

## ROMA CAPITALE OGGI E IERI: L'ESPERIENZA DEL GOVERNATORATO FASCISTA \*

FEDERICA FABRIZZI

Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico – Università Telematica Internazionale Uninettuno

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Capitale ed il fascismo. – 2.1 Il progetto elaborato dal gruppo di competenza. – 2.2 Il decreto 28 ottobre 1925, n. 1949. – 2.3 Il definitivo assetto del Governatorato.

### **1. Premessa.**

Con l'approvazione dell'art. 24 della legge n. 42/2009, attuativo della previsione di cui all'art. 114, c. 3, Cost., il Parlamento italiano ha concluso un lungo percorso cominciato 140 anni fa, nel momento in cui le truppe piemontesi entravano in Roma e la città diventava capitale del Regno d'Italia<sup>1</sup>. Fin da allora (per non voler risalire più indietro), Roma ha condiviso il destino di tutte le capitali<sup>2</sup>, ossia quello di essere, al contempo, "città normali" e "città speciali"<sup>3</sup>. Ed anzi, la capitale italiana sembra essere proprio il prototipo di questo particolare *status* non tanto e non solo perché, come affermò già nel marzo del 1861 il conte di Cavour, "in Roma concorrono tutte le circostanze storiche, intellettuali, mora li che devono determinare le condizioni della Capitale di un grande Stato"<sup>4</sup>, ma soprattutto perché a Roma si sommano la presenza di tutti gli organi costituzionali della Repubblica (e prima del Regno d'Italia), l'insistenza sul suo territorio della Città del Vaticano e la presenza di importanti agenzie delle Nazioni Unite (Fao, Ifad, Wfp-Pam), nonché del Sovrano Ordine di Malta. Questa

---

\* Il presente contributo è aggiornato ad ottobre 2011.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione della storia di Roma dal 1870 ad oggi tra le tante monografie si segnalano in particolare A. CARACCILO, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Roma, Editori riuniti, 1956; F. BARTOCCINI, *Roma nell'Ottocento. Il tramonto della 'città santa', nascita di una capitale*, Bologna, Cappelli, 1985; G. TALAMO, G. BONETTA, *Roma nel Novecento. Da Giolitti alla Repubblica*, Bologna, Cappelli, 1987; INSOLERA I., *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica, 1870-1970*, Torino, Einaudi, 1993; A. GIARDINA, A. VAUCHEZ, *Il mito di Roma. Da Carlo Magno a Mussolini*, Roma, Laterza, 2000; V. VIDOTTO, *Roma Contemporanea*, Roma, Laterza, 2001; ID. (a cura di), *Roma capitale*, Roma, Laterza, 2002; F. BARTOLINI, *Rivali d'Italia. Roma e Milano dal Settecento ad oggi*, Roma, Laterza, 2006.

<sup>2</sup> Afferma V. VIDOTTO in *Roma contemporanea*, op. cit. p. 4: "Roma è stata sempre una città capitale. Capitale della repubblica e poi dell'impero romano; capitale della cristianità, quindi del cattolicesimo, infine anche di uno Stato ecclesiastico. Nella memoria dei posteri – e in qualche misura fino ad oggi – non ha mai perso interamente questo carattere".

<sup>3</sup> Su questo concetto cfr. P. BARRERA, *Capitale della Repubblica*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Diritto Costituzionale-Dizionari sistematici*, Milano, IlSole24ore, 2008.

<sup>4</sup> C. BENSO CONTE DI CAVOUR, *Discorsi per Roma capitale*, Roma, Donzelli, 2010, p. 44.

spiccata vocazione internazionalistica<sup>5</sup>, insieme a considerazioni di ordine sociale, storico e culturale, ha spinto ieri, e spinge oggi, a considerare come assolutamente opportuna l'approvazione di una normativa speciale che differenzi la città dalle altre della penisola. L'art. 24 della legge 42/2009 rappresenta la risposta a questa esigenza.

Certamente è necessario chiarire fin da subito che, affinché questo *iter* pluridecennale possa dirsi realmente perfezionato, manca ancora un tassello non irrilevante: la legge ha previsto infatti una delega legislativa biennale per l'adozione di una serie di decreti attuativi la cui scadenza è ormai imminente (novembre 2011); ad oggi, tuttavia, è stato approvato solamente il d.lgs. 17 settembre 2010 n. 156 concernente l'assetto istituzionale di Roma Capitale e mancano all'appello altri quattro provvedimenti<sup>6</sup>. Il perché di questa *empasse* è da ricercare probabilmente nella delicatezza politica delle questioni in gioco: ogniqualvolta si è deciso di dotare la capitale di uno *ius singulare* il problema che si è posto al legislatore è stato infatti da un lato quello di riuscire a comporre le due anime, quella di ente locale e quella di ente di carattere generale<sup>7</sup>; dall'altro, intervenendo su di un equilibrio istituzionale preesistente, 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).

I dati di cui si dispone al momento - e soprattutto la percezione del clima politico intorno a questa questione - non consentono atteggiamenti troppo ottimistici in ordine al perfezionamento della delega legislativa. Ferme restando, dunque, le perplessità circa l'esito finale della delega, non può non rilevarsi come la disposizione di legge contenuta nell'art. 24, ed in particolare proprio nel suo comma secondo, rappresenti comunque un passaggio assai significativo, avendo essa fornito risposta ad alcune delle questioni più

---

<sup>5</sup> Si ricordi che, nell'impossibilità di definire univocamente i criteri per individuare la città capitale, la dottrina ritiene che l'elemento cui far riferimento - prendendo le mosse dall'etimologia del termine "capitale" - possa essere l'identificazione con la sede nella quale risiede il Capo dello Stato, inteso come potere. In questa ottica, il potere del Capo dello Stato è innanzitutto il potere estero dello Stato, dal momento che in tutti gli ordinamenti il Capo dello Stato è l'organo che rappresenta lo Stato nella comunità internazionale e presso di lui si accreditano gli ambasciatori esteri. Per una ricostruzione delle problematiche connesse alla definizione di "capitale" G. FONTANA, *Roma Capitale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Torino, Utet, 2010.

<sup>6</sup> In base a quanto previsto dalla legge 42/2009, mancano ancora il decreto concernente le funzioni (art. 24, c. 5, lett. a), quello concernente le esigenze specifiche di finanziamento per l'assegnazione di ulteriori risorse (art. 24, c. 5, lett. b), quello sui principi generali relativi al trasferimento delle risorse umane e dei mezzi (art. 24, c. 5, lett. a) ed uno in materia di coordinamento interistituzionale per lo svolgimento delle funzioni (art. 24, c. 6).

<sup>7</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Una legge per Roma capitale: l'attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost.*, in *federalismi.it* n. 22/2008.

spinose che, fin dal 1870, si sono presentate quando si è prospettata l'ipotesi di dotare Roma di un ordinamento speciale.

“Forse Roma è l'ultima, fra le grandi Capitali del mondo, a darsi una vera e propria legge speciale e ciò è dovuto non poco alla tormentata storia italiana di questo ultimo mezzo secolo”<sup>8</sup>, così scriveva Pier Giorgio Fabiani, nella prefazione al suo libro *Roma capitale*, con il quale offriva un contributo al dibattito parlamentare allora in atto. Era il 1956; un altro mezzo secolo è dovuto trascorrere per ottenere un risultato.

Come detto, l'art. 24 contiene rilevanti risposte giuridiche e politiche; basta “spacchettarne”, per così dire, il testo per rendersene conto<sup>9</sup>.

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<sup>10</sup>) il problema dell'estensione territoriale da dare a tale nuovo ente; e ancora “*e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione*”, affermazione con la quale si è sottolineato come l'autonomia di cui gode Roma è qualcosa di altro, di diverso, si vorrebbe dire di “superiore”, rispetto all'autonomia, anch'essa statutaria, amministrativa e finanziaria, di cui godono i comuni e comunque gli altri enti territoriali elencati all'art. 114, commi primo e secondo, della Costituzione; non si spiegherebbe altrimenti come mai il costituente, nel riformare il Titolo V, abbia sentito l'esigenza di aggiungere all'art. 114 Cost. quel terzo comma in base al quale “Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”.

*“L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali”:*

---

<sup>8</sup> P.G. FABIANI (a cura di), *Roma Capitale*, Edizioni internazionali di cultura e arte, 1957, p. 10.

<sup>9</sup> Per un'analisi della legge 42/2009, ed in particolare dell'art. 24, si vedano A. FERRARA-G.M. SALERNO (a cura di), *Il “federalismo fiscale”*. *Commento alla legge n. 42 del 2009*, Roma, Jovene, 2010; B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *Roma capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Roma, Carocci, 2010; A. STERPA, *Roma Capitale: la disciplina di una città tra globale, nazionale e locale*, in *Federalismo fiscale. Rivista di diritto ed economia*, n. 2 del 2010.

<sup>10</sup> Il comma primo dell'art. 24 recita: “In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale”.

in questo secondo alinea, il legislatore ha ribadito, esplicitandole, quali siano le ragioni per le quali Roma può e deve godere di uno *status* particolare, dando risalto a quella vocazione internazionalistica della quale già si è detto e sottolineando in particolare la presenza, tutt'affatto speciale, della Città del Vaticano, quale Stato i cui confini ricadono completamente all'interno del territorio cittadino.

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 Capitali<sup>11</sup> e ampiamente sviscerati dagli studi di diritto comparato<sup>12</sup>, utili per collocare e classificare le scelte compiute dal legislatore italiano. E' infatti proprio dal quadro comparato che si comprende come molto diversi tra loro possano essere, ad esempio, i criteri per individuare la città Capitale<sup>13</sup>; allo stesso modo è dalle esperienze degli altri Paesi che si comprende la differenza tra una Capitale "costituzionalizzata" ed una che viceversa non lo è<sup>14</sup>, così come dalla comparazione tra i vari modelli ordinamentali delle Capitali<sup>15</sup> si possono distinguere diversi livelli o gradi di

---

<sup>11</sup> Si vedano, ad esempio, le già citate voci L. PALADIN, *Capitale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, A. BRUNIALTI, *Capitale (città)*, in *Enciclopedia Giuridica italiana*, VIII, Milano, 1892, A. GRISOTTI, *Capitale e capoluogo*, in *Enciclopedia giuridica*, V, Roma, 1988 ed inoltre G. ZAGREBLESKY, *Il significato della questione costituzionale della "capitale"*, in AA.VV., *La capitale reticolare*, Torino, Ed. Fondazione Agnelli, 1993 e P. BARRERA, *Revisione della forma di stato e "statuto della capitale"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);

<sup>12</sup> Si segnala, tra gli altri, per completezza di informazioni e per l'apparato documentario SENATO DELLA REPUBBLICA. SERVIZIO STUDI, *Roma Capitale. Aspetti di diritto costituzionale e comparato*, in *Quaderni di documentazione* n. 39, Roma, 2004. Sulla base di questo lavoro la Camera dei deputati ha pubblicato un proprio dossier *Le città capitali in Europa. Parigi, Berlino, Londra, Madrid*, n. 21, 2010, che fornisce un quadro aggiornato con le più recenti modifiche legislative.

<sup>13</sup> E' infatti noto che, nella maggior parte dei casi la Capitale è la città dove hanno sede gli organi costituzionali, ma questo criterio conosce importanti eccezioni quali ad esempio la Germania (la cui Corte costituzionale ha sede a Karlsruhe) o l'Olanda (con capitale Amsterdam, ma Parlamento e Governo hanno sede a L'Aja). Neppure il criterio di scegliere quale capitale la città posizionata al centro geografico dello Stato può essere utilizzato, in quanto se esso può valere, ad esempio per Madrid, altrettanto non può dirsi per capitali decentrate quali Londra o, di nuovo, Berlino.

<sup>14</sup> Solitamente la capitale è stabilita dalla costituzione nei paesi con ordinamento federale o tendenzialmente tale: Austria (art. 5 Cost.), Belgio (art. 194 Cost.), Spagna (art. 5 Cost.), Stati Uniti (sez. I, art. 8 Cost.). Di contro Londra e Parigi, ad esempio, non hanno riconosciuto il loro ruolo in alcuna fonte, neppure legislativa.

<sup>15</sup> Due sono i modelli ordinamentali prevalenti. Uno, proprio degli stati federali, nel quale "lo *status* della capitale tende al livello gerarchico massimo dell'ordinamento territoriale, immediatamente inferiore a quello statale": è il caso della Germania e dell'Austria dove le rispettive capitali sono Länder, nonché del Belgio. Un altro modello è quello nel quale, invece, lo *status* della capitale "resta a livello di comune, ma tende a differenziarsi sensibilmente": i due casi tipici sono Londra e Parigi le quali "divergono dalla forma ordinamentale generale dei 'comuni', avendo organi, norme e rapporti con lo Stato centrale ampiamente peculiari e valendo spesso la generale legislazione sugli enti locali solo come normativa residuale" (Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. SERVIZIO STUDI, *Roma Capitale. Aspetti di diritto costituzionale e comparato*, op.cit., pp. 30 e ss.)

autonomia<sup>16</sup>. Anche il problema del rapporto tra la città Capitale ed il territorio circostante è una tipica questione che viene affrontata dal diritto comparato<sup>17</sup>.

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

Esiste però anche un altro possibile taglio con il quale procedere all'analisi del diritto positivo ed è quello specifico della storia istituzionale. Cercare nel passato e studiare i precedenti di un istituto giuridico - così come si fa quando si porta avanti un'analisi di storia del diritto - non è infatti operazione fine a se stessa, bensì rappresenta un utilissimo strumento di riflessione critica sul presente. Se infatti lo studio del diritto comparato offre la fondamentale prospettiva sincronica di un fenomeno, l'approccio storico-istituzionale serve, in modo altrettanto fondamentale, per completare il quadro<sup>18</sup> e per capire come i fenomeni giuridici presentano, nonostante il trascorrere degli anni, problematiche ricorrenti che semplicemente si evolvono nel corso del tempo, che si trasformano, ma non spariscono.

Ripercorrere, dunque, i precedenti storici di un provvedimento consente di raggiungere due scopi essenziali: individuare lo "sviluppo di un determinato istituto o di una norma per identificarne la natura, le caratteristiche e l'effettività nel tempo" e al contempo dotarsi di uno strumento "per inquadrare l'interpretazione sistematica delle norme effettivamente vigenti in maniera critica"<sup>19</sup>.

Nel caso di Roma Capitale, questo approccio di studio appare assai stimolante. La Capitale - come ricordato - è stata oggetto di attenzione da parte del legislatore fin dal 1970; lo è stata con gli ordinamenti provvisori approvati subito dopo la conquista, lo è stata altresì con la normativa speciale pensata da Crispi prima e da Giolitti poi<sup>20</sup>. Una

---

<sup>16</sup> L'elemento che maggiormente qualifica l'autonomia di una capitale è il riconoscimento o meno di una competenza legislativa, equivalente a quella del Parlamento sebbene con diversa competenza per materia. Hanno potestà legislativa vera e propria Berlino, Vienna, Bruxelles e Madrid, capitali che esprimono anche (con l'eccezione di Bruxelles) propri rappresentanti alla Camera alta.

<sup>17</sup> In alcuni casi la città capitale coincide con la Regione (Berlino, Bruxelles, Vienna); nell'esempio di Madrid, invece, la Comunidad comprende la città, ma non coincide con essa. Resta comunque assai difficile identificare dei modelli perché su questo punto le esperienze sono assai diversificate.

<sup>18</sup> Illuminanti, su questo punto del raccordo tra diritto comparato e storia del diritto, le riflessioni di Gino GORLA riportate nella voce *Diritto comparato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, e in *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, Giuffrè, 1981.

<sup>19</sup> F. LANCHESTER, *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1994, pp. 7-25.

<sup>20</sup> I provvedimenti legislativi adottati alla fine dell'Ottocento da Francesco Crispi e nel primo quindicennio del Novecento da Giovanni Giolitti presentano interessanti profili giuridici, soprattutto in relazione al rapporto autorità locale/autorità centrale. Per una ricostruzione della legislazione di questo periodo M. DE NICOLÒ (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentari, storiografia*, Bologna, Il

sola fu però la riforma organica effettivamente realizzata ed è rappresentata dall'istituzione del Governatorato fascista che, per la prima volta nella storia, ha differenziato Roma dagli altri enti previsti nell'ordinamento.

Nell'impossibilità di sapere cosa accadrà in futuro, studiare la nascita e la realizzazione di quest'unico precedente può aiutare ad interpretare il presente. Ci si renderà facilmente conto che – al di là del contesto illiberale ed autoritario in cui il fascismo si muoveva – molte delle problematiche emerse, molti dei dubbi, molte delle proposte avanzate allora sono stati riproposti nel dibattito di oggi.

## ***2. La capitale ed il fascismo: il Governatorato di Roma.***

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

La questione di assicurare alla Capitale un trattamento speciale continuava, però, ad essere oggetto di riflessione, anche perché alle motivazioni che fin dal 1870 venivano adottate per giustificare un ordinamento particolare per la città, il fascismo ne aggiungeva una che si rivelerà decisiva.

Nell'ottica dell'ampio disegno di rafforzamento del potere e di esaltazione del regime, la trasformazione di Roma – tanto dal punto di vista monumentale ed architettonico, quanto sul fronte legislativo – rispondeva ad una precisa logica, quella di fare della Città Eterna il simbolo della rinascita che il fascismo avrebbe portato all'Italia. Durante il discorso per il Natale di Roma del 1924, Mussolini aveva dichiarato: “I problemi di Roma, la Roma di questo XX secolo, mi piace dividerli in due categorie: i problemi della necessità e i problemi della grandezza. Non si possono affrontare questi ultimi, se i primi non siano stati risolti [...] Roma non può, non deve essere soltanto una città moderna, nel senso banale della parola; deve essere una città

---

Mulino, 1996 nel quale si segnalano in particolare i due saggi di M. CARAVALE, *Le leggi speciali per Roma nell'Ottocento*, e di A. PARISELLA, *Le leggi speciali per Roma nel Novecento*.

degnata della sua gloria, e questa gloria deve rinnovare incessantemente per tramandarla, come retaggio dell'età fascista, alle generazioni che verranno.”<sup>21</sup>

Per raggiungere questo obiettivo era necessario dotare la Capitale di un ordinamento particolare, che fosse strumentale al raggiungimento dello scopo che Mussolini si era prefissato: “Roma, nella sua funzione politica in Italia, ha un'importanza ben superiore a quella che le altre capitali hanno negli altri Stati. È un organo essenziale dello Stato e la sua amministrazione deve essere considerata né più né meno che un ministero”<sup>22</sup>.

### ***2.1 Il progetto elaborato dal gruppo di competenza.***

Per studiare la questione e giungere alla formulazione di una ipotesi di riforma venne incaricato dunque l'apposito “Gruppo di competenza per le pubbliche amministrazioni”<sup>23</sup>, organizzato ed animato da Giovanni Preziosi<sup>24</sup>.

Il 9 marzo 1923 l'organo consultivo e di studio del Partito Fascista approvò la *Relazione sull'ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, redatta da quello stesso Luigi Ferraris che già nel 1912 si era occupato del problema della Capitale<sup>25</sup> e che fu illustrata, nella seduta del Gran Consiglio del successivo 17 marzo, dallo stesso Preziosi. Nel verbale di tale seduta si ribadiva che “la città Capitale, centro politico della Nazione e sede degli organi centrali dello Stato, deve avere uno speciale ordinamento amministrativo in armonia alla funzione statale che compie”<sup>26</sup>; poiché nessun governo né parlamento aveva mai affrontato il problema di Roma nella sua complessità e con esatta visione di tutte le questioni relative, era giunto il momento di varare una nuova legge, nell'interesse dello Stato e del Comune di Roma.

Dalla lettura della Relazione presentata si evince come, ferma restando l'impostazione dettata da esigenze ideologiche e di propaganda, a monte vi fosse stato

---

<sup>21</sup> In V. VIDOTTO, *Roma contemporanea*, op. cit., p. 180.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> L'istituzione di “gruppi di competenza” fu tipica della primissima impostazione fascista, quando il regime si presentò come intenzionato a ristrutturare e razionalizzare l'intero sistema amministrativo basando la propria azione sulle competenze tecniche. A questo proposito, cfr. A. AQUARONE, *Aspirazioni tecnocratiche del primo fascismo*, in *Nord e Sud*, aprile 1964, pp. 109-128.

<sup>24</sup> Si occupa dell'attività di Giovanni Preziosi nell'organizzazione e nei lavori dei gruppi di competenza R. DE FELICE, *Giovanni Preziosi e le origini del fascismo (1917-1931)*, in *Rivista storica del socialismo*, fasc. 17, 1962, pp. 519-522.

<sup>25</sup> L. FERRARIS, *La capitale e il suo ordinamento*, Torino, Bocca, 1912.

<sup>26</sup> PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Relazione sull'ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, Roma, 1923.

effettivamente un lavoro di approfondimento che sarebbe un errore catalogare *tout court* come mera opera di supporto al regime.

L'assunto di partenza era che, poiché "il problema della capitale [...] è politico solamente nella sua prima fase (fondazione e scelta) poi diviene tecnico"<sup>27</sup>, "la sola preoccupazione ispiratrice della relazione [...] fu questa: dare ai servizi un ordinamento agile, pronto, efficace"<sup>28</sup>.

L'idea, che cominciava ad essere elaborata negli ambienti della dottrina fascista, in base alla quale l'elezione non è che uno dei possibili modi per garantire la rappresentanza ma non il solo<sup>29</sup> e che vi erano altri valori, quali l'efficienza, che occorreva tutelare, si ritrova a più riprese nella Relazione: "Non si dica che la cittadinanza [...] vuole un sindaco o un consiglio comunale elettivo: vogliono servizi pubblici bene ordinati che corrispondano ai sacrifici finanziari che essi compiono"<sup>30</sup>, scriveva Ferraris. "Per avere tali servizi occorrono soprattutto dei tecnici ed è innegabile che i tecnici non possono avere origine elettiva. Fino a quando tale concetto non sarà attuato non potremo avere una buona amministrazione. Amministrare è opera tecnica, non opera politica e non riusciamo a comprendere come si possano invocare grandi principi politici quando si tratta di pavimentare delle strade o di costruire delle fognature"<sup>31</sup>.

In realtà, nonostante le buone intenzioni, il Governatorato ebbe tutt'altro che un'impostazione tecnica e le esigenze politiche ebbero presto il sopravvento.

Nel Capo I della Relazione 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-capitale perché essa è un organo dello Stato stesso ed adempie ad un pubblico servizio di generale

---

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Così L. FERRARIS, *Sull'ordinamento amministrativo di Roma città-capitale dello Stato italiano*, in *La vita italiana*, fasc. CXXVI, 1923, pp. 468 e ss.

<sup>29</sup> Sull'interpretazione data dalla dottrina fascista al concetto di rappresentanza, si veda E. CROSA, voce *Rappresentanza*, in *Dizionario di Politica*, vol. III, 1940.

<sup>30</sup> L. FERRARIS, *Sull'ordinamento amministrativo di Roma città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 470.

<sup>31</sup> Ibidem.

interesse. Sul primo principio il documento non si dilungava molto: veniva semplicemente ricordato che ogniqualvolta si costituisce uno Stato sorge il problema – che veniva definito “squisitamente politico”<sup>32</sup> – di stabilire dove debba essere posta la sede degli organi centrali e nel caso dello Stato italiano tale problema era stato affrontato in tre diverse circostanze: nel 1848 quando, all’atto di unione tra Piemonte e Lombardia, venne demandato alla legge di fissare la sede del potere esecutivo; nel marzo del 1861, con l’approvazione dell’ordine del giorno Boncompagni<sup>33</sup> e nel 1864, quando si provvide a trasferire la capitale da Torino a Firenze. La legge 3 febbraio 1871, n. 33 aveva dato infine applicazione giuridica all’odg Boncompagni prevedendo che “La città di Roma è la Capitale del Regno”.

Maggiori dettagli venivano forniti, invece, sui due aspetti dell’ordinamento speciale e dei finanziamenti, di cui ai punti b) e c). In particolare si ricordava che ordinamento speciale “non vuol significare né ordinamento di eccezione, né ordinamento di privilegio”<sup>34</sup>, ma è “un ordinamento municipale unico dello Stato perché la città capitale è una sola”<sup>35</sup>.

Per quanto concerne, poi, l’aspetto dei finanziamenti, la Relazione si preoccupava di sottolineare come il concorso dello Stato alle spese della città-capitale trovasse il suo fondamento giuridico nell’interesse generale e nel fatto che dette spese erano da annoverarsi tra quelle che la dottrina del tempo definiva “spese per la costituzione”: “esse, infatti, sono in rapporto alla funzione della città capitale, funzione eminentemente politica, e al diritto dei cittadini, siano essi dimoranti nella città o nel rimanente territorio statale, a che tale funzione sia compiuta con dignità, con efficacia, con generale vantaggio. Solamente per tale ragione possiamo affermare che il concorso dello Stato nelle spese della città capitale non costituisce privilegio”<sup>36</sup>. Le modalità

---

<sup>32</sup> PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Relazione sull’ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 14.

<sup>33</sup> L’ordine del giorno recitava “La Camera, udite le dichiarazioni del ministero, considerando che assicurata la dignità, il decoro e la indipendenza del Pontefice e la piena libertà della Chiesa, abbia luogo, di concerto con la Francia, l’applicazione del principio del non intervento e che Roma, *Capitale acclamata dall’opinione nazionale*, sia resa all’Italia, passa all’ordine del giorno” (corsivo nostro).

<sup>34</sup> PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Relazione sull’ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p.3.

<sup>35</sup> Ibidem. La Relazione faceva riferimento alla soluzione adottata per Roma con l’istituzione della *Praefectura Urbis*: “Lo stato romano, costituendosi come una monarchia assoluta, non solo tolse all’Urbe il predominio politico, ma non le diede neppure alcuna autarchia. Roma elevata a dignità di centro dello Stato, non fu più una Città-dominante, una Città-Stato, non fu neppure un *Municipium* ma la città-capitale amministrata da un’autorità diretta emanazione del potere centrale” (p. 5).

<sup>36</sup> Ibidem, p. 6.

attraverso le quali si può 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.

Nel capo II della Relazione veniva ricostruito il quadro della legislazione della città capitale italiana. La tesi di fondo, peraltro effettivamente avvalorata da riscontri oggettivi, era che il legislatore italiano, fin dai tempi della breccia di Porta Pia, aveva intravisto i principi fondamentali del diritto delle città-capitali, ma “non seppe o non volle formularli e tanto meno dare ad essi la loro intera applicazione”<sup>37</sup>. Effettivamente è condivisibile la considerazione in base alla quale “esaminando la legislazione della città-capitale italiana si constata [...] che è sempre stata informata ad una sola preoccupazione: sistemare il bilancio municipale e permettere che raggiunga il pareggio. Il pareggio non fu mai raggiunto e, pure ammettendo che molte cause del disavanzo sono comuni alle capitali e alle altre grandi città, si deve riconoscere che non si cercò mai di riparare alle cause di disavanzo proprie della capitale. Ciò perché si volle tenere separato il problema finanziario dal problema amministrativo con assurda arbitraria opinione”<sup>38</sup>.

Il capo III della Relazione entrava nel vivo della materia, presentando delle “proposte di massima”<sup>39</sup> – così venivano definite - dopo l'approvazione delle quali si sarebbe potuto procedere a definire i dettagli.

Il primo problema era quello di definire l'assetto territoriale da dare ai circa 203.000 ettari che formavano il Comune di Roma, il più vasto del Regno, la cui caratteristica più peculiare era quella di avere un centro assolutamente preponderante dal punto di vista demografico ed economico, circondato da un vastissimo territorio rurale pressoché disabitato, con viabilità molto ridotta ed ampie zone paludose e malariche<sup>40</sup>. Alla luce di tale caratteristiche, il Gruppo di competenza proponeva la suddivisione del territorio del Comune in due zone distinte: la zona urbana, di circa

---

<sup>37</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>40</sup> I dati riportati nella Relazione dicono che la zona veramente urbana occupava circa 6.000 ettari; dei quasi 666.000 abitanti dell'intero Comune, il 90% dimorava nella città, poco più del 4% nel suburbio e poco più del 5% nell'agro romano.

15.000 ettari comprendenti la Città ed il suburbio, e l'Agro, comprendente una zona bonificata ed una, ben più ampia, da bonificare. Il Comune di Roma avrebbe dovuto essere separato dal suo circondario e anche dalla Provincia, che avrebbe potuto assumere il nome di Provincia del Lazio<sup>41</sup>; naturalmente non sfuggì al gruppo di competenza che sarebbe sorta a quel punto l'esigenza di compensare la Provincia, danneggiata dalla separazione della Capitale, con speciali accordi finanziari. La Relazione non mancava di specificare, infine, l'opportunità che per il momento fosse mantenuta l'unità territoriale tra Città e Agro e ciò per diversi motivi: per ragioni storiche; per ragioni economiche, in quanto è nella Città che si svolgeva l'attività di quanti avevano interessi nell'Agro; per ragioni amministrative, poiché in caso di separazione si sarebbe dovuta costituire una speciale entità comunale comprendente l'Agro "e non sarebbe stato agevole"<sup>42</sup>, soprattutto perché la gestione di tutte le numerose questioni che interessano Città e campagna svolta da due enti distinti sarebbe stata "fonte di conflitti, di criteri diversi e di evidente complicazione per alcuni servizi"<sup>43</sup>.

Per amministrare il territorio così ripartito, il Gruppo proponeva l'istituzione di un "organo di carattere statale con scopi e funzioni municipali"<sup>44</sup>. L'ipotesi, ventilata peraltro dallo stesso Mussolini, della creazione di un apposito ministero per la Capitale veniva scartata, in primo luogo perché contrastante con il generale principio di pubblica amministrazione cui si intendeva far riferimento, per cui i ministeri dovevano essere ridotti al numero strettamente necessario; e poi perché "un governo forte ha sempre il modo di far sentire la sua autorità agli organismi che presiedono alla pubblica amministrazione, senza bisogno che chi li dirige entri a far parte del Consiglio dei Ministri: un ministro può essere sempre sostituito con relativa frequenza, e qui occorre soprattutto continuità di azione e di indirizzo"<sup>45</sup>. Nel caso di una Capitale, nonostante la

---

<sup>41</sup> Si ricordi che, all'atto dell'unificazione del territorio dello Stato pontificio al Regno d'Italia a seguito della breccia di Porta Pia, venne costituita in tutta la zona corrispondente grosso modo all'attuale Lazio una sola provincia, la provincia di Roma. Per una ricostruzione delle vicende che hanno riguardato la provincia di Roma e l'istituzione delle altre province del Lazio sia consentito il rinvio a F. FABRIZZI, *Un percorso lungo sessant'anni (e più)*, in B. CARAVITA (a cura di), *Roma capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Roma, Carocci, 2010.

<sup>42</sup> PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Relazione sull'ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 15.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 14.

definizione di organo costituzionale dello Stato, essa rimane pur sempre una città che deve assolvere agli stessi servizi delle altre città; pertanto, a parere del relatore, l'ente autarchico preposto alla sua amministrazione non ha servizi di carattere statale ma, come per tutti gli altri enti autarchici, servizi di carattere municipale la cui sola differenza è che in essi è predominante l'interesse dello Stato.

A presiedere l'amministrazione del comune di Roma si immaginava un funzionario dello Stato, gerarchicamente un grande ufficiale, nominato con regio decreto su proposta del Ministro dell'interno. Il prefetto dell'Urbe, o Senatore di Roma come si ipotizzava potesse chiamarsi, avrebbe potuto partecipare, con voto consultivo, alle sedute del Consiglio dei Ministri nelle quali fossero all'ordine del giorno questioni attinenti la Capitale<sup>46</sup>; sarebbe stato a capo del potere esecutivo municipale e avrebbe assorbito nella sua persona tutte le attribuzioni del prefetto e del sindaco.

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

Per quanto attiene agli uffici rionali, il gruppo di competenza suggeriva che fossero al massimo dodici, uno ogni 50.000 abitanti, e che a ciascuno fosse preposto un funzionario. Essi avrebbe dovuto essere istituiti per decentrare il più possibile i servizi (ad esempio lo stato civile), avvicinando così l'amministrazione ai cittadini e permettendo loro di definire il più rapidamente possibile i loro rapporti con la pubblica autorità<sup>47</sup>.

Se questa era la soluzione proposta per l'amministrazione della zona urbana, "speciale interesse"<sup>48</sup> presentava un altro ufficio-chiave, quello della Direzione per l'Agro Romano. Al fine di superare la frammentazione di competenze tra i 4 diversi soggetti che si occupavano della campagna romana, la relazione riteneva opportuno l'istituzione di un ufficio, facente parte a pieno titolo del nuovo ente per l'amministrazione di Roma, ma con una gestione propria, cui affidare l'intera gestione dell'Agro. Il fine ultimo doveva comunque essere la formazione, di lì a qualche anno, di numerosi centri abitati che avrebbero costituito altrettanti comuni; solamente allora la

---

<sup>46</sup> Origina probabilmente da qui la successiva previsione in base alla quale possono prendere parte alle sedute del Consiglio dei ministri i presidenti delle Regioni a statuto speciale.

<sup>47</sup> Per inciso, ma significativamente, il gruppo di competenza faceva presente che l'istituzione degli uffici rionali sarebbe stata utile anche in altre grandi città, quali Milano o Torino.

<sup>48</sup> PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Relazione sull'ordinamento amministrativo di Roma, Città-capitale dello Stato italiano*, op. cit., p. 18.

Direzione per l'Agro avrebbe potuto cessare di esistere, devolvendo ai comuni di nuova istituzione la gestione dei servizi nei territori di loro competenza.

Accanto al Prefetto dell'Urbe, il Gruppo di competenza aveva previsto di mantenere un organo assembleare, dal momento che l'istituzione del nuovo ente statale non avrebbe dovuto significare “togliere qualsiasi forma di partecipazione alla gestione degli affari di un consiglio municipale”<sup>49</sup>. Il Consiglio urbano (così veniva denominato) avrebbe dovuto essere composto da 54 membri, 24 dei quali eletti dai rioni, 10 designati dalle organizzazioni professionali e sindacali e i restanti 20 nominati con decreto del ministero dell'Interno e scelti tra cittadini di riconosciuta competenza in materie tecniche<sup>50</sup>.

La Relazione affrontava, da ultimo, il capitolo delle finanze del nuovo ente. Le entrate, sia della Città che dell'Agro, sarebbero rimaste quelle vigenti; esclusa infatti l'opportunità di applicare tasse o imposte speciali agli abitanti della città, le tasse sarebbero state quelle previste dalla normativa per tutti gli altri comuni. Alle entrate proprie, si sarebbe aggiunto il concorso statale, che sarebbe stato permanente per alcuni tipi di spesa (ad esempio la polizia o la manutenzione delle strade) e temporaneo per quelle spese che si fossero rese necessarie per compiere opere pubbliche, sventramenti, nuovi quartieri. In ogni caso, il concorso dello Stato sarebbe stato concesso per scopi determinati. Nel bilancio avrebbero dovuto essere contabilmente separate le entrate e le spese della Città rispetto a quelle dell'Agro, così che fosse chiara la provenienza di una entrata e conseguentemente la sua destinazione. Si intendeva in tal modo applicare il principio, in uso in alcuni bilanci stranieri, d'indicare nella entrata il riferimento della spesa che quella entrata avrebbe contribuito a coprire. Deliberato dal Consiglio urbano per quanto avrebbe riguardato la parte municipale e reso esecutivo con decreto reale su proposta del Ministro dell'interno d'accordo con il Ministro delle finanze, esso non sarebbe stato sottoposto a nessun altro tipo di controllo né di legalità né di merito.

Come già ricordato, la relazione del gruppo di competenza fu illustrata nella seduta del Gran Consiglio del 17 marzo 1923<sup>51</sup>; il dibattito che, a quanto risulta dal

---

<sup>49</sup> Ibidem, p. 20.

<sup>50</sup> Per l'Agro si sarebbe dovuto formare un Consiglio speciale, composto di tecnici e di rappresentanti degli interessi, con attribuzioni simili a quelle del Consiglio urbano.

<sup>51</sup> Cfr. PARTITO NAZIONALE FASCISTA, *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'era fascista*, Roma, 1933.

verbale, seguì l'intervento di Preziosi<sup>52</sup> si concluse con l'approvazione del seguente ordine del giorno formulato dallo stesso Mussolini:

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

Da quel momento trascorsero altri due anni prima che si giungesse alla redazione di un vero e proprio testo normativo, un decreto legge reale che – come si vedrà - per certi versi raccoglieva alcune delle suggestioni date dal Gruppo di competenza e per altri se ne discostava molto. Prova evidente di come la realizzazione delle proposte avanzate si trovò a fare i conti con aspetti che andavano al di là del mero profilo organizzativo.

## ***2.2 Il decreto 28 ottobre 1925 n. 1949***

La definitiva trasformazione del comune di Roma in Governatorato (questa la nuova denominazione scelta) avvenne con il regio decreto legge n. 1949 del 28 ottobre 1925. Il governo fascista intendeva in questo modo “attendere col decoro rispondente alle sue tradizioni millenarie e con la dignità che gli compete, alle sue funzioni di capitale dello Stato”<sup>53</sup>: gli interessi locali della città dovevano diventare secondari rispetto alla sua funzione di rappresentanza nazionale ed alla sua “missione imperiale”.

Il disegno di legge di conversione del regio decreto fu presentato alla Camera nella seduta del 21 novembre 1925; nella relazione che accompagnava il ddl, veniva in particolare sottolineato l'aspetto finanziario del provvedimento, ossia la necessità di intervenire in maniera organica a ripianare il grave dissesto economico del Comune di Roma. E veniva anche ribadita la volontà del governo di “ripudiare”<sup>54</sup> l'uniformità con la quale, fin dalla costituzione del Regno, veniva disciplinata l'attività di tutti i comuni,

---

<sup>52</sup> Nel corso del quale presero la parola gli onn. Acerbo, Rocca, Calza Bini, Federzoni, Rocco e Maraviglia.

<sup>53</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione della Commissione ai ddl n. 660.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

da quelli di 800 abitanti a quelli di 800 mila, in quanto ritenuta “costrittiva delle libere energie dei grandi comuni, che avevano pur diritto di poter meglio disporre delle loro risorse”<sup>55</sup>.

“Nella riforma legislativa fascista delle amministrazioni locali, sostanzialmente considerate in funzione ed in subordine dello Stato – si legge negli atti parlamentari – il Governatorato di Roma, pur con le sue peculiari particolarità, è al centro del sistema. Onde sarebbe errore ricercare negli esempi di altri Stati e nella legislazione comparata le fonti di un istituto che scaturisce invece, oltretutto dall’esame di obiettive e irripetibili necessità, dal tronco stesso di quella nuova coscienza giuridica nazionale, germinata dalla Rivoluzione ed elaborata dal regime fascista; la quale è unicamente ed originariamente italiana”<sup>56</sup>.

Effettivamente, quella elaborata dal fascismo in quel primo decreto, che non a caso portava la data dell’anniversario della Marcia su Roma, era una soluzione del tutto originale per la Capitale<sup>57</sup>.

Dalla lettura dell’articolato del provvedimento si evince che il Governatorato di Roma era una persona giuridica ed aveva una propria amministrazione che ne rappresentava gli interessi; esso, però, non era avulso dalla provincia di Roma, perché il suo territorio, corrispondente a quello del comune di Roma, faceva parte a tutti gli effetti della provincia stessa<sup>58</sup>. La circoscrizione del Governatorato rientrava dunque in

---

<sup>55</sup> Ibidem. In tale ottica, il fascismo era già intervenuto con il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2839 con il quale era stata effettuata una suddivisione dei comuni in cinque grandi classi, a ciascuna delle quali corrispondeva un diverso sistema di controlli e di tutela. Per il comune di Roma, il regime intendeva ora “fare di più”, creando per l’appunto un’amministrazione speciale che contenesse in sé i poteri, oltre che i mezzi, tanto dell’amministrazione statale quanto di quella locale.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> L’originalità della soluzione individuata è testimoniata anche dalle non poche difficoltà incontrate dalla dottrina del tempo per inquadrare il nuovo ente. Solamente a titolo esemplificativo si consideri che nel *Commento al nuovo testo unico comunale e provinciale e alle norme complementari* curato da MICHELE LA TORRE nel 1934, rispetto all’art. 344 sul Governatorato di Roma, l’a. scriveva “Non ostante qualche dubbio sollevato al riguardo, ci sembra manifesto che il Governatorato di Roma, trasformazione dell’antico Comune di Roma, è un ente autarchico territoriale, né più né meno di quel che deve dirsi per gli altri Comuni. E’ discusso, invece, se fra il Governatorato di Roma e gli altri comuni del Regno passi una differenza sostanziale o non; e se possa qualificarsi il Governatorato come un Comune *sui generis*, o se si tratti di una figura giuridica notevolmente diversa”. Di diverso avviso era ROMEO VUOLI secondo il quale “l’autarchia dell’ente importa il riconoscimento della sua capacità di amministrare i beni, ad esercitare il potere amministrativo, e a conseguire gli scopi. Ma se questa capacità di auto amministrarsi viene tolta, è evidente che l’ente perde con la propria autarchia le proprie caratteristiche; onde la sua personalità giuridica di tanto viene ridotta di quanto è stata ridotta la somma delle sue capacità. Questo risultato si effettua nel Governatorato il quale, pur avendo conservate tutte le funzioni ed i servizi di competenza del Comune, ha però un potere di auto amministrazione notevolmente delimitato; per cui la sua autarchia, non del tutto annullata, è stata di tanto ridotta di quanto si è estesa su di essa l’ingerenza statale” (R. VUOLI, *L’ordinamento amministrativo della città di Roma*, in *Studi dedicati alla memoria di P.P. Zansucchi*, Milano, 1927, p. 13.).

<sup>58</sup> E’ importante notare che il decreto, all’art. 2, 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; tale possibilità non

quella soggetta all'amministrazione del preside e del rettorato provinciale, il che – specificherà Vitta nel suo manuale di Diritto amministrativo del 1935<sup>59</sup> – escludeva l'analogia con sistemi stranieri, in particolare con la prefettura della Senna che conglobava la città di Parigi.

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

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

Al Governatore venivano attribuiti tutti i poteri spettanti al sindaco, alla Giunta ed al Consiglio comunale<sup>60</sup>; nominato con decreto reale su proposta del Ministro dell'interno previa deliberazione del Consiglio dei ministri - e dunque sottratto alle scadenze elettorali - egli era un funzionario dello Stato, appartenente all'amministrazione dell'Interno; provvedeva all'adozione di tutti i provvedimenti, tanto di gestione finanziaria e patrimoniale quanto di funzionamento dei servizi cittadini, ed il Consiglio dei ministri poteva disporre il suo intervento alle sue sedute quando si fossero trattati affari di interesse del Governatorato. Anche i due vicegovernatori venivano nominati con le stesse modalità, erano egualmente funzionari dello Stato ed egualmente non soggetti a scadenze elettorali e potevano esercitare, su delega, parte delle competenze del Governatore.

Il vertice esecutivo dell'amministrazione locale era dunque alle dirette dipendenze del potere centrale<sup>61</sup>.

---

ebbe tuttavia alcun seguito a causa delle difficoltà che persino il fascismo, cioè un regime dittatoriale, incontrò nell'identificare quali località avrebbero dovuto essere ricomprese e quali no. La proposta, ritenuta evidentemente condivisibile in via teorica, rimase così sulla carta, ritenendo probabilmente preferibile non creare attriti e tensioni sul territorio.

<sup>59</sup> Cfr. C. VITTA, *Diritto amministrativo*, vol. II, parte speciale, Torino, Utet, 1935.

<sup>60</sup> Si ricordi che la riforma podestarile fu introdotta solo dopo il Governatorato, con la legge 4 febbraio 1926 per i Comuni più piccoli, ed estesa poi a tutti i Comuni con il regio decreto 3 settembre 1926, n. 1910.

<sup>61</sup> E bene sottolineare che Mussolini detenne l'*interim* del Ministero dell'interno dal 1922 al 1943 (tranne la parentesi dal 1924 al 1926).

A coadiuvare il Governatore, il decreto aveva previsto la presenza di 10 Rettori, organi di specifica competenza tecnica il cui compito era appunto quello di supportare il vertice amministrativo nella gestione dei singoli servizi. Anch'essi di nomina statale<sup>62</sup>, non avevano poteri deliberativi né singolarmente né collegialmente; non era infatti previsto che si riunissero mai in forma plenaria ed individualmente avevano solamente la facoltà di promuovere, in relazione ai settori cui erano preposti, lo studio di questioni e la preparazione di progetti da sottoporre alle deliberazioni del Governatore.

La Consulta rappresentava, nel progetto originario contenuto nel regio decreto del 1925, l'organo collegiale consultivo del Governatorato ed era l'istituzione nella quale maggiormente si poteva riconoscere l'impronta del fascismo corporativo. Gli 80 consultori venivano, infatti, nominati con decreto reale su proposta del Ministro dell'interno, sentito il Consiglio dei Ministri, ma su designazione effettuata da ordini professionali, enti di cultura, corporazioni<sup>63</sup>. Pur avendo attribuzioni meramente consultive, l'assemblea era comunque un organo di collaborazione del Governatore e soprattutto deteneva un certo potere di controllo sui suoi atti, che si esplicava attraverso il cosiddetto diritto di opposizione<sup>64</sup>. La Consulta, convocata e presieduta dal Governatore, poteva, a maggioranza dei suoi componenti, opporsi ai provvedimenti adottati, e ciò comportava la conseguente sospensione della loro esecutività. Tuttavia, nell'eventualità in cui, per tre volte consecutive a distanza non inferiore di cinque giorni l'una dall'altra, la Consulta non si fosse pronunciata su di una questione per mancanza del numero legale, il Governatore sarebbe stato autorizzato a provvedere comunque, prescindendo dal prescritto parere. In ogni caso i provvedimenti per i quali il Governatore doveva chiedere il parere della Consulta potevano essere impugnati da

---

<sup>62</sup> Erano chiamati a concorrere alla loro scelta tutti i ministeri tecnici.

<sup>63</sup> Un esiguo numero di consultori poteva essere nominato anche al di fuori di tali designazioni, al fine di garantire la rappresentanza a quelle categorie che ne fossero eventualmente rimaste escluse. L'elemento corporativo aveva dunque uno spiccato rilievo nell'istituto così come era stato pensato in origine ed il ruolo attribuito alla Consulta era principalmente quello di rappresentante degli interessi morali, economici e professionali della cittadinanza.

<sup>64</sup> A norma dell'art. 19, infatti, il Governatore doveva richiedere il parere della Consulta su a) bilancio preventivo, b) applicazione dei tributi e regolamenti relativi, nonché applicazione della sovrimposta con eccedenza il limite legale, c) piani regolatori per l'esecuzione di opere di qualsiasi natura, d) assunzioni dirette di pubblici servizi, e) contrattazione di prestiti, f) spese che vincolano il bilancio oltre i cinque anni, g) alienazioni di immobili, di titoli di debito pubblico, di titoli di credito o d'azioni industriali, quando il valore del contratto superi la somma di L. 1.000.000, h) acquisti d'azioni industriali ed impieghi di denaro che eccedano, nell'anno, le L. 100.000 quando non si volgano alla compra di stabili, o a mutui con ipoteche, o verso la Cassa di depositi e prestiti, o all'acquisto di fondi pubblici dello Stato, o di buoni del Tesoro, i) locazioni e conduzioni oltre i 12 anni, quando non siano dirette a pubblici servizi e la corrisposta annua superi la somma di L. 1.000.000. Il Governatore aveva poi facoltà di richiedere il parere della Consulta tutte le volte che lo ritenesse opportuno.

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

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

Una volta definiti gli organi della nuova istituzione e specificate le loro attribuzioni, il decreto si preoccupava di affrontare l'aspetto delle finanze. L'art. 32 affermava che il Governatorato aveva un bilancio proprio, approvato con decreto reale, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con quello per le finanze, sentito il Consiglio dei Ministri. Oltre alle entrate e alle spese proprie del Comune di Roma, e fermi restando i contributi statali che già erano state assegnati con leggi speciali, tale bilancio avrebbe compreso anche due contributi annui: uno, a carico del Ministero dell'interno, per spese di rappresentanza e per esecuzione di opere pubbliche intese ad assicurare l'incremento edilizio, l'attuazione del piano regolatore, la sistemazione della viabilità e la conservazione ed il miglioramento del patrimonio artistico e monumentale; un secondo contributo, a carico del Ministero dell'economia nazionale, era invece destinato all'organizzazione e l'incremento dei servizi pubblici nell'Agro romano; inoltre al Governatorato venivano attribuiti fondi e contributi per la gestione di quei servizi di competenza statale assegnati al Governatorato stesso<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Il decreto assegnava ad esempio al Governatorato il servizio statale di polizia, unificandolo con quello municipale e sottoponendoli alla dipendenza del questore di Roma.

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

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

Nonostante la solennità proclamata, il Governatorato non fu però mai effettivamente realizzato. Troppo articolata la sua organizzazione, troppo farraginosi alcuni passaggi previsti e “non rispondente al concetto fascista della rapida determinazione e della più rapida esecuzione il numero soverchiante delle persone preposte alla Amministrazione del Governatorato”<sup>66</sup>, ben presto il decreto fu oggetto di modifiche, sotto alcuni profili anche molto rilevanti.

### ***2.3 Il definitivo assetto del Governatorato***

La Consulta non venne mai convocata<sup>67</sup> e, con il d. r. 9 dicembre 1926, n. 2055, vennero concentrati nel solo Governatore tutti i poteri e le funzioni che nel progetto originario erano assegnati al Governatore, ai due vicegovernatori, ai Rettori e al Magistrato.

Enrico Gatta, curatore della voce “*Governatorato di Roma*” del Nuovo Digesto, così commenta: “E’ lecito affacciare qualche dubbio sull’esattezza delle ragioni addotte nella relazione governativa, riflettente la conversione del DL del dicembre 1926, per giustificare l’unificazione nel solo Governatore di tutti indistintamente i poteri di amministrazione. Invero a determinare tale speciale ordinamento, più che la preoccupazione sulla pienezza dei risultati a causa dell’impossibilità di poter costituire subito la Consulta, contribuì il desiderio di porre riparo alle deficienze subito apparse e di preparare la via ad un assetto definitivo dell’ordinamento del Governatorato”<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione della Commissione ai ddl n. 2234.

<sup>67</sup> La motivazione ufficiale fu che l’entrata in vigore della legge 3 aprile 1926, n. 563 sulla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro, andava ad intaccare i criteri che il regio decreto n. 1949 aveva considerato nella determinazione degli enti aventi titolo alla designazione dei consultori.

<sup>68</sup> E. GATTA, *Governatorato di Roma*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. 6, Torino, Utet, 1938.

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

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

Il nuovo testo interveniva proprio là dove occorreva "snellire". Veniva così ridotto ad uno il vicegovernatore, specificando che la sua funzione era quella di coadiuvare il Governatore, di fare da "vicario" solamente nei casi di sua assenza o di legittimo impedimento e ciò anche per evitare il pericolo "di dualismi assolutamente indesiderabili"<sup>69</sup>; veniva soppressa la figura dei rettori; veniva eliminato il Magistrato di Roma. Ma soprattutto la composizione della Consulta veniva modificata tanto da stravolgerne il senso: il numero dei consultori passava da 80 a 12; essi continuavano ad essere nominati su proposta del Ministro dell'interno, ma senza più designazione da parte delle associazioni professionali ed il concerto espresso dal Ministro delle corporazioni sulla nomina dei consultori era tutto ciò che rimaneva dell'idea fascista di rappresentanza degli interessi. Oltre ad una riduzione nel numero, la Consulta subiva anche una limitazione nei compiti; a norma dell'art. 6 del nuovo provvedimento, infatti, il parere dell'organo consultivo era richiesto solamente in cinque casi<sup>70</sup>. Qualora il Governatore non si fosse uniformato al parere obbligatorio espresso dalla Consulta, la menzione di tale dissenso andava fatta nel verbale della deliberazione, la quale veniva sottoposta all'approvazione del Ministro dell'interno. Il Governatore era comunque autorizzato a provvedere prescindendo dal parere della Consulta, ancorché obbligatorio, qualora in due successive convocazioni a distanza non minore di tre giorni, l'assemblea non si fosse pronunciata per mancanza del numero legale.

Sia che il parere richiesto fosse obbligatorio, sia che fosse facoltativo, nella sostanza non vi era più alcuna differenza, soprattutto perché alla Consulta veniva tolto il

---

<sup>69</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione al ddl n. 2234.

<sup>70</sup> Si trattava di 1) sul bilancio preventivo, 2) sul conto consultivo, 3) sull'applicazione dei tributi e sui relativi regolamenti, 4) sui piani regolatori edilizi e di ampliamento, 5) sull'assunzione diretta dei pubblici servizi.

diritto di opposizione che le era riconosciuto nel decreto del 1925. Il Governo nella relazione al ddl giustificava tale decisione affermando che era sembrato “politicamente e giuridicamente impossibile dare la facoltà di impugnativa a chi è chiamato a dare parere all’organo deliberante, senza creare una situazione di antitesi, tal da dar luogo a conflitti, tanto più difficili ad esser risolti, quanto più capaci di produrre stati di disagio assolutamente contrastanti con le fondamentali esigenze alle quali lo speciale ordinamento governatoriale di ispira”<sup>71</sup>.

Sempre al fine di rendere l’azione del Governatore la più celere e svincolata possibile, la legge del 1928 modificò anche il regime dei controlli sugli atti, stabilendo l’immediata esecutività dei provvedimenti da lui adottati; le deliberazioni del Governatore erano così sottratte al visto di esecutorietà da parte del prefetto e all’approvazione tutoria della GPA, divenendo esecutive solo dopo 10 giorni dalla loro pubblicazione, a meno che non ne fosse dichiarata l’urgenza, nel qual caso divenivano esecutive nel giorno stesso della loro pubblicazione.

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

Quello che nelle intenzioni del Gruppo di competenza doveva essere un ente con caratteristiche eminentemente tecniche, volto alla efficace amministrazione della Capitale, si era rapidamente trasformato in uno strumento di diretta emanazione del potere centrale, senza alcuna capacità di gestione autonoma.

---

<sup>71</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, Legislatura XXVII – sessione 1924-25 – documenti – Disegni di legge e Relazioni, relazione al ddl n. 2234.