



**B. CARAVITA E ALTRI, *A centocinquant'anni da Roma capitale. Costruire il futuro della Città eterna*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020, pp. 174\*.**

**N**on si incorre certamente in un'iperbole se si afferma che Roma abbia dato forma al concetto di città oggi conosciuto e conseguentemente alla sua scienza, l'urbanistica. Lo stesso termine «Urbe» è universalmente riconducibile solo alla città di Roma, mentre quello di «città» trae direttamente dal latino *civitate(m)*, il quale significava propriamente, e anzitutto, il complesso dei cittadini. Città e cittadinanza si costruiscono quindi vicendevolmente, in un reciproco processo evolutivo, che fa dell'urbanesimo un fenomeno sociale complesso nel lungo fluire della Storia.

Roma oggi offre agli occhi del mondo un potente contrasto: la sua fisionomia antica sembra imperturbata, nonostante i secoli di saccheggi, macerie e brecce, mentre quella contemporanea restituisce un ambiente urbano prevalentemente avulso, fondato su una mera logica costruttiva e di gentrificazione, quasi del tutto scevra di memoria storica e lume urbanistico. La città appare, nel presente, al contempo *caput* e *provincia mundi*.

La disarticolazione tra centro e periferie recide le maglie del tessuto urbano e la presenza di sedi istituzionali, anche di rango internazionale, nonché di importanti edifici e monumenti di rilevantissimo interesse culturale non racchiude né coglie l'interezza degli spazi pubblici romani, i quali infatti possono ritrovarsi inaspettatamente in realtà sociali caratterizzate da prassi di informalità, autogestione e cittadinanza attiva.

Non è un caso, pertanto, che per un simile ambiente urbano esteso, unico e diversificato l'Osservatorio Parlamentare per Roma abbia di recente incoraggiato un importante momento di studio collettivo da parte dei tre atenei pubblici romani, ossia lo *Studium Urbis*, Tor Vergata e Roma Tre, al fine di richiamare l'attenzione accademica, istituzionale e della cittadinanza sulla necessità di dare principio ad una "fase costituente per Roma", come affermato dall'on. Riccardo Magi nella prefazione dell'opera (cit. p. 6). Tale lavoro è ben rappresentato nel presente volume edito per i tipi di Rubbettino, il quale consta di un efficace respiro interdisciplinare - coniugando l'analisi propriamente giuridica a quella urbanistica, storica, economica e geografica - e restituisce con chiarezza le principali criticità organizzative, amministrative e territoriali della città.

L'opera collettanea, curata dal professor Beniamino Caravita, vede i contributi di importanti studiosi appartenenti ai tre atenei romani, insieme a quelli dell'Università della Tuscia e

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

dell'Università telematica di Nettuno: per l'analisi propriamente giuridica, i professori Paola Piciacchia, Federica Fabrizzi, Alessandro Sterpa, Marco Ruotolo, Fabio Giglioni, Maria Vittoria Ferroni, Gianpaolo Fontana; per la retrospettiva storica, il professor Augusto D'Angelo; per i rilievi economici e statistici, i professori Emma Galli e Pierpaolo D'Urso; per lo studio geografico e territoriale della città, la professoressa Maria Prezioso. Ciascuno dei tagli prospettici offerti dal volume contribuisce a formare una proposta complessiva di riforma politico-giuridica per il futuro di Roma; a rivestire di correttezza la scelta metodologica interdisciplinare sta proprio la fisionomia dell'Urbe, costituente un *unicum*.

L'insieme delle riflessioni tracciate nel volume fornisce, complessivamente, le chiavi di interpretazione per dare un nuovo assetto alla città e uno strumentario analitico per rifondare l'architettura istituzionale cittadina; l'opera offre, quindi, all'attenzione del legislatore le coordinate fondamentali per la traduzione normativa di tale importante progetto politico, istituzionale e organizzativo per Roma.

Il primo capitolo, ad opera del prof. Caravita e dal titolo “*Un futuro per Roma Capitale: modelli, idee e dimensioni a confronto*”, mette in luce gli aspetti critici relativi alla specialità della città: Roma, ai sensi dell'ordinamento vigente, riveste infatti le funzioni di comune (art. 24, c. 2, l. n. 42 del 2009), Città metropolitana (art. 114 Cost., come attuato dalla l. n. 56 del 2014), capoluogo della Regione Lazio e Capitale d'Italia; come afferma l'A., tale configurazione ha reso la città, in termini di razionalità organizzativa, un “ircocervo, uno di quegli animali mitologici il cui corpo è composto da parti di animali diversi incoerenti tra di loro” (cit. p. 13). Dalla fisionomia complessiva della città, in ogni caso, si rileva che può evincersi l'attualità e la prospettiva di un doppio modello: “Roma Capitale istituzionale, italiana e europea, e Roma Capitale dello sviluppo, in competizione con i grandi agglomerati urbani nazionali, europei e mondiali”, laddove il primo “trova la sua base territoriale nel Comune di Roma”, mentre il secondo “trova la sua base territoriale naturale nella dimensione ex provinciale” (cit. pp. 13-14).

All'importante intento di architettura istituzionale e organizzativa per la riforma ordinamentale di Roma, l'A. avverte che dovrà accompagnarsi necessariamente “un'adeguata cessione di competenze” (cit. p. 15); e ciò sia che si intenda realizzare il disegno con legge ordinaria, nel solco di quanto disposto dall'art. 114 Cost., sia con la scelta più impervia di un intervento con legge costituzionale. La razionalizzazione - e quindi la redistribuzione - delle competenze costituisce, del resto, uno dei nodi politici più importanti per la riforma di Roma e dovrebbe estendersi, segnala l'A., soprattutto al tema dei servizi pubblici; poiché questi, si afferma, “vanno a vantaggio non solo dei cittadini romani, ma di tutta la collettività nazionale (di certo metropolitana e regionale), e per questa ragione devono essere finanziati in parte dallo Stato (Città metropolitana e Regione), anche la gestione non può essere esclusivamente locale”. Sulla scorta di tale considerazione, l'A. suggerisce significativamente l'istituzione di “un'agenzia unica per i servizi pubblici di Roma Capitale” (cit. pp. 16-17): il modello dell'agenzia amministrativa, invero, per la sua connotazione tipicamente tecnico-operativa e la tendenziale autonomia rispetto agli organi *strictu sensu* politici, ben potrebbe rappresentare una sintesi utile a una migliore organizzazione e allocazione delle competenze.

Posti i binari per il ragionamento sul futuro ordinamentale della città, il secondo capitolo, ad opera del prof. D'Angelo e dal titolo *“Qualche idea dal passato di Roma Capitale”*, offre un primo monito importante: è necessario ripercorrere la storia delle trasformazioni della città, dapprima avvenute a seguito del 1870 con il progetto urbanistico di “oscuramento della Roma papale” (cit. p. 21), cui fecero seguito, durante il regime fascista, la “costruzione nell’immaginario pubblico di una ‘capitale imperiale’” (cit. p. 22), e, nel dopoguerra, la moltiplicazione delle periferie e delle marginalità urbane; l’analisi dei mutamenti della città permette, infatti, di comprendere che proprio “a partire dalla fine degli anni Sessanta [...] la città ha visto crescere il numero dei suoi abitanti nelle sterminate periferie, ponendo il problema di una sua identità che sfuma” (cit. p. 25) e quindi l’inizio della sua “sostanziale «provincializzazione»” (cit. p. 27). Il moto progettuale per il futuro di Roma non deve perciò prescindere dalla memoria storica dei cambiamenti della fisionomia cittadina, e anzi proprio da essa deve trarre la giusta contezza degli errori e delle migliori iniziative conosciuti.

L’anomalia romana è resa, con particolare evidenza, dall’analisi comparata delle evoluzioni organizzative più recenti esperite dalle principali capitali europee; tale studio è compiuto dalla prof.ssa Piciacchia nel terzo capitolo del volume, dal titolo *“Ragionando sui modelli di capitali europee”*. La città di Londra, che per estensione territoriale è la più comparabile con Roma, è organizzata - a seguito della riforma intervenuta con il *Greater London Authority Act* del 1999 - attorno ad un “ente a vocazione generale su tutta l’area dei distretti (*boroughs*) e della *City* caratterizzato da un’assoluta specificità”, avente cioè “una competenza generale finalizzata alla promozione dello sviluppo economico, sociale e ambientale nel perimetro di Londra” (cit. p. 32). Berlino, a sua volta, come noto, costituisce l’esempio europeo più importante di città-stato, avente una propria carta costituzionale cittadina; l’art. 1, c. 1, della Costituzione di Berlino sancisce che la città “è allo stesso tempo un *Land* federale e una città (*«Berlin ist ein deutsches Land und zugleich eine Stadt»*) attribuendo sostanzialmente a essa funzioni al tempo stesso statali e comunali” (cit. p. 37). Anche Parigi si è recentemente dotata di una configurazione speciale “con la fusione delle competenze del Comune e del Dipartimento, avvenuta nel 2017” (cit. p. 50); in senso simile Madrid, “dove alla capitale è riconosciuto sì uno statuto particolare, ma la vocazione strategica finisce per realizzarsi soprattutto a livello di Comunità autonoma” (cit. p. 50). In ogni caso, l’emersione della tendenza generale, data della lettura comparata, di un “doppio livello di governance” per le principali capitali europee, va interpretata in relazione alla “necessità di distinguere, con sufficiente chiarezza, le varie dimensioni della governance integrata, sia essa territoriale e/o funzionale, al fine di definire un modello efficiente che eviti di ‘perdersi’ entro i diversi livelli di governo” (cit. pp. 50-51): una cautela, quella tesa ad evitare la loro moltiplicazione, che è invece mancata finora nella costruzione dell’ordinamento della Capitale.

Coerentemente con tale impostazione, il successivo quarto capitolo, ad opera della prof.ssa Fabrizzi e dal titolo *“Roma e la riorganizzazione territoriale”*, rammenta criticamente che l’elaborazione del progetto di un nuovo modello istituzionale per Roma non può essere studiata distintamente da un percorso di riforma che coinvolga l’intero assetto nazionale: osservando Roma nel suo contesto, afferma l’A., risulta infatti evidente che “vi è una Capitale con una

connotazione senza dubbio sovraregionale, la quale ha esercitato un'indubbia forza centripeta nel territorio circostante”, mentre “dall'altra parte c'è una Regione o, più correttamente, ci sono delle Province che mostrano [...] una certa vivacità e autonomia, rispondenti a dinamiche centrifughe” (cit. pp. 54-55). La rassegna e l'analisi degli interventi normativi susseguitisi dal dopoguerra ad oggi, rileva l'A., riconsegnano la verità storica per cui “alla fine degli anni Trenta [...] la geografia amministrativa del Lazio era praticamente quella attuale” (cit. p. 61). Tale immobilità, perdurante nell'ordinamento della Repubblica sino ai nostri giorni, ha lasciato immutate le principali criticità del territorio nazionale e di quello romano in particolare; di qui l'avvertimento che “la riforma di Roma e la riorganizzazione amministrativa territoriale debbono andare insieme” (cit. p. 63). È, d'altronde, pacifico che la città avente la qualità di capitale sia tale proprio per la sua attitudine unica di esprimere l'intera identità repubblicana, per cui il progetto di Roma coinvolge necessariamente non solo il più ristretto ambito territoriale ma quello nazionale nel suo complesso.

Le principali vocazioni della città, ossia la “capitalità” e la “metropolitanità” (cit. p. 65) sono ben messe in luce nel quinto capitolo, a cura del prof. Sterpa e dal titolo “*Il rapporto tra Roma Capitale e Roma Città metropolitana: la dimensione territoriale di governo*”. L'analisi mostra la necessità che il dibattito per l'evoluzione istituzionale della Capitale muova dallo “schema della ‘doppia Roma territoriale’” (cit. p. 67) verso quello di una “doppia Roma funzionale” (cit. p. 68); appare dunque preferibile un percorso di funzionalizzazione dell'ordinamento della città, in quanto “un modello non territoriale potrebbe [...] essere adeguato a governare le interconnessioni territoriali dei comuni, sfuggendo alle logiche della rappresentatività territoriale” (cit. p. 74). Roma, del resto, sin dalle sue origini, ha sempre teso ad un respiro ben più ampio dei propri confini urbani, estendendo la propria influenza al resto del territorio: tale consapevolezza dovrebbe essere sempre presente nell'elaborazione di un suo nuovo ordinamento in chiave funzionale.

Il volume dà conto, nel sesto capitolo del prof. Ruotolo e dal titolo “*Roma Capitale come ente metropolitano speciale*”, delle iniziative parlamentari in tema di riforma dell'ordinamento di Roma Capitale e si sofferma, in particolare, sulla proposta di legge a firma dell'on. Causi (C. 4750 del 22 novembre 2017). Tale iniziativa, afferma l'A., nel presupposto che tra le maggiori criticità romane vi sono l'estensione territoriale e la densità abitativa dei municipi - assimilabili, questi, a una qualsiasi media città italiana ma manchevoli dei necessari poteri gestionali e finanziari per assicurare alla popolazione residente servizi pubblici efficienti-, “costituisce un'interessante mediazione, trasformando l'attuale ente Roma Capitale in Città metropolitana, con la denominazione ‘Roma’, e gli attuali municipi in comuni municipali” (cit. p. 78).

Le altre iniziative parlamentari di riforma istituzionale sono analizzate nel successivo settimo capitolo, a cura del dott. Severa e dal titolo “*Proposte di legge ordinaria e di legge costituzionale sull'ordinamento di Roma - XVII e XVIII legislatura*”. Tra le principali proposte di legge di revisione costituzionale, l'A. fa riferimento alla C. 110, di iniziativa dell'on. Morassut, la quale prevede l'inclusione, in un rinnovato compendio di regioni, anche “la Regione di Roma Capitale, corrispondente al territorio dell'attuale Città metropolitana” (cit. p. 90).

Nel loro complesso, le proposte sinora intervenute per la riforma dell'ordinamento di Roma Capitale, siano esse tese ad una legge ordinaria ovvero alla revisione costituzionale, mirano principalmente a risolvere l'inadeguatezza del livello comunale di governo, inidoneo ad esprimere la pluralità di funzioni e servizi tipici di una capitale.

Prima della costruzione di un modello istituzionale specifico per Roma, che sia orientato o meno all'idea della città-regione, vera priorità è, quindi, come affermato dal prof. Giglioni già nel titolo del capitolo ottavo, "*Organizzare il governo di prossimità*" (cit. p. 91). Il rischio, infatti, se non si realizza la fondazione della nuova architettura istituzionale intorno ad un nucleo di governo comunale e subcomunale efficiente, è di compromettere l'intera opera di riforma e rilancio della Capitale.

La definizione del governo locale deve quindi avvenire alla stregua del monito gianniniano, sempre valido, secondo cui «in principio sono le funzioni»: "secondo i migliori insegnamenti della scienza amministrativa", afferma infatti l'A., "nell'articolare i centri di governo di prossimità la priorità di definizione deve essere assegnata alle funzioni cui segue poi l'organizzazione" (cit. p. 93); da tale impostazione deriva che "i nuovi centri amministrativi dovrebbero essere correlati a organi di rappresentanza democratica ma anche sapendo rilanciare forme innovative di democrazia locale con uffici decentrati di quartiere, anche a composizione mista tra funzionari e realtà sociali di territorio, costituendo una sorta di Agenzie sociali di quartiere", ovvero, in alternativa, "si potrebbero introdurre sedi istituzionali a gestione collettiva, come sono ad esempio le Case di quartiere a Torino" (cit. p. 94). Che lo scenario organizzativo complessivo sia teso alla costruzione di una Città metropolitana coincidente con i confini comunali di Roma ovvero sia, inversamente, volto alla definizione di Roma Capitale entro i confini più ampi della Città metropolitana, resta ferma la priorità del "rafforzamento degli assetti del governo di prossimità" (cit. p. 97), la cui realizzazione coinvolge necessariamente il livello nazionale con l'elaborazione di un Piano strategico. Il potenziamento dei livelli di governo subcomunale contribuirebbe, inoltre, a dare una maggiore dimensione di effettività al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u.c., Cost., proprio grazie alla valorizzazione dei richiamati modelli di democrazia locale.

Come emerge chiaramente dal capitolo successivo, ad opera della prof.ssa Ferroni e dal titolo "*Roma e i servizi pubblici*", l'analisi dei dati raccolti dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale nella XII *Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici di Roma del 2019* mostra che la città non è in grado di erogare in modo soddisfacente, tra i diciotto servizi pubblici considerati, soprattutto "il servizio di igiene urbana e il trasporto pubblico locale" (cit. p. 103); significativamente, entrambe le società erogatrici dei servizi pubblici richiamati sono *in house*, mentre tra le principali positività si riscontra il servizio idrico, che vede invece "l'affidamento trentennale dal primo gennaio 2003 ad Acea Ato 2 SpA, gestore di ambito territoriale competente, soggetta ai controlli e alle direttive dell'Arera, Autorità di regolazione per energia reti e ambiente" (cit. p. 107). L'organizzazione dei servizi pubblici locali più carenti attraverso modalità maggiormente concorrenziali e con l'azione di società partecipate potrebbe quindi contribuire ad un'erogazione complessivamente più efficiente degli stessi.

Un importante fattore di crescita e sviluppo sostenibile della città, rileva l'A., può individuarsi, inoltre, nella cura dei suoi (ancora) estesi spazi verdi: nelle attività di gestione di tali aree si registra “una crescente partecipazione dei cittadini” ed è quindi auspicabile il loro maggiore coinvolgimento, sia mediante “i servizi di prossimità che gli strumenti (patti di collaborazione, accordi)” (cit. p. 110). In tal senso, le attività di cura del verde urbano ben si prestano a costituire una prassi virtuosa di attuazione sia del principio di sussidiarietà orizzontale, sia della tutela dell'ambiente. Le grandi città, metropoli e megalopoli globali sono del resto chiamate, *a fortiori* nel perdurare dello scenario critico della pandemia da Covid-19, ad una improcrastinabile valorizzazione del loro ruolo nelle azioni di contrasto alla recessione ecologica e alla perdita di biodiversità, cui la recente crisi pandemica è tragicamente connessa.

Alcune criticità della Capitale, già croniche, si sono peraltro acuite nel recente segmento temporale occupato dalla crisi sanitaria: come si rileva nel decimo capitolo, a cura del prof. Fontana e dal titolo “*Roma Capitale e la gestione dell'emergenza alimentare durante la pandemia da Covid-19*”, tanto è confermato, soprattutto in tema di politiche sociali, dall'emergenza alimentare che ha interessato la città nell'ultimo anno. Il dato fa luce, anche qui, sulla mancata o incerta applicazione proprio del principio di sussidiarietà, poiché, afferma l'A., “quello del sostegno alimentare [...] rappresenta un ambito nel quale i due distinti profili della sussidiarietà (verticale e orizzontale) paiono fatalmente destinati a intrecciarsi e a operare congiuntamente” (cit. p. 117). Laddove, infatti, la risposta dell'ente comunale risulti incerta e approssimativa nell'organizzazione dei servizi di assistenza sociale sul territorio, e quindi sia manchevole una traccia applicativa anche del principio solidaristico, “sono [...] gli enti del Terzo settore, come riconosciuto anche di recente dalla Corte costituzionale con la sent. n. 131 del 2020, a rappresentare «sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà»” (cit. p. 117). A tale elemento di positività deve essere però necessariamente coniugato, avverte l'A., “il rafforzamento dei servizi di indagine sociale e anche di rilevazione statistica comunale” (cit. p. 118), affinché si realizzi al contempo sia una corretta conoscenza del territorio in termini di maggiore urgenza sociale, sia la giusta responsabilizzazione dell'ente comunale, preposto alla garanzia di tali servizi pubblici essenziali. È, d'altronde, proprio la qualità del presidio solidale che la città appresta alle tante emergenze sociali a costituire la misura della sua democraticità.

Lo studio della spesa storica relativa ai servizi pubblici cittadini, compiuto dai professori Galli e D'Urso nel capitolo successivo, dal titolo “*Roma Capitale e Roma Città metropolitana nel quadro del federalismo fiscale*”, restituisce l'evidenza dei dati elaborati dalla SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.) sulla qualità, assai critica, dei principali servizi. L'analisi degli Autori sottolinea ancora l'importanza del monitoraggio e della raccolta dei dati relativi alla qualità dei servizi pubblici, poiché “un'efficiente gestione dell'informazione consente infatti di produrre un accrescimento della conoscenza sulla base della quale la governance può avviare processi decisionali consapevoli” (cit. p. 129). La rilevanza dell'analisi dei dati relativi ai servizi conferma e rafforza, inoltre, la correttezza dell'indicazione già rivolta, nel corso del volume, al modello agenziale.

L'orizzonte progettuale di Roma, nei suoi centocinquant'anni come Capitale dell'Italia unita, dev'essere quello della compiuta elaborazione di un Piano strategico per la città del 2030, come evidenziato nel capitolo conclusivo, a cura della prof.ssa Prezioso e dal titolo “*Verso un Piano strategico per Roma Capitale Città metropolitana 2030*”. Tale progetto deve tenere conto dei più recenti approdi intervenuti in materia di urbanistica nel panorama europeo e internazionale, in quanto, afferma l'A., al momento “sia Roma Comune, sia Roma Città Metropolitana sembrano non accorgersi del cambiamento in atto in materia di pianificazione e urbanistica dal 2011”, integrante la “c.d. nuova *Territorial Agenda 2030-2050*” (cit. p. 131).

Il nuovo metodo urbanistico, rispetto al quale Roma risulta periferica se non estranea, ha fatto proprio “il concetto di pianificazione territoriale coesiva” (cit. p. 133) e ha così “innovato il modello formale di piano (regolatore) trasformandolo in ‘agenda’ urbana (scala comunale) e territoriale (scala metropolitana), orientandone senso e contenuti” (cit. p. 134). In tal senso, come in riferimento ad ogni strumento di organizzazione amministrativa vige un principio di non neutralità del modello rispetto alla funzione, l'A. sostiene, relativamente all'ambito territoriale, che “la ricerca di un'area/regione che, seppure amministrativamente delimitata, assicuri sistematicità e funzionalità anche in futuro non è dunque neutra per la realizzazione di una Cm Capitale” (cit. p. 166). Tale ultima considerazione dà ulteriore riprova della necessità di assegnare priorità alle funzioni per la corretta organizzazione della governance: priorità, quindi, da assurgere a principio-guida della strategia di riforma per Roma.

In conclusione, il volume assume l'iniziativa coraggiosa - stanti i numerosi e infruttuosi tentativi compiuti sinora - di immaginare una nuova forma per Roma, con la riapertura di “un dibattito organico sul futuro di questa meravigliosa città”, come affermato dal prof. Caravita nel capitolo introduttivo (cit. p. 17).

A porre le basi per inverare, nel futuro prossimo, tale alto obiettivo deve quindi concorrere l'impegno della cittadinanza tutta, dai corpi sociali ed economici alle istituzioni politiche, accademiche e amministrative, per far sì che la geometria organizzativa e identitaria di Roma sia degna della sua Storia, centocinquantenaria come Capitale d'Italia e millenaria come città per definizione.

Arianna Gravina Tonna