comunale il primo Piano per l'Edilizia Economico Popolare (PEEP). Il primo Peep aveva dimensioni amplissime: con una previsione di 712.000 stanze su 5.179 ha e 70 piani di zona, era di gran lunga il più grande piano per l'edilizia economica e popolare varato in Italia. Il resto è storia recente e nota che brevemente riassumiamo:

- 1990, legge 15 dicembre 1990 n. 396, *Interventi per Roma, Capitale della Repubblica*, che crea anche una *Commissione per Roma capitale*;
- 2000, DPCM del 21 dicembre 2000, che modifica la legge del '90;
- 2003, il 20 marzo il Consiglio comunale approva il nuovo Piano Regolatore Generale.

Fino agli anni '50 la superficie del Comune subì costanti ritocchi, riguardanti zone agricole di confine. Nel 1992, l'allora XIV Circoscrizione con più di 200 kmq, si staccò per formare il Comune di Fiumicino²².

²⁰ Questi criteri erano: preservare il centro storico da demolizioni e sventramenti; evitare la crescita «a macchia d'olio»; dare seguito alla legge del 1941 sugli insediamenti industriali e prevedere altre zone destinate allo stesso scopo; fissare la densità massima dei nuovi quartieri in 750 abitanti per ettaro (ma l'indicazione restò molto confusa perché non specificava se si trattava di densità fondiaria o territoriale); prevedere un adeguato sistema di zone verdi e, per risolvere i problemi del traffico, realizzare ovunque possibile parcheggi sotterranei, gallerie e sottopassaggi.

²¹ Nel P.R.G. i nuovi quartieri sono ordinati secondo un sistema che prevede insediamenti di 30.000 abitanti, suddivisi, in media, in sei unità da 5.000 abitanti, con proprio nucleo di servizi locali; per ciascun gruppo di unità è stabilita una densità territoriale ed una tipologia edilizia; esse, nel loro insieme, prefigurano la orditura omogenea del tessuto urbano.

²² Fiumicino nasce con la legge regionale n.25 del 6 marzo 1992 e il suo territorio viene ricavato dalla Circoscrizione XIV del comune di Roma, comprendente sette zone: Z.XXXVI Isola Sacra, Z.XXXVII Fiumicino, Z.XXXVIII Fregene, Z.XLII Maccarese Sud, Z.XLIII Maccarese Nord (una piccola parte è rimasta al comune di Roma), Z.XLVI Torrimpietra e Z.XLVII Palidoro.

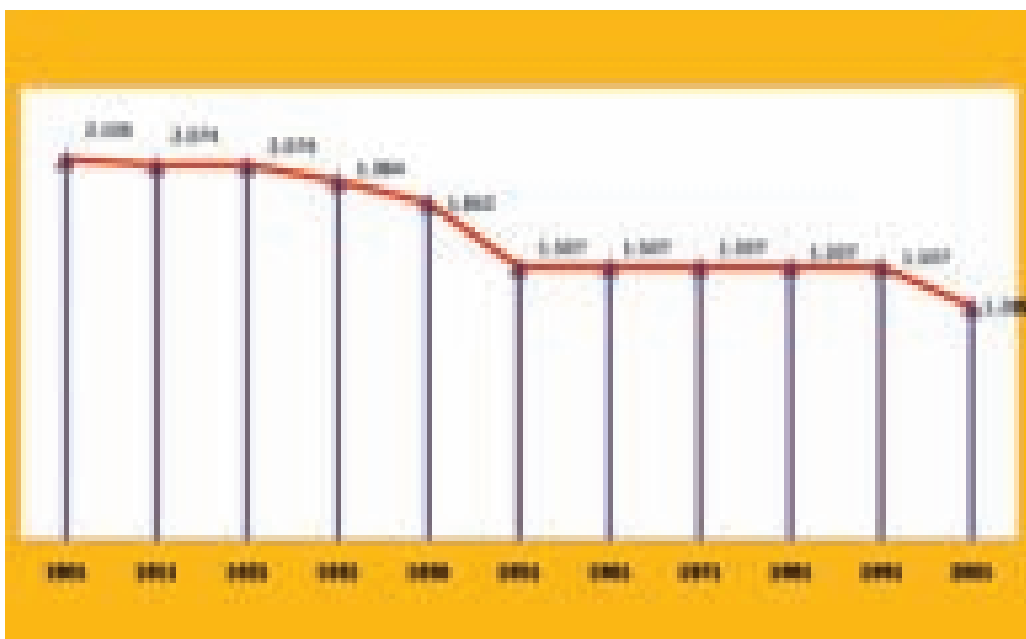


Grafico 1.

EVOLUZIONE STORICA DEI CONFINI TERRITORIALI DEL COMUNE DI ROMA IN KMQ.

Fonte dati Comune di roma – Ufficio di statistica.

4.3 Un'area vasta

Il Comune di Roma attualmente ha una superficie di 1.290 kmq circa.

Vi sono autorevoli amministratori del Lazio che spesso, nelle loro pubbliche dichiarazioni, considerano il *Raccordo* coincidente con il confine della Capitale. Il Comune di Roma in realtà si estende ben oltre l'anello del Grande Raccordo Anulare. Il G.R.A. fu costruito alla fine degli anni '40 e le aree attraversate erano allora ben oltre il limite della città edificata, in pieno Agro Romano. Ciò spiega la ragione per cui fu possibile disegnare un percorso quasi perfettamente circolare, che coincideva ampiamente con la circonferenza delimitante i terreni da sottoporre a bonifica, identificati dalla legge del 1878, nota come della bonifica dell'Agro Romano. Il centro dell'anello fu posto sul *Miliario aureo* dell'Urbe antica, nei pressi del Foro Romano (così come accadeva per le antiche vie consolari, le cui progressive chilometriche erano calcolate da qui), distanziandosene di poco più di 11 km (il settimo miglio).

Il suo diametro medio è di circa 21 km ed è lungo 68,223 km. Un calcolo approssimativo della superficie di Roma interna al Grande Raccordo Anulare darebbe dunque come risultato un'area di circa 350 kmq. Ciò im-

plica che grosso modo il 30% di tutta la superficie del Comune di Roma è dentro il G.R.A. In realtà questo anello stradale, diventato oramai a tutti gli effetti una strada interna alla città, con un volume di traffico autostradale tra i più alti in Italia (è percorso giornalmente da circa 160.000 veicoli, 58 milioni l'anno), racchiude meno di un terzo del territorio romano e circa il 60% della popolazione totale.



Fig. 8.
AUTOSTRADA A90 GRANDE RACCORDO ANULARE.

Dal punto di vista toponomastico, il comune di Roma è composto di 116 comprensori suddivisi in:

- 22 Rioni, tutti entro le Mura Aureliane, ad eccezione di Borgo e Prati, rimasti invariati dal 1921;
- 35 Quartieri urbani intorno alle Mura Aureliane e 3 quartieri marini (Lido di Ostia Ponente, Lido di Ostia Levante, Lido di Castel Fusano);
- 6 Suburbi, territori oltre quartiere, che fanno da sutura tra la città e le zone dell'Agro Romano;
- 53 Zone, che assieme alle 7 amministrare dal comune di Fiumicino (una delle quali è spartita) suddividono l'Agro Romano.

Questa ripartizione risale al riordinamento operato nel 1961 ed in seguito nel 1992 con l'istituzione del Comune di Fiumicino.

Dal punto di vista amministrativo, il territorio comunale è stato suddiviso in 20 Circoscrizioni nel maggio 1972, numerate da I a XX. Con la legge regionale n. 25 del 6 marzo 1992, la Circoscrizione XIV si è staccata da Roma per diventare il comune autonomo di Fiumicino.

In seguito, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 19 gennaio 2001, le diciannove Circoscrizioni sono divenute Municipi, mantenendo la numerazione originaria.

Nel luglio del 1977, il territorio delle Circoscrizioni fu suddiviso in zone urbanistiche omogenee. Gli attuali Municipi sono suddivisi in 155 zone urbanistiche totali.

I Municipi romani sono territori a loro volta molto estesi, tanto che alcuni hanno da soli un'estensione pari ad alcune grandi città italiane: Milano come il XII Municipio, Torino come il XIX, Palermo come il XIII, Napoli come l'VIII.

Per mostrare la vastità del territorio amministrato dal Comune capitolino, di seguito si presenteranno una serie di immagini che, a mero titolo esemplificativo, ricostruiscono la mappa di Roma includendovi le superfici di altri enti locali italiani, europei e mondiali.



Fig. 9.
MUNICIPALI DI ROMA PER SUPERFICIE.
Fonte dati Ufficio di Statistica Comune di Roma.

Roma è, di gran lunga, il comune più grande d'Italia. È esteso più della somma delle superfici di 9 tra i più importanti Capoluoghi di regione italiani.



Fig. 10.
ROMA E LE ALTRE CITTÀ ITALIANE.
Fonte dati www.guidacomuni.it

Come si vede, Roma è estesa sette volte Milano (con Milano l'unico confronto possibile sembra quello con l'intera Provincia milanese, di 1.575 kmq) e circa 11 volte Napoli. Roma inoltre è estesa quanto la somma delle superfici di otto delle nove città individuate dalla legge 42/2009 (art. 23) come metropolitane.

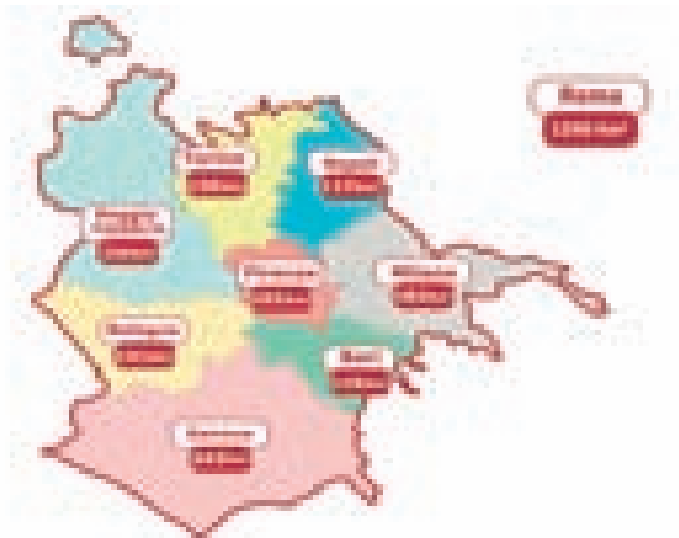


Fig. 11.
ROMA E LE ALTRE CITTÀ METROPOLITANE.
Fonte dati www.guidacomuni.it

Il Comune di Roma è per estensione, tra le maggiori capitali europee, secondo solo a *Greater London*, ente locale assimilabile in realtà ad una vera e propria regione inglese.

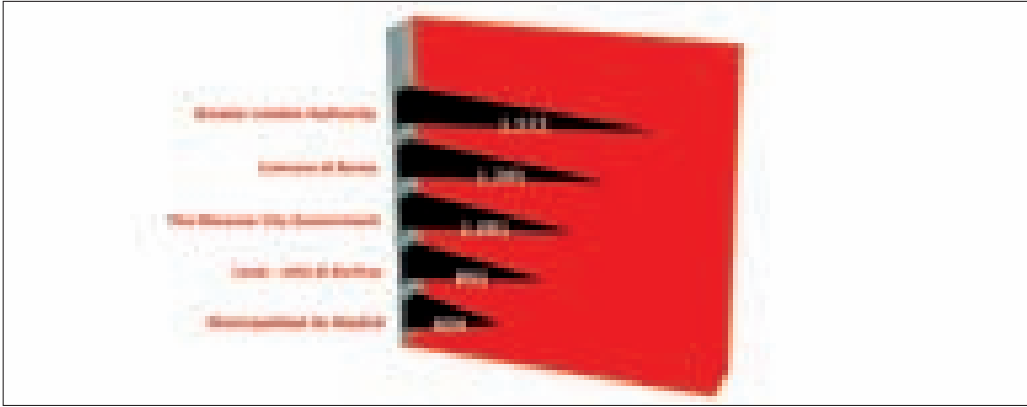


Grafico 1.

SUPERFICI DELLE PRINCIPALI CAPITALI EUROPEE IN KMQ.

Fonte dati www.statistics.gov.uk; www.statistik-portall.de; www.munimadrid.es; Comune di Roma; www.europe-re.com

La superficie del Comune di Roma è superiore alla somma di nove tra le maggiori Capitali europee, come ricostruito nell'immagine seguente.



Fig 12.

ROMA GRANDE QUANTO NOVE CAPITALI EUROPEE.

Fonte dati www.kk.dk; www.dublino.it; www.bruxelles.it; www.bern.ch; www.urbanistica.unipr.it; www.wien.gv.at; CBS/O+S; www.gtp.gr; www.paris.fr

Quel che colpisce è, in primo luogo, il paragone con Parigi. Roma è infatti grande dodici volte la Capitale francese.

Il Comune di Roma è inoltre grande quanto la somma di quattro metropoli mondiali.

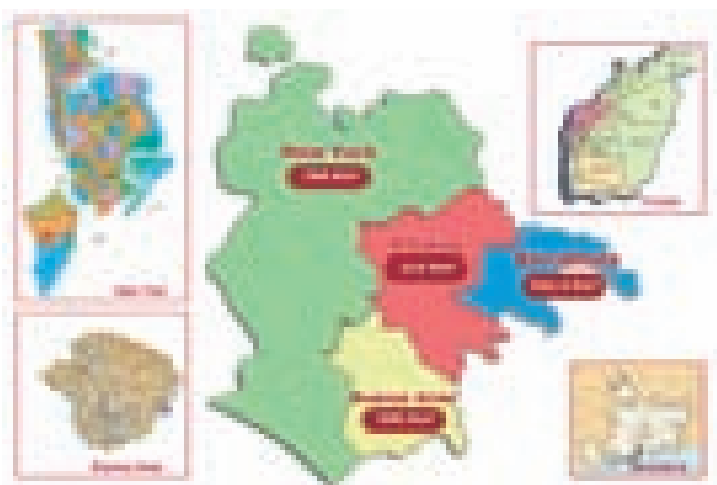


Fig 13.

ROMA GRANDE QUANTO QUATTRO METROPOLI MONDIALI.

Fonte dati: County Quickfacts from the US Census Bureau, The Ultimate New York City Trivial; www.buenosaires.gov.ar; ESA – Eduspace IT; www.bcn.es

A proposito di New York è importante fare una precisazione. Secondo le autorevoli fonti riportate, la *Grande Mela* sarebbe estesa all'incirca 780 kmq. In realtà, un articolo del *New York Times*, in Italia ripreso da *La Repubblica*²³, testimonia di una nuova misurazione della superficie newyorkese voluta dall'attuale Sindaco Bloomberg nel 2008 ed effettuata dal *Dipartimento di Pianificazione Urbanistica di New York*, che sorprendentemente ha dimostrato che in realtà la città è di molto più piccola, circa 490 kmq. Se così fosse, potremmo includere nell'immagine di cui sopra, anche città come Osaka (222 kmq) e Tel Aviv (51,6 kmq).

Ancora più sorprendente è il confronto con alcune delle maggiori capitali mondiali.

Roma è infatti estesa più della somma delle superfici delle due Capitali che hanno segnato la storia del mondo nel dopoguerra. Nella figura seguente, si mostra a titolo esemplificativo una pianta di Roma composta da Washington e Mosca.

²³ La Grande Mela si è ristretta. "New York più piccola del 5%" - La Repubblica del 22 maggio 2008.



Fig 14.

ROMA E LE GRANDI CAPITALI MONDIALI.

Fonte dati www.dicinfocenter.com; www.europe-re.com

Malgrado l'enorme estensione del Comune di Roma, che implica un notevole dispendio di risorse gestionali, i trasferimenti erariali per ettaro di superficie attribuiti a Roma sono di gran lunga inferiori a quelli delle altre grandi città italiane, come mostrato dalla tabella seguente.

Trasferimenti statali per ettaro di superficie alle grandi città italiane

Roma città	€ 9.737
Milano	€ 25.519
Torino	€ 26.217
Napoli	€ 48.268
Palermo	€ 16.833

Tabella 1.

TRASFERIMENTI STATALI PER ETTARO DI SUPERFICIE ALLE GRANDI CITTÀ ITALIANE.

Fonte dati Comune di Roma.

4.4 Roma comune agricolo

Come già ampiamente trattato nel paragrafo precedente, Roma è sempre stata una città caratterizzata da una vasta presenza di zone verdi. Nell'800 l'Agro Romano, ossia la vasta area rurale attorno alla città di Roma che politicamente e storicamente ha rappresentato l'area di influenza del governo municipale capitolino, si estendeva su una superficie di circa 2000 kmq.

A tutt'oggi, Roma è il più grande comune agricolo d'Europa. Il totale della superficie agricola di Roma secondo l'ultimo *Censimento Generale dell'Agricoltura del 2000* è pari a 517 kmq, ossia al 40% della superficie totale del Comune. Inoltre, la superficie agricola utilizzata (SAU) è pari a 370 kmq, ossia al 72% dell'intera superficie agricola.

Superficie agricola del Comune di Roma per ettari

Superficie totale del Comune di Roma	128.530,60
Superficie totale agricola del Comune di Roma	51.729,19
di cui SAU (superficie agricola utilizzata)	37.042,15

Tabella 2.

SUPERFICIE AGRICOLA DEL COMUNE DI ROMA PER ETTARI.

Fonte dati Censimento Generale dell'Agricoltura del 2000.

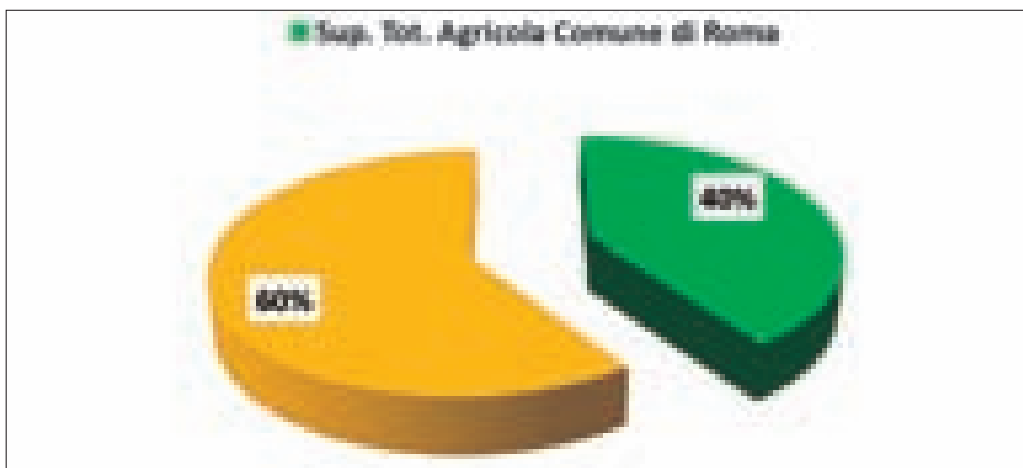


Grafico 2.

PERCENTUALE DI SUPERFICIE AGRICOLA SULLA SUPERFICIE TOTALE DEL COMUNE.

Fonte dati Censimento Generale dell'Agricoltura del 2000.

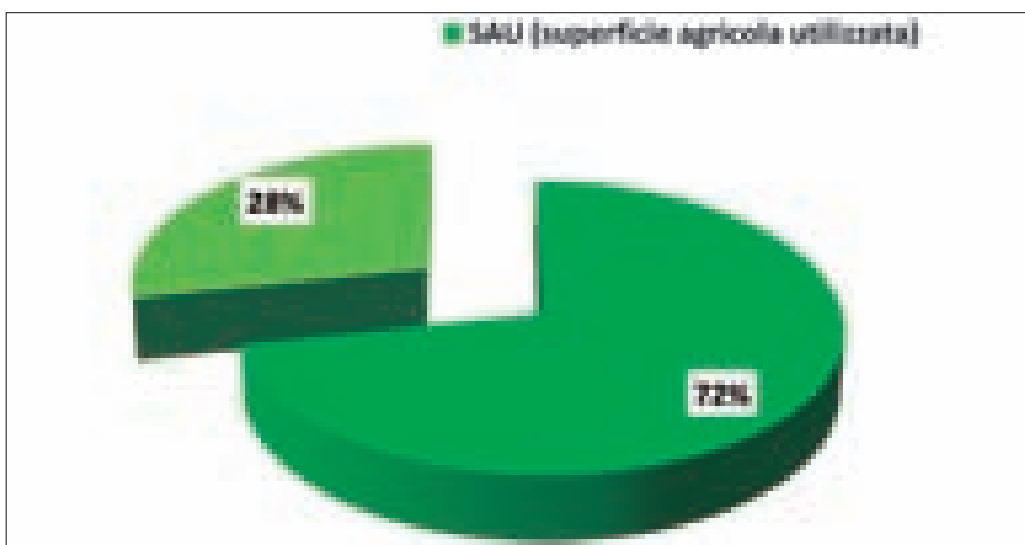


Grafico 3.

PERCENTUALE DI SUPERFICIE AGRICOLA UTILIZZATA SUL TOTALE DELLA SUPERFICIE AGRICOLA DEL COMUNE DI ROMA.
Fonte dati Censimento Generale dell'Agricoltura del 2000.

La superficie agricola del territorio romano è di poco inferiore all'estensione dell'intera città di Madrid (604 kmq), superiore alla superficie del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise (507 kmq) e pari a 150 volte quella di Central Park di New York (3,4 kmq).

Il verde romano è composto dai grandi parchi urbani, dal verde storico archeologico, il verde attrezzato di quartiere, le aree di sosta, l'arredo stradale, il verde speciale, nonché da terreni dedicati all'agricoltura nelle zone più periferiche.

Ricadono all'interno del territorio comunale di Roma alcuni parchi regionali e riserve naturali, tra cui il Parco regionale urbano del Pineto, il Parco Regionale dell'Appia Antica, la Riserva naturale della Marcigliana, la Riserva Naturale di Decima-Malafede, la riserva naturale Litorale romano e l'Area marina protetta delle Secche di Tor Paterno. Solo le specie vegetali nel territorio circoscritto del G.R.A. sono 1.300, cioè più di un quinto di tutta la biodiversità italiana.

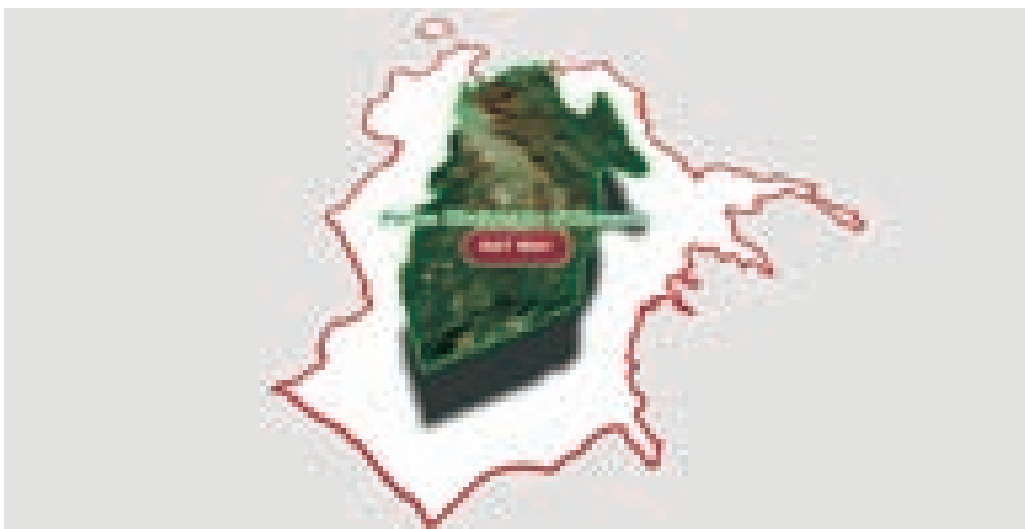


Fig. 15.
SUPERFICIE AGRICOLA DEL COMUNE DI ROMA.

4.5 Roma comune costiero

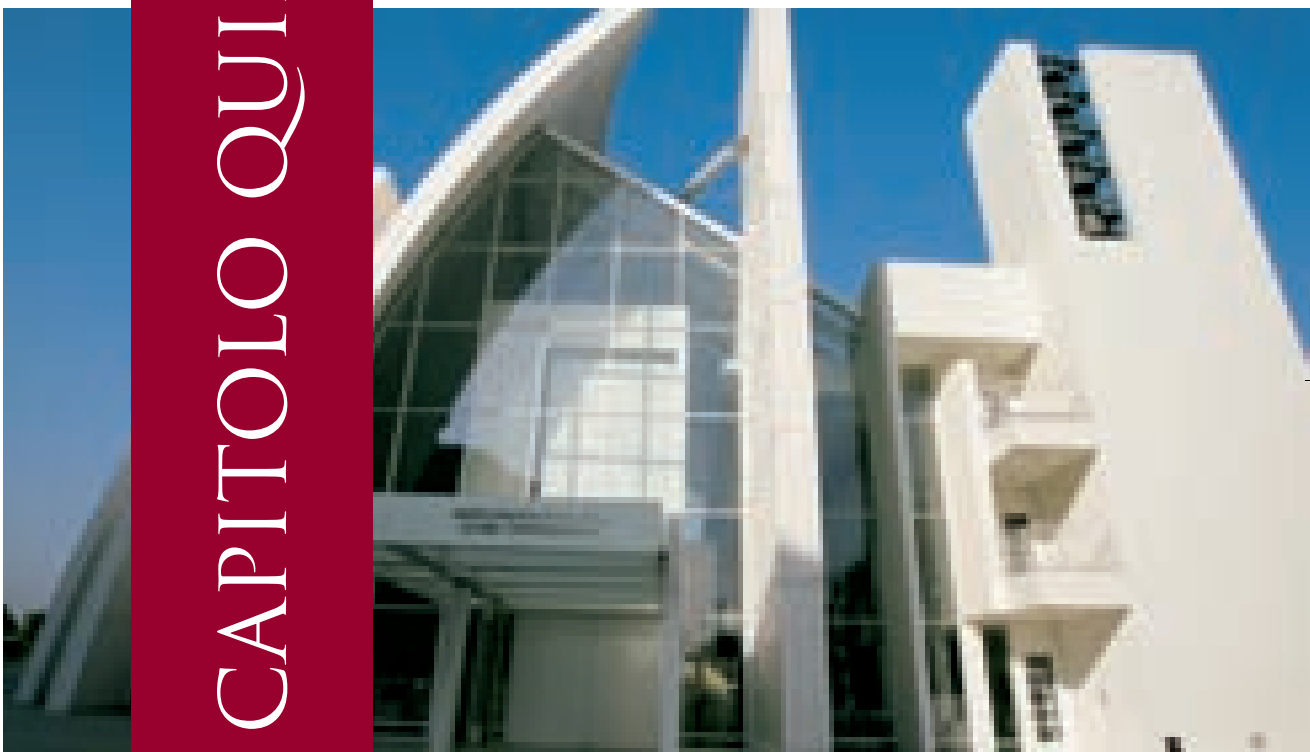
Roma è anche un comune costiero. La costa romana si estende per una lunghezza pari a circa 20 km.



Fig. 16.
LA COSTA DI ROMA.

Come è noto, Roma è attraversata da due fiumi. Il Tevere, che con 405 km è il terzo fiume d'Italia e il primo dell'Italia centrale e peninsulare, e l'Aniene. Il Tevere ha avuto un ruolo di fondamentale importanza per lo sviluppo politico economico di Roma, fin dalla sua fondazione. In epoca imperiale la storia del fiume è legata alla rete commerciale del Mediterraneo, avente come fulcro il porto di Ostia. Grazie al collegamento con il mare fornito dal Tevere, i romani poterono far affluire nella città le derrate alimentari e tutti i prodotti importati da fuori. Il Tevere ha fornito inoltre la forza motrice per mulini da grano e ha favorito molte attività artigianali: la pesca, la lavorazione delle pelli, la fabbricazione di terracotta, la cesteria, la lavorazione della corda, la costruzione di imbarcazioni. Fra il XVII e il XVIII secolo la navigazione del fiume fu favorita dalla costruzione di porti, ma in seguito subì una netta flessione, soprattutto a causa del modificato aspetto del fondale dovuto a fenomeni di insabbiamento e alla costruzione dei muraglioni.

CAPITOLO QUINTO





UN NUOVO ENTE TERRITORIALE

“La nostra stella polare, o signori, è di fare che la città eterna sopra la quale venticinque secoli accumularono ogni genere di gloria diventi la splendida capitale del Regno italico”¹.

5.1 Le altre capitali

Le principali capitali europee nei loro ordinamenti godono di una legislazione speciale e di uno status personalizzato, a prescindere dal fatto che vi sia un riconoscimento costituzionale della città capitale (tratto tipico degli Stati federali).

Capitali come Berlino, Vienna e Bruxelles nei loro rispettivi Stati federali sono dei *Länder*, ossia città equiparate allo Stato/Regione, aventi competenze legislative separate da quelle statali. Mentre Londra e Parigi, capitali senza un riconoscimento costituzionale, sono dei *supercomuni* diversi da tutti gli altri, anche se senza competenze legislative. Nello specifico del Regno Unito la *specialità* di Londra è del resto evidentissima. La storia della città londinese è stata caratterizzata dalla continua oscillazione tra un'unica *Greater London* (Grande Londra) di dimensione semi-regionale ed una *Londra/aggregato* di enti minori, tanto da non consentire di definire per essa un determinato modello istituzionale. Allo stato attuale la *Greater London* costituisce un'entità territoriale separata, equiparabile alle otto regioni del Regno Unito e dotata di un proprio ordinamento giuridico².

Parigi poi fa due volte eccezione nell'ordinamento francese, sia come grande città³ (come Marsiglia e Lione), sia in quanto capitale.

Entrambe Londra e Parigi si differenziano dalla categoria più generale dei comuni, dato che hanno peculiari organi, norme e rapporti con lo Stato centrale e la legislazione generale sugli enti locali vale per esse solo come normativa residuale. Un'ampia normativa statale, modificata via via nel tempo, disciplina così la loro organizzazione ed attività.

¹ Cavour – 11 ottobre 1860 – La frase è riportata in una targa posta nella Sala Cavour di Palazzo Madama.

² L'ordinamento della Greater London è disciplinato dal Greater London Act del 1999.

³ La legge che introduce una particolare disciplina per le grandi città francesi è la n. 82-1169 del 31 dicembre 1982.

È evidente quindi che una legge statale sulla capitale, quale che sia la forma di Stato vigente, è caratteristica ricorrente delle grandi capitali europee.

Di seguito si riporta uno schema esemplificativo che prende in esame le principali caratteristiche dell'organizzazione politico – amministrativa di tre tra le più importanti capitali europee: Berlino, Londra e Parigi.

Quadro di sintesi dell'organizzazione politico-amministrativa di Parigi, Londra, Berlino			
	PARIGI	LONDRA	BERLINO
Status	MAIRIE DE PARIS Comune e Dipartimento al contempo - il territorio comunale e quello dipartimentale coincidono	GREATER LONDON AUTHORITY Entità territoriale separata equiparabile alle altre 8 regioni inglesi	LAND BERLIN in essa Land e comune coincidono sia territorialmente che politicamente. Ha una propria costituzione
Superficie	105 Km ²	1.579 Km ²	896 Km ²
Abitanti	2.170.000 ab.	7.520.000 ab.	3.400.000 ab.
Legge che disciplina l'ordinamento della Capitale	La loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 - Articles L.2511 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)	Greater London Act del 1999	Verfassung von Berlin
Capo dell'esecutivo	SINDACO (MAIRE) DI PARIGI (Bertrand Delanoë); è eletto dal Consiglio di Parigi che presiede. Doppio ruolo di rappresentante dell'Amministrazione comunale e dipartimentale. Ha un particolare spessore istituzionale. È coadiuvato da 37 adjointes (assessori). Mentre un Prefetto nominato dal governo si occupa dell'ordine pubb. ed è capo di una parte del personale comunale.	SINDACO (MAYOR) DI GREATER LONDON (Boris Johnson); è eletto direttamente dagli elettori ogni 4 anni, disgiuntamente dall'elezione dell'Assemblea (possibilità di coabitazioni). Si occupa della pianificazione strategica dei trasporti, territorio, sviluppo economico, ambiente. Ha importanti poteri di nomina nelle agenzie londinesi.	BORGOMASTRO (BÜRGERMEISTER) DI BERLINO (Klaus Wowereit); è il capo di governo della città stato; eletto dalla Camera dei Deputati di Berlino. Insieme ad altri 8 Senatoren costituisce il governo di Berlino (Senat). Il governo deve avere la fiducia del Parlamento. Il Borgomastro dirige la politica del governo.

SEGUE

SEGUE

	PARIGI	LONDRA	BERLINO
Assemblea Della Collettività	CONSIGLIO DI PARIGI 163 membri eletti con liste municipali con un proporzionale con premio di maggioranza. È al contempo consiglio municipale e dipartimentale	GREATER LONDON ASSEMBLY 25 membri(14 espressioni delle circoscrizioni eletti con maggioritario, 11 rappresentanti dell'intera area metropolitana eletti con proporzionale) eletti ogni 4 anni. Controlla l'operato del Sindaco e approva il bilancio.	CAMERA DEI DEPUTATI DI BERLINO 130 Deputati eletti ogni 5 anni a suffragio universale diretto uninominale e proporzionale. Ha competenza legislativa
Competenze	La città di Parigi si occupa di: politiche della solidarietà, infanzia, spazi pubblici, cultura, sport, gioventù, ambiente, politiche degli alloggi ed urbanistica, sicurezza.	La Greater London Authority ha potere normativo e si occupa di: trasporto, pianificazione urbana, ambiente, servizi emergenza, polizia, sviluppo economico, creazione della ricchezza, tempo libero e cultura. Dette competenze sono esercitate in particolar modo tramite l'intermediazione di 4 agenzie.	Berlino gode di un'autonomia molto ampia, in quanto Land(al quale è assegnata ogni competenza che non sia dello Stato federale) e comune che, ad eccezione di alcune materie fondamentali, gestisce tutta l'amministrazione interna.
Decentramento Amministrativo	Parigi è suddivisa in 20 Municipi (arrondissements) con competenze limitate relative ai servizi di prossimità. Ogni arrondissement è amministrato da un sindaco e da assessori eletti da un consiglio di circondariato (consiglieri comunali + cons. di circondariato) a stretto contatto con le associazioni locali.	Greater London comprende 32 distretti (boroughs) + la City; ogni borough (fatta eccezione per la city amministrata dalla corporation of London) ha un suo consiglio elettivo ed elegge un sindaco (mayor) che però è solo il Presidente e non un organo esecutivo. Si occupano dei servizi di prossimità: edilizia, servizi sociali, istruzione, salute, politiche abitative, la manutenzione delle stade, lo stato civile.	Berlino è divisa in 12 distretti incaricati dell'amministrazione dei servizi di prossimità. Ciascuno di questi è dotato di un consiglio eletto e di un ufficio composto da un borgomastro e da consiglieri. Godono di autonomia finanziaria.
Principali Problematiche	Molteplicità di attori, inefficacia delle iniziative in campo economico, disequilibrio dello sviluppo metropolitano, politica delle banlieues	Trasporti insufficienti, sviluppo accelerato della metropoli da gestire, tasso di disoccupazione elevato.	Città convalescente e in ricostruzione e capitale di una federazione policentrica. Tasso di disoccupazione elevato e debito importante.

Tabella 1.

QUADRO DI SINTESI DELL'ORGANIZZAZIONE POLITICO-AMMINISTRATIVA DI PARIGI, LONDRA, BERLINO.

Fonte dati Servizio Studi del Senato della Repubblica.

5.2 Vienna e Berlino: le capitali enclavi

Non esiste un tratto comune delle capitali europee che caratterizzi il loro rapporto con l'ente territoriale che le circonda o le comprende. A prevalere in questo ambito è la storia di ciascuna città e nazione. A tal proposito, si può comunque affermare che non necessariamente la scelta di fare di una città la capitale implichi un ampliamento dei confini cittadini. Ci sono due autorevoli esempi europei che dimostrano il contrario. Vienna, 415 kmq, ad esempio, diviene capitale nel 1922 ed assume la configurazione di città-Stato della Federazione austriaca. Viene in quella circostanza separata dalla Bassa-Austria, di cui inizialmente faceva parte, per non creare un *Land* troppo preponderante rispetto agli altri.

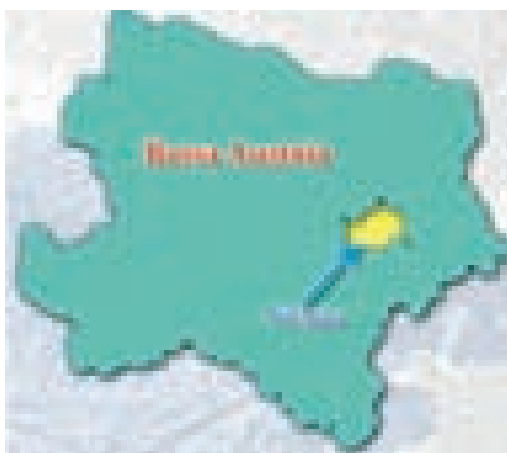


Fig. 1.
VIENNA NELLA BASSA AUSTRIA.



Fig. 2.
BERLINO NEL BRANDEBURGO.

Berlino, 892 kmq, capitale della Germania riunificata, ha letteralmente *bu-cato* il *Land* del Brandeburgo che la circonda. La popolazione ha liberamente scelto con un referendum nel 1996 di non unificarsi. Da allora si sono moltiplicati i programmi e le strutture di cooperazione tra i due Länder.

Da più parti si è insinuato il dubbio che l'ente Roma capitale coincidente con i confini del Comune di Roma determinerebbe il cosiddetto *effetto ciambella* per la Provincia. In sintesi, un ente territoriale superiore come la Provincia finirebbe con il contenere il Comune capitale, formalmente inferiore, ma in realtà dotato di funzioni e risorse che potrebbero limitare e comprimere in molte materie il suo ruolo. I poteri della Provincia verrebbero così a riferirsi a tutta l'area residua, trasformata in una sorta di ciambella con un grande buco in mezzo (Roma). Se invece, secondo queste tesi, si costituisse la città metropolitana capitale con confini coincidenti con quelli della Provincia di Roma, non si correrebbero tali ri-

schì. In realtà, non esiste nessuna *incognita ciambella*, sia dal punto di vista geografico che dal punto di vista politico-economico. La Provincia di Roma, anche senza la Capitale, conserva la sua continuità territoriale e rimane di gran lunga la più grande, ricca e popolosa del Lazio.

Inoltre, i decreti legislativi su Roma capitale dovranno prevedere (ai sensi della legge n. 42, articolo 24, comma 6) raccordi istituzionali tra Roma capitale e lo Stato, la Regione e la Provincia. Già in fase di emanazione dei decreti, per evitare squilibri territoriali, potrebbe essere creata una rete di relazioni e di accordi tra Roma e i Comuni limitrofi e con quelli dove si trovano infrastrutture strategiche, incentivando forme di amministrazione sovracomunale che permettano l'esercizio associato di alcune funzioni. Ben altro discorso sarebbe invece la costituzione di una città metropolitana coincidente con la Provincia di Roma. Come mostrato nell'immagine seguente, il nuovo ente avrebbe dimensioni tali per autonomia, estensione, peso demografico ed economico da creare uno squilibrio territoriale enorme all'interno della Regione Lazio, che ne risulterebbe spaccata in due, facendo venir meno il principio della continuità territoriale regionale.

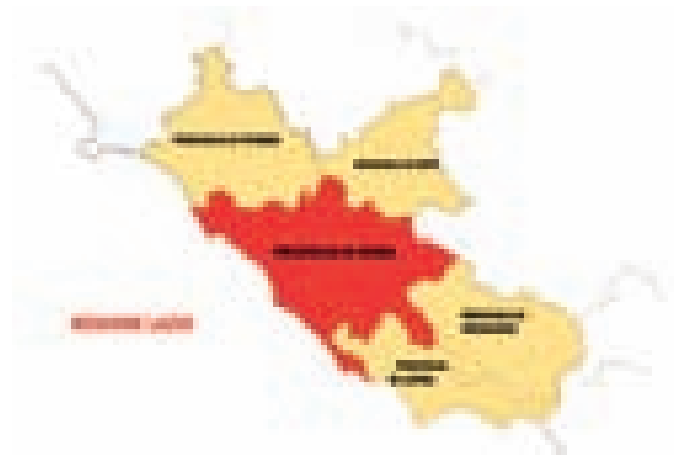


Fig. 3.
LA REGIONE LAZIO CON LA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE COINCIDENTE CON LA PROVINCIA DI ROMA.

5.3 Vacatio legis

Roma rappresenta una capitale *suis generis* nel contesto europeo analizzata nei paragrafi precedenti.

Non è menzionata nella Costituzione del '48. La sua *capitalità*, disposta dalla legge del 3 febbraio 1871, n. 33, era considerata dai *Padri Costituenti* una questione risolta da tempo, da non rimettere in discussione.

In realtà, numerose leggi speciali per Roma sono state approvate dall'Italia monarchica prima e da quella repubblicana poi. Si è trattato però di provvedimenti a prevalente natura finanziaria, emanati per emergenze legate ad eventi contingenti e particolari.

La Capitale italiana dunque non ha una speciale *forma ordinamentale*, tanto che gode della stessa autonomia e *status* giuridico dei restanti 8.093 comuni del nostro Paese. Cionondimeno, la crescita demografica, le complesse funzioni legate al ruolo di capitale, la presenza sul proprio territorio della sede della Chiesa cattolica e di importanti Agenzie internazionali, la vasta estensione geografica, hanno fatto emergere nel corso degli anni più volte l'esigenza di conferire a Roma uno *status* speciale. Esigenza che ha trovato nel mondo politico un riscontro bipartisan.

Agli albori dell'Italia Repubblicana sia il governo De Gasperi (che aveva nominato nel 1949 una commissione apposita) sia il Partito Comunista con il senatore Donini, presentarono disegni di legge per conferire a Roma maggiore autonomia e poteri. Sebbene fosse stata istituita una ulteriore commissione speciale presieduta da Aldo Moro con il compito di elaborare un testo unificato, non si giunse mai all'approvazione dello stesso. Successivamente, nel 1997, una nuova commissione tornò ad occuparsi di Roma, ovvero la *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali* presieduta dall'onorevole D'Alema, che adottò un testo base con una previsione normativa su Roma. "La città di Roma è la capitale della Repubblica" era la novellazione proposta dell'articolo 55⁴ della Costituzione, che per la prima volta introduceva la possibilità di una previsione costituzionale della *capitalità* di Roma, legata al processo di trasformazione federalista dello Stato. Come è noto, i lavori della Commissione non ebbero seguito, anche se costituirono il fondamento della successiva iniziativa di revisione. Fu nella parte finale della XIII legislatura che si giunse alla costituzionalizzazione di Roma capitale. Era il 20 settembre del 2000 quando nell'aula della Camera dei Deputati si approvò un emendamento proposto dalla Commissione Affari Costituzionali che introduceva nel testo del progetto di revisione costituzionale del titolo V, il terzo comma (che sarà quello definitivo) del nuovo articolo 114 Cost.⁵ che così dispone: "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato ne disciplina l'ordinamento". La riforma divenne la legge costituzionale n. 3 del 2001 in virtù dell'esito positivo del re-

⁴ Art. 55. della Costituzione: Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

⁵ Art. 114 [20] La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

ferendum confermativo del 7 ottobre dello stesso anno. In seguito alla riforma costituzionale, scaturirono due principali problematiche. La prima riguardante cosa dovesse esattamente intendersi per “Roma”⁶ (Comune, Provincia, Città metropolitana?), così come disposto dal citato comma 3 dell’art. 144 Cost. La seconda, connessa alla precedente, relativa alla definizione e all’approvazione della legge che disciplina l’ordinamento della Capitale. Riguardo al primo punto, l’articolo 114 elenca, ai commi 1 e 2, gli enti territoriali costitutivi della Repubblica, ossia i Comuni, le Province, le Città metropolitane (introdotte ex novo nella Carta), le Regioni e lo Stato. Roma è invece oggetto di apposita previsione in un comma diverso, a sottolinearne, da un lato, la specialità rispetto agli altri enti locali, città metropolitane incluse. Dall’altro, ad evidenziare che per Roma dovesse intendersi l’ente territoriale Comune di Roma, entro i suoi confini. L’unica questione che è rimasta dunque realmente sul tappeto dal 2001 è quella relativa all’approvazione di una legge che disciplini il nuovo *status* di Roma e le conferisca maggiori funzioni, poteri e risorse.

5.4 Iter legis

Negli otto anni successivi all’approvazione della nuova formulazione del Titolo V della Costituzione, i diversi tentativi di approvare una legge sul nuovo ordinamento per Roma capitale, sia in sede parlamentare che governativa, non diedero l’esito sperato. Nel corso della XIV legislatura, il Governo tentò di ripercorrere la strada della riforma costituzionale, presentando un progetto di revisione della *parte Seconda della Costituzione*⁷ che includeva anche una norma su Roma, capitale della Repubblica federale. Roma veniva dotata anche di poteri normativi che lo Statuto della Regione Lazio avrebbe disciplinato. Malgrado fosse stato approvato dal Parlamento, il provvedimento di revisione costituzionale non venne poi confermato dal referendum del giugno del 2006. Anche nella XV legislatura fu presentato un progetto di legge governativo riguardante Roma capitale, nella cosiddetta *Carta delle Autonomie*⁸. Si abbandonò l’idea di un cambiamento costituzionale per abbracciare definitivamente la strada di una Roma capitale dotata di un potere regolamentare in deroga in materie non coperte da riserva assoluta di legge. La fine

⁶Vedi a riguardo B. Caravita, Roma Capitale – Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie del Lazio.

⁷A. S. 2544 Governo Berlusconi-II – Modifiche alla parte II della Costituzione.

⁸A.S. 1464 – Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

prematura della legislatura determinò un nulla di fatto anche per questo provvedimento. Alla vigilia della XVI legislatura, durante la campagna elettorale per le amministrative di Roma, Gianni Alemanno presentò il suo programma elettorale che prevedeva al primo punto il riconoscimento di uno *status* speciale per Roma. All'indomani della sua elezione a Sindaco di Roma, Alemanno istituì una commissione di costituzionalisti presieduta dal professor Enzo Cheli e composta dai professori Achille Chiappetti, Vico Vicenzi e da Beniamino Caravita di Toritto (che collaborerà successivamente con il Governo per la stesura dei decreti delegati) per lo studio e l'elaborazione un progetto di legge su Roma capitale in attuazione dell'articolo 114 Cost., comma 3. I lavori iniziarono nel luglio del 2008 e presero le mosse dallo studio e dal confronto tra la citata *Carta delle autonomie (ddl Lanzillotta)* e il disegno di legge Istituzione della città-regione di Roma Capitale (*ddl Cutrufo*). Nell'agosto dello stesso anno i costituzionalisti presentarono una bozza di proposta di legge composta da 12 articoli dal titolo *Ordinamento di Roma Capitale, in attuazione dell'art. 114, comma 3 della Costituzione*. Nel tentativo di coinvolgere anche gli altri enti interessati alla riforma, la Provincia di Roma e la Regione Lazio, il Sindaco Alemanno costituì subito dopo una seconda Commissione interistituzionale di costituzionalisti, presieduta dal professor Giuliano Amato e composta appunto dai delegati di tutti e tre i livelli territoriali interessati (si trattava di una delle due sub commissioni della *Commissione per promuovere lo sviluppo di Roma Capitale*).

Membri della Commissione Amato

Regione lazio

G. Amato
C. Chiola

C. Pinelli

Provincia di Roma

G. Palombelli
F. Bassanini

V. Cerulli Irelli

Comune di Roma

A. Chiappetti
E. Cheli

B. Caravita
V. Vicenzi

Tabella 2.

MEMBRI DELLA COMMISSIONE AMATO.

La commissione interistituzionale non giunse mai ad approvare nessun atto ufficiale, per le divergenze emerse e relative soprattutto alla definizione dei confini del nuovo ente speciale. Per i costituzionalisti nominati dal Comune, Roma capitale avrebbe dovuto coincidere con l'ente Comune di Roma nei suoi confini, secondo il dettato della Costituzione, pur prevedendo raccordi funzionali con i Comuni limitrofi. Su posizioni diverse erano invece i delegati di Provincia e Regione. La cosiddetta *bozza Amato*, che non venne mai approvata dalla commissione, era infatti diretta ad includere anche i Comuni limitrofi nel nuovo ente capitale. Non si giunse dunque all'approvazione di uno schema di disegno di legge condiviso.

Nella tarda estate del 2008, date le difficoltà nel trovare un'intesa in seno alla commissione interistituzionale, l'unica strada percorribile sembrava quella di presentare al Senato il documento elaborato dalla Commissione Cheli come disegno di legge a firma Cutrufo. Durante una cena al ristorante romano Antica Pesa, presenti, oltre a chi scrive, Roberto Calderoli, Gianni Alemanno, Giulio Tremonti e Andrea Ronchi, portammo il documento all'attenzione di Calderoli, che lo trovò completo e ben articolato. Fu allora che il Ministro per la semplificazione normativa ci disse che non ci sarebbero stati i tempi necessari per l'approvazione del provvedimento e ci diede un consiglio che si rivelò di fondamentale importanza: trasformare l'intero disegno di legge su Roma capitale in un emendamento al ddl sul Federalismo fiscale di prossima approvazione. In seguito al nulla di fatto nella *Commissione Amato*, decidemmo di accettare il prezioso suggerimento di Calderoli, a cui esprimo in questa sede un sentito ringraziamento.

L'emendamento allo schema di disegno di legge sul federalismo fiscale, fu infatti approvato dal Consiglio dei Ministri del 3 ottobre del 2008, divenne l'articolo che introduceva il nuovo ente Roma capitale, dotandolo di speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria.

Dopo un lungo e complesso iter (di seguito ne riportiamo le tappe fondamentali), il provvedimento venne definitivamente approvato dal Parlamento il 29 aprile 2009. Il 6 maggio 2009 fu pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la legge n. 42. Al suo interno l'articolo 24 intitolato *Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione*.



Grafico 1.
ARTICOLO 24: ROMA CAPITALE.

Tappe di Roma capitale:

25 LUGLIO 2007: presentato al Senato il disegno di legge Cutrufo, S. 1656, *Istituzione della città – regione di Roma Capitale*.

31 MARZO 2008: Alemanno espone a Corviale il suo *Patto con Roma*: il primo dei sedici punti riguarda la creazione del *distretto federale di Roma Capitale*.

22 MAGGIO 2008: ripresentato nella XVI legislatura il disegno di legge Cutrufo, S. 113, *Istituzione della città – regione di Roma capitale*.

LUGLIO 2008: presso il Comune di Roma si costituisce, per iniziativa del Sindaco Alemanno e dell'assessore alla *Definizione dell'assetto istituzionale, funzionale e finanziario di Roma Capitale*, Mauro Cutrufo, la Commissione (Commissione Cheli) formata da 4 costituzionalisti per l'elaborazione di una bozza di legge ordinaria su Roma capitale (partendo dai disegni di legge Cutrufo e Lanzillotta) in attuazione dell'articolo 114, comma 3 della Costituzione.

8 AGOSTO 2008: la Commissione Cheli presenta una bozza di proposta di legge dal titolo *Ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'art. 114, comma 3 della Costituzione*.

AGOSTO 2008: si insedia la *Commissione Amato* presso il Comune di Roma, composta da 3 costituzionalisti nominati dalla Provincia di Roma, 3 dalla Regione Lazio e 4 dal Comune di Roma, con lo scopo di elaborare una proposta di legge comune su Roma capitale: non si giunge a nessun documento condiviso.

11 SETTEMBRE 2008: il Consiglio dei Ministri approva in via provvisoria, lo schema di disegno di legge recante "Attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale".

2 OTTOBRE 2008: la Conferenza Unificata esprime il parere sullo schema di ddl in materia di federalismo fiscale.

3 OTTOBRE 2008: il disegno di legge recante *Attuazione dell'art. 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale* è approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, a seguito del parere positivo espresso dalla Conferenza Unificata. Contestualmente è approvato un emendamento, che diventa l'articolo 13, che prevede il riconoscimento del nuovo ente Roma capitale e l'attribuzione ad esso di uno speciale *status* di autonomia finanziaria, statutaria e amministrativa.

15 GENNAIO 2009: si conclude l'esame del disegno di legge di delega (A.S. 1117) da parte delle Commissioni riunite Affari Costituzionali, Bilancio e Finanze del Senato.

22 GENNAIO 2009: il Senato approva il testo del disegno di legge licenziato dalle Commissioni riunite Affari Costituzionali, Bilancio e Finanze, modificato rispetto al ddl originale e ulteriormente emendato nel corso dell'esame in Assemblea. L'articolo su Roma capitale diventa il 23 e viene ulteriormente ampliato.

23 GENNAIO 2009: il testo, trasmesso alla Camera dei deputati, è assegnato alle Commissioni riunite Bilancio e Finanze il 26 gennaio 2009 (A.C. 2105).

13 MARZO 2009: il disegno di legge n. 1117 *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione* è approvato dalle Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera.

24 MARZO 2009: la Camera approva il disegno di legge. Roma capitale diventa definitivamente l'art. 24.

29 APRILE 2009: il Senato definitivamente approva il disegno di legge in materia di Federalismo fiscale. I voti a favore sono stati 154, quelli contrari 6 e gli astenuti 87 (tra cui i senatori del Pd come era già accaduto alla Camera). Tra i voti favorevoli anche quelli dell'Italia dei Valori. Le dichiarazioni di voto finali hanno confermato un forte consenso delle forze politiche su un testo ampiamente modificato nel corso del suo iter rispetto al disegno di legge originario.

29 APRILE 2009: ordine del Giorno Cutrufo 9/1117-B/12, presentato al Senato e approvato dal Governo: il Senato "impegna il Governo: a prevedere che i decreti legislativi recanti norme in materia di ordinamento di Roma Capitale, siano adottati nel minor tempo possibile dalla data di entrata in vigore della presente legge".

6 MAGGIO 2009: è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la legge 5 maggio 2009, n. 42 *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, con all'interno l'art. 24*.

*3 LUGLIO 2009: è istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze la *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti attuativi del Federalismo Fiscale.

*17 DICEMBRE 2009: il Consiglio dei Ministri approva il primo decreto attuativo del Federalismo fiscale, riguardante l'introduzione del cosiddetto Federalismo demaniale.

26 FEBBRAIO 2010: la legge n. 25 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative» (Milleproroghe): All’articolo 1, comma 21, dispone: al comma 5 dell’articolo 24 su Roma capitale della legge 5 maggio 2009, n. 42, le parole: «Con specifico decreto legislativo, adottato», sono sostituite dalle seguenti: «Con uno o più decreti legislativi, adottati».

17 MARZO 2010: si insedia la *Commissione Parlamentare per l’attuazione del Federalismo Fiscale*, istituita dall’articolo 3 del disegno di legge. Si tratta di un organo bicamerale composto da quindici senatori nominati dal Presidente del Senato e da quindici deputati nominati dal Presidente della Camera, in entrambi i casi su designazione dei gruppi parlamentari ed in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi stessi. Ad esso è demandata una funzione consultiva sugli schemi di decreti legislativi attuativi della delega e una funzione di verifica sullo stato di attuazione della riforma, al fine di riferirne periodicamente alle Camere. Il comma 4 prevede l’istituzione di un *Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali* al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni. I rappresentanti sono dodici: sei in rappresentanza delle Regioni, due in rappresentanza delle Province, quattro in rappresentanza dei Comuni (non sono previsti espressamente rappresentanti delle Città metropolitane). I componenti sono nominati dalla *componente rappresentativa delle Regioni e degli enti locali* nel suo ambito la Commissione bicamerale, prevedendo che quest’ultima, ogniqualvolta lo ritenga necessario, proceda allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisca il parere.

18 GIUGNO 2010: il Consiglio dei Ministri approva la delibera preliminare sul primo decreto legislativo Roma capitale.

19 LUGLIO 2010: il Consiglio Comunale di Roma all’unanimità approva l’ordine del giorno n. 81, esprimendo il proprio parere favorevole in merito al decreto legislativo su Roma Capitale approvato dal Governo, subordinando tale parere ad emendamenti proposti.

5.5 Ope legis

L’articolo 24 della legge n. 42 dispone dunque l’*Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell’articolo 114, terzo comma, della Costituzione*. Di seguito ne analizziamo gli aspetti salienti:

Il nuovo ente territoriale, comma 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’articolo 24 introduce quindi il nuovo ente territoriale Roma capitale, dotato di speciale autonomia, in luogo dell’attuale comune di Roma, anche se compreso nei suoi confini. Con questa norma il nostro ordinamento riconosce la specialità di Roma in virtù delle peculiari funzioni che è chiamata a svolgere quale Capitale e sancisce dunque la sua diversità rispetto agli altri comuni italiani⁹.

⁹ Art. 24, comma 2, secondo periodo: “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”.

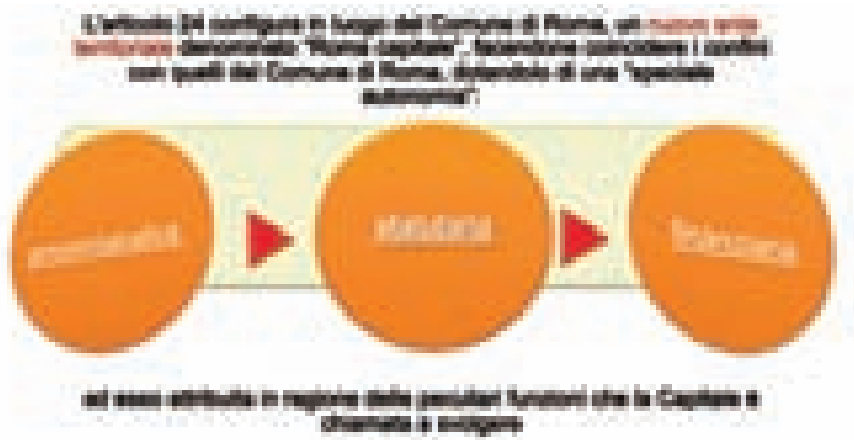


Grafico 2.
IL NUOVO ENTE TERRITORIALE: ROMA CAPITALE.

Le ulteriori funzioni amministrative, comma 3:

Dato il riconoscimento ope legis della sua peculiarità, a Roma capitale vengono assegnate ulteriori funzioni amministrative, di notevole ampiezza, ossia: “a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali; b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale; d) edilizia pubblica e privata;

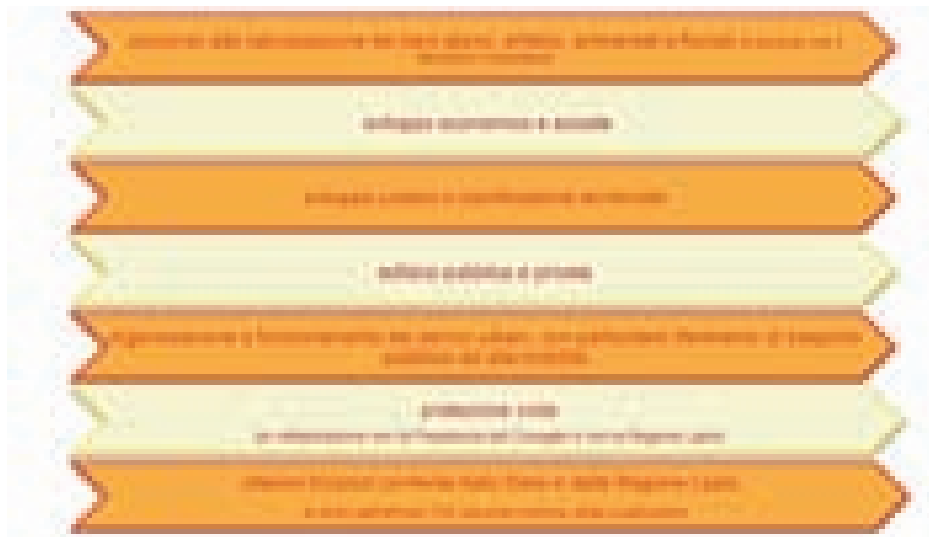


Grafico 3.
ULTERIORI FUNZIONI AMMINISTRATIVE DI ROMA CAPITALE.

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”.

L'Assemblea capitolina, comma 4¹⁰:

Il consiglio comunale nel nuovo ente Roma capitale cambia nome e “assume la denominazione di Assemblea capitolina”. Spetterà all'Assemblea disciplinare l'esercizio delle nuove funzioni amministrative grazie all'adozione di regolamenti appositi.

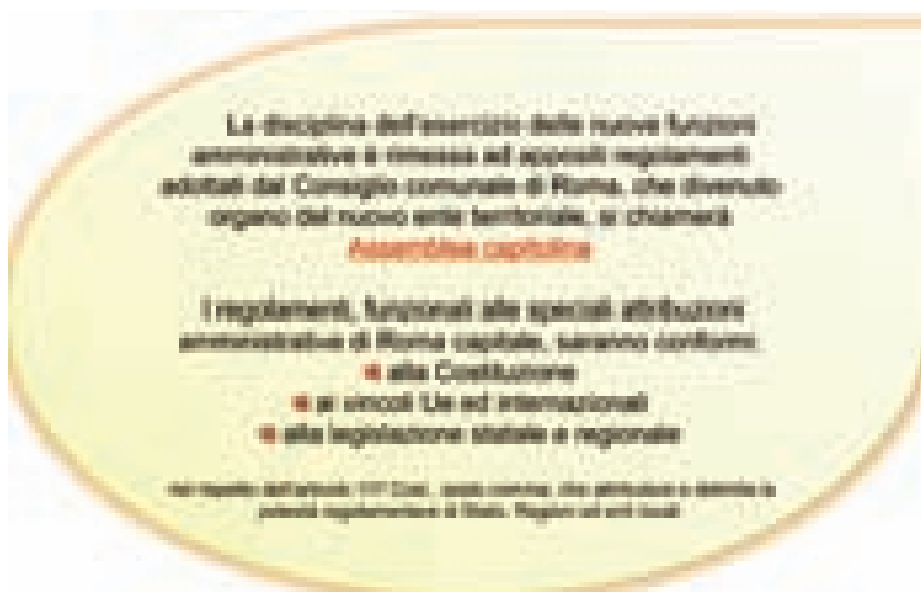


Grafico 4.
I REGOLAMENTI DELL'ASSEMBLEA CAPITOLINA.

¹⁰ “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”.

Lo Statuto, comma 4:

L'Assemblea entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva lo Statuto¹¹ di Roma capitale "che entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale". In sede di adozione dello Statuto del nuovo ente sarà definito il profilo del decentramento municipale.



Grafico 5.
LO STATUTO DI ROMA CAPITALE.

I decreti delegati, comma 5:

Inizialmente il legislatore ha inteso rimettere ad uno "specifico decreto legislativo", da adottarsi ai sensi dell'art. 2 della stessa legge, la disciplina dell'ordinamento transitorio, anche relativo ai profili finanziari, di Roma capitale. La norma è stata successivamente modificata e ora prevede la possibilità

¹¹ Ai sensi dell'art. 6 del Testo unico sugli enti locali, i comuni e le province adottano il proprio statuto che, nell'ambito dei principi fissati dal Testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Esso stabilisce norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale mag-

di adottare uno o più decreti legislativi¹². La suddivisione della delega in più decreti rende più agevole il suo esercizio.

L'ordinamento di Roma capitale è dunque introdotto in parte già dall'articolo 24; in parte, tramite il rimando alla normativa già vigente (T.U.E.L etc.) o da adottare in un secondo momento (disciplina delle città metropolitane); in parte, con i decreti delegati attuativi che il Governo emanerà.

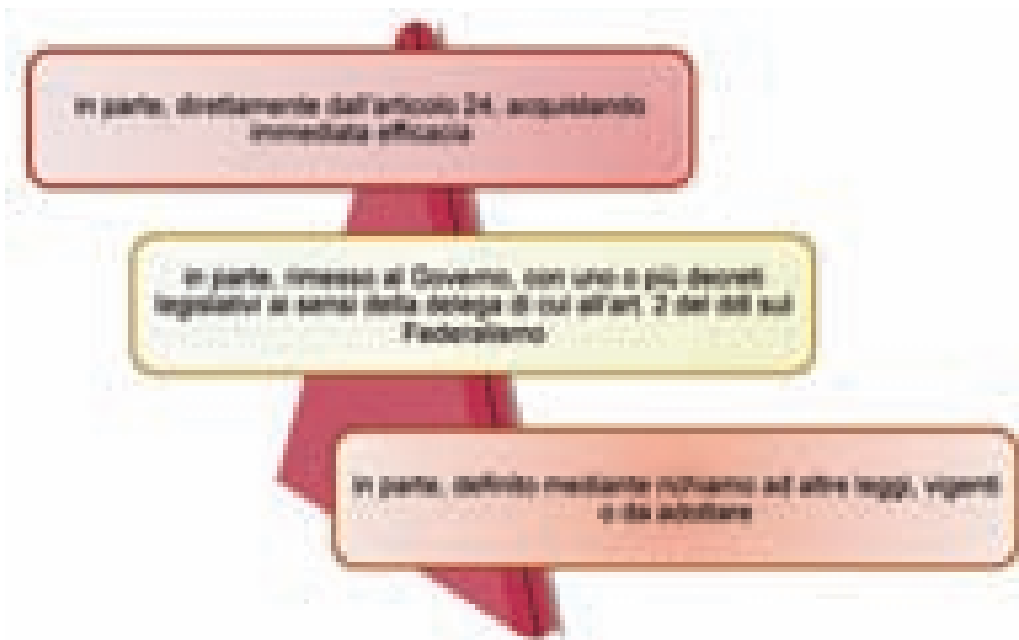


Grafico 6.
L'ORDINAMENTO DEL NUOVO ENTE TERRITORIALE ROMA CAPITALE.

Il rinvio all'articolo 2 della legge 42 vincola il legislatore delegato sia per quanto attiene ai tempi (tendenzialmente, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge in esame) sia per ciò che riguarda la procedura (parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 3 della legge, e delle Commissioni parlamentari competenti per le

gioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Tali disposizioni si applicano anche alle modifiche statutarie.

¹² La norma è stata modificata dalla legge n. 25 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative" (Milleproroghe): All'articolo 1, comma 21, dispone: al comma 5 dell'articolo 24 su Roma capitale della legge 5 maggio 2009, n. 42, le parole: «Con specifico decreto legislativo, adottato», sono sostituite dalle seguenti: «Con uno o più decreti legislativi, adottati».

conseguenze di carattere finanziario). L'articolo 2 prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati su proposta dei Ministri competenti¹³, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del testo in esame.

Tre sono gli organismi di nuova istituzione tramite i quali prende corpo la collaborazione istituzionale tra Governo, Parlamento ed enti territoriali per l'emanazione dei decreti delegati previsti all'articolo 2 della legge 42:

- la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* (si tratta di un organo bicamerale insediatosi il 17 marzo del 2010 e composto da quindici senatori nominati dal Presidente del Senato e da quindici deputati nominati dal Presidente della Camera, in entrambi i casi su designazione dei gruppi parlamentari ed in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi stessi. Ad esso è demandata una funzione consultiva sugli schemi di decreti legislativi attuativi della delega e una funzione di verifica sullo stato di attuazione della riforma, al fine di riferirne periodicamente alle Camere. Si prevede anche l'istituzione di un *Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali* al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni;
- la *Conferenza tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale* (con il compito di elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi, insediatasi presso il Ministero dell'economia e delle finanze il 3 luglio 2009);
- la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* (istituita dai decreti delegati nell'ambito della Conferenza unificata).

Le fasi per l'attuazione della legge delega sono 3: la fase istruttoria; la fase di emanazione, la fase di applicazione dei decreti.

Dopo la prima fase istruttoria i decreti vanno adottati previa intesa in sede di *Conferenza unificata* e successiva sottoposizione degli schemi di provvedimento:

1. alle *Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari*;
2. alla apposita *Commissione bicamerale* (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale).

Ciascuno schema deve essere corredato da una relazione tecnica che ne evidenzi gli effetti sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle am-

¹³ Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro delle riforme per il federalismo, Ministro per la semplificazione normativa, Ministro per i rapporti con le regioni e Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (nonché con gli altri ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei decreti).

- L'articolo 1 della legge sul Federalismo Fiscale prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati su proposta del Governo, presentati entro un'ottantina giorni dalla data di entrata in vigore del testo in esame (maggio 2010).
- Il corso in fasi di questo complesso procedimento strategico, così previsto per disporre a pieno la collaborazione tra Governo, Parlamento, Regione, Enti Locali.



Grafico 7.
LE TRE FASI PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA.

ministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico. Le Commissioni parlamentari sono chiamate a esprimersi entro 60 giorni dalla trasmissione dei testi; decorso tale termine, i decreti possono essere comunque emanati, fatta salva l'ipotesi in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, per la quale è previsto un ulteriore termine. In questo caso il Governo ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni al riguardo davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. In questo secondo passaggio parlamentare non sono più coinvolte, dunque, né la *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* né le Commissioni competenti in materia finanziaria, ma le Assemblee di ciascuna Camera.

Quanto alla previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, questa non è considerata presupposto necessario e vincolante per l'esercizio del potere delegato da parte del Governo. Si prevede infatti che, in mancanza, e trascorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui i decreti legislativi siano posti all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri può comunque deliberare, approvando allo stesso tempo una relazione in cui vengano motivate le ragioni per cui l'intesa non è stata raggiunta. Tale relazione viene trasmessa alle Camere. Al termine dell'iter parlamentare relativo alla procedura di adozione dei decreti, il Governo, qualora, anche a seguito dei pareri parlamentari, intenda discostarsi dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, deve trasmettere alle Camere e

alla stessa Conferenza unificata una relazione in cui siano indicate le motivazioni per il possibile esito difforme rispetto all'intesa precedentemente raggiunta. Si prevede inoltre che, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, il Governo possa adottare decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della disciplina procedurale già illustrata.

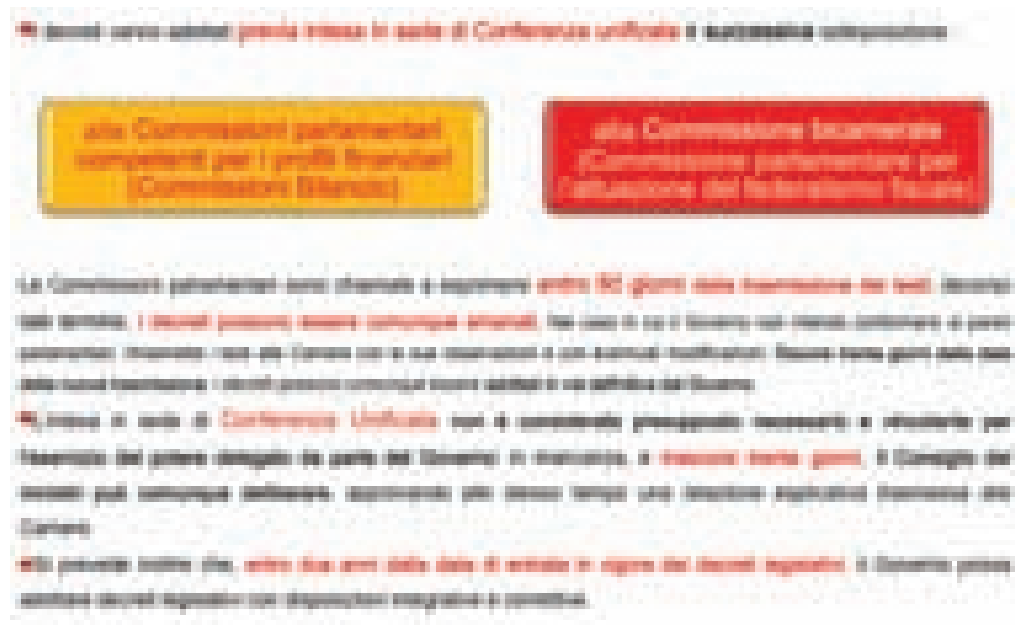


Grafico 8.
L'ITER DEI DECRETI.

A lasciare qualche dubbio sul contenuto e sui tempi di attuazione della delega su Roma capitale è la previsione fatta all'inizio del comma 5 allorché si afferma che il decreto dovrà essere adottato “sentiti la Regione Lazio, la Provincia di Roma e il Comune di Roma”, dato che la norma non precisa in cosa consista *sentire*, quali procedure adottare in merito e in quali tempi. Si può supporre che già nella fase di iniziativa del decreto Comune, Provincia e Regione dovranno esprimere un parere sullo schema. A tal riguardo, al momento in cui scrivo il Consiglio comunale di Roma ha dato all'unanimità parere favorevole al decreto delegato approvato dal Governo su Roma capitale, anche se subordinandolo ad emendamenti.

Come si evince da quanto scritto sinora sulla delega, il procedimento previsto è alquanto complesso e brevemente lo riassumiamo nello schema seguente:

Fasi del decreto legislativo Roma Capitale (Art. 24, L. 5 maggio 2009, n. 42)		
Fase	Termine	Note
Delibera preliminare del Consiglio dei Ministri		
Fase di “consultazione” con il Comune di Roma, la Provincia di Roma e la Regione Lazio	<i>La legge delega n. 42/2009 non prevede un termine</i>	
Invio alla Conferenza Unificata per l’intesa	Entro 30 giorni deve essere sancita l’intesa	
<i>Seconda delibera preliminare del Consiglio dei Ministri</i>	<i>(eventuale)</i>	<i>Risulta necessaria per procedere con deliberazione motivata in caso di mancata intesa, ai sensi dell’art. 2, comma 3.</i>
Prima trasmissione degli schemi alle Camere per il parere	Entro 60 giorni devono essere espressi i pareri	Ai sensi dell’art.3, comma 6, della legge n. 42 del 2009 è prevista una proroga del termine di delega qualora il termine per l’espressione del parere cada nei trenta giorni precedenti la scadenza del termine della delega o oltre il termine di delega. La Commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale può richiedere, (sempre ai sensi del medesimo art. 3, comma 6 della legge n. 42 del 2009), una proroga di venti giorni per l’espressione del parere (e del termine della delega).
<i>Terza delibera preliminare del Consiglio dei Ministri</i>	<i>(eventuale) Nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari</i>	<i>Risulta necessaria per deliberare la seconda trasmissione alle Camere</i>
Secondo “passaggio” parlamentare; eventuali comunicazioni davanti a ciascuna Camera	Entro 30 giorni	In questa fase non è previsto che le Camere rilascino un “parere”.
Delibera definitiva del Consiglio dei Ministri		
Trasmissione alla Presidenza della Repubblica; emanazione		

Tabella 2.

FASI DEL DECRETO LEGISLATIVO ROMA CAPITALE (ART. 24, L. 5 MAGGIO 2009, N. 42).

I raccordi istituzionali, comma 6¹⁴:

Il decreto legislativo di cui sopra dovrà assicurare, nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative, i raccordi istituzionali, nonché le modalità di coordinamento e di collaborazione tra il nuovo ente e lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma. Tale comma mette in evidenza la necessità di un coordinamento tra tutti gli enti territoriali coinvolti nella riforma.

I principi e i criteri direttivi della delega, comma 5:

L'esercizio della delega¹⁵ deve conformarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- la specificazione delle nuove funzioni amministrative attribuite a Roma capitale. Come abbiamo visto queste sono state elencate dal comma 3, ma i decreti delegati dovranno ulteriormente specificarli, dato che tali funzioni attualmente spettano ad altri livelli di governo. Dovranno inoltre essere precisate le modalità per il trasferimento all'ente delle risorse umane e dei mezzi necessari al suo corretto funzionamento, tali da garantire la copertura degli oneri che scaturiscono dalle nuove funzioni.
- inoltre, ferme restando le norme di legge sul finanziamento dei comuni, vengono assegnate a Roma capitale ulteriori risorse finanziarie, per l'esercizio delle funzioni derivanti dal ruolo di Capitale della Repubblica.



Grafico 9.

PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI DELLA DELEGA.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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:

Il patrimonio, comma 7¹⁶:

Rimette al decreto legislativo la disciplina dei principi generali per l'attribuzione a Roma capitale di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti, specifici principi e criteri direttivi:

- attribuzione a Roma capitale di un patrimonio che dovrà essere commisurato alle funzioni e alle competenze ad essa attribuite;
- trasferimento a titolo gratuito a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale.

Lo svolgimento di ulteriori funzioni amministrative e il ruolo di Capitale della Repubblica rendono dunque necessaria per Roma la disponibilità di un patrimonio adeguato.

Il decreto legislativo dovrà non solo specificare le risorse, i mezzi e i beni da trasferire, ma anche le modalità di trasferimento.



Grafico 10.
PATRIMONIO DI ROMA CAPITALE.

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.

¹⁶ 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).

5.6 L'ordinamento transitorio di Roma capitale

Nei paragrafi precedenti abbiamo analizzato l'ordinamento transitorio di Roma capitale, che disciplina il nuovo ente territoriale negli attuali confini del Comune di Roma¹⁷.

Transitorio poiché ai sensi del comma 1 dell'articolo 24 rimarrà tale fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane. Per Roma è in realtà previsto dalla legge 42/2009 un regime doppiamente transitorio. Al comma 10¹⁸ dell'articolo 24 si prevede la possibilità di istituire la città metropolitana di Roma capitale in un regime transitorio, in quanto sarà successivamente sostituito da quello ordinario sulle città metropolitane, che definirà le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale. L'istituzione della città metropolitana di Roma capitale è in deroga rispetto a quanto previsto per l'istituzione delle nove città metropolitane elencate dall'articolo 23 della stessa legge 42 (Roma ricordiamo non è inclusa nell'elenco a sottolinearne la diversità rispetto alle altre città). Infatti, solo per Roma l'iniziativa dell'istituzione della città metropolitana spetta esclusivamente "al comune capoluogo congiuntamente alla provincia"¹⁹.



Grafico 11.

ARTICOLO 23 LEGGE 42: NORME TRANSITORIE PER LE CITTÀ METROPOLITANE.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ L'articolo 23, comma 2, prevede tre possibili modalità di istituzione delle città metropolitane: "Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolita-

L'istituzione della città metropolitana di Roma capitale comporterebbe una serie di conseguenze da valutare attentamente:

- l'ampliamento dei confini del Comune di Roma che, come abbiamo visto, è già un'area vasta, trattandosi dell'ente locale più grande d'Europa;
- gli altri Comuni della Provincia di Roma avrebbero scarsa o nulla autonomia, non essendo prevista la loro partecipazione al procedimento istitutivo che, come detto, spetta solo al Comune congiuntamente con la Provincia;
- non è prevista la partecipazione dei Comuni della Provincia di Roma alla definizione dei nuovi confini territoriali, né alla definizione dell'articolazione interna dei comuni della istituenda città metropolitana capitale²⁰;
- sebbene l'articolo 23 preveda che tutti i cittadini della Provincia partecipino all'eventuale referendum sulla proposta di istituzione della città metropolitana di Roma capitale, anche in questo caso il loro potere decisionale sarebbe fortemente limitato. Come sappiamo, infatti, circa il 60% del corpo elettorale della Provincia di Roma risiede nella Capitale;
- problematica sembra essere la ridefinizione dell'assetto in termini territoriali dei comuni della Provincia entro la città metropolitana, nonché la definizione della sorte dei Municipi romani, che potrebbero restare organi di decentramento del Comune di Roma o diventare a loro volta comuni metropolitani. In tal caso, l'ente Comune di Roma sparirebbe e i Municipi si trasformerebbero nei diciannove comuni più grandi della città metropolitana con gli stessi poteri decisionali di comuni ben più piccoli in termini di territorio e di ampiezza demografica;

ne in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta di istituzione spetta:

- a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;
- b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;
- c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

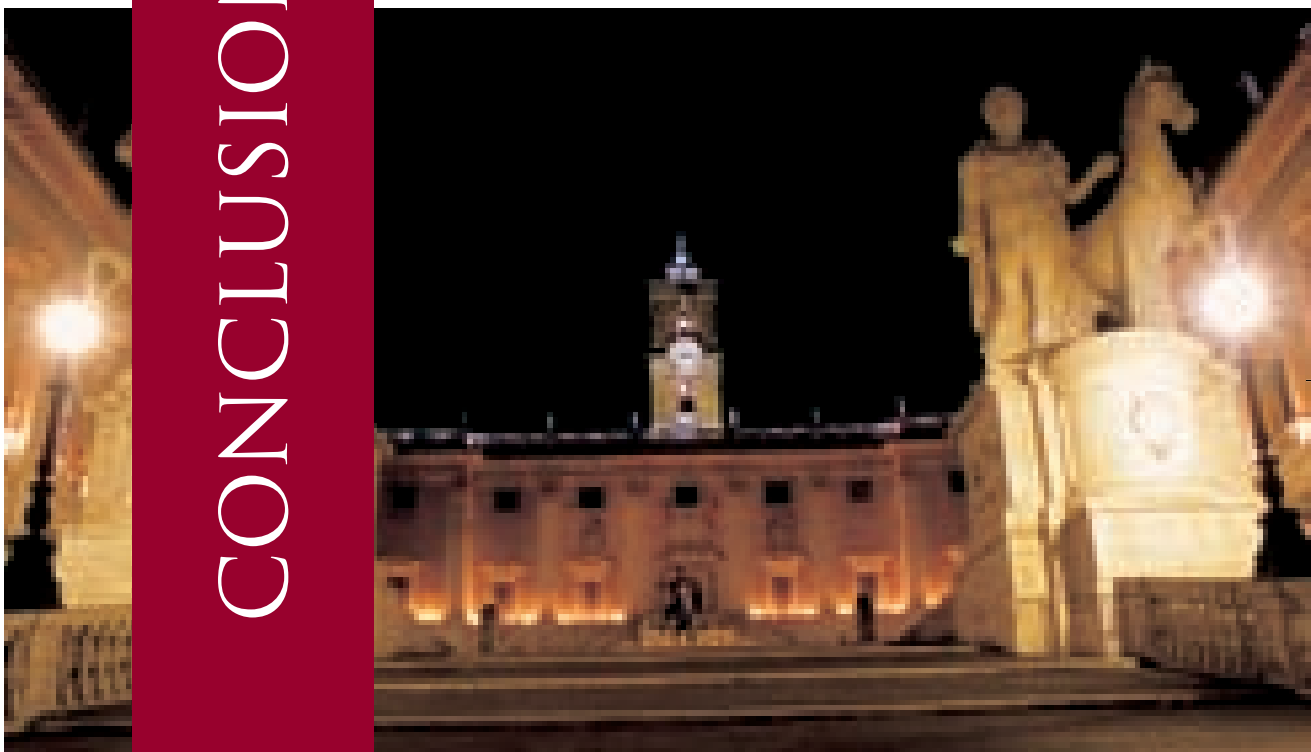
²⁰ Articolo 23, comma 3: "La proposta di istituzione di cui al comma 2 contiene:

- a) la perimetrazione della città metropolitana, che, secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti. Il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo;
- b) l'articolazione del territorio della città metropolitana al suo interno in comuni;
- c) una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, che definisce le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplina le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui al comma 6, lettera b)".

- ci sono Comuni di altre province laziali molto più vicini e interconnessi alla Capitale di quelli della Provincia di Roma, ma che al momento non potrebbero far parte dell'eventuale città metropolitana;
- i tempi di attuazione: non viene fissato un termine massimo entro il quale svolgere le attività di istituzione e ridefinizione della città metropolitana capitale, ma solo un tempo massimo per l'esercizio della delega governativa (36 mesi)²¹. Tutto dunque viene rimesso all'iniziativa congiunta tra il Comune e la Provincia di Roma e alla reciproca volontà di trovare un accordo;
- nella Costituzione, all'articolo 114, comma 3, si fa riferimento a Roma senza aggiungere altro. Ciò implica che per Roma si intende l'ente territoriale al momento della riforma costituzionale del 2001, ossia il Comune di Roma. Per trasformare la Capitale in un altro ente, mutandone i confini, si dovrebbe conseguentemente fare una nuova riforma costituzionale, che comporterebbe l'apertura di un confronto socio – politico – culturale tra tutte le forze politiche del Paese, tale da tenere occupato il Parlamento per anni.

²¹ Articolo 23, comma 6: “ Al fine dell'istituzione di ciascuna città metropolitana, il Governo è delegato ad adottare, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze e per i rapporti con il Parlamento, uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi”.

CONCLUSIONI





ACTA EST FABULA

*“Gutta cavat lapidem, non bis sed saepe cadendo,
sic homo fit sapiens bis non, sed saepe legendo¹”.*
(*La goccia scava la pietra, non due volte, ma cadendo continuamente,
così l'uomo diventa saggio leggendo non due volte, ma spesso*)

Imago Urbis

Come sottolineato nel capitolo iniziale, Roma nella storia è stata tre volte capitale. Capitale dell'Impero romano, capitale della Cristianità, la capitale dell'Italia unificata². Con l'approvazione della legge 42/2009 e con la prossima emanazione dei decreti delegati attuativi del Governo, Roma, dotata di nuovi poteri e nuove risorse, sarà la capitale d'Italia in una prospettiva sempre più federalista del nostro Stato. In questo senso diventerà capitale per la quarta volta nella sua storia.

Ma Roma è stata ed è tuttora, al di là di tutto, la *capitale d'Italia percepita*, sentita, riconosciuta come tale dall'opinione pubblica italiana ed estera. Ciò malgrado la deleteria diffusione nel nostro Paese di luoghi comuni che, etichettandola di volta in volta come la capitale burocratica, inefficiente, immobile, statalista, tradizionalista, nelle versioni peggiori, parassitaria e *ladrona*, l'hanno contrapposta a Milano³. L'antagonismo tra *Milano capitale morale* e *Roma capitale legale* ha caratterizzato la nostra storia recente e, com'è noto, spesso una *certa politica* ha cavalcato strumentalmente questi stereotipi *pro domo sua*. Va senz'altro riconosciuto che Milano, centro finanziario italiano, ha saputo, almeno fino agli anni ottanta, creare un'immagine di sé come città efficiente, moderna, operosa, rafforzando la propria identità proprio con la netta contrapposizione con la Capitale politica. Forse ora i tempi sono maturi per andare oltre anacronistici pregiudizi ed antagonismi e riconoscere che, sia Roma che Milano, ciascuna nel proprio ambito, hanno dato e continuano a dare un grandissimo contributo alla vita sociale, economica e culturale del nostro Paese, rafforzando la sua immagine esterna. Nella mia qualità di Vicesindaco mi è spesso capitato di incontrare, per dovere istituzionale, delegazioni estere o di viaggiare fuori dai confini nazionali. Per quanto conscio della notorietà di Roma all'estero, de-

¹ Giordano Bruno, *Il candelaiò*, nella scena sesta dell'atto terzo.

² Vedi *Roma capitale*, di Vittorio Vidotto.

³ F. Bartolini, *Rivali d'Italia. Roma e Milano dal Settecento a oggi*.

vo comunque ammettere di essere rimasto molto colpito dal constatare di persona quanto grande sia il fascino, l'ammirazione, la suggestione che l'immagine di Roma esercita sul resto del mondo. Sintomo questo dell'enorme forza evocativa e simbolica che Roma ha nell'ambito della comunicazione globale, che da sola basta a rendere inoffensivi vecchi quanto pretestuosi luoghi comuni volti a screditarne la reputazione. Perciò questo lavoro non ha come obiettivo quello di riabilitare retoricamente l'immagine interna ed esterna della Capitale. Intende invece, al contrario, spogiarla di ogni retorica, affermando, sulla scorta di dati oggettivi, che Roma oggi è, al di là del proprio mito, una città fatta di persone, imprese, università e mille altre risorse vive e concrete. Sulla base di queste evidenze, il presunto antagonismo per il ruolo di capitale tra Roma e Milano o qualsiasi altra storica città italiana, diventa improponibile, non volendo con ciò fare un torto a nessuna di loro. Roma è il comune più grande d'Europa (Milano, ad esempio, è grande quanto uno dei suoi diciannove Municipi, il XII), più popoloso d'Italia, ha un patrimonio storico artistico incommensurabile e unico, contribuisce più di ogni altra città alla creazione del PIL nazionale, ha la maggiore presenza straniera e così via. Roma è inconfutabilmente la città più importante e nota d'Italia, innegabilmente degna di esserne la Capitale ed è inoltre percepita come tale nell'immaginario collettivo mondiale. La stessa mancata costituzionalizzazione della sua *capitalità* da parte dei *Padri Costituenti*, testimonia come in quella sede non ci fosse bisogno di sancire con una norma ciò che era ormai ovvio da tempo e mai messo in discussione⁴. Si possono citare esempi illustri di città *capitali legali*, non coincidenti con le città più importanti del proprio Stato, conseguentemente non riconosciute siffatte dall'opinione pubblica. Ad esempio, è più immediato identificare come capitale degli Stati Uniti New York piuttosto che Washington, Sydney piuttosto che Canberra come capitale dell'Australia, Rio de Janeiro piuttosto che Brasilia come capitale del Brasile. Ben altro discorso vale per Roma, nella quale, come nel caso delle altre storiche capitali europee, Londra, Parigi, Berlino, la *capitale de iure* coincide con quella percepita come tale in Italia e nel resto del mondo.

Roma città metropolitana: cui prodest?

L'Italia si caratterizza storicamente per la diffusa presenza sul proprio territorio di città di medio – grandi dimensioni, popolose, economicamente rilevanti. Sono la maggiore espressione dalla nostra migliore tradizione comunale – municipalista. Si tratta di enti locali estesi, che fungono da catalizzatori economici dei territori circostanti, caratterizzati da una forte conurbazione con i comuni limitrofi. Il legisla-

⁴Vedi sull'argomento G. Zagrebelsky, Il significato della questione costituzionale della "capitale" in La capitale reticolare.

tore ha previsto per la prima volta nel 1990 la possibilità di istituire una disciplina specifica per questi peculiari enti territoriali con la legge sulle città metropolitane, n. 142. La legge prevedeva la formazione di nove città metropolitane nei capoluoghi di regione Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Roma, da costituire con decreto del Governo, su proposta della regione interessata, ma nessuna di esse fu allora istituita nei termini previsti dalla delega. Non ebbero miglior sorte i tentativi reiterati con la legge n. 265/99, che valorizzava l'iniziativa dei comuni a scapito del peso delle regioni, né, tantomeno, la norma sulle città metropolitane inclusa nel TUEL.

Le cause per cui nessuna delle aree individuate si è neppure avvicinata alla fase istitutiva del nuovo ente di governo territoriale vanno imputate principalmente agli interessi contrastanti delle regioni, delle province, dei comuni contermini interessati rispetto all'epicentro della città metropolitana, trasformatisi in veri e propri veti incrociati.

In Europa le città metropolitane non hanno avuto miglior sorte. I diversi tentativi di costituire governance metropolitane hanno avuto come esito o la soppressione, come nel caso di Barcellona, o hanno prodotto continui dualismi tra livelli istituzionali, come nel caso di Londra o Madrid⁵.

La riforma costituzionale del Titolo V del 2001, ha introdotto, nella nuova formulazione dell'articolo 114, commi 1 e 2, le città metropolitane tra gli enti territoriali costitutivi della Repubblica, senza specificarne l'ubicazione.

Come è noto, la stessa riforma, allo stesso articolo, comma 3, ha previsto la costituzionalizzazione di Roma capitale. La Costituzione dunque riconosce da circa dieci anni l'unicità di Roma, dedicandole un comma specifico, diverso da quello relativo alle città metropolitane. Allo stesso modo la legge 42/2009, ha disposto due distinti articoli, rispettivamente il 23 ed il 24, il primo per l'istituzione delle città metropolitane, l'altro per Roma capitale. Sebbene l'articolo 24 preveda la possibilità di formare la città metropolitana di Roma capitale (rinviando all'articolo 23), è pur vero che nell'elenco dei capoluoghi di regione delle istituende città metropolitane riportato dall'articolo 23, non è inclusa Roma. Inoltre, la stessa procedura di istituzione della città metropolitana di Roma Capitale deroga rispetto a quella prevista per le altre. Roma è dunque speciale, un caso a sé nel panorama delle grandi città italiane, riconosciuta come tale sia dal legislatore costituzionale sia da quello ordinario. Entrambi, d'altro canto, riaffermano in tal modo un'evidenza storica. Roma, come abbiamo visto, prima ancora di diventare capitale dello Stato unitario, era caratterizzata per la grande estensione del suo territorio. L'edificazione progressiva della città dopo il 1870 è partita dal centro storico e si è irradiata lungo la sua vastissima campagna, che già allora la separava e la isolava nettamente dai comuni confinanti. Oggi il Comune di Roma è un'area vasta, la più vasta d'Europa, estesa

⁵ Allulli M., La riforma metropolitana e i suoi dilemmi.

quanto otto delle nove città metropolitane elencate dalla legge 42, perciò l'ultima cosa di cui ha bisogno è di altro territorio. Inoltre, potremmo dire che Roma, a differenza delle altre città italiane, in qualche modo ipostatizza non la tradizione comunale-municipalista ma, unica in Italia, quella statale-universalistica. Questa sua peculiarità, come nelle parole di Cavour citate in questo lavoro, è una delle ragioni che l'hanno resa perfetta come capitale dell'Italia unita. Un Paese come il nostro, geneticamente caratterizzato da un diffuso campanilismo, ha trovato nella Roma Capitale una rappresentanza *super partes* dell'integrazione politica del popolo italiano e un punto di riconoscimento dell'identità nazionale.

Roma non somiglia a nessun'altra città, dunque perché correre il rischio di snaturarla o di trasformarla in qualcos'altro? Se infatti l'istituzione della città metropolitana di Roma capitale dovesse comportare l'ampliamento dei confini capitolini fino ad includervi tutti o quasi i comuni della provincia, si configurerebbe la possibilità concreta di dividere la capitale in 139 comuni metropolitani (ossia gli attuali 120 Comuni della Provincia senza Roma più i diciannove Municipi romani), per formare un gigante territoriale con una superficie pari alla Provincia romana (535.200 ettari), che copre quasi un terzo del territorio del Lazio ed è più grande dell'intera regione Molise (443.800 ettari). Roma rischierebbe di essere smembrata, di perdere il suo *unicum*, per essere poi ricomposta in centinaia di enti senza una comune storia e un'identità definita.

Gli attuali Municipi, sebbene di dimensioni territoriali e demografiche equiparabili alle più grandi città italiane, avrebbero lo stesso peso politico di Marino o Colferro. Ciononostante permangono a livello locale posizioni politiche favorevoli all'allargamento dei confini romani per inglobare i Comuni della Provincia, da Subiaco a Pomezia, da Tivoli a Velletri, da Nerola a Frascati e creare la capitale metropolitana con un'assemblea rappresentativa e un governo unitario. Se così fosse potrebbe accadere, per assurdo, che il consigliere metropolitano eletto a Civitavecchia possa votare nella nuova Assemblea l'ordine del giorno per il miglior utilizzo di piazza di Spagna. O altrimenti che un altro consigliere si batta per il prolungamento della linea metropolitana fino ai Monti Simbruini. Per non parlare dei Comuni della Provincia che verrebbero risucchiati ed inglobati dalla megalopoli. *Ope legis* sono infatti il Comune e la Provincia di Roma gli unici due enti locali laziali detentori delle sorti della Città metropolitana di Roma Capitale, sia riguardo alla sua istituzione, sia alla definizione della sua dimensione territoriale, demografica ed istituzionale – organizzativa. Come potrebbero dunque detti Comuni mantenere ancora una loro bandiera, un loro centro, un loro duomo, un loro idioma (i dialetti tra un Paese e l'altro mutano anche a pochi chilometri di distanza), un loro autonomo potere decisionale e non correre il pericolo di essere cooptati, di confondersi ed annullarsi nel nuovo super ente? *Cui prodest*, dunque, minacciare queste importanti identità cittadine, storicamente diversificate, per creare un unico, indistinto continuum metropolitano? A Roma forse, che oltre a rischiare di perdere la propria peculiarità storica, il proprio carisma e fascino, vedrebbe moltiplicarsi il suo enorme territorio e con esso i centri di potere, con il pericolo concreto di com-

promettere ancor più la già complessa governabilità? All'Italia forse, attraversata ancora oggi da forti spinte centrifughe, che ha trovato in Roma il simbolo della propria unità nazionale, anche se precaria? O forse ai Comuni della Provincia, fieri della loro storia, della loro autonomia, della loro tradizione?

La geografia, la storia, la Costituzione e soprattutto il buonsenso ci dicono che la città metropolitana capitale coincidente con l'attuale territorio della Provincia di Roma o con buona parte di questo non gioverebbe a nessuno, soprattutto ai milioni di cittadini romani che rischierebbero di pagare a caro prezzo il presunto debito che Roma avrebbe nei confronti del resto del Lazio. Cittadini romani che avrebbero invece un sostanziale miglioramento della propria qualità di vita se eventuali ulteriori strumenti di governance di città metropolitana fossero concessi a Roma intesa nei suoi attuali, vasti confini. Senza che ciò possa pregiudicare la possibilità di ricorrere ad accordi e convenzioni per disciplinare i rapporti tra Roma e i Comuni limitrofi, fatta salva l'autonomia di tali enti.

Mi preme qui sottolineare, a scanso di equivoci, che la mia posizione non è aprioristicamente contraria alla città metropolitana in senso lato ed in particolare a quella di Roma capitale. Quel che sostengo è che è fondamentale che la politica apra una seria riflessione a riguardo e che prima di intervenire fissando nuovi fittizi confini siano seriamente prese in considerazione le peculiarità storiche, culturali e territoriali delle aree individuate dalla legge come metropolitane. Questo lavoro intende essere un piccolo, e spero utile, contributo in tal senso.

Gutta cavat lapidem

Vorrei chiudere con una breve riflessione su quanto è emerso dai tanti dati presentati fin ora. A mio avviso sono quattro le conclusioni evidenti che si possono trarre su Roma:

- è *percepita* nel mondo come una delle città più importanti, sia per il suo passato sia per il suo presente;
- è il comune più vasto d'Europa, cosa che, gli conferisce in diversi settori tutta una serie di primati nazionali ed internazionali, la cui efficiente gestione necessita di ingenti mezzi e risorse;
- ha delle peculiarità che la rendono al tempo stesso unica ed estremamente complessa da amministrare: ha uno Stato estero al suo interno (la Città del Vaticano); ospita quattro rappresentanze diplomatiche (oltre quella presso la Repubblica italiana, quella presso la Città del Vaticano, presso la FAO e presso il Sovrano Ordine di Malta); è il primo polo mondiale agroalimentare (le maggiori agenzie agroalimentari l'ONU, la FAO, l'IFAD e il WFP hanno la loro sede centrale a Roma); è il terzo polo mondiale dell'ONU (sono presenti sul territorio romano ben 29 organizzazioni internazionali); ha la più alta concentrazione mondiale di beni storico – architettonici.
- infine, la storia moderna di Roma testimonia una mancanza di capacità e di vo-

lontà di progettarne compiutamente il ruolo di capitale e programmarne lo sviluppo all'interno della Regione e della Nazione.

Roma in patria non ha di fatto avuto la considerazione, il riconoscimento e il rispetto che meriterebbe, sia per essere una città unica al mondo, sia in quanto Capitale della Repubblica. Roma gode della stessa disciplina normativa di Monte Porzio Catone, di Bisceglie, di Roncobilaccio, solo per citare alcuni degli oltre ottomila comuni italiani. Ed è su questo punto che vorrei ora soffermarmi. Ritengo che sia ormai urgente ed inderogabile fare un coraggioso passo in avanti, culturale prima ancora che politico, e riconoscere che Roma è un bene comune, italiano e mondiale, e come tale va tutelata e valorizzata dal nostro ordinamento. È una città geneticamente a vocazione internazionale, multietnica, una amalgama di tante generazioni di italiani che hanno scelto di diventare romani. Oggi meta preferita di molti cittadini stranieri che ogni giorno vengono, lavorano, vivono a Roma. È rappresentativa ed evocativa dell'Italia nel mondo. Il suo passato ed il suo presente non le conferiscono nessuna connotazione provinciale, localistica, per renderla paragonabile a qualsiasi altra città italiana. Negarle lo *status speciale* dovutole non lede dunque la considerazione internazionale della città, che rimane alta e immutata da secoli, ma è un torto perpetrato ai danni dei milioni di cittadini romani che ogni giorno subiscono le conseguenze del disinteresse e della noncuranza nazionale. In questo mio umilissimo *j'accuse* non posso e non voglio dimenticare le **responsabilità della classe politica**, alla quale io stesso appartengo. Tra i principali responsabili del colpevole *oblio di Roma* c'è sicuramente il legislatore italiano. Il nostro è di fatto un *Parlamento delle province* e non solo perché eletto con un sistema proporzionale, ma soprattutto per un imperante, mai superato, **provincialismo culturale** che ci ha impedito, in sessanta anni di storia repubblicana, di migliorare e rendere efficiente la nostra Capitale, come sarebbe stato naturale in qualsiasi altro paese al mondo. Non che siano mancate leggi speciali per Roma capitale, ma si è trattato di provvedimenti di natura prettamente finanziaria, per coprire le urgenze momentanee, che non hanno di certo risolto problemi strutturali di fondo. Del resto, come abbiamo visto, piuttosto esigua è la rappresentanza romana effettiva in Parlamento.

Inoltre, se chiedessimo ad un parlamentare di qualsiasi schieramento di illustrare le peculiarità della Capitale d'Italia, quasi sicuramente scopriremmo che ne ignora la maggior parte. Lo stesso nostro Presidente del Consiglio quando parla di città metropolitane dice di riferirsi solo a Milano e Roma. Quel che non dice come abbiamo visto, è che Roma è sette volte Milano. L'unico paragone possibile sarebbe eventualmente quello tra il Comune capitolino e l'intera Provincia milanese, di poco più grande e popolosa, sebbene composta da ben 134 comuni. Ecco perché sono costretto a ribadire con forza che il Comune di Roma è già un'area vasta entro i propri confini, che non ha alcun bisogno di nuovi territori ma di nuovi, maggiori strumenti di *governance*. Ho iniziato la mia carriera politica come consigliere comunale capitolino. Successivamente, diventato parlamentare, ho continuato a battermi per la mia città, perché le fosse riconosciuto uno status adeguato. Il 25 luglio 2007, da senatore, ho presentato in Senato il disegno di legge S.1656, dal titolo

Istituzione della città-regione di Roma Capitale. Sono fiero di essere diventato due anni fa Vicesindaco con delega alla riforma di Roma capitale. Da allora, sia in Parlamento, sia in Consiglio comunale, sia parlandone ripetutamente con i media e con i cittadini romani, ho lavorato perché la riforma ordinamentale di Roma capitale diventasse legge, supportando il lavoro del sindaco Alemanno. Egli ha fin dall'inizio creduto e puntato sulla possibilità di dare a Roma una legge ad hoc che riconoscesse le sue peculiarità e le conferisse nuove funzioni e relative risorse.

Nel marzo del 2008, a *Corviale*, insieme ai leader del PDL nazionale, Silvio Berlusconi e Gianfranco Fini, l'allora candidato sindaco Gianni Alemanno firmò il *Patto per Roma*, aprendo la campagna elettorale romana. Al primo punto del patto era previsto un nuovo ordinamento per Roma capitale. I cittadini romani gli hanno dato credito e lo hanno eletto sindaco.

Appena un anno dopo, l'*Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione* è diventato il titolo dell'articolo 24 della legge 5 maggio del 2009, la numero 42, che testualmente prevede al comma 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".

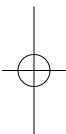
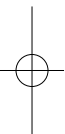
Il 18 giugno del 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato inoltre la delibera preliminare del primo decreto legislativo *Roma capitale*, attuativo dell'articolo 24. Il 19 luglio il Consiglio comunale di Roma ha dato all'unanimità parere favorevole a tale decreto, pur subordinandolo ad emendamenti. L'iter per l'approvazione definitiva è, al momento in cui scrivo, ancora lungo e complesso e prevede la collaborazione tra il Governo nazionale, la Regione, la Provincia ed il Comune, che dovranno essere "sentiti" sul decreto. Ritengo che in questo frangente sia fondamentale, più che mai, il sostegno alla riforma da parte dell'opinione pubblica. Al fine di informare correttamente la cittadinanza romana, il Comune ha predisposto una campagna di comunicazione su *Roma capitale* che sarà lanciata nel prossimo settembre 2010.

Per quanto mi riguarda continuerò a dare il mio contributo, non solo come amministratore e parlamentare, ma soprattutto non smettendo di raccontare la vera Roma, come ho cercato di fare con questo lavoro, fiducioso che alla fine *la goccia riuscirà a scavare la pietra*.

INDICE DELLE FONTI

- A. S. 1656, Istituzione della città-regione di Roma Capitale.
- A. S. 2544 *Governo Berlusconi-II - Modifiche alla parte II della Costituzione.*
- A.S. 1464 - *Delega al Governo per l'attuazione dell' articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l' adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001.*
- ACI.
- Adornino G. B., *Dopo la muraglia: la Cina nella politica internazionale del XXI secolo.*
- Aeroporti di Roma.
- Allulli M., *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi.*
- Amerise M., *Il battesimo di Costantino il Grand.*
- Anagrafe di Roma.
- Arnheim R., *Die Macht der Mitte.*
- Atac S.p.A. - *Rapporto sulla mobilità 2007.*
- Bartolini F., *Rivali d'Italia. Roma e Milano dal Settecento a oggi.*
- Baudrillard J., *America.*
- Borsi F. *Bernini Architetto.*
- Camera di Commercio di Roma - *Censis, Impresa, territorio e direttrici si sviluppo nel sistema Lazio.*
- Camera di Commercio di Roma, *Dossier statistico 2010.*
- Camera di Commercio di Roma, *Italia e creatività, SWG.*
- Caravita, B. *Roma capitale - Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie del Lazio.*
- Cassetti R. - Spagnesi G., *Il centro storico di Roma.*
- Cavour, discorso in Parlamento del 25 marzo 1861.
- CBS/O+S.
- Censimento generale dell'Agricoltura del 2000.
- Cerved, Sole24ore del 2 febbraio del 2009, "Aziende, Roma sorpassa Milano.
- Cicerone, *Actio in Verrem.*
- Commissions for integrated transport.
- Costituzione della Repubblica.
- County Quickfacts from the US Census Bureau.
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
- Dipartimento Cultura del Comune di Roma.
- Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Indagine UCSEI 2004.
- D.P.R. 16 dicembre 2003.
- EBTL.
- ESA - Eurospace IT.
- Eschilo, *Sette contro Tebe.*
- Euripide, *Medea.*
- Galasso G., *La Capitale inevitabile.*
- Giordano Bruno, *Il candelaiò, nella scena sesta dell'atto terzo.*
- Giustiniano, *Institutiones.*
- Greater London Act del 1999.
- Hopkins K., *Conquistatori e schiavi, Sociologia dell'Impero romano.*
- Il Tempo, *La rivolta dei leghisti de noartri - Secessione del lazio dalla Capitale*
- Istat.
- Istituto Tagliacarne - *Atlante della Competitività delle Province e delle Regioni 2008.*
- Kalavati M.C., *On Namah Shivay.*
- Kennedy J.F., discorso a Berlino del 26 giugno 1963.

- La Repubblica, La Grande Mela si è ristretta - "New York più piccola del 5%", 22 maggio 2008.
- Legge 17 febbraio 1968, n. 108.
- Legge 26 febbraio 2010.
- Legge 5 maggio 2009, n. 42.
- Legge n. 82 - 1169 del 31 dicembre 1982.
- Lethaby W.R., Architettura misticismo e mito.
- Livio, Ab Urbe Condita.
- Mezzi di trasporto e traffico, Giuseppina Pisani Sartorio.
- Ministero degli Affari Esteri.
- Ministero dell'Interno.
- Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.
- Montanelli I., Storia di Roma.
- Orazio, Carmen Saeculare.
- Pausania, II, 13, 7.
- Pindaro, Odi Pitiche.
- Quaderni di economia regionale. N. 11, 2009.
- Quilici L., Le strade. Viabilità tra Roma e Lazio.
- Rapporto Cittalia 2009.
- Rapporto CREL 2008.
- Rapporto UPI 2009.
- Servizio Studi del Senato, Roma capitale, Aspetti di diritto costituzionale e comparato.
- Sofocle, Edipo re.
- Sordi M., Agath Elpis (Sfameni Gasparro, a cura di).
- Svetonio, De vita Caesarum.
- Tacito Publio Cornelio, Annales.
- Testo Unico del 30 marzo 1957, n. 361, sull'elezione della Camera dei Deputati.
- The ultimate New York City Trivial.
- Torres M., Amor America. Un viaggio sentimentale in America Latina.
- Tortorella W., Città d'Italia. Le aree urbane tra crescita, innovazione ed emergenze.
- Ufficio del Dipartimento del Turismo del Comune di Roma
- Ufficio di statistica del Comune di Roma.
- Unioncamere.
- Vidotto V., Roma capitale.
- Wolf B., Jerusalem und Rom, Mitte, Nabel, Zentrum, Haupt.
- www.camera.it
- www.dcinforcenter.com
- www.guidacomuni.it
- www.atac.roma.it
- www.bcn.es
- www.bern.ch
- www.bruxelles.it
- www.buenosaires.gov.ar
- www.cittasostenibili.it
- www.dublino.it
- www.esteri.it
- www.europe-re.com
- www.gtp.gr
- www.istruzione.it
- www.kk.dk
- www.miur.it
- www.munimadrid.es
- www.paris.fr
- www.statistics.gov.uk
- www.statistik-portal.de
- www.unesco.it
- www.urbanistica.unipr.it
- www.viacariatusurbis.org
- www.wien.gv.at
- www.wikipedia.com
- Zagrebelky G., Il significato della questione costituzionale della "capitale" in La capitale reticolare.



Finito di stampare nel mese di luglio 2010

GANGEMI EDITORE SPA - ROMA

www.gangemieditore.it

