

1 LUGLIO 2015

E se Roma Capitale non fosse un
ente locale? Il precedente del
Governatorato

di Federica Fabrizzi

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale Uninettuno



E se Roma Capitale non fosse un ente locale? Il precedente del Governatorato*

di Federica Fabrizzi

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale Uninettuno

Ogniqualevolta si è provato a dotare la capitale di uno *ius singulare* il problema che si è posto al legislatore è stato da un lato quello di riuscire a comporre le due anime, quella di ente locale e quella di ente di carattere generale; dall'altro, quello di intervenire su di un equilibrio istituzionale preesistente, tale per cui occorre considerare con attenzione quale sia il giusto bilanciamento tra il nuovo ente "speciale" e gli altri soggetti con i quali questo si troverà ad interagire (nel caso di specie, lo Stato, la Regione, la Provincia, le altre Province).

L'art. 24 della legge 42/2009 – che per primo ha dato attuazione all'art. 114, comma 3, Cost. - contiene rilevanti risposte giuridiche e politiche; basta "spacchettarne", per così dire, il testo per rendersene conto. Afferma al suo esordio il comma secondo che "Roma capitale è un ente territoriale": con tale asserzione il legislatore ha risposto al problema di quale debba essere la natura giuridica dell'ente Roma capitale; prosegue poi "i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma": con tale subordinata è stato risolto (seppur in via transitoria, come specificato altrove) il problema dell'estensione territoriale da dare a tale nuovo ente; e ancora "e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione", affermazione con la quale si è sottolineato come l'autonomia di cui gode Roma è qualcosa di altro, di diverso, si vorrebbe dire di "superiore", rispetto all'autonomia, anch'essa statutaria, amministrativa e finanziaria, di cui godono i comuni e comunque gli altri enti territoriali elencati all'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione; non si spiegherebbe altrimenti come mai

* Il presente contributo riproduce l'intervento al seminario su Roma Capitale tenutosi a Roma il 26 giugno 2015, organizzato da *federalismi*, dall'Osservatorio sui processi di governo e da Formap e rappresenta una sintesi dell'articolo comparso sul sito www.issirfa.cnr.it col titolo *Roma capitale oggi e ieri: l'esperienza del Governatorato fascista*.



il costituente, nel riformare il Titolo V, abbia sentito l'esigenza di aggiungere all'art. 114 Cost. quel terzo comma in base al quale "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

Il problema dell'individuazione della città Capitale, la problematica della natura giuridica da dare al neocostituito ente e il dibattito sulla sua estensione territoriale, il tema della maggiore o minore autonomia e la correlata problematica dei controlli e dei poteri attribuiti: sono, questi, tutti aspetti noti al dibattito dottrinario sull'ordinamento delle città capitali, soprattutto nel panorama comparato.

Ma sono altresì questioni che fin dal 1870 vengono discusse anche in Italia, tanto che è bene ricordare che, prima della legge 42/2009 vi è stata un'altra esperienza di ordinamento speciale per Roma, ossia il Governatorato istituito nel 1925.

Per l'ideologia fascista era necessario dotare la Capitale di un ordinamento particolare, che fosse strumentale al raggiungimento dello scopo che il regime si era prefissato: "Roma, nella sua funzione politica in Italia, ha un'importanza ben superiore a quella che le altre capitali hanno negli altri Stati. – ebbe ad affermare Mussolini - È

meno che un ministero"

Nel Capo I della Relazione presentata al PNF nel 1923 dal gruppo di competenza appositamente istituito e presieduto da Luigi Ferraris, che si era già occupato del problema di Roma nel 1912, venivano illustrati quelli che si consideravano i principi fondamentali del diritto delle città capitali; venivano così fissati 3 capisaldi: *a)* la città-capitale centro politico della Nazione e sede degli organi centrali dello Stato è un organo costituzionale dello Stato, *b)* la città capitale deve avere uno speciale ordinamento amministrativo in armonia alla funzione statale che compie e alla costituzione dello Stato stesso; *c)* lo Stato concorre alle spese della città- essa è un organo dello Stato stesso ed adempie ad un pubblico servizio di generale interesse.

Il gruppo di competenza si preoccupava di ricordare che ordinamento speciale "non vuol significare né ordinamento di eccezione, né ordinamento di privilegio", ma "un ordinamento municipale unico dello Stato perché la città capitale è una sola". Per quanto concerne, poi, l'aspetto dei finanziamenti, la Relazione sottolineava come il concorso dello Stato alle spese della città-capitale trovasse il suo fondamento giuridico nell'interesse generale e nel fatto che dette spese erano da annoverarsi tra quelle che la dottrina del tempo definiva "spese per la costituzione": "esse, infatti, sono in rapporto alla funzione della città capitale, funzione eminentemente politica, e al diritto dei cittadini, siano essi dimoranti nella città o nel rimanente



territorio statale, a che tale funzione sia compiuta con dignità, con efficacia, con generale vantaggio. Solamente per tale ragione possiamo affermare che il concorso dello Stato nelle spese della città capitale non costituisce privilegio” .

Le modalità determinare il concorso dello Stato alle spese della città capitale – ricordava la Relazione – possono variare (può essere permanente e diretto, permanente ed indiretto, straordinario e diretto ovvero straordinario ed indiretto), ma rimane fermo il principio per cui nei bilanci delle città capitali compare sempre una qualche forma di intervento dell'erario.

La soluzione ipotizzata aveva, dunque, dato risposte all'individuazione della città capitale, alla natura giuridica da assegnare al nuovo ente, ai finanziamenti ed aveva anche affrontato la questione dell'estensione territoriale, giacchè l'art. 2 del regio decreto legge 1949 del 1925 prevedeva che i poteri speciali di cui veniva investito il Governatore avrebbero potuto essere estesi alla fascia dei comuni che circondavano la capitale entro 10 Km.

L'esperienza concreta del Governatorato fu molto poco esaltante, perchè il Governatore, che era un funzionario dello Stato alle dirette dipendenze del ministro dell'Interno (ossia di Mussolini che ne detenne l'*iterim* per tanti anni), venne schiacciato dalla deriva autoritaria che ben presto assunse il fascismo.

Tuttavia quell'esperienza, al netto ovviamente degli aspetti autoritari, è stata cancellata forse troppo frettolosamente; non a caso Calamandrei, che certamente non può essere accusato di nostalgie autoritarie, all'indomani della Guerra auspicò il mantenimento di quello *ius particulare* per Roma.

Tornando, dunque, ai giorni nostri, le soluzioni adottate dalla legge 42/2008 provavano a dare risposta a problemi dunque già noti; ma il destino di Roma era legato ai decreti attuativi e l'intero questione veniva legata alla più complessa questione del federalismo fiscale. Né l'uno né l'altro hanno goduto di un destino benévolo e la legge Delrio certamente non contribuisce a risollevarne le sorti della Capitale. Anzi.