

FLAVIA CRISTALDI-EMANUELE PARATORE

ROMA: DA AREA METROPOLITANA A XXI REGIONE ITALIANA? CAPITALI A CONFRONTO (*)

La revisione amministrativa: un'occasione mancata. – In ogni paese l'evoluzione delle diverse forme di ordinamento amministrativo è strettamente collegata alla storia e alla tradizione. I paesi a memoria napoleonica (Spagna, Francia e Italia) hanno mappe amministrative molto stabili a causa della coincidenza fra i territori degli enti di livello intermedio (*provincias* spagnole, *départements* francesi e province italiane) e gli ambiti di competenza degli uffici periferici delle amministrazioni centrali. In altri (ad esempio in Gran Bretagna e in Germania), al contrario, proprio a causa della non coincidenza fra tali organismi e l'amministrazione periferica, si verificano con maggiore facilità e frequenza modificazioni territoriali in grado di rispondere alle trasformazioni socio-economiche intervenute.

Così, a differenza di quanto accade in altri Stati, dove si istituiscono nuove forme di governo (sia intermedio sia locale), dove si abrogano organismi ormai vetusti, dove si sperimentano forme di collaborazione fra istituzioni (Merloni e Bours, 1994), nel nostro sistema si assiste a una sostanziale staticità dello spazio amministrato.

In Italia gli intensi fenomeni di mobilità demografica che hanno originato ingenti migrazioni dalle regioni del Mezzogiorno verso il triangolo industriale negli anni immediatamente successivi al secondo dopoguerra, il forte spopolamento che ha caratterizzato gli spazi montani e interni della Penisola, le consistenti concentrazioni demografiche e insediative, puntuali e lineari, che hanno fatto esplodere le più grandi città italiane trasformando in estese aree urbane territori rurali, non hanno trovato rispondenza nell'ammodernamento dei confini amministrativi e degli organismi di governo e di rappresentanza. Nonostante che in alcuni comuni montani la popolazione si sia ridotta a poche centinaia di anime e che nelle maggiori città della rete italiana, ormai

(*) Il primo e l'ultimo paragrafo sono da attribuire a Emanuele Paratore, gli altri a Flavia Cristaldi.

inserite a diversa natura nello spazio unificato europeo, sia stata registrata una crescita di popolazione di migliaia e migliaia di unità, si continua a utilizzare una vecchia forma di amministrazione (con l'eccezione dell'istituzione di alcune nuove province).

Seguendo la stessa direzione, anche la pianificazione e la gestione di tali fenomeni dovrebbe essere investita da trasformazioni adatte alle nuove esigenze. Invece, discendendo dalla vetta della piramide amministrativa italiana, dalle regioni alle province e ai comuni, nonostante le profonde modificazioni economiche e sociali che sono intervenute nello strutturare il territorio, si assiste ancora a un perdurante immobilismo della forma amministrativa (la maggior parte dei comuni ha gli stessi limiti che aveva al momento dell'unità d'Italia mentre le regioni ereditano, in parte, i più antichi confini delle regioni augustee).

La complessità del ridisegno delle forme amministrative dello Stato, alla quale già da tempo sono state dedicate numerose ricerche (Sestini, 1949; Compagna, 1964; Ferro, 1971; Di Blasi, 1979; AA.VV., 1993; Gambi e Merloni, 1995), non vuole trovare in queste note un globale approccio critico e risolutivo ma, al contrario, spinge a approfondire un caso emblematico: il governo di Roma fra gestione dello Stato nazionale ed esigenze di governo locale. In altra sede si è già avuto modo di riflettere sulle prospettive di modificazione dell'ordinamento amministrativo della città (Cristaldi, 1994), ma in queste righe, alla luce di quanto intervenuto negli ultimi anni, vista la mancata attuazione della legge 142/90 (con la quale si istituivano le aree metropolitane) e il dibattito politico e istituzionale verso il federalismo e lo Stato federale, ci si vuole soffermare a riflettere sulla eventuale istituzione di una nuova forma di gestione specifica per l'area di Roma capitale.

Tale esigenza nasce, in particolare, dal confronto con altre città, nelle quali ormai da tempo sono stati istituiti tipi di governo particolari per la gestione della capitale (Washington, Brasilia, Copenaghen, Kuala Lumpur ecc.) all'interno di una diversificata forma amministrativa dell'intero Stato. Ciò che accomuna le diverse soluzioni adottate è la peculiarità e unicità che caratterizza la capitale dello Stato (proprio per la sua stessa natura) e, di conseguenza, la scelta di una forma di ordinamento che renda agevole la gestione di questa diversità.

Decentramento, regionalismo e federalismo. – In base alla Costituzione italiana, eventuali riforme sostanziali del tessuto amministrativo italiano implicherebbero una revisione delle norme costitutive dello Stato. Al momento attuale la Costituzione italiana, all'art. 114, prevede esclusivamente l'esistenza dei comuni, delle province e delle regioni, a cui è demandato parte del governo dello Stato.

In Italia, inoltre, vige il *cube principle*, il principio per cui una forma amministrativa di livello superiore deve contenere al suo interno per intero gli altri organismi già esistenti (la regione contiene le province e queste i comuni), quindi i confini amministrativi coincidono e si sovrappongono a vari li-

velli. La nascita di nuove forme amministrative, quali uno Stato federale – un ordinamento fondato su macroregioni dotate di maggiore autogoverno e indipendenza – oppure un distretto per Roma capitale, non viene contemplata dall'attuale Costituzione.

A partire dalla consapevolezza di una revisione del sistema d'ordinamento nazionale, sentite le esigenze di un maggior decentramento delle funzioni di governo e viste le spinte autonomistiche manifestate da alcuni soggetti politici, il parlamento italiano, qualche tempo fa, ha creato una commissione di studio, formata dai rappresentanti delle due Camere, per la soluzione di questo problema sempre più emergente (AA.VV, 1998), ma i lavori sono stati interrotti.

Dal momento che in questi ultimi anni l'opinione pubblica ha sollecitato in maniera crescente una maggiore autonomia delle diverse forme di governo, in conseguenza della relativa disinvoltura con la quale si discutono temi di regionalismo, federalismo, Stato federale, distretto federale, senza una profonda conoscenza dei termini impiegati, insigni giuristi richiamano l'attenzione sulla necessità di un uso più attento di tali concetti in quanto ciascuno di essi designa profonde differenze. In proposito conviene ricordare le due principali correnti dottrinali che percorrono il sentiero del federalismo.

Un primo filone di pensiero pone al centro del discorso l'osservazione con la quale per federalismo si intende non tanto un modello di organizzazione costituzionale, quanto, soprattutto, un *processo* dinamico costituito dalla tendenza a organizzare ordinamenti politico-giuridici dividendo i poteri di comando fra un apparato di governo centrale e diversi organi di governo periferico, organismi che rimangono, in ogni caso, a un livello superiore delle amministrazioni locali (Luciani, 1997). Il federalismo, quindi, in quanto processo, può essere riferito a molteplici forme statali, fra le quali anche quelle unitarie. In tale direzione, proprio perché è facile rinvenire un percorso evolutivo all'interno della storia amministrativa di un paese, in alcuni scritti si ritiene possibile individuare nel principio del decentramento politico, del regionalismo «maturo», un caso di probabile introduzione alla forma federale dello Stato (Labriola, 1997; Luciani, 1997).

All'interno della seconda scuola di pensiero, dal momento che il concetto di Stato federale non presuppone un processo dinamico, sembrerebbe, a prima vista, molto più agevole individuarne una definizione univoca e peculiare atta a differenziare tale organismo dallo Stato unitario, ma, proprio alla luce di quanto si verifica nel panorama costituzionale internazionale, anche in questo caso si evincono difficoltà considerevoli. Le presunte caratteristiche essenziali dello Stato federale – fra cui la doppia sovranità, la capacità degli Stati membri di darsi una propria Costituzione e di partecipare alla revisione della Costituzione federale ecc. – non sono mai globalmente presenti nelle realtà internazionali, ma sono, di volta in volta, diversamente aggregate. In conseguenza di ciò si perviene all'individuazione di «modelli» (confederazione di Stati, Stato federale, Stato regionale) e di «tipologie» entro le quali far confluire le esperienze concrete.

Lo Stato federale, in realtà, presenta una varietà talmente ampia di applicazioni da rendere estremamente ardua la individuazione di elementi ricorrenti al punto che, in alcune circostanze, si perviene al dubbio dell'effettiva appartenenza dei singoli casi al comune *genus*. La forma federale, proprio a causa della singolarità dei connotati adottati, trova una sua unitarietà esclusivamente all'interno del contesto internazionale, allorquando lo Stato federale assume una sola e specifica personalità che permette il dialogo con gli altri Stati (ed è in tale ottica che gli Stati sono stati classificati nelle tabb. 1 e 2).

Nel momento in cui si affaccia la tensione politico-istituzionale relativa alla possibile trasformazione dello Stato italiano in senso federalista, risulta necessario affrontare il connesso problema di Roma capitale. Sembra, infatti, che la città capitale di uno Stato federale debba assumere una veste autonoma in grado di offrire libertà di movimento alla sede dei vertici istituzionali del paese, evitando, allo stesso tempo, che la regione (o lo Stato) su cui insiste la capitale assuma un ruolo privilegiato nell'intero ambito nazionale (1). La capitale dovrebbe, al contrario, diventare un luogo di riferimento per la collettività dotato di individualità e autonomia equilibrante.

In realtà l'esigenza di dotare la capitale di una certa autonomia prescinde dal modello centrale, regionale o federale dello Stato che si vuole adottare, in quanto in qualunque forma giuridica di Stato sussiste il problema della *capitalità*, realtà unica nel panorama urbano statale. Le esperienze internazionali, infatti, ci dimostrano l'esistenza di peculiari forme di governo per le città capitali sia all'interno di Stati federali sia di Stati unitari.

L'ipotesi metropolitana. — La consapevolezza della necessità di una programmazione e gestione del territorio non più confinata all'interno dell'ambito comunale, bensì a scala sovracomunale, ha portato il legislatore italiano, nel 1990 con la legge 142, a istituire le aree metropolitane. Questa forma di governo, prevista per nove aree (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari), dovrebbe coinvolgere i comuni capoluogo e tutti gli altri comuni a questo legati da forti vincoli relazionali e territoriali.

Tale legge, pur lasciando una certa libertà nella scelta dei comuni da aggregare, equipara l'area metropolitana di Roma a quella delle altre otto città individuate, senza prevedere alcuna differenziazione specifica né in fase di delimitazione, né in fase di governo. L'istituzione delle aree metropolitane cerca di rispondere a un'esigenza di gestione del territorio alla scala sovracomunale, in cui le finalità principali risiedono nella soluzione di problemi quali l'espansione urbana, la viabilità, il traffico, i trasporti, la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente, la difesa del suolo, la tutela idrogeologica, la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche, lo smaltimento dei rifiuti, la raccolta e la distribuzione delle acque e delle fonti energetiche, i servizi per lo sviluppo economico e per la grande distribuzio-

(1) Per un'esigenza di rigore si sottolinea che, qualora non espressamente indicato, all'interno di queste pagine si utilizza il termine regione con l'esclusivo significato di regione amministrativa.

Tab. 1 – *Paesi che presentano soluzioni di governo peculiari per le rispettive capitali*

Stato	Capitale	Tipo di Stato	Ordinamento amministrativo	km ² Cap.	Pop. Cap. x 1.000 ab.	Dens. Cap. ab./km ²	Pop. Stato x 1.000 ab.	Estens. m. in km ²
EUROPA								
Belgio	Bruxelles	Federale	2 Regioni, 1 Regione Capitale	161	951	5.874	10.130	10.176
Danimarca	Copenaghen	Unitario	14 Contee, 1 Città	88	476	5.418	5.251	2.872
Romania	Bucarest	Unitario	40 Contee, 1 Municipalità	228	2.037	8.935	22.607	5.814
Russia	Mosca	Federale	49 Pr., 21 Rep. aut., 10 Circ. aut., 6 Terr. 1 Pr. aut., 2 città fed.*	n.d.	8.718	-	148.249	191.858
Ucraina	Kiev	Unitario	24 Province, 1 Rep. Aut., 2 Municipalità*	n.d.	2.630	-	50.893	22.359
Ungheria	Budapest	Unitario	19 Contee, 20 Contee urbane, 1 Città capitale	525	1.996	3.802	10.277	2.325
ASIA								
Cambogia	Phnom Penh	Unitario	19 Province, 2 Città*	46	564	12.260	7.957	8.477
Cina	Pechino	Unitario	23 Province, 5 Regioni aut., 3 Municipalità*	16.808	11.250	669	1.188.710	307.629
Corea Nord	Pyong Yang	Unitario	9 Province, 4 Città speciali*	1.800	2.355	1.308	19.824	9.272
Corea Sud	Seoul	Unitario	9 Province, 6 Città speciali*	605	10.229	16.908	44.606	6.615
Filippine	Manila	Unitario	72 Province, 61 Città speciali*	636	5.925	9.317	48.098	2.255
Giappone	Tokyo	Unitario	44 Pref., 2 Pref. urbane, 1 Pref. metropolitana*	2.166	11.773	5.435	125.034	7.932
India	Nuova Delhi	Federale	25 Stati, 7 Territori*	1.483	9.420	6.352	846.302	102.718
Indonesia	Giacarta	Unitario	24 Prov., 2 Reg. spec., 1 Distretto capitale	656	9.160	13.963	195.283	72.175
Kazakistan	Almaty	Unitario	16 Province, 1 Città	n.d.	1.172	-	16.679	159.841
Kirghizistan	Biškek	Unitario	6 Province, 1 Città	n.d.	634	-	4.482	28.357
Laos	Vientiane	Unitario	16 Province, 1 Municipalità*, 1 Zona speciale	3.920	442	113	4.170	13.155
Malaysia	Kuala Lumpur	Federale	13 Stati, 2 Territori federali*	243	1.145	4.712	14.127	8.773
Mongolia	Ulan-Bator	Unitario	18 Province, 3 Municipalità*	2.000	575	287	2.149	74.595
Pakistan	Islamabad	Federale	4 Province, 1 Territorio, 1 Territorio Capitale	907	379	418	95.563	132.682
Viet Nam	Hanoi	Unitario	50 Province, 3 Municipalità*	921	2.155	2.340	69.939	6.247

Stato	Capitale	Tipo di Stato	Ordinamento amministrativo	km ² Cap.	Pop. Cap. x 1.000 ab.	Dens. Cap. ab./km ²	Pop. Stato x 1.000 ab.	Estens. m. in km ²
AFRICA								
Centrafrica	Bangui	Unitario	14 Pref., 2 Pref. economiche, 1 Comune*	67	385	5.757	2.878	3.661
Congo RD	Kinshasa	Unitario	10 Regioni, 1 Città	9.965	4.655	467	42.545	213.171
Gambia	Banjul	Unitario	5 Divisioni, 1 Città	88	270	3.074	1.038	1.781
Guinea	Conakry	Unitario	33 Prefetture, 1 Capitale nazionale	308	705	2.290	5.781	7.231
Kenya	Nairobi	Unitario	7 Province, 1 Area	684	1.429	2.089	23.882	72.830
Mali	Bamako	Unitario	8 Regioni, 1 Distretto urbano	267	894	3.348	8.825	137.793
Mauritania	Nouakchott	Unitario	12 Regioni, 1 Distretto Capitale	1.000	393	393	1.864	79.284
Mozambico	Maputo	Unitario	10 Province, 1 Città	602	931	1.546	14.452	72.670
Niger	Niamey	Unitario	7 Dipartimenti, 1 Distretto Capitale	670	398	594	7.249	148.301
Nigeria	Abuja	Federale	30 Stati, 1 Territorio	7.315	378	52	88.514	29.798
Zimbabwe	Harare	Unitario	8 Province, 2 Città* con statuto di Provincia	872	1.478	1.696	10.401	39.075
AMERICA								
Argentina	Buenos Aires	Federale	23 Province, 1 Distretto federale	200	2.988	14.940	34.587	115.837
Brasile	Brasilia	Federale	26 Stati, 1 Distretto federale	5.794	1.841	317	155.822	315.259
Colombia	Bogotà	Unitario	32 Dipartimenti, 1 Distretto della Capitale	1.587	5.026	3.167	33.950	34.598
Dominicana Rep.	Santo Domingo	Unitario	29 Province, 1 Distretto nazionale	1.477	2.138	1.448	7.089	1.614
Messico	C. del Messico	Federale	31 Stati, 1 Distretto federale	1.499	8.483	5.659	81.249	61.642
USA	Washington	Federale	50 Stati, 1 Distretto federale	178	570	3.203	260.340	183.776
Venezuela	Caracas	Federale	22 Stati, 1 Dipendenza, 1 Distretto federale*	1.930	2.268	1.175	21.646	38.002
OCEANIA								
Australia	Canberra	Federale	6 Stati, 2 Territori*	2.400	304	126	17.998	960.287

Accanto alla tipologia dello Stato si riportano gli organismi che costituiscono il primo livello dell'ordinamento amministrativo e si elencano alcuni dati statistici: estensione territoriale, popolazione e densità della capitale, popolazione dello Stato, estensione media degli organismi di pari livello fra cui insiste quello della capitale

* fra cui la capitale

n. d. = non disponibile

Fonte: elaborazione su dati CIA, 1997; Istituto Geografico De Agostini, 1998

ne commerciale, i servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale (art. 19).

Il governo metropolitano così delineato nella legge 142/90 non tiene per nulla conto della *capitalità* di Roma, optando per una forma amministrativa «generale». La specificità dell'area metropolitana di Roma capitale, invece, dovrebbe consistere proprio nell'essere il luogo dove si realizza il raccordo con lo Stato per le politiche legate alla *capitalità*.

In attesa della formalizzazione reale dell'area metropolitana e dell'elezione del sindaco metropolitano, si è giunti, in alcuni casi, alla formazione transitoria di un'area metropolitana su basi volontaristiche. A Firenze, per esempio, così come a Bologna, vista la coincidenza del futuro organismo metropolitano con alcune forme amministrative già esistenti (comuni, provincia, comunità montana) si è optato per un intervento procedurale; si è stabilito, cioè, di attuare la pianificazione territoriale (relativa ai problemi enunciati nell'art. 19 della legge citata) grazie ad accordi presi di volta in volta dai rappresentanti delle istituzioni già operanti nell'area coinvolta, raccolti in una «conferenza metropolitana».

Allo stato attuale, sempre in attesa dell'attuazione della legge sulle autonomie locali, il comune di Roma, con circa 2,7 milioni di abitanti, ha la stessa disciplina e le stesse funzioni di un piccolo comune di 100 abitanti. Nel caso in cui si venisse a costituire l'area metropolitana, al comune di Roma verrebbero uniti altri comuni e si dovrebbe giungere all'elezione del sindaco metropolitano. I restanti comuni della provincia di Roma, esclusi dall'area, dovrebbero confluire nelle province già esistenti. Dopo lunghi incontri e discussioni – in cui i comuni hanno espresso il loro timore di essere assorbiti dalla grande città perdendo la propria identità, ma allo stesso tempo hanno evidenziato il desiderio di accesso a fondi e potere – non si è ancora giunti all'istituzione ufficiale.

In sostanza, comunque, nel corso degli anni hanno preso corpo tre diverse soluzioni per il caso romano: 1) un'area ristretta in cui trovano coesione solo una ventina di comuni «forti» (Paratore e altri, 1995); 2) un'area intermedia di 64 comuni (ma si fa concreto il problema dell'adesione dei comuni esclusi dall'area alle province confinanti); 3) un'area vasta, coincidente con l'attuale provincia di Roma.

Quest'ultima ipotesi, nonostante le opposizioni scientifiche incontrate, sembra meglio rispondere alle esigenze politiche (e al *cube principle*, secondo il quale i confini si sovrappongono), per cui si dovrebbe giungere, prossimamente, all'istituzione dell'area metropolitana di Roma con i confini dell'attuale provincia, con un'estensione di 5352 km² e una popolazione di 3.780.000 abitanti. Certo è che, di là dai molti problemi che solleva tale soluzione, quest'area è decisamente monocentrica e squilibrata perché il solo comune di Roma, con i suoi 1285 km² di ampiezza e i suoi 2,7 milioni di abitanti, rappresenta il 24% del territorio provinciale e contiene più del 70% della popolazione totale. Oltre Roma regna il vuoto; la città senza periferia, come la definiva Seronde-Babonaux (1983), l'area che gravita con forza centri-

peta verso la capitale, con piccole zone forti rappresentate dalla conurbazione dei Castelli Romani e dai centri allineati a est da Monterotondo a Mentana, da Guidonia Montecelio a Tivoli. L'intera provincia, a esclusione di alcuni sistemi locali (con centroidi in Civitavecchia e Colferro), finisce per dipendere in buona parte da Roma, «centro» dell'area metropolitana, «centro» della provincia e «centro» dello Stato.

Ma oltre agli squilibri territoriali che un'area metropolitana così differenziata può tentare di livellare o che potrebbe invece anche accentuare, come immaginare di governare la città capitale dovendo passare per ogni opera da realizzare attraverso mille pastoie burocratiche, oppure gestire i rapporti fra un sindaco metropolitano e il sindaco di Roma (capoluogo fulcro della gravitazione e del potere)? Per cercare di trovare una soluzione diversa al problema, all'interno del comune di Roma è stata istituita una commissione di studio per lo sviluppo di eventuali proposte che scavalchino l'area metropolitana e si muovano in direzione di un assetto specifico per Roma, in quanto capitale d'Italia e capitale di una nuova repubblica forse organizzata su un ordinamento federale (AA.VV., 1996).

Capitale reticolare, città-regione o distretto federale? – La forte concentrazione socio-economica che si rileva a Roma, così come nelle altre aree metropolitane, qualora venisse accentuata attraverso politiche di centralizzazione segnerebbe sempre più il divario che intercorre fra queste zone e i settori più deboli del paese. E' pur vero, comunque, che a differenza di quanto succedeva negli anni '50 e '60, allorquando le città erano dei luoghi puntiformi, ormai i fenomeni di decentramento demografico e produttivo hanno esteso le città su uno spazio più diffuso, collegandole all'interno di più ampi sistemi urbani in cui la dicotomia città-campagna perde le sue connotazioni più consolidate.

Se anni fa si osservava quasi esclusivamente una dipendenza delle aree periferiche rispetto ai maggiori capoluoghi, di recente si assiste a una più forte integrazione territoriale fra i centri urbani – grandi, medi e piccoli – interconnessi in una rete a maglia più o meno fitta. Da uno spazio organizzato in massima parte in sistemi monocentrici e gravitazionali si è passati a uno spazio legato da rapporti di interconnessione e di scambio multipolare ordinato in forma di rete. Le città medie, puntando sulla loro specificità entrano nel sistema non più con forza centrifuga, bensì esprimendo una propria forza attrattiva. Un sistema reticolare, in cui le maglie sono più fitte al Nord e più allargate al Centro-Sud, ricopre l'Italia (Dematteis e Bonaverò, 1997).

La città reticolare, soggetto policentrico del sistema, è una città che cresce puntando su elementi che la differenziano dall'intorno e le offrono il ruolo di magneti all'interno della rete. La presenza di questo reticolo suggerisce una maggiore diffusione e deconcentrazione dei poteri dalle aree estremamente congestionate verso aree in grado di decollare e di competere su scala regionale e nazionale.

Roma, attualmente ancora centro di gravità, spinta verso una forma mar-

catamente più reticolare, dovrebbe perdere alcune sue funzioni centrali lasciando che queste si localizzino in altre aree forti del paese e si leghino come nodi della rete nazionale. In tale direzione, per esempio, alcuni centri amministrativi e istituzionali potrebbero essere spostati in altre città individuando non più una capitale forte ma una capitale «diffusa» cui si affiancano altre città dotate di funzioni di livello superiore. E' proprio alla luce di queste riflessioni che per i sostenitori di un sistema reticolare forte ed equilibrato non si considera proficua l'accentuazione di un'autonomia amministrativa di Roma, e in questo caso anche in quanto capitale.

Del resto, è possibile osservare capitali reticolari all'interno di Stati a forte differenziazione: se in Europa, per esempio, il governo e la corte dei Paesi Bassi risiede a L'Aia, mentre la capitale designata è Amsterdam, in Sudafrica si osserva l'assegnazione dei poteri forti addirittura ai tre centri di Pretoria (capitale amministrativa), Città del Capo (capitale legislativa) e Bloemfontein (capitale giudiziaria).

Alla capitale diffusa, dove i limiti amministrativi quasi si dissolvono, si oppone la visione di Roma quale area forte, decisamente monocentrica.

Con un'ottica estremamente diversa, infatti, per la quale nel territorio italiano andrebbero istituite forme amministrative specifiche per le aree forti, alcuni ritengono che, quale via d'uscita per una organizzazione veloce del sistema amministrativo italiano, si possa attribuire a qualche area metropolitana (fra le nove istituite con la legge 142/90) lo *status* di regione. In tale contesto, comunque, sarebbe arduo pensare ad alcune regioni attuali (ad esempio la Campania) cui siano sottratti i capoluoghi e le aree forti poste a corona di questi senza una revisione sostanziale dell'ordinamento dell'intero paese.

Diverso sarebbe il caso del Lazio, in cui anche con l'esclusione della provincia di Roma l'area costituente avrebbe forza d'esistenza sufficiente. Proprio in tale direzione è apparsa da qualche tempo nel dibattito scientifico e politico la proposta di istituire la *città-regione* di Roma (Merloni, 1996). La regione Lazio verrebbe privata della provincia di Roma e quest'ultima diverrebbe a sua volta una regione, denominata appunto città-regione di Roma capitale (in quanto ruotante completamente sulla città capitale). La nuova regione avrebbe un suo governo autonomo, distinto da quello nazionale. Nella nuova regione confluirebbe esclusivamente la provincia di Roma (che diventerebbe regione uniprovinciale al pari della Valle d'Aosta) con la sopravvivenza degli attuali 118 comuni.

Per arrivare a tale situazione la proposta suggerisce di procedere attuando due fasi successive: nella prima si può istituire la «città metropolitana» (coincidente con la provincia) eliminando il conflitto di potere fra comune e provincia; nella seconda, attraverso la creazione di una nuova regione coincidente con la città metropolitana (già provincia), si supererebbe il dualismo fra città metropolitana e regione.

All'interno di questa città-regione di Roma capitale, per cercare di eliminare gli eventuali squilibri territoriali conseguenti al gigantismo del comune

di Roma (2) e per contenere l'eventuale conflitto di governo fra comune di Roma e città-regione si potrebbe giungere alla divisione del comune romano in più comuni e all'istituzione di una sola autorità regionale.

In realtà la capitalità di Roma non coinvolge le aree più marginali e periferiche della provincia, ma risulta effettivamente contenuta all'interno di limiti molto più ristretti. Confermando l'utilità e la veloce realizzazione della XXI regione quale organismo amministrativo capace di snellire le procedure burocratiche per la vita della capitale, risulterebbe comunque più realistica una regione «speciale» di minor respiro territoriale rispetto all'intera provincia attuale. L'area metropolitana ristretta, più volte individuata nella capitale e in altri pochi comuni per lo più rientranti nella prima corona, potrebbe meglio rappresentare il territorio investito dai più forti problemi di decongestionamento e trasferimento di funzioni urbane e metropolitane degli ultimi anni.

Dalla capitale «diffusa» organizzata in un sistema reticolare, attraverso la città-regione e la regione di Roma capitale, nel panorama propositivo si giunge al «distretto federale di Roma», in cui addirittura si prevede la nascita di un'Italia federale. Nella proposta di istituire un distretto federale per l'area di Roma, infatti, si intenderebbe riordinare completamente il sistema amministrativo italiano su base federale e individuare un'area della capitale sottratta alla gestione dei governi locali.

Negli Stati federali per quanto concerne la città capitale si rinvencono due modelli amministrativi: quello della capitale simbolo dell'unità federale, quindi sottratta alla struttura federale dello Stato (Washington, Brasilia, Buenos Aires, Canberra, ecc.) e quello della capitale quale una delle unità federate (Germania, Austria, Svizzera). Nel primo caso, al fianco degli Stati, si crea un territorio per la capitale diversamente denominato: distretto federale, città federale (Russia), territorio capitale (Pakistan), territorio (Nigeria, India) ecc. mentre nel secondo caso l'area della capitale rappresenta uno Stato federato come gli altri. Nelle relative costituzioni federali si osservano diversi assetti di poteri e funzioni del distretto federale.

La proposta di istituire un distretto federale per Roma secondo alcuni non può essere accolta, perché prevede una gestione del territorio direttamente da parte del governo centrale con l'esclusione parziale o totale dei governi locali, mentre la tradizione italiana si basa sulla coesistenza di sovrapposti enti amministrativi (Merloni, 1996).

Roma capitale della Repubblica. – La fonte di individuazione istituzionale della *capitalità* di Roma va rintracciata nella legge 33 del 3 febbraio 1871, nella quale si ordinava il trasferimento della capitale del Regno da Firenze a Roma. Nella Costituzione del 1948, invece, il tema della *capitalità* non è sta-

(2) Prima dell'esclusione della XIV Circoscrizione e dell'istituzione del comune rivierasco di Fiumicino, avvenute nel 1992, il comune di Roma, con 1508 km² era il comune più vasto d'Europa ed è attualmente 7 volte quello di Milano, 10 volte quello di Torino e 11 volte quello di Napoli.

to affrontato. In altri paesi, al contrario, la capitale trova una sua legittimazione all'interno della stessa Costituzione: è il caso di Madrid (art. 5), di Bruxelles, di Berlino (già evidenziata nel 1950 e confermata nel 1990), di Washington o di Città del Messico.

Per parlare di capitale e di *capitalità* bisognerebbe, a rigor scientifico, individuare una definizione terminologica in grado di permettere analisi comparative, mentre invece le esperienze internazionali mostrano l'esistenza di diverse accezioni del termine stesso di *capitale* e dei problemi a essa connessi.

Un significato apprezzabile di capitale individuato dal mondo giuridico attribuisce la qualità di capitale alla città in cui sono localizzati gli organi centrali dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Qualora questi poteri fossero dislocati in più città bisognerebbe concludere che alla capitale ufficiale si affiancano uno o più capitali reali (ad esempio L'Aia e Amsterdam nei Paesi Bassi). In genere, inoltre, si parla di capitale con riferimento alla città, senza porre particolare attenzione alla cellula amministrativa su cui essa insiste.

Il regime giuridico della capitale, così come emerge dall'analisi dei dati internazionali, può conformarsi a due tipologie: esso può assumere un carattere diverso da quello delle altre città sino a raggiungere, in alcuni casi, dignità costituzionale; oppure esso può rimanere esattamente identico a quello delle altre città, dalle quali si differenzia soltanto per la presenza di interventi normativi specifici con carattere di straordinarietà (per Roma è il caso della legge 396 del 1990).

Con il termine *capitalità*, inoltre, si definisce uno speciale, permanente e non straordinario regime giuridico degli enti di governo che la capitale ospita e dei rapporti fra essi e lo Stato (organi costituzionali e amministrazioni nazionali). Il preminente interesse statale per il funzionamento degli organi costituzionali, delle amministrazioni e degli enti pubblici con sede a Roma rappresenta un problema di equilibrio fra le attribuzioni dell'ente locale (comune) e lo Stato. Questi rapporti di governo possono riguardare sia l'esplicazione delle reciproche attribuzioni (ad esempio la localizzazione di una sede di interesse statale ha influenza sull'assetto urbanistico della città) sia i rapporti finanziari. Roma, infatti, è sede di organismi nazionali e internazionali che condizionano enormemente l'organizzazione e la vita della città stessa, e contiene al suo interno un intero Stato sovrano: la Santa Sede (che a sua volta determina l'insediamento di organismi internazionali). La presenza di delegazioni estere accreditate presso lo Stato e di istituzioni internazionali (FAO) comporta una duplice rappresentatività della città capitale: una verso l'interno dello Stato, l'altra verso gli altri Stati e gli organismi internazionali. Già solo l'insistenza nel comune romano di tali rappresentanze sottolinea i compiti di interesse nazionale e non soltanto municipali svolti dalla capitale.

Alcuni eventi di portata nazionale che hanno forte impatto sulla città di Roma (come i mondiali di calcio e il giubileo del 2000) e che richiedono opere strutturali e infrastrutturali, non è chiaro da quale istituzione devono essere finanziati: se dal Comune, direttamente dal bilancio dello Stato, dal

Ministero intitolato ai problemi delle aree metropolitane, dalla Provincia, dalla Regione, da consorzi o da mescolanze di tutte queste istituzioni.

Qualche anno addietro, per la realizzazione di alcune opere connesse con il ruolo nazionale di Roma fu decisa un'azione straordinaria e fu promulgata la legge 396 del 15 dicembre 1990, *Interventi per Roma, capitale della Repubblica*. Tale legge non altera il quadro normativo nazionale, ma riconosce al Comune di Roma, ufficialmente definito capitale d'Italia, un ruolo di primaria importanza nel processo di realizzazione di un programma di lavori di valenza nazionale. Con quest'intervento si destinano apporti finanziari straordinari e si individuano alcune opere specifiche connesse proprio con il ruolo di capitale: si definiscono operazioni «funzionali all'assolvimento da parte della città di Roma del ruolo di capitale della Repubblica». L'iniziativa del Comune di Roma si manifesta nella scelta di localizzazione degli uffici pubblici, di valorizzazione del patrimonio artistico e archeologico, di tutela dell'ambiente e del territorio, di sviluppo dei servizi e delle infrastrutture per la mobilità urbana e metropolitana, di miglioramento delle attività culturali, di sistemazione delle istituzioni internazionali. Ma questo intervento straordinario e saltuario, pur riconoscendo il ruolo di *capitalità* a Roma, non rappresenta certo una soluzione stabile per tutti i problemi della città.

Di recente, nel 1994, per definire quest'annosa *querelle* il Comune di Roma ha istituito una commissione di studio. La commissione ha evidenziato alcuni punti fermi in base ai quali riorganizzare l'ordinamento amministrativo: 1) Roma deve avere uno stretto rapporto di collaborazione con gli altri comuni dell'area metropolitana; 2) non si ammette nessuna espropriazione di funzioni governative su scala locale; 3) si chiede una semplificazione e una riduzione dei livelli di governo che interagiscono sul territorio; 4) senza una revisione costituzionale è impossibile attuare i distretti federali; fino ad allora è bene prevedere una città metropolitana che assorba la provincia e il comune di Roma con uno *status* speciale già definito dalla legge per il comune capitale; 5) si prevede la trasformazione delle attuali circoscrizioni in comuni metropolitani; 6) si auspica la promulgazione di leggi statali e regionali in grado di trasferire le competenze amministrative alle istituzioni metropolitane; 7) si necessita di una riforma dello statuto regionale del Lazio che riconosca la peculiare realtà della città metropolitana capitale equilibrando la collaborazione fra i diversi livelli istituzionali.

Ma la strada da percorrere è ancora lunga.

Le esperienze straniere. L'approccio comparativo. – Lo studio dell'organizzazione amministrativa dei diversi paesi, come già rilevato, difficilmente può essere racchiuso entro schematizzazioni rigide, vista la varietà di soluzioni adottate. Tuttavia è possibile rintracciare alcune tipologie di governo nelle quali si è operata una scelta specifica per la capitale dello Stato, con una individualità amministrativa di primo livello (tab. 1). All'interno di questo grande gruppo di Stati, una prima differenziazione può operare una distinzione fra Stati federali e Stati unitari.

Nei primi, per la maggior parte dei casi, si costituisce un distretto federale appositamente per la capitale con dimensioni territoriali molto variabili: si oscilla infatti dai valori minimi di 178 km² di Washington e dai 200 km² di Buenos Aires, passando per i valori medi di Città del Messico (1499 km²) e di Caracas (1930 km²), per raggiungere la massima espressione nei 5794 km² di Brasilia. Al pari della estensione territoriale fra le varie casistiche mutano considerevolmente altri parametri, fra cui più macroscopico è la densità di popolazione: 14.940 ab./km² a Buenos Aires, 3203 ab./km² a Washington, 300 ab./km² a Brasilia.

In tutti i casi che rientrano in questa prima tipologia emerge un'altra particolarità degna di nota: i distretti della capitale, di là dalle diverse estensioni territoriali, hanno un'ampiezza sempre molto inferiore a quella degli altri Stati cui sono amministrativamente comparati. Le capitali, quindi, hanno un ruolo speciale e differenziato dal resto delle comunità urbane dei paesi, espresso anche attraverso alcuni caratteri territoriali, che la natura di distretto esalta ancora di più. E' evidente, comunque, che il ruolo che rivestono i distretti federali nell'armatura urbana dei paesi esprime situazioni molto dissimili. In tal senso, la concentrazione di popolazione che si rinviene a Washington, per esempio, rappresenta un settore particolare di un areale densamente abitato e ricco d'attività produttive che si estende lungo la costa orientale degli Stati Uniti per individuare quella agglomerazione definita da Gottmann megalopoli. Abuja, al contrario, è un punto di forte concentrazione urbana che trova al suo intorno un'area desertica scarsamente abitata e costituisce quindi l'unico nodo forte dell'armatura urbana dell'area.

Sempre all'interno degli Stati federali si possono rinvenire aree specifiche per la capitale che però assumono altre etichette: Territorio, Territori della capitale (Islamabad), Regione della capitale (Bruxelles). L'ultima aggregazione rinvenuta in questa tipologia accomuna paesi all'interno dei quali sono state create aree per la capitale con lo stesso *status* di altre aree che si affiancano agli Stati: è il caso di Nuova Delhi, che forma un Territorio che ha pari dignità rispetto ad altri 6 Territori (i quali con 25 Stati formano lo Stato federale indiano), di Kuala Lumpur (che insieme con un altro Territorio federale e 13 Stati compone la Malaysia), di Canberra (che con due Territori e 6 Stati forma l'Australia) oppure di Mosca (città federata che forma la Federazione russa insieme con l'altra città federata di San Pietroburgo, 49 province, 21 repubbliche autonome, 10 circondari autonomi, 6 territori e 1 provincia autonoma).

La soluzione adottata per il governo dei distretti capitali degli Stati federali non è comunque l'unica ad apparire nel contesto internazionale. Una seconda tipologia, infatti, vede la presenza di una cellula amministrativa appositamente costituita per la città principale all'interno di un tessuto unitario gestito a più livelli di governo.

All'interno di Stati unitari sono state istituite, accanto a province, prefetture, dipartimenti ecc., enti amministrativi denominati distretti, metropoli, città. In Giappone, per esempio, affiancata ed equiparata alle 44 prefetture si evi-

denza la Prefettura metropolitana di Tokyo, estesa su 2166 km², con più di 11 milioni di abitanti e una densità di 5434 ab./km². In Indonesia, oltre a 24 province e due regioni speciali esiste il Distretto capitale di Giacarta, con un'estensione di 656 km², una popolazione di circa 9 milioni abitanti e una densità fra le più elevate del pianeta: 13.963 ab./km².

Bangui, capitale della Repubblica Centrafricana, con i suoi 385.000 abitanti, è un comune speciale di minima dimensione (soli 67 km²) che si affianca alle due prefetture economiche e alle altre 14 prefetture. Un'altra area speciale per la capitale di minima dimensione (88 km²) si rinviene in Gambia, a Banjul, per passare all'inverso, all'interno del continente africano, a una città decisamente molto estesa come Kinshasa (9965 km² e più di 4 milioni di abitanti). In America meridionale si trovano i due distretti di Bogotá e di Santo Domingo con estensioni medie (rispettivamente 1587 km² e 1477 km²). In Europa, in Danimarca, la città di Copenaghen gode dello statuto di «città» al fianco di 14 contee – con un'estensione di 88 km² e una popolazione di 476.000 abitanti. Altri paesi, invece, non giungendo all'individuazione di un'entità amministrativa differenziata, hanno optato per un'altra soluzione di governo della capitale (tab. 2). La città e la sua area costituiscono lo stesso livello amministrativo delle altre forme presenti nello Stato (regioni, province, distretti), ma hanno un'estensione territoriale molto inferiore a quella media presente nel paese (qualora si optasse per la regione di Roma si rientrerebbe a pieno titolo in questa tipologia). In Libano, fra le province spicca quella di Beirut, con una minima estensione di 18 km² e circa 500.000 abitanti (contro un'ampiezza media delle altre province di 2080 km²); in Algeria fra le 48 province di vasta dimensione si differenzia quella di Algeri, estesa soltanto per 263 km² con una popolazione superiore al milione e mezzo di abitanti; mentre all'estremità opposta, nonostante che sia sempre rispettato il parametro dell'estensione territoriale ristretta rispetto alla media delle altre unità amministrative dello stesso livello, si trova Madrid, con la sua comunità autonoma di 8028 km² e quasi 5 milioni di abitanti.

Le esperienze straniere. I casi particolari. – L'analisi comparata ha evidenziato alcune tipologie di ordinamento statale ma ha anche messo in risalto la specificità dei casi singoli. Utile può risultare soffermare l'attenzione su qualche realtà straniera alla ricerca di suggerimenti per la situazione italiana.

In ambito europeo è stata recentemente trasformata la struttura amministrativa del Belgio (1993). Lo Stato federale è ora diviso in tre regioni: Vallonia, Fiamminga e di Bruxelles. La nuova amministrazione per la città-regione di Bruxelles è stata istituita con compiti di pianificazione territoriale, sviluppo economico, realizzazione di infrastrutture e organizzazione dei trasporti pubblici. La città-regione di Bruxelles è formata da 19 comuni, che mantengono le stesse funzioni degli altri comuni presenti nelle altre due regioni, ed è dotata di propri organi di governo. In realtà questa nuova forma di ordinamento non risponde tanto a esigenze di pianificazione territoriale quanto, piuttosto, vista la coesistenza di diversi gruppi culturali e linguistici, allo sco-

po di contenere e alleggerire i conflitti che insistono fra le comunità fiamminga e vallona dell'area di Bruxelles.

Diverso è il caso di Berlino. Per comprendere tale realtà bisogna ricordare che la sua *capitalità* venne sempre tenuta presente, anche quando come capitale fu scelta Bonn (del resto l'elezione di Berlino era già chiaramente espressa nella Legge fondamentale del 1950). Il parlamento, infatti, considerava la divisione della Germania come situazione transitoria e proprio per segnalare questa temporaneità designò come capitale Bonn, città che esprimeva, attraverso il suo rango medio, l'instabilità e la provvisorietà della scelta. Qualora si fosse optato per Francoforte, invece, si sarebbe investito di un ruolo nazionale una città già molto forte, offrendo possibilità di crescita e di radicamento di un nuovo sentimento di *capitalità*. L'opzione del parlamento, quindi, rappresentò soprattutto la scelta di un luogo in cui gli organismi della Federazione avrebbero potuto operare prima della riunificazione. Attualmente Berlino è un *Land* e allo stesso tempo un comune; le due forme amministrative non sono soggetti di diritto distinti, bensì coincidenti (883 km² con circa 3,2 milioni di abitanti). Rimane singolare, comunque, il fatto che tale organizzazione amministrativa non è peculiare della città capitale ma, al contrario, viene applicata anche ad altre due città (Amburgo e Brema).

Per regolare gli aspetti particolari del rapporto che intercorre fra la capitale e la Federazione i due organismi stipulano via via singoli contratti. La legge del 26 aprile 1994 stabilisce che «la Federazione e il Land di Berlino collaborano per assicurare la possibilità per Berlino città capitale di esercitare le sue funzioni quale sede del Parlamento e del Governo federali tedeschi. La Federazione sostiene il Land di Berlino nei suoi compiti particolari trasferiti dalla Federazione secondo contratto ai fini di assicurare la rappresentanza dello Stato intero» (art. 5). Uno dei primi problemi che si sono verificati nella capitale tedesca e che hanno spinto alla formulazione di accordi bilaterali riguarda le funzioni stesse della capitale, in special modo proprio lo spostamento delle funzioni giuridiche e amministrative da Bonn a Berlino, espresse concretamente, per esempio, nel trasferimento di uffici e ministeri, rappresentanze diplomatiche e internazionali, nell'espansione urbanistica della città, nell'accoglienza abitativa degli impiegati, nelle infrastrutture legate alla circolazione.

A Londra, già a partire dalla fine del diciassettesimo secolo, il governo locale della capitale si differenziava da quello del resto del paese. Nel 1855, il *Metropolis Local Management Act* introduceva un sistema di governo per Londra articolato su due livelli: un livello di base composto da 23 distretti, 15 consigli parrocchiali e la City, e un livello superiore rappresentato da un organismo centrale, il *Metropolitan Board of Works* (costituito da 45 membri eletti fra i componenti degli organismi di base). Tale sistema venne modificato nel 1888 quando al *Metropolitan Board of Works* subentrò il *London County Council*. Dopo solo 11 anni si provvide a riformare il livello di base e si istituirono 28 *boroughs* (equiparabili ai comuni) al posto dei distretti, delle parrocchie e delle varie autorità esistenti. Quest'ultima operazione ave-

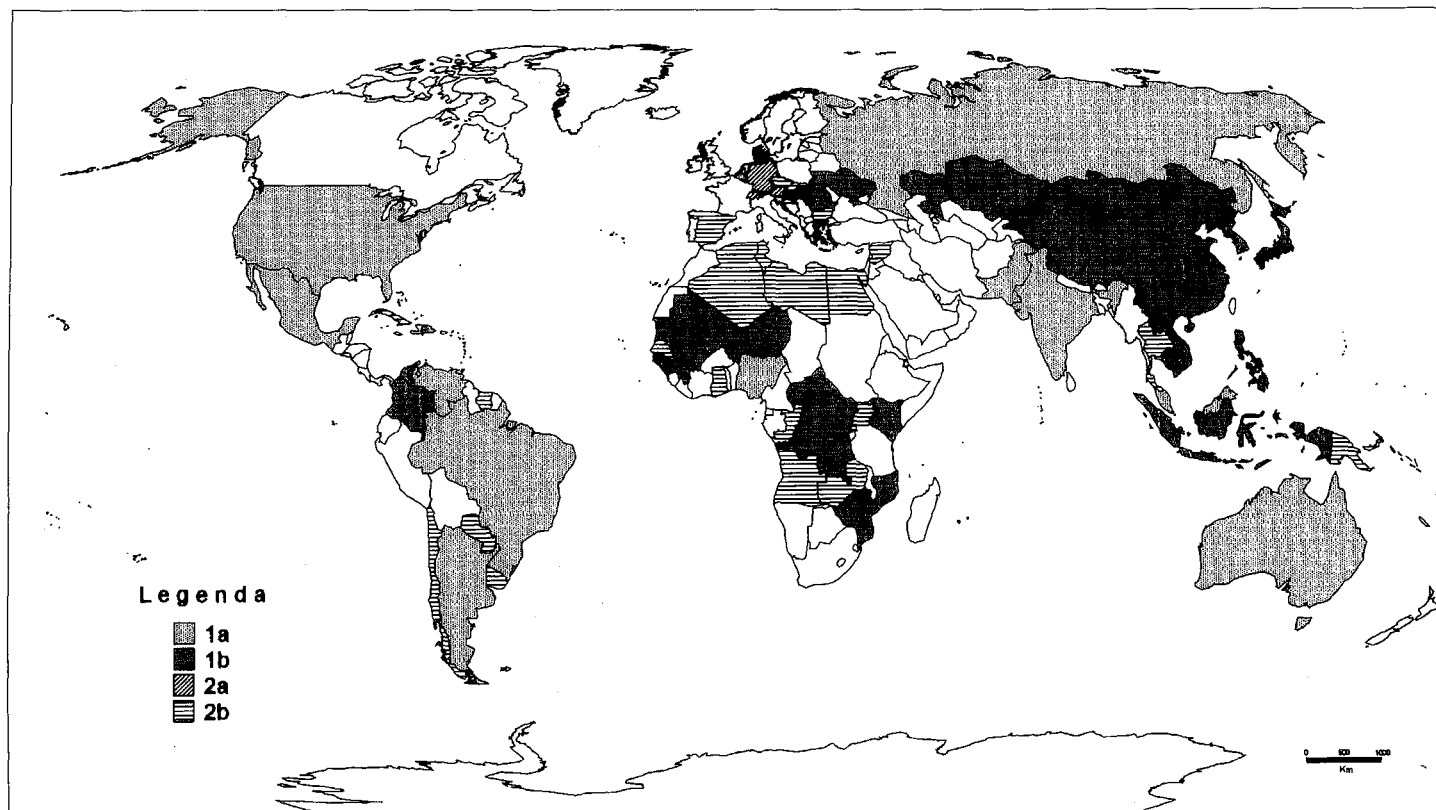


Fig. 1 – *Stati in cui il territorio della capitale ha caratteri diversificati dal resto degli organismi amministrativi*

- 1) Paesi che presentano soluzioni di governo peculiari per le rispettive capitali (1a: Stati federali; 1b: Stati unitari)
- 2) Paesi in cui il territorio della capitale ha la stessa natura della cellula amministrativa di primo livello ma ha un'estensione ridotta rispetto alla media delle altre cellule di pari status (2a: Stati federali; 2b: Stati unitari)

Tab. 2 – Paesi in cui il territorio della capitale ha status amministrativo di primo livello, ma estensione ridotta rispetto alla media delle altre cellule di pari status (per le spiegazioni, si veda la tab. 1)

Stato	Capitale	Tipo di Stato	Ordinamento amministrativo	km ² Cap.	Pop. Cap. x 1.000 ab.	Dens. Cap. ab./km ²	Pop. Stato x 1.000 ab.	Estens. m. in km ²
EUROPA								
Austria	Vienna	Federale	9 Stati*	415	1.592	3.838	8.046	9.317
Bulgaria	Sofia	Unitario	9 Province*	1.311	1.191	909	8.427	12.332
Ceca Rep.	Praga	Unitario	8 Regioni*	496	1.209	2.439	10.330	n.d.
Croazia	Zagabria	Unitario	21 Contee*	n.d.	706	-	4.763	n.d.
Germania	Berlino	Federale	16 Stati*	891	3.471	3.896	81.817	22.313
Slovacchia	Bratislava	Unitario	4 Dipartimenti*	368	452	1.228	5.364	n.d.
Spagna	Madrid	Unitario	17 Comunità Autonome*	8.028	4.947	616	38.748	32.762
Svizzera	Berna	Federale	26 Stati*	6.050	941	158	7.062	1.587
ASIA								
Libano	Beirut	Unitario	5 Governorati*	18	474	26.381	2.126	2.080
Siria	Damasco	Unitario	14 Province*	105	1.489	14.180	14.186	13.227
Thailandia	Bangkok	Unitario	76 Province*	1.565	5.572	3.561	58.336	6.751
AFRICA								
Algeria	Algeri	Unitario	48 Province*	263	1.687	6.416	22.971	49.619
Angola	Luanda	Unitario	18 Province*	2.418	2.002	828	11.539	69.261
Congo Rep.del	Brazzaville	Unitario	10 Regioni*	65	937	14.415	2.694	34.200
Egitto	Il Cairo	Unitario	26 Governorati*	214	6.955	32.500	58.819	2.188
Ghana	Accra	Unitario	10 Regioni*	3.245	1.696	523	14.622	23.853
Gibuti	Gibuti	Unitario	5 Distretti*	600	n.d.	-	586	4.640
Guinea Bissau	Bissau	Unitario	9 Regioni*	78	197	2.533	983	4.013
Libia	Tripoli	Unitario	25 Municipalità*	3.000	1.083	361	3.772	71.020
Ruanda	Kigali	Unitario	10 Prefetture*	116	237	2.050	7.164	2.633
Senegal	Dakar	Unitario	10 Regioni*	550	1.869	3.398	8.130	19.672
Tunisia	Tunisi	Unitario	23 Governorati*	346	881	2.548	8.735	6.718
Uganda	Kampala	Unitario	39 Distretti*	238	774	3.253	16.689	6.180
Zambia	Lusaka	Unitario	9 Province*	21.896	1.207	55	7.818	83.623
AMERICA								
Cile	Santiago	Unitario	13 Regioni*	15.349	5.641	368	14.210	58.202
Cuba	L'Avana	Unitario	14 Province*, 1 Municipalità	724	2.108	2.912	10.636	7.394
El Salvador	San Salvador	Unitario	14 Dipartimenti*	886	1.512	1.707	5.118	1.502
Giamaica	Kingston	Unitario	14 Divisioni*	22	110	5.000	2.483	785
Paraguay	Asunción	Unitario	18 Dipartimenti*	117	502	4.294	4.123	22.597
Suriname	Paramaribo	Unitario	10 Distretti*	183	167	917	353	16.382
Uruguay	Montevideo	Unitario	19 Dipartimenti*	530	1.378	2.601	3.139	9.211
OCEANIA								
Papua N. Guinea	Port Moresby	Unitario	20 Province*	240	193	805	3.689	23.142

va in realtà smembrato l'unità della metropoli creando nuovi centri di potere che entravano in conflitto con l'organismo centrale. La storia londinese mostra così un alternarsi di riforme attraverso le quali si assiste, di volta in volta, all'allentamento delle maglie amministrative di livello superiore e all'acquisizione di competenze da parte dei centri inferiori e viceversa. Nel 1963, con un nuovo *London Government Act*, veniva istituita la *Greater London*, entità formata da 32 *boroughs* – a cui si aggiungeva la City – che racchiudeva al suo interno un'area fittamente edificata e caratterizzata da intense relazioni materiali. Tale organismo amministrativo evidenziava la necessità di una pianificazione territoriale in un sistema metropolitano ormai dotato di buona complessità, indicando la strada da percorrere anche nei casi delle altre aree metropolitane. Infatti, vista la rapida espansione dei maggiori sistemi urbani del paese e la necessità di comprendere e affrontare le problematiche a essa connesse in un organismo di governo sovracomunale, vennero istituite, oltre a Londra, sei aree metropolitane. Ma dopo venti anni di esistenza, soprattutto a causa di motivazioni politiche, il governo britannico ha deciso di concludere l'esperienza metropolitana. Nel 1985, infatti, il *Local Government Act* ha soppresso la *Greater London*, trasferendone le funzioni di governo ai *boroughs* e abolendo allo stesso tempo le sei autorità metropolitane. Attualmente il sistema locale amministrativo di Londra si articola su tre livelli: il primo è costituito dai *boroughs*, il secondo da una serie di autorità e di agenzie e il terzo dal governo centrale (soprattutto coinvolto nella pianificazione territoriale, nella gestione dei trasporti e dell'ordine pubblico). Ancor oggi in Gran Bretagna si discute attivamente su una nuova riforma all'interno della quale è possibile individuare due linee di tendenza: una prima schiera di attori vorrebbe una piccola trasformazione dell'ordinamento esistente (attraverso la creazione di un ministro per Londra); una seconda, invece, vorrebbe riformare profondamente l'intero sistema. Del resto, a conferma della frequente modificazione della struttura amministrativa nel Regno Unito, nel 1997, con un *referendum*, Scozia e Galles hanno acquisito nuova autonomia, per cui oggi ai due parlamenti vengono attribuite importanti competenze.

Il caso di Parigi si differenzia notevolmente da quelli sin qui considerati ma presenta alcune caratterizzazioni di utile comparazione per l'esperienza romana. La Francia è ordinata in regioni, dipartimenti e comuni, quindi su tre livelli di governo (al pari dell'Italia). L'area della capitale, compresa nel comune di Parigi (divisa in 20 *arrondissements*), coincide con quella del dipartimento (unico dipartimento francese unicellulare), ha un'estensione molto contenuta (soltanto 105 km²) e ospita più di 2 milioni di abitanti. Data la ristrettezza territoriale, ci si trova di fronte a una sorta di città-dipartimento, caso unico nel contesto francese. Per la capitale francese, quindi, non è previsto un ordinamento amministrativo di primo livello (come accade a Bruxelles o Berlino), bensì intermedio.

Anche in Giappone si rinviene un'entità amministrativa specifica per la capitale. All'organismo metropolitano di Tokyo, unico ente metropolitano

nella realtà giapponese, nell'ordinamento del paese si affiancano 44 prefetture e altre due prefetture urbane. Divenuta capitale nel 1603, Tokyo fu trasformata in Metropoli nel giugno 1943 quando l'autorità amministrativa della Città di Tokyo e quella della Prefettura omonima furono fuse insieme. La Metropoli è attualmente distinta in tre sub-aree: nella prima è racchiuso il *core* dell'agglomerato, interamente urbano, nel quale rientrano 23 *special wards* (618 km²), nella seconda si trova il distretto di Tama, caratterizzato da un paesaggio rurale e da un settore montuoso, mentre nell'ultima sono considerate alcune isole dell'Oceano Pacifico. Il rapporto preliminare del censimento del 1995 individua su di una superficie di 2166 km² una popolazione di 11.773.605 abitanti. Ovviamente, allo stato attuale, l'espansione urbana, l'incremento della popolazione, la crescita dell'economia hanno una forte influenza anche sul territorio esterno ai confini metropolitani: il risultato è che l'area metropolitana di Tokyo, con l'aggiunta di altre tre prefetture limitrofe, forma la regione metropolitana di Tokyo (interessando una popolazione di 32,6 milioni di abitanti). Da un punto di vista amministrativo va rilevato che il governo nipponico ha delegato alcune funzioni sia legislative sia esecutive alla metropoli: le prime vengono espletate dall'Assemblea metropolitana, mentre le seconde dal governo e da alcune commissioni amministrative. Queste funzioni, comunque, sono attualmente in fase di decentramento in vista di uno spostamento della capitale. Agli inizi degli anni '90, infatti, per ovviare agli inconvenienti del vivere ad alta densità, si è deciso di togliere a Tokyo il ruolo di capitale e di designare un nuovo centro focale per l'intero paese. Un elemento che sembra orientare tale decisione risiede, inoltre, nella forte sismicità dell'area su cui si sviluppa la densa agglomerazione giapponese. Questa caratteristica tettonica indica una forte vulnerabilità dell'intera città ed evidenzia una potenziale destabilizzazione dell'intero paese in caso di evento sismico. Per rispondere a tale incontrollabilità endogena è stata suggerita l'individuazione di una nuova capitale a minor rischio sismico.

Molto è già stato scritto sulle capitali americane e sull'organizzazione federale di cui sono parte (il federalismo è infatti molto diffuso nel continente americano: Stati Uniti, Canada, Messico, Argentina, Brasile, Venezuela ecc.) elevando spesso l'esperienza del distretto federale di Washington a caso esemplare di tale genere amministrativo (Bagella, Idda e Pugliese, 1985; AA.VV., 1996; Olivetti, Rason e Pegoraro, 1996; Pace, 1997).

Le esperienze del continente africano, su cui è invece più raro rintracciare letteratura specifica (Pace, 1997), si distinguono nettamente dal federalismo di matrice europea o americana, in massima parte perché sono il risultato di un sistema postcoloniale in cui convivono diverse etnie, culture e religioni che cercano nella rappresentanza e nell'autonomia federalista una soluzione di convivenza.

Quale soluzione? – Il problema dell'individuazione di un governo per Roma, capitale della Repubblica, si mostra quindi di grande complessità. La

lentezza burocratica generata dalla serie di passaggi fra le diverse amministrazioni che operano allo stato attuale sulla capitale impone la nascita di un organismo in grado di snellire e facilitare la programmazione e la gestione del territorio. La creazione della nuova cellula amministrativa dovrebbe permettere la veloce realizzazione delle numerose opere necessarie alla sopravvivenza sia dello Stato sia della città, eliminando parte di quelle pastoie che attualmente bloccano lo sviluppo urbano. A tal fine, l'istituzione di un distretto federale implicherebbe la trasformazione del paese nel senso di uno Stato federale, mentre la creazione di un distretto nazionale, o della capitale (o con altre terminologie), o della XXI regione, potrebbe essere applicata a Roma senza dover giungere a una struttura statale federale, anche se risulterebbe sempre necessaria una revisione costituzionale.

L'esperienza straniera, nella sua ampiezza e differenziazione, non permette l'individuazione di una tipologia di risposta in grado di risolvere il problema nella sua totalità. Nel contesto internazionale, qualora si analizzasse il fenomeno attraverso l'esclusivo parametro dell'ampiezza territoriale, l'organismo di governo per la capitale (nei paesi che hanno optato per un governo peculiare per la capitale), si rinviene una oscillazione fra aree di estrema grandezza – Pechino (16.808 km²), Kinshasa (9965 km²), Abuja (7315 km²) e Brasilia (5794) – e realtà di minore estensione – come Phnom Penh, Copenaghen, Bangui e Banjul, tutte entro i 90 km². Pur tuttavia, all'interno di questa ampia forbice, si nota una maggior concentrazione di paesi attorno a grandezze dell'ordine di qualche centinaio di km² fino poco più di 1000 km².

Il solo comune di Roma, con i suoi 1285 km², ben rientrerebbe nei valori medi individuati all'estero, rappresenterebbe una forte concentrazione socio-economica e costituirebbe il luogo della rappresentanza nazionale e internazionale. La valutazione della densità del comune romano, rilevando un valore di 2061 ab./km², mostra una concentrazione urbana ancora abbastanza contenuta. Gli enormi spazi ancora «vuoti» presenti sul territorio della capitale indicano la possibilità di una crescita urbanistica anche all'interno della singola cellula amministrativa.

E' pur vero, comunque, che i fenomeni legati alla *capitalità* non sono completamente racchiudibili all'interno del gigantesco comune (soprattutto in vista di un decentramento diffusivo), ma investono anche i comuni della prima cintura, più intensamente collegati al punto di forza centrale. I comuni più esterni dell'area romana, invece, e in special modo quelli più periferici settentrionali e orientali, sono scarsamente collegati con Roma (se non per una differenziata dipendenza pendolare per motivi di studio e di lavoro), e non rientrano neppure in un discorso reticolare variamente interconnesso. Nell'area romana, comunque, a differenza di molti altri sistemi urbani italiani e stranieri, sono scarsi i legami reticolari fra i centri, a eccezione delle relazioni ormai non più esclusivamente unidirezionali che si vanno intessendo fra alcune cittadine della prima corona e la capitale. Gli insediamenti del versante settentrionale dei Colli Albani, l'area meridionale con forza attrattiva su base indu-

striale e del terziario avanzato di Pomezia, l'allineamento Monterotondo, Mentana, Guidonia Montecelio e Tivoli sono, in fondo, i soli nodi «limitrofi» di una rete urbana che cerca ogni giorno di più di sviluppare una forma non più gravitativa su base monocentrica e mononucleare ma, al contrario, policentrica e polinucleare. Per tale via si potrebbe includere, all'interno della nuova cellula per la capitale, ritenuta necessaria, questo piccolo insieme di comuni (già indicato come area metropolitana da Paratore e altri, 1995), individuando un'area decisamente più ristretta rispetto all'intera provincia di Roma.

La città-regione recentemente proposta da Merloni (1996), invece coincidente con l'attuale provincia, interessando un'area complessiva di 5352 km² con una densità di popolazione di appena 706 ab./km², vorrebbe includere all'interno dell'area della capitale anche centri estremamente periferici e decisamente esclusi dalla vita della capitale. Da un punto di vista geografico la locuzione di città-regione richiama alla mente quanto scrivevano ormai trent'anni addietro Cesare Saibene e Giacomo Corna Pellegrini (1967), i quali individuavano in questa espressione (in cui la regione non è un organismo amministrativo bensì geografico) la diffusione del fenomeno urbano in una realtà regionale già dotata di propria caratterizzazione urbana e da questa differenziavano la regione-città. Al contrario di quanto definito dai due geografi, in questo caso la città-regione non rappresenterebbe un territorio sul quale la capitale espande la sua *capitalità* (in quanto vaste aree rurali sono quasi incapaci di rispondere alla diffusione urbana) ma, piuttosto, una nuova espressione amministrativa con scarsa rispondenza sul territorio.

Si ritiene, quindi, che la soluzione migliore risieda nella trasformazione dell'area metropolitana romana (di ampiezza ristretta) in regione, lasciando il resto della provincia romana all'interno della regione Lazio. Le ipotesi possibili, visto il poliedrico dibattito scientifico e politico, non riescono a rispondere contestualmente a tutte le esigenze, ma l'esigenza pratica della gestione della capitale impone una scelta decisa e oculata. Il rischio che si corre nel rimanere nell'immobilismo, come è avvenuto già altre volte, è che si finisca per perdere tempo ed energie in polemiche piuttosto che affrontare un serio governo del territorio.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Le regioni dall'Unità a oggi. Il Lazio*, Torino, Einaudi, 1991 (collana «Storia d'Italia»).
- AA.VV., *Nuove regioni e riforma dello Stato. Contributi di ricerca*, Torino, Fond. G. Agnelli, 1993.
- AA.VV., *Roma capitale della nuova repubblica*, Rimini, Maggioli, 1996.
- AA.VV., *Raccolta di dottrina. Il progetto di revisione costituzionale*, Roma, Camera dei deputati, 1998.

- Actes du colloque de la Commission «Géographie et administration publique» de l'Union géographique internationale*, in «Bull. Soc. Languedocienne de Géogr.», Montpellier, 1993, nn. 3-4.
- BAGELLA M., IDDA L. e PUGLIESE F.P. (a cura di), *I modelli di organizzazione regionale e le amministrazioni per lo sviluppo economico. Argentina, Brasile, Italia, Messico, Stati Uniti d'America*, Milano, F. Angeli, 1985.
- BENCARDINO F. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico-amministrativo*, Napoli, ESI, 1997.
- BOSTON J. (a cura di), *Public Management: The New Zeland Model*, Melbourne, Oxford Univ. Press, 1997.
- CIA, *The World Factbook 1997*, in Internet: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook>.
- COMPAGNA F., *L'Europa delle regioni*, Napoli, ESI, 1964.
- COMUNE DI BOLOGNA, PROVINCIA DI BOLOGNA, PROGETTO CITTA' METROPOLITANA, *Le aree metropolitane in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- CRISTALDI F., *Per una delimitazione delle aree metropolitane. Il caso di Roma*, Milano, F. Angeli, 1994.
- DELCAMP A., *Les institutions de Bruxelles, de la commune à l'agglomération, de la Région capitale à l'Etat fédéré*, Bruxelles, Bruylant, 1993.
- DEMATTEIS G. e BONAVERO P. (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- DE ROUGEMONT D. e SAINT-OUEN F. (a cura di), *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994.
- DI BLASI A., *La struttura politica e amministrativa dello Stato Italiano, considerazioni geografiche*, in «Ricerche geografiche», Edigraf, 1979, pp. 77-101.
- DORY D., *La division politico-amministrative de la Bolivie: évolution et caractéristiques*, in *Hommage aux Professeurs J. Annaert et H. Nicolai*. 1. *Géographie tropicale*, in «Revue Belge de Géogr.», Bruxelles, 1995, pp. 243-254.
- DIJKINK G., *Metropolitan Government as a Political Pet? Realism and Tradition in Administrative Reform in Netherlands*, in «Political Geography», Sheffield, 1995, 329-341.
- FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- FERRO G., *Le regioni nell'ordinamento dello Stato italiano e nella realtà geografica*, in «Finisterra», Lisbona, 1971, pp. 164-195.
- GAMBI L. e MERLONI F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- ISPI, *I volti del federalismo*, Milano, SPAI, 1995.
- ISTITUTO GEOGRAFICO DE AGOSTINI, *Calendario atlante*, 1998.
- LABRIOLA S. (a cura di), *Il decentramento politico negli Stati dell'Unione Europea*, Rimini, Maggioli, 1997.
- LASSERRE F., *Tokio, capitale en sursis?*, in «Hérodote», Parigi, 1995, nn. 78-79, pp. 159-169.

- LUCIANI M., *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in PACE A. (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, Cedam, 1997, pp. 215-261.
- MERLONI F., *Roma città capitale e città metropolitana*, in AA.VV., *Roma capitale della nuova repubblica*, Rimini, Maggioli, 1996, pp. 55-95.
- MERLONI F. e BOURS A. (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- MUSCARÀ C., *Regionalismo, varietà e specificità del caso italiano*, in «Riv. Geogr. Ital.», Firenze, 1986, pp. 179-196.
- OLIVETTI RASON N. e PEGORARO L., *Esperienze federali contemporanee*, Padova, Cedam, 1996 («Quaderni giuridici del Dip. di Scienze Politiche dell'Univ. degli Studi di Trieste»).
- PACE A. (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?* Padova, Cedam, 1997.
- PACINI M., *La capitale reticolare: il decentramento delle funzioni nazionali. Un'esperienza europea e una proposta per l'Italia*, Torino, Fond. G. Agnelli, 1993.
- PACINI M., *Scelta federale e unità nazionale*, Torino, Fond. G. Agnelli, 1994.
- PARATORE E., *Considerazioni e proposte geografiche relative a una ristrutturazione delle province della Sardegna*, in «Geografia», Roma, 1984, pp. 7-21.
- PARATORE E. e altri, *Una proposta di delimitazione dell'area metropolitana romana*, in «Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia», Roma, 1995, 1-2.
- PATIENCE A. e SCOTT J. (a cura di), *Australian Federalism: Future Tense*, Melbourne, Oxford Univ. Press, 1983.
- SAIBENE C. e CORNA PELLEGRINI G., *La regione-città*, in «Riv. Geogr. Ital.», Firenze, 1967, pp. 405-434.
- SALUSTRI S. (a cura di), *La città complessa: dall'approccio radicale a quello riformista*, Milano, F. Angeli, 1994.
- SERNINI M., *Terre sconfinate. Città, limiti, localismo*, Milano, F. Angeli, 1996.
- SERONDE-BABONAUX A.-M., *Roma, dalla città alla metropoli*, Roma, Editori Riuniti, 1983.
- SESTINI A., *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in «Atti del XIV Congresso Geografico Italiano, Bologna, 1949», pp. 128-143.
- SHARPE L.J. (a cura di), *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*, Chichester, Wiley, 1995.
- VERNET LLOBET J. e SCHAFFER H. (a cura di), *El sistema federal austriaco*, Madrid, Pons, 1997.
- VANDERMOTTEN C., *Planification et stratégies de développement dans les capitales européennes*, Bruxelles, Editions de l'Univ., 1994 («Aménagement du territoire et environnement»).

ROME, METROPOLITAN AREA OR 21TH ITALIAN REGION? – The government form of Rome, Italy's capital city, is in all similar to that of all the other communes of the country. The complexity of managing and planning an urban agglomeration that plays the role of capital requires that special administrative regulations be adopted in order to speed up management procedures. In this framework, the various solu-

tions on the international scene are analysed as the proposals within the Italian context. As an answer, the authors suggest to establish a Region for the capital made up of the town of Rome and of the ring communes holding closer relations with it.

Università degli Studi «La Sapienza» di Roma, Facoltà di Lettere e Filosofia, Istituto di Geografia