

# Roma capitale

Discorsi e documenti parlamentari



italiadecide



## INDICE

PREFAZIONE <i>di Alessandro Palanza</i> . . . . .	XI
La città Capitale e la Costituzione <i>di Massimo Luciani</i> . . . . .	1
“L’Italia ha bisogno di Roma come Roma ha bisogno dell’Italia”: la ricerca della Capitale in Parlamento dal 1861 al 1911 <i>di Mario Di Napoli</i> . . . . .	5
Roma italiana <i>Roma capitale</i> . Nazione e Unità nazionale nel dibattito parlamentare dal “decennio di preparazione” ai provvedimenti per la Capitale <i>di Marina Giannetto</i> . . . . .	11
<b>1861</b>	
Interpellanza del deputato Audinot sulla questione romana. Discorso del Presidente del Consiglio, e sue dichiarazioni politiche in risposta all’interpellante <i>Camera dei deputati, Legislatura VIII, Sessione del 1861, tornata del 25 marzo 1861</i> . . . . .	27
Risposta del Presidente del Consiglio a parecchi oratori, e suo appoggio al voto del deputato Bon-Compagni <i>Camera dei deputati, Legislatura VIII, Sessione del 1861, tornata del 27 marzo 1861</i> . . . . .	39
<b>1864</b>	
Relazione a S.M. del 19 settembre 1864 per la convocazione del Parlamento <i>Camera dei deputati, Legislatura VIII, Sessione 1863-1864, doc. n. 265 A, tornata del 24 ottobre 1864</i> . . . . .	49
Progetto di legge presentato alla Camera dal ministro dell’interno (Lanza) “Trasferimento della capitale del Regno a Firenze - Spesa straordinaria sui bilanci 1864 e 1865 del Ministero dell’interno” <i>Camera dei deputati, Legislatura VIII, Sessione 1863-1864, doc. n. 265 B, tornata del 24 ottobre 1864</i> . . . . .	53

Relazione della Commissione composta dai deputati Borgatti, Pessina, Bizio, Bon-Compagni, Bonghi, Poerio, De Filippo, Silvestrelli, Mosca sul progetto di legge presentato dal Ministro dell'interno "Trasferimento della capitale del Regno a Firenze -Spesa straordinaria sui bilanci 1864 e 1865 del Ministero dell'interno" <i>Camera dei deputati, Legislatura VIII, Sessione 1863-1864, doc. n. 265 C, tornata del 9 novembre 1864.</i> . . . . .	58
Relazione dell'Ufficio centrale sullo schema di legge per il trasferimento della capitale del Regno a Firenze <i>Senato del Regno, Legislatura VIII, Sessione 1863, Doc. n. 147 bis.</i> . . . . .	67
Discussione generale dello schema di legge per il trasferimento della capitale a Firenze. Discorso del deputato Miceli contro il medesimo, e sua questione pregiudiziale. Discorso in favore, dichiarazioni e spiegazioni del deputato Visconti-Venosta <i>Camera dei deputati, Legislatura VIII, Sessione 1863-1864, tornata dell'8 novembre 1864</i> . . . . .	91
Seguito della discussione generale dello schema di legge per il trasferimento della capitale del Regno a Firenze. Discorso del deputato D'Ondes-Reggio in favore del progetto, e sua continuazione il giorno successivo <i>Camera dei deputati, Legislatura VIII, Sessione 1863-1864, tornate dell'11 novembre e del 12 novembre 1864.</i> . . . . .	105
Seguito della discussione generale dello schema di legge per il trasferimento della capitale a Firenze. Discorso riassuntivo del relatore Mosca in sostegno del progetto <i>Camera dei deputati, Legislatura VIII, Sessione 1863-1864, tornata del 17 novembre 1864.</i> . . . . .	113
Seguito della discussione generale dello schema di legge per il trasferimento della capitale a Firenze. Istanze del deputato Crispi <i>Camera dei deputati, Legislatura VIII, Sessione 1863-1864, tornata del 17 novembre 1864.</i> . . . . .	130

Seguito della discussione generale dello schema di legge per il trasferimento della capitale a Firenze. Discorso del senatore Cadorna a favore. Intervento del relatore Imbriani <i>Senato del Regno, Legislatura VIII, Sessione 1863-1864, tornata del 9 dicembre 1864</i> . . . . .	145
--	-----

## 1870-1871

Seduta reale d'inaugurazione della sessione 1870-1871 <i>Camera dei deputati, Prima della Legislatura XI, Firenze 5 dicembre 1870</i> . . . . .	157
--	-----

Lettura e approvazione dell'indirizzo in risposta al discorso della Corona <i>Camera dei deputati, Legislatura XI, Sessione 1870-71, 12 dicembre 1870</i> . . . . .	159
--	-----

Indirizzo in risposta al discorso della Corona <i>Senato del Regno, Legislatura XI, Sessione 1870-71, 13 dicembre 1870</i> . . . . .	161
---	-----

Relazione della Giunta composta dai deputati Cairoli, Cerotti, Minghetti, Mordini, Piccoli, Pisanelli, Rattazzi sul progetto di legge presentato dal Presidente del Consiglio de' ministri di concerto coll'intero Gabinetto, nella tornata del 9 dicembre 1870 "Conversione in legge del regio decreto 9 ottobre 1870 numero 6903 per l'accettazione del plebiscito delle provincie Romane" <i>Camera dei deputati, Legislatura XI, Sessione 1870-71, doc. n. 29A</i> . . . . .	163
---	-----

Relazione sul Progetto di legge "Disposizioni pel trasporto della Capitale a Roma" Allegato A Commissione per la proposta degli edifizii per l'amministrazione centrale in Roma Allegato B Commissione tecnica pel trasferimento della capitale a Roma <i>Camera dei deputati, Legislatura XI, Sessione 1870-71, doc. n. 30, n. 30A, n. 30B, n. 30 C, tornata del 21 dicembre 1870</i> . . . . .	169
---	-----

Discussione dello schema di legge per la convalidazione del decreto sul plebiscito delle Provincie romane. Discorso del deputato Ferrari contro il medesimo. Discorso del deputato Toscanelli contro il progetto. Discorso del Ministro per gli affari esteri in difesa degli atti del Governo e del progetto <i>Camera dei deputati, Legislatura XI, Sessione 1870-71, tornata del 21 dicembre 1870</i> . . . . .	195
---	-----

Seguito della discussione dello schema di legge per il trasferimento della capitale a Roma. Dichiarazioni del Ministro per l'interno. Considerazioni del Ministro dei lavori pubblici <i>Camera dei deputati, Legislatura XI, Sessione 1870-71, tornata del 23 dicembre 1870</i> . . . . .	221
Seduta Reale d'inaugurazione della sessione 1871-1872 <i>Camera dei deputati, Seconda della Legislatura XI, Roma 27 novembre 1871.</i> . . . . .	259
Lettura dell'indirizzo in risposta al Discorso della Corona, relatore Pisanelli <i>Camera dei deputati, Legislatura XI, Sessione 1870-71, tornata del 4 dicembre 1871</i> . . . . .	261
Lettura dell'indirizzo in risposta al Discorso della Corona, Relatore Mamiani <i>Senato del Regno, Legislatura XI, Sessione 1870-71, tornata del 5 dicembre 1871</i> . . . . .	263

## 1875

Svolgimento fatto dal deputato Garibaldi di un suo disegno di legge per la sistemazione del corso del Tevere nell'interno di Roma, e delle sue vicinanze <i>Camera dei deputati, Legislatura XI, Sessione 1874-1875, tornata del 26 maggio 1875.</i> . . . . .	269
---	-----

## 1895

Proposta di legge d'iniziativa del deputato Vischi "Per dichiarare il XX settembre giorno festivo per gli effetti civili" <i>Camera dei deputati, Legislatura XIX, Sessione 1895, doc. 102</i> . . . . .	273
Discussione della proposta di legge per dichiarare il XX settembre giorno festivo per gli effetti civili. Votazione finale <i>Camera dei deputati, Legislatura XIX, Sessione 1895, seconda tornata dell'11 luglio 1895</i> . . . . .	277

Discussione del progetto di legge: “Dichiarare il XX settembre giorno festivo per gli effetti civili”, Discorsi dei senatori Del Zio, Negri (il quale propone un ordine del giorno), Pierantoni, Mariotti, Carducci, Gadda, Lampertico, Finali relatore, e del Presidente del Consiglio <i>Senato del Regno, Legislatura XIX, I Sessione 1895, tornata del 17 luglio 1895</i> . . . . .	291
--	-----

## 1911

Discorso celebrativo dell’unificazione nazionale svolto in Campidoglio dal Re Vittorio Emanuele III, 27 marzo 1911 . . . . .	311
Indirizzo a S.M. il Re letto in Campidoglio il 27 marzo 1911 in occasione del cinquantenario della proclamazione di Roma capitale d’Italia, Ferdinando Martini relatore <i>Camera dei deputati, Legislatura XXIII, Sessione 1909-1911, doc. n. XXXIX</i> . . . . .	315
Indirizzo a S.M. Vittorio Emanuele III Re d’Italia nel 50° anniversario della proclamazione di Roma Capitale d’Italia <i>Senato del Regno, Legislatura XXIII, Sessione 1909-1911, tornata del 26 marzo 1911, doc. n. CVI</i> . . . . .	319

## APPENDICE

Per la ricorrenza del XX settembre <i>Assemblea Costituente, tornata del 20 settembre 1947</i> . . . . .	323
Commemorazione del XX settembre <i>Camera dei deputati, Legislatura I, tornata pomeridiana del 20 settembre 1951</i> . . . . .	327
Per la ricorrenza del XX settembre <i>Senato della Repubblica, Legislatura IV, tornata del 20 settembre 1967</i> . . . . .	333
Per il Centenario dell’unione di Roma all’Italia, Discorso del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat, Palazzo Montecitorio 20 settembre 1970 . . . . .	345
“Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento” (art. 114, 3° comma della Costituzione) <i>Camera dei deputati, Legislatura XIII, tornata del 20 settembre 2000</i> . . . . .	365

Per il 130° anniversario della Breccia di Porta Pia, evento fondamentale della storia d'Italia <i>Senato della Repubblica, Legislatura XIII, tornata del 20 settembre 2000</i> .....	379
“Riconoscimento della data del 20 settembre, anniversario della «breccia di Porta Pia» e dell'Unità d'Italia, quale solennità civile”, Proposta di legge di iniziativa dei deputati Andrea Maestri, Civati, Brignone, Matarrelli, Pastorino <i>Camera dei deputati, Legislatura XVII, 27 settembre 2016</i> .....	383



Il volume che *italiadecide*, associazione per la qualità delle politiche pubbliche, riserva ai soci e agli amici è dedicato all'anniversario per i 150 anni di Roma capitale.

Abbiamo raccolto documenti e discorsi parlamentari su Roma come città capitale d'Italia. Abbiamo chiesto a Massimo Luciani, professore ordinario di Diritto costituzionale alla Sapienza Università di Roma, di introdurre la raccolta e a due storici impegnati nelle amministrazioni di organi costituzionali, Mario Di Napoli, Capo del Cerimoniale della Camera dei deputati, e Marina Giannetto, Sovrintendente per l'Archivio Storico del Quirinale, di curare la selezione dei documenti e di presentarla ai lettori con due brevi saggi.

Siamo loro particolarmente grati per la disponibilità e la generosità con le quali hanno accolto il nostro invito.

Siamo altrettanto grati alla Biblioteca della Camera dei deputati che ha raccolto tutta la documentazione necessaria fornendo anche un qualificato sostegno tecnico alla sua organizzazione in forma di volume.

*italiadecide*



## PREFAZIONE

*italiadecide* dedica la sua strenna per il 2020 all'anniversario per i 150 anni di Roma capitale.

È l'occasione per estendere la nostra riflessione alla città in cui l'Associazione opera e alla sua funzione di capitale, espressione dell'unità del Paese, principale vocazione di *italiadecide*. La nostra denominazione si riferisce, infatti, all'Italia come sistema che decide di sé in un quadro di consapevolezza storica e di prospettiva strategica.

Da questo punto di vista, la memoria dei 150 anni di Roma capitale costituisce un'occasione da valorizzare. Le vicende relative all'unificazione del Paese e al rafforzamento o indebolimento della sua unità si esprimono e si riflettono nel suo rapporto con la capitale e nella condizione di quest'ultima.

Massimo Luciani, nella sua densa introduzione, spiega come Roma sia capitale in senso ontologico e per necessità a causa della sua stessa storia.

Al tempo stesso spiega come Roma – intesa attraverso la sua storia come *caput mundi* – sovrasti di molto la funzione di Roma capitale d'Italia e non potrebbe mai riassumersi in essa.

I discorsi e documenti parlamentari raccolti in questo volume segnano momenti istituzionali e di riflessione celebrativa della città capitale soprattutto nella prima parte della storia unitaria. Nella Italia repubblicana, Roma capitale sembrerebbe non essere più una "Questione", almeno come era stata nella prima parte della storia unitaria. Roma capitale appare un dato di fatto del tutto acquisito e consolidato, che non richiede più di essere più affermato o celebrato come in passato.

Si giunge solo nel 2001 a introdurre nella Costituzione una esplicita statuizione in tal senso, ma questo avviene in modo incidentale, nel quadro di una riforma delle autonomie, solo per aprire il percorso verso la definizione di uno specifico ordinamento di autonomia per la capitale.

Le successive introduzioni storiche di Marina Giannetto e Mario Di Napoli aprono due diversi percorsi di lettura della documentazione parlamentare raccolta in questo volume.

Entrambi seguono la loro ispirazione di studiosi che lavorano all'interno di due tra le massime istituzioni – Presidenza della Repubblica e Camera dei deputati – in ambienti fisicamente carichi di memoria e continuità tra presente e passato grazie alla forza delle architetture, delle raccolte d'arte, archivistiche e librarie.

Mario Di Napoli riprende nei discorsi parlamentari il filo della vicenda risorgimentale che culmina e in verità si conclude con l'instaurarsi di Roma capitale. Si dà conto di come il dibattito continui in diversi passaggi della vita parlamentare nei primi decenni e

si manifesti pienamente ancora in occasione dell'anniversario del cinquantennio dell'unità del 1911. Il filo che unisce i diversi momenti è quello del confronto tra le grandi idee che avevano ispirato il Risorgimento e la prima fase della storia unitaria. La celebrazione del primo cinquantennio prova ad armonizzarle in nome della oramai consolidata unità nazionale. Si dimostra attraverso i documenti parlamentari come la stessa identità del Regno di Italia venga definita soprattutto attraverso il suo compimento in Roma capitale e i passaggi che precedono e seguono questo evento.

Marina Giannetto mette in luce le criticità che, dall'inizio, connotano la instaurazione e il consolidamento di Roma capitale. Innanzitutto la *questione romana* e il rapporto con il Papato con le grandi contraddizioni che permangono anche dopo la sua soluzione. Poi il rapporto critico delle altre grandi città italiane con Roma, nella fase della scelta della capitale e nelle epoche successive. Le critiche riemergono nella accusa rivolta verso la città più burocratica in quanto parassitaria rispetto alla parte più produttiva del Paese e per la insufficienza fisica, organizzativa e funzionale a essere una capitale in grado di svolgere tale ruolo in modo adeguato. La conclusione del ragionamento fa tuttavia emergere in positivo il filo che unisce le introduzioni a questo volume: Roma capitale presenta aspetti di tale complessità e valore da restare una questione irrisolta innanzitutto sul piano culturale e civile. In tempi di crisi nel rapporto con la capitale emergono questioni di fondo su come il Paese vede sé stesso e conserva o perde quella consapevolezza storica e civile che dà forza al sentimento della identità nazionale. Ne sono di conseguenza influenzate anche la capacità di governo e il funzionamento quotidiano della città.

I 150 anni di Roma capitale segnano oggi un'occasione per muovere dall'instaurarsi e dal consolidarsi del rapporto tra la nazione e la sua capitale documentato da questo volume, per andare oltre e operare un riepilogo e una sintesi con la esperienza attuale della città.

L'introduzione di Massimo Luciani suggerisce in particolare ai "Romani" di assumere finalmente consapevolezza delle contraddizioni che attraversano la città a causa della sua storia e di quali siano i possibili punti di partenza e discussione per questo percorso.

La Roma capitale monarchica e laico-liberale ha, infatti, tentato di riportare a sé la tradizione universale di Roma e di collegarla alla vicenda risorgimentale per l'unificazione del Paese. La Roma capitale monarchico-fascista opera lo stesso tentativo, ma in una chiave nazionalistica e imperialistica, che non può non essere respinta e cancellata nella fase successiva.

La idea di città capitale nelle due prime fasi della storia unitaria si pone come fattore di identità nazionale e come espressione della diversa costituzione materiale che le caratterizza.

L'Italia repubblicana nasce dalla resistenza al fascismo, ma la sua conformazione nella Costituzione passa attraverso il dialogo con la Chiesa cattolica e un continuo approfondimento della relazione tra Stato e Chiesa, che si svolge soprattutto nella capitale e attraverso la capitale.

Tuttavia, nemmeno questo tramite tra le due "parti" della città ne ricompon l'identità unitaria nel rapporto con la sua storia. In questa fase prevale una reazione all'eccesso

di enfasi retorica del passato, le cui immagini e interpretazioni non vengono sostituite da altre. Di fatto viene meno qualsiasi rappresentazione ideale e narrazione complessiva della città in collegamento con la sua storia e una determinata accezione della identità nazionale. La idea repubblicana di Roma capitale è molto sobria, sottoposta a limiti e veti subliminali, in contrasto con l'enfasi che spesso circonda altre capitali europee. Ciò spiega la disattenzione verso il ruolo della capitale e le sue esigenze.

L'Italia repubblicana è assorbita da obiettivi di ordine generale e sostanziale, che fanno a meno di simboli e miti, quali: costruire una società democratica a tutto campo, tenere unite in forma democratica le diverse parti e componenti, assorbendo o gestendo le tante fratture che attraversano il Paese e ricollegarlo all'Europa. In una Repubblica plurale e policentrica la capitale non ha un ruolo egemonico, ma comunque rappresenta effettivamente il centro e cioè il luogo dove si sviluppano i rapporti tra le parti e si costituisce un effettivo pluralistico concorso tra di esse. La Repubblica assume come capitale una Roma smitizzata, senza orpelli e quasi senza legami con la storia precedente. Il solo richiamo importante a quella storia viene da fuori, dall'Europa con la scelta di Roma per la firma dei Trattati istitutivi delle Comunità europee. Un secondo importante riconoscimento internazionale si associa alla particolare risonanza che assumono in campo globale le Olimpiadi del 1960 in combinazione con le immagini televisive della città, un momento forse unico di ricomposizione della città con la sua storia e la sua proiezione nella cultura mondiale.

Roma conosce in quei decenni una espansione segnata da molti aspetti problematici sul piano edilizio e urbanistico, ma nel contempo il cuore della città si riempie di nuova vita per ospitare la crescita delle istituzioni dell'Italia repubblicana, che si rafforzano progressivamente.

Roma capitale repubblicana si moltiplica infinite volte per quantità e intensità nel processo di attuazione della Costituzione e nel parallelo sviluppo dello Stato contemporaneo. Si sviluppano in via esponenziale le singole istituzioni e le loro interrelazioni: gli organi costituzionali, i ministeri e le alte magistrature, apparati qualificati che si ampliano a dismisura per tenere insieme un ordinamento sempre più complesso; così le istituzioni dell'economia pubblica, dalla Banca d'Italia agli enti funzionali di valenza nazionale, le grandi imprese a partecipazione statale e quelle da esse derivanti, i centri delle reti materiali e immateriali che uniscono il Paese fino alle centrali associative e sindacali. Anche questa parte della città vive a sua volta al suo interno acute contraddizioni tra il valore delle istituzioni e l'immagine di complessivo malfunzionamento del sistema politico burocratico e giurisdizionale che si proietta nel Paese e sulla reputazione della città. Una città di istituzioni e di servizio alle istituzioni a cui il Paese fa effettivamente capo, ma che ne riflette anche tutte le difficoltà, divisioni e contraddizioni, senza che questo si riconosca nello specchio.

Le difficoltà si accentuano quando sopravviene la lunga crisi che attanaglia il Paese dopo l'attuazione della Costituzione e la grande crescita. La Roma capitale che vive e si identifica con le istituzioni e con la loro crisi si dimentica e si separa dalla città che la sostiene ancor più di quanto già avvenuto in precedenza.

La città municipale e periferica, rimasta distante dalla dimensione della Roma capitale e dal suo sviluppo, la vive in forma subalterna e “coloniale”, secondo la celebre definizione di Pier Paolo Pasolini, coniata proprio in occasione dell’anniversario dei 100 anni di Roma capitale. Una definizione che, per quanto illustre e poetica, resta anch’essa parziale perché anch’esso coglie solo un versante della città ma ne documenta la crisi, alludendo anche ad una possibile spiegazione.

Così come restano separate tante diverse visioni e realtà della stessa città, che convivono e si evolvono in questi 150 anni, ma divise e lontane, senza parlarsi.

La fine dei grandi partiti fondatori della Repubblica e poi la crisi economica degli anni 2000 accrescono anche la distanza nel rapporto tra la capitale e il resto del Paese, da Roma-Ladrona fino alla reazione contro la Casta. Nelle difficoltà della città si manifesta la sua perdita di identità che si accresce in relazione alla perdita di coesione dell’intero Paese.

La città ha per la sua storia e per la evoluzione recente una complessità senza pari nel mondo. Una complessità che è rimasta irrisolta e priva di raccordi e di una narrazione.

Insomma, la città, nel suo insieme, dividendosi in parti tra loro non collegate dà una interpretazione storica e culturale unitaria, non riesce a ragionare e investire su di sé. La conseguenza è che la città non può essere curata in modo adeguato al valore e alla complessità dei suoi contenuti. Anche la ordinaria amministrazione, abbandonata a sé stessa e senza una idea portante, incontra la massima difficoltà.

Forse l’anniversario della città capitale potrà essere l’occasione per una riflessione più approfondita e matura che parta da un riepilogo e da una ricomposizione. Scrive Massimo Luciani che del divario tra l’idea di Roma che appartiene alla cultura mondiale e la realtà dobbiamo almeno acquisire consapevolezza.

Si potrebbe affidare a questo anniversario e all’insieme delle manifestazioni che lo accompagneranno il compito di recuperare collettivamente un po’ di quella consapevolezza. Un compito difficile ma non impossibile dato che sono note le grandezze da collocare nella equazione: una città divisa in due capitali, che contiene valori tra i più alti nella storia mondiale insieme a quelli della storia nazionale e di una democrazia tra le più critiche e avanzate, tutto immerso nella realtà di una città mediterranea cerniera nella problematica relazione tra le diverse parti del Paese. La incognita è una sola: le relazioni tra questi diversi aspetti della città e la loro dinamica tanto complessa, quanto nascosta e misconosciuta.

Politica e cultura in dialogo tra loro potrebbero lavorare a ricomporre le tante realtà e contraddizioni che convivono nella città e a costruire una base per guardare al futuro, alle prospettive per riunificare dall’interno una esperienza così complessa e per ricollegarla ad una prospettiva. Serve una idea articolata, ma unificante che fornisca una chiave interpretativa capace di rimettere insieme la sua identità e ricollegarla al ruolo effettivo che Roma gioca nella realtà nazionale e alla sua immagine nel mondo.

*Alessandro Palanza*

## LA CITTÀ CAPITALE E LA COSTITUZIONE

DI MASSIMO LUCIANI

1. In un dossier del Senato di circa quindici anni or sono, interrogandosi sulla nozione di “città capitale”, si mettevano in luce le difficoltà di identificarne le caratteristiche – diciamo così – “ontologiche” e si affermava che “Essere città «Capitale» [...] potrebbe consistere in un dato giuridico-formale, non privo di valenza simbolica: è la città che la Costituzione o la legge dice essere tale”<sup>1</sup>. Così ragionando non si andava lontani dal vero: è giuridico-formale il dato che consente di qualificare una città come “capitale”, ma tutt’altro che meramente giuridiche o meramente formali sono le ragioni che spingono alla scelta dell’una dell’altra città come “capitale” di un qualche Stato. Si tratta, infatti, di ragioni fortemente simboliche: è quella città, in quel luogo, che scelgo come capitale perché voglio significare qualcosa, voglio trasmettere un messaggio politico, un contenuto di valore, una lettura della storia. Non si tratta di riconoscere alla città prescelta una qualsivoglia “supremazia”<sup>2</sup>, ma semplicemente di collocare là e non altrove la “testa” (il *caput*) dello Stato perché lo suggeriscono ragioni storiche, sociali o geopolitiche profonde.

Per l’Italia scegliere Roma come capitale è stato storicamente inevitabile. Cavour, probabilmente, nel suo discorso alla Camera del 27 marzo 1861<sup>3</sup>, non poteva non dire che “Roma è la capitale necessaria d’Italia”: l’esigevano la cultura dominante nella classe politica dell’epoca; il desiderio di autoaffermazione internazionale del nuovo regno; il compimento del Risorgimento (che, per la verità, si sarebbe poi spostato più in là, verso l’inclusione delle “terre irredente”). Scegliere Roma, però, aveva anche dei nascosti effetti indesiderati, per l’eccedenza di valore che il nome stesso di Roma esibisce, così carico di storia da esser come staccato dallo stesso luogo fisico che *denota*, destinandosi a *connotare* un ben più ampio universo, non solo topograficamente determinato. Roma, insomma, evoca una dimensione universale, il fato di una *civitas* costantemente *augescens*, che non si armonizza con la (relativamente) asfittica prospettiva dello Stato-nazione. Un profilo, questo, che nella dimensione simbolica si farebbe male a sottovalutare e che può spiegare molte cose dell’atteggiamento degli italiani nei confronti di quella che è pur sempre la *loro* città capitale.

2. Proprio nella prospettiva dell’inevitabilità della scelta ben si spiega l’iniziale assenza in Costituzione di una previsione esplicita della qualificazione di Roma come “città capitale”. Più della “paura di ricreare istituti propri del fascismo” o dell’idea che lo *status*

---

<sup>1</sup> Senato della Repubblica - Servizio Studi (a cura di F. Marcelli), *Roma capitale. L’esperienza comparata: Berlino, Bruxelles, Londra, Madrid, Parigi, Vienna, Washington DC. Scheda di lettura sulla proposta di riforma dell’art. 114, terzo comma, Cost. (A.S. 2544)*, Novembre 2003.

<sup>2</sup> Così, invece, G. CHIOLA, *Roma capitale. Percorsi storici e giuridici*, Bologna, Il Mulino, 2012, 13.

<sup>3</sup> Può leggersi in questo volume, alle pp. 41 - 46.

peculiare della città capitale sarebbe proprio degli ordinamenti federali<sup>4</sup>, a mio parere, fu appunto l'ovvietà dell'opzione a indurre a imboccare la strada del silenzio in Costituzione.

V'è chi ha sostenuto che anche la città capitale rientrerebbe fra i simboli nazionali<sup>5</sup>. Ch'essa comunichi messaggi simbolici – l'ho accennato – è evidente. Tuttavia, una cosa è che un *quid* abbia come funzione *esclusiva* la rappresentazione simbolica, altra che possieda una funzione costituzionale generale che trascende tale prestazione. Nel caso della città capitale questa funzione costituzionale generale ulteriore esiste ed è quella di assicurare un elemento (essenziale) dell'organizzazione territoriale dello Stato, sicché è bene non collocare la capitale a fianco di quelli che sono i simboli in senso proprio, come la bandiera, l'inno, l'emblema e il motto. Quand'anche i due piani si confondessero, comunque, l'assenza della menzione di Roma capitale in Costituzione non sarebbe stata cosa grave: solo la bandiera, come si sa, è stata sin dall'inizio ospitata nella Carta (opportuna, tra i principi fondamentali)<sup>6</sup>, mentre la nostra Repubblica ha ufficializzato l'inno e l'emblema solo fuori dalla Costituzione (il primo addirittura con la recente l. 4 dicembre 2017, n. 181; il secondo già con il d. lgs. 5 maggio 1948, n. 535) e non ha formalizzato alcun motto. Da questo punto di vista, la l. cost. n. 3 del 2001, che all'art. 114, comma 3, ha formalizzato la scelta di Roma come capitale d'Italia, non ha aggiunto né tolto alcunché.

3. Il silenzio iniziale della Costituzione, in definitiva, non potrebbe legittimare la disattenzione del legislatore, perché è evidente l'importanza della città capitale per l'auto-rappresentazione di qualsivoglia Stato, ma anche per la rappresentazione che dall'esterno se ne matura: le capitali sono, come che sia, biglietti da visita dei loro Paesi. Non a caso, anche il nostro legislatore repubblicano, a partire dalla l. 15 dicembre 1990, n. 396, è ripetutamente intervenuto sul trattamento giuridico di Roma in quanto capitale d'Italia<sup>7</sup>. Altra cosa è stabilire se gli interventi legislativi siano stati all'altezza delle necessità e delle difficoltà, ma non è certo questo il luogo per sviluppare un'analisi compiuta di quanto è stato fatto fino ai nostri giorni.

Quel che è certo, è che “il *luogo* dove ha sede la capitale richiede una considerazione particolare, sia per le funzioni proprie della capitale, e sia per la comunità che viene investita delle funzioni della capitale”<sup>8</sup>. Non si tratta, però, solo delle “limitazioni” e degli

---

<sup>4</sup> Sono ipotesi fatte, peraltro assieme a quella del testo, da F. FABRIZZI, *Roma Capitale: un percorso lungo sessant'anni (e più)*, in AA. VV., *Roma capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, a cura di B. Caravita, Roma, Carocci, 2010, 27.

<sup>5</sup> P. Häberle, *Nationalhymnen als kulturelle Identitätselemente des Verfassungsstaates*, Berlin, Duncker & Humblot, 2007, 10, 49, 114; Id., *Nationalflaggen. Bürgerdemokratische Identitätselemente und internationale Erkennungssymbole*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008, 13.

<sup>6</sup> Su questo punto, mi permetto di rinviare al mio *Costituzione italiana: articolo 12*, Roma, Carocci, 2018, spec. 5 sgg.

<sup>7</sup> Cfr. le ricostruzioni di A. STERPA, *L'ordinamento di Roma capitale*, Napoli, Jovene, 2012, 5 sgg., e G. CHIOLA, *Roma capitale*, cit., 33 sgg.; 103 sgg.

<sup>8</sup> S. MANGIAMELI, “*Roma Capitale*”, *ovvero: l'identificazione di un modello istituzionale complesso*, in AA. VV., *L'ordinamento di Roma capitale*, Napoli, ESI, 2002, 32 (cors. nell'orig.).



“oneri” che gravano sulla comunità locale<sup>9</sup>, ma anche di qualcosa di più sottile, che ha a che fare con la perdita di identità che in quella comunità locale è determinata dalla fatale immigrazione interna e che renderebbe necessari delicati processi di ricucitura di un tessuto sociale omogeneo e un adeguato governo del territorio, fatalmente soggetto allo *stress* di un’espansione edilizia imposta dalla moltiplicazione degli uffici destinati al servizio della collettività nazionale.

4. Essere o essere state città capitali non è cosa di poca rilevanza. Non è certo un caso che pendano oggi in Parlamento delle proposte di legge miranti a conferire il titolo di “città già capitale d’Italia” a Firenze, Brindisi e Salerno e di “città già *prima* capitale d’Italia” a Torino<sup>10</sup>. Abbiamo già detto che l’erezione a capitale non implica il riconoscimento di alcuna “supremazia”, ma è innegabile che il titolo dia un lustro e alimenti una memoria che difficilmente si potrebbero ignorare. Roma, però, è comunque un caso a sé stante.

“Immensa augusta unica Roma”, scriveva ne “Il piacere”, con la sua prosa sempre raffinata e spesso retorica, Gabriele D’Annunzio a proposito della “città delle città”, di quella che tutti chiamiamo Città Eterna. Al di là della retorica e dell’ideologia, Roma è un caso a parte perché, da sempre, è un mito, un modello. A Roma guardarono i rivoluzionari del Settecento e dell’Ottocento, in America del Nord, in America Latina, in Francia. A Roma guardò chi proclamò Mosca “Terza Roma” e Brasilia “Quarta Roma”. E sempre Roma è quell’irraggiungibile prodigio storico della cui nostalgia, scriveva Saint-Just, il mondo è pieno sin dal momento della sua scomparsa<sup>11</sup>.

Questa, però, è la Roma ideale, anzi è l’*idea* di Roma, non la concreta città in carne e ossa, in strade e palazzi. La Roma reale vive costantemente in bilico fra le memorie del suo passato glorioso e le durezze di un presente i cui abissi sembrano non avere mai fine. Sarebbe bene che i Romani (già: lo scrivo maiuscolo...) coltivassero appieno quelle memorie, ma agissero per colmare quegli abissi, così come sarebbe anche bene che un aiuto concreto venisse dalle istituzioni dello Stato, se finalmente volessero intendere, assieme, la grandezza d’un tempo e le miserie d’oggi.

---

<sup>9</sup> Ricordati sempre da S. MANGIAMELI, “*Roma Capitale*”, loc. cit.

<sup>10</sup> Cfr. le proposte di legge Camera nn. 954 (Elvira Savino), 1831 (Macina), 1844 (De Luca), 1848 (Bilotti), 1849 (Dadone).

<sup>11</sup> “Le monde est vide depuis les Romains; et leur mémoire le remplit, et prophétise encore la liberté” (A.-L. DE SAINT-JUST, *Rapport au nom du Comité de salut public et du Comité de sûreté générale sur la conjuration ourdie depuis plusieurs années par les factions criminelles pour absorber la Révolution française dans un changement de dynastie; et contre Fabre d’Englantine, Danton, Philippeaux, Lacroix et Camille Desmoulins, prévenus de complicité dans ces factions et d’autres délits personnels contre la liberté, présenté à la Convention nationale le 11 germinal an II*, ora in *Œuvres complètes*, a cura di A. Kupiec e M. Abensour, Paris, Gallimard, 2004, 735).



“L’ITALIA HA BISOGNO DI ROMA COME ROMA HA BISOGNO DELL’ITALIA”<sup>12</sup>:  
LA RICERCA DELLA CAPITALE IN PARLAMENTO DAL 1861 AL 1911  
DI MARIO DI NAPOLI

Nel 1911, il Regno d’Italia celebrò il cinquantésimo anniversario della sua proclamazione in un clima di ottimismo ed entusiasmo. Dopo le ombre della crisi di fine secolo, l’età giolittiana aveva infuso serenità nella società, promosso lo sviluppo economico e garantito un maggiore livello di benessere, gettando le premesse per l’introduzione del suffragio universale (1912) che avrebbe potuto accompagnare il Paese verso la democrazia se non fosse di lì a poco scoppiato il primo conflitto mondiale. Tale clima di fiducia si riflette nelle manifestazioni celebrative ed in particolare in quella che ne fu la principale, vale a dire il discorso del Re Vittorio Emanuele III in Campidoglio.

Quel che colpisce è tuttavia la data che fu prescelta: il 27 marzo, il giorno in cui, mezzo secolo prima, la Camera dei deputati del nuovo Stato appena costituito, riunita a Torino dove aveva cominciato i suoi lavori poco più di un mese prima (18 febbraio 1861), approvava un ordine del giorno che proclamava Roma capitale, auspicandone il ricongiungimento all’Italia in nome dell’opinione nazionale, ferma restando la libertà della Chiesa e l’esigenza del concerto con la Francia.

In ragione di quello che fu definito “il giorno più solenne nei nostri annali parlamentari” nell’indirizzo rivolto al Re per l’occasione dalla Camera dei deputati redatto da Ferdinando Martini, le celebrazioni del Regno d’Italia divenivano le celebrazioni di Roma capitale. Era la più chiara e netta identificazione del Regno con la sua città capitale, quale evidente dimostrazione del loro nesso inscindibile che continuava a sussistere come pilastro fondamentale della stessa esistenza dello Stato nazionale.

Cinquant’anni prima, il conte di Cavour aveva conseguito forse l’ultima vittoria politica della sua brillante carriera che era stata determinante per il successo di casa Savoia nel Risorgimento. A meno di tre mesi dalla sua morte, egli era riuscito nel miracolo di preconizzare nel solco di Roma il futuro dell’Italia appena unita, senza tradire gli impegni presi con la Francia di Napoleone III, ma al tempo stesso non lasciando alla parte democratica, di ascendenza mazziniana e garibaldina, il monopolio della rivendicazione della città eterna. Anzi, gli era riuscita in pieno l’operazione di condurre, sotto il segno unificante di Roma, anche gli animi dei più ardenti rivoluzionari, che non avevano ancora abbandonato l’ideale repubblicano, ad accettare, almeno provvisoriamente, la forza calmieratrice della monarchia sabauda.

Ecco perché colpisce che l’Italia liberale del 1911, pur ammaliata dall’arte di governo di un altro grande statista della tradizione piemontese come Giolitti, sembri quasi obliarsi

---

<sup>12</sup> Parole tratte dal discorso il 25 marzo 1861 del deputato bolognese Rodolfo Audinot – già membro del Consiglio dei deputati dello Stato pontificio nel 1848 e dell’Assemblea costituente romana nel 1849 – nello svolgimento dell’interpellanza, la cui discussione, dopo la replica del Cavour, diede origine al voto dell’ordine del giorno Bon-Compagni su Roma capitale del 27 marzo 1861.

del grande torinese padre della patria. Nel già menzionato indirizzo della Camera dei deputati, il nome del Cavour non è mai pronunciato, mentre invece si allude implicitamente a Mazzini e a Garibaldi eroi della Repubblica romana del 1849 (“l’apostolo ligure che la resse, il grande capitano che la difese”). Neanche l’indirizzo rivolto al Re dal Senato, redatto da Gaspare Finali si ricorda del Cavour. In entrambi i testi, rigurgitanti di orgoglio patriottico, il tono encomiastico è tutto riservato alla dinastia sabauda, il cui merito è tuttavia racchiuso innanzitutto nella tutela delle libertà statutarie<sup>13</sup>.

Il nome del Cavour, in riferimento a quell’ordine del giorno su Roma capitale del 27 marzo 1861, era invece risuonato ovviamente più volte, a pochi anni dalla sua scomparsa, nel dibattito parlamentare sulla Convenzione di settembre ed il trasferimento della capitale a Firenze, svoltosi nel novembre del 1864 in una Torino ancora scossa dalla crudele repressione delle proteste popolari per la perdita del rango di prima città del Regno che essa subiva proprio dopo che il Piemonte dei Savoia era stato quello che per la Grecia antica era stata la Macedonia di Filippo e di Alessandro.

I suoi seguaci della Destra, che avevano trattato l’intesa con la Francia ma avevano dovuto lasciare i banchi ministeriali per l’ira di Vittorio Emanuele II dopo i fatti torinesi – da Minghetti a Visconti Venosta – rivendicavano la continuità con l’impostazione cavouriana di considerare la questione romana come una questione da non risolversi con la forza, ma con mezzi morali, vale a dire persuadendo la stessa Chiesa cattolica, in virtù dell’applicazione del concetto della “libera Chiesa in libero Stato”, della superfluità nell’età moderna del potere temporale quale garanzia di indipendenza della sfera spirituale. A loro giudizio, il ripristino del principio del “non intervento”, che si sarebbe realizzato con il ritiro delle truppe francesi da Roma, valeva il prezzo del trasferimento della capitale da Torino a Firenze, anche perché, lungi dal costituire una rinuncia alla città eterna, avrebbe consentito lo sviluppo di un’ancor maggiore influenza morale su di essa, se non altro per la contiguità geografica tra la Toscana ed il Lazio. Nelle parole dell’ex ministro degli esteri negoziatore della Convenzione, essa non era la soluzione della questione romana, ma ne poneva le condizioni.

Ma pure i deputati della Sinistra, fieri oppositori della Convenzione che giudicavano un atto di vassallaggio verso Napoleone III, ma soprattutto un formidabile ostacolo ai tentativi insurrezionali di liberare Roma per sottrarla dal giogo dell’antico regime, non mancarono di richiamarsi spesso al Cavour ed all’ordine del giorno da lui promosso, rinfacciando agli avversari che il Gran Conte non avrebbe mai sottoscritto un simile trattato ed avrebbe saputo strappare ben altre condizioni all’alleato francese, come aveva dato prova di saper fare nella preparazione della seconda guerra di indipendenza. Essi ricordavano come l’Italia avesse già pagato il suo debito con la sorella latina cedendo Nizza e la Savoia, sicché non vi era più ragione di concedere altre garanzie come quella richiesta imponendo il trasferimento della capitale in modo tale da presentarlo come

---

<sup>13</sup> Un postumo risarcimento alla memoria del Cavour nella capitale può essere considerata l’intitolazione a lui della stazione ferroviaria di Roma Tiburtina, dove è stato iscritto a parete il testo del discorso da lui pronunciato nel Parlamento di Torino, nell’ambito delle celebrazioni per il cento-cinquantenario dell’Unità (2011).

definitivo. Denunciavano peraltro vigorosamente una violazione del patto fondante del Regno, vale a dire dei plebisciti, intesi come depositari della “volontà nazionale” che si sarebbe espressa per il tempestivo compimento del processo risorgimentale.

La più accorata difesa della continuità con l’eredità del Cavour era però venuta dall’intervento di uno dei suoi fedelissimi che era stato non a caso l’estensore del famoso ordine del giorno su Roma capitale, il deputato Bon-Compagni, a cui si deve peraltro un’acuta riflessione sul fatto che per la prima volta un Parlamento veniva chiamato a dirimere la questione della scelta di una capitale, in quanto le capitali “di solito sono il portato delle tradizioni, delle abitudini, della storia dei popoli”. Ritenendo che la capitale sia “organo essenziale della vita politica in cui si riflettono e da cui si riverberano idea e sentimento nazionale”, rilevava impietosamente come l’Italia “non ebbe mai una capitale così fatta perché non fu mai una nazione ordinata ad unità ed indipendenza”, benché dopo il 1848 Torino si fosse guadagnata il titolo di “capitale morale d’Italia” grazie al mantenimento del quadro costituzionale ed all’accoglienza degli esuli politici delle altre regioni. Quanto a Roma, “essa fu accettata ed acclamata come capitale del Regno da tutti prima che fosse argomento delle deliberazioni del Parlamento”.

Non è questa la sede per esprimere un giudizio storico sulla Convenzione di settembre, che i fatti si sarebbero negli anni successivi incaricati di sconfessare sia dall’una che dall’altra parte, prima con la vicenda di Mentana, poi con quella di Porta Pia. L’accesso dibattito che essa provocò, non solo nel Parlamento, ma anche nel Paese, è in ogni caso la prova di come nel primo decennio unitario sussistessero ancora due Italie, l’una contro l’altra armata: quella della Destra, intenta a costruire l’edificio statale ed a puntellarne il delicato equilibrio internazionale, e quella della Sinistra, che sventolava la bandiera di Roma e Venezia, ma nutriva ancora nel suo seno la prospettiva di un ribaltamento dell’assetto istituzionale in senso democratico-repubblicano.

Il 20 settembre del 1870 è destinato ad archiviare definitivamente questa contrapposizione, perché viene meno il principale elemento di polemica nei confronti dell’equilibrio politico su cui era nato il Regno d’Italia, il fattore che ne minava la legittimità dal punto di vista dell’opposizione, e cioè non aver portato a termine il mandato risorgimentale sancito dal voto dei plebisciti. Questo aspetto non è affatto da meno rispetto all’altro più volte sottolineato dalla storiografia, a partire dalle acutissime ed insuperate pagine di Federico Chabod, dell’armonizzazione territoriale che la maggiore centralità geografica di Roma capitale avrebbe apportato alla compagine statale.

La ricomposizione istituzionale che la presa di Roma favorisce non esaurisce naturalmente la dialettica parlamentare tra la Destra e la Sinistra. Lo dimostrano le immediate vivaci discussioni che continuano a dividere la Camera dei deputati in occasione dell’approvazione delle leggi per l’accettazione del plebiscito delle province romane e per il trasferimento della capitale. L’opposizione dà battaglia sui tempi e i modi di quest’ultimo, pressando la maggioranza in nome del più tempestivo insediamento del Parlamento e del Governo nella città eterna. Ogni mora è strumentalmente interpretata come una postuma condiscendenza nei confronti del Papa. Agostino Depretis, l’accorto politico che in pochi anni porterà la Sinistra al potere (1876), rivendicherà orgogliosamente l’estrema politica

della scelta dei tempi necessari a lasciare Firenze per Roma, rispedendo al mittente le puntualizzazioni tecniche di Lanza, Sella e Gadde.

Non è un caso che, in tale dibattito, acquisti particolare crucialità la definizione dei criteri per l'individuazione della sede del Parlamento di cui l'opposizione rivendica l'autonomia grazie ad un ordine del giorno presentato da Pasquale Stanislao Mancini (23 dicembre 1870). La miccia per la polemica era stata una forse ingenua relazione tecnica che aveva ipotizzato la convivenza a Montecitorio della Camera dei deputati con il Ministero dell'Interno. Gli stessi rappresentanti governativi erano stati costretti ad ammettere di non avere mai pensato ad una simile ipotesi, di fronte alle accuse dell'opposizione di voler mettere i deputati sotto il diretto controllo della polizia<sup>14</sup>.

Il frutto più rilevante di quel dibattito parlamentare fu tuttavia la molto significativa riformulazione dell'articolo 1 del progetto di legge per il trasferimento della capitale che, nella versione proposta dal relatore, l'antico garibaldino Guerzoni, recita "La città di Roma è la capitale del Regno": un'affermazione di principio che apparve assai più eloquente del testo originario che faceva riferimento al dato materiale del trasloco.

Le difficoltà pratiche non furono in ogni caso neutralizzate dalla vivacità del confronto politico, tanto che solo il 27 novembre 1871 il Parlamento poteva finalmente riunirsi a Roma per ascoltare il discorso della corona in cui Vittorio Emanuele II dichiarava con patente soddisfazione: "L'opera a cui consacrammo la nostra vita è compiuta". Nell'additare il "vasto campo di lavoro" che attendeva i legislatori, il sovrano non mancava di augurarsi che con Roma capitale sarebbero state "meno ardenti le lotte dei partiti", proprio perché si era adempiuto il voto risorgimentale e si apriva una "nuova era della storia d'Italia", in cui essa si riconquistava il suo posto nel mondo.

Come è noto, la liberazione di Roma aveva spiazzato apertamente sia Mazzini sia Garibaldi, spuntando le armi della loro rivendicazione più popolare. Il primo, messo nelle condizioni di non nuocere nel carcere di Gaeta, aveva beneficiato dell'amnistia, ma aveva preferito, nel passaggio da Roma, non uscire dalla stazione ferroviaria, per non macchiare il ricordo della gloriosa epopea della Repubblica romana. Il secondo avrebbe invece tentato di riappropriarsi della città eterna, che peraltro lo elesse a suo deputato con grande mobilitazione, dedicandosi allo studio della risistemazione dell'alveo del Tevere, le cui inondazioni rappresentavano una periodica calamità, ripetutasi per ironia della sorte proprio pochi mesi dopo la breccia di Porta Pia e l'annessione all'Italia.

Nel 1875, Garibaldi presentava al riguardo un progetto di legge in cui si delineava un vasto programma di opere idrauliche per far sì che la Roma italiana fosse degna dell'antica civiltà e della nuova. In segno di omaggio, il progetto fu preso in considerazione ed approvato, senza tuttavia che il Governo si assumesse realmente l'impegno di realizzarne il contenuto, in considerazione degli elevati oneri di spesa. È però interessante rilevare come la relazione della commissione parlamentare incaricata di esaminarlo si manifestasse

---

<sup>14</sup> È nel corso di tale dibattito che il deputato Michelini avanzò la proposta che la nuova aula parlamentare fosse, sul modello inglese, "quadrilunga", in modo da rendere nullo lo spazio del centro: una proposta destinata, come noto, a non essere mai presa in seria considerazione neanche nelle epoche successive in cui pure si è di tanto in tanto riaffacciata.

consapevole che “l’Italia venuta a Roma [...] deve lasciarvi l’impronta della civiltà nuova con un’opera conforme ai geni del tempo, non fastosa, ma in cui la bellezza si colleghi con l’utilità”. Ciò forse anche a dispetto di una parte dei suoi cittadini che con una simile prospettiva non avrebbero mai fatto pace, non perché necessariamente legati al governo papalino, ma per antica indifferenza e diffidenza.

L’occasione di un primo bilancio parlamentare della presenza della capitale a Roma venne propizia venti anni dopo, quando, in occasione del venticinquesimo anniversario del XX settembre, Francesco Crispi, allora a capo del suo ultimo governo, volle l’immediata approvazione di una legge che proclamasse quel giorno festa civile, anche allo scopo di sottolineare, con la sua prima celebrazione, l’inaugurazione del monumento a Garibaldi sul colle del Gianicolo in cui aveva avuto luogo l’eroica resistenza della Repubblica romana. Analogamente a quanto accaduto alcuni anni prima con il monumento eretto a Giordano Bruno a Campo dei Fiori (“là ove il rogo arse”, nelle parole di Giovanni Bovio), non era estranea al Crispi l’intenzione di una provocazione verso la Santa Sede, dal momento che non aveva dato corso ai tentativi di conciliazione in cui egli si era tempo prima impegnato entrando in contatto con l’abate Tosti. Benché lo statista siciliano avesse avuto a smentire in entrambi i rami del Parlamento una simile interpretazione – a cui sarebbe da aggiungere anche la motivazione di riaffermare le radici risorgimentali della propria parte politica – è indubbio che il relativo progetto di legge, che giaceva negli archivi dalla legislatura precedente, fosse stato riesumato e calendarizzato con una sospetta velocità, anche se con una significativa correzione. Il testo originario del deputato tranese Nicola Vischi, infatti, proponeva che il XX settembre sostituisse come festa nazionale la ricorrenza della prima domenica di giugno dedicata allo Statuto, mentre il testo poi adottato si limitava ad aggiungere la data di Porta Pia all’elenco delle feste civili<sup>15</sup>.

Sia alla Camera che al Senato, la discussione sviluppatasi nel luglio 1895 non fu priva di ostacoli, anche se l’esito era scontato. Gli avversari di Crispi, di destra e di sinistra, non mancarono di contestarne la strumentalità, argomentando che sarebbe stato preferibile lasciare tale festa alla spontaneità dell’iniziativa popolare che già la celebrava, senza appesantirla della sanzione ufficiale. Ma la maggioranza crispina fece muro richiamando la valenza non solo nazionale, ma universale del XX settembre in quanto fine del potere temporale, anche se il Carducci – lo stesso poeta che nel 1870 aveva denunciato la breccia di Porta Pia come manovra diplomatica che immiseriva il Risorgimento – volle riaffermarne soprattutto, nell’aula del Senato, il significato di “alleanza tra la rivoluzione e la tradizione, tra la democrazia e la monarchia, in virtù della quale l’Italia sta”: un ennesimo, indubitabile e incoercibile ribadimento dell’essenzialità di Roma quale garanzia dell’esistenza e non solo della stabilità dello Stato nazionale.

Quanto al tema della conclusione storica dell’esercizio del potere temporale, inteso come incompatibile con l’epoca moderna – che ovviamente aveva segnato tutto il dibattito

---

<sup>15</sup> Come noto, il regime fascista, in omaggio alla stipula dei Patti lateranensi, avrebbe abrogato la festa del XX settembre che, ripristinata con l’avvento della Repubblica, sarebbe poi stata definitivamente soppressa in un più ampio ridimensionamento delle festività. La ricorrenza del cento-cinquantenario di Roma capitale (1870-2020) potrebbe auspicabilmente suggerire di riconsiderare il rilievo di una data che, per i motivi rievocati nel presente saggio, più di altre racchiude il senso più profondo dell’unità nazionale.

sulla questione romana sin dagli albori del Risorgimento – dai resoconti parlamentari del 1895 emerge, sia da parte filo-cattolica che da parte anti-clericale, la ferma convinzione che Leone XIII fosse diventato molto più potente ed influente sulla scena mondiale rispetto al suo predecessore Pio IX proprio perché la Santa Sede si era liberata del fardello di un governo territoriale divenuto insostenibile se non in virtù di una presenza militare straniera che di fatto minava quella garanzia di libertà ed indipendenza che il temporalismo avrebbe dovuto teoricamente assicurare<sup>16</sup>.

È sin troppo noto e studiato quale sia stato, nel bene e nel male, il peso dello Stato della Chiesa nella storia della penisola italiana e quindi quanto il Risorgimento ne sia stato influenzato sotto il profilo dei condizionamenti del quadro diplomatico, sia in senso contrario, se si pensa all’Austria ed alla Francia, sia in senso favorevole, se si pensa all’Inghilterra. Ma il significato che Roma capitale ha rivestito per l’Italia sul piano internazionale non si limita a questo pur importante aspetto. Dal 1861 al 1911, i dibattiti parlamentari testimoniano ininterrottamente la consapevolezza dell’esigenza per l’Italia di fare i conti con l’Europa sotto il duplice punto di vista di assumersi la responsabilità di esserne, come popolo, una componente strutturale e di svolgerci, come nazione, una missione eminentemente culturale. Sarebbe facile liquidare le ricorrenti aspirazioni a riappropriarsi del proprio posto tra le nazioni ed a contribuire all’incivilimento dell’umanità – che si susseguono con diverse gradazioni nei discorsi parlamentari qui raccolti – nel migliore dei casi come velleitarismo progressivo del secolo XIX, nel peggiore come anticipazione degli sbocchi nazionalistici del secolo XX. Ancora una volta, la chiave interpretativa sta nell’idea di Roma, che già l’esperienza repubblicana del 1849 seguita alla fuga del Papa – a cui avevano partecipato patrioti d’ogni parte d’Italia – aveva predestinato a diventare la città capitale. Un’idea da cui è inestricabile la dimensione universalistica, rispetto alla quale, tuttavia, l’Italia risorgimentale fu sempre attenta a considerare che la sua azione in tale direzione sarebbe stata tanto più efficace quanto più profonda e radicata fosse stata l’azione per la crescita morale e sociale della comunità nazionale.

In tale ottica, anche la riflessione storica sul legame tra l’Italia e la sua capitale conferma come il nervo scoperto della nostra identità nazionale corra sul filo dei poli opposti del ripiegamento all’interno e dell’apertura all’esterno, senza che, salvo rari ma fortunatamente spesso decisivi momenti, riesca a prevalere la ricerca del punto di equilibrio tra le due istanze.

---

<sup>16</sup> Giova rammentare che solo molti decenni dopo il Papa Paolo VI avrebbe riconosciuto tale circostanza, dichiarando la provvidenzialità della fine del potere temporale.



ROMA ITALIANA *ROMA CAPITALE*  
NAZIONE E UNITÀ NAZIONALE NEL DIBATTITO PARLAMENTARE DAL “DECENNIO  
DI PREPARAZIONE” AI PROVVEDIMENTI PER LA CAPITALE  
DI *MARINA GIANNETTO*

### **Una Premessa**

Nel 1911, a cinquant'anni dal 27 marzo 1861, giorno in cui il conte di Cavour, allora Presidente del Consiglio dei ministri, aveva proclamato alla Camera che Roma era “la capitale necessaria d'Italia” in ragione della sua storia secolare e del significato morale e religioso, politico e culturale di una tradizione millenaria, Arturo Calza, editorialista del «Giornale d'Italia», pubblicava un volume intitolato “Roma moderna”, dedicato alla illustrazione ragionata dello sviluppo urbanistico della Roma postunitaria.

“Roma ha dovuto preoccuparsi dei suoi doveri di capitale – si legge nelle pagine dedicate al 1870 –. Né era agevole farlo. La città pontificia era bensì capitale, anzi da un certo punto di vista, una grandissima capitale: ma la vita rappresentativa – così appariva alla nuova classe dirigente liberale all'indomani del 1870 – era così povera e misera cosa, che si svolgeva tutta entro le mura del Vaticano, e in qualche altro palazzo come la Consulta o la Cancelleria o Montecitorio. La Capitale d'Italia doveva essere ben altra cosa. Le libere istituzioni di uno Stato, retto a Governo rappresentativo, importano funzioni molteplici e complicate, alle quali bisogna fornire i mezzi di azione e di sviluppo. Ma nel '70 conveniva far presto: e poiché in fretta i Ministeri e gli Uffici si trasportavano a Roma, dovette iniziarsi per forza di cose quel regno del provvisorio, da cui poi non si seppe uscire che a stento, e un pò alla volta, e solo parzialmente”<sup>17</sup>.

Qualche anno più tardi, nel 1920, nella ricorrenza del cinquantenario del 20 settembre 1870, Francesco Ruffini, l'illustre giurista firmatario nel 1925 del “Manifesto degli intellettuali antifascisti” redatto da Benedetto Croce, avrebbe guardato alla breccia di Porta Pia, che aveva reso Roma italiana, con occhio diverso, attento piuttosto ai “grandi principi morali” e alle questioni politiche che avevano segnato la decisione di occupare Roma, ponendo fine al potere temporale dei Pontefici romani. Gli stessi, principi e questioni, che con il valore del loro peso ideale e culturale avevano nel tempo sopraffatto – e avrebbero continuato a sopraffare – l'attenzione verso le questioni istituzionali, amministrative e infrastrutturali di Roma Città capitale.

Più tardi anche Arturo Carlo Jemolo, allievo di Ruffini, nelle pagine del volume “Chiesa e Stato in Italia” pubblicato nel 1948, avrebbe adottato la medesima chiave di lettura. Così, anche Giovanni Spadolini nel suo “Le due Rome. Chiesa e Stato tra '800 e '900” edito nel 1973.

---

<sup>17</sup> Così A. Calza, *Roma moderna*, Milano, Treves, 1911. Cfr. G. Ciucci, *Introduzione a Roma Capitale 1870-1911. I Ministeri di Roma Capitale. L'insediamento degli uffici e la costruzione delle nuove sedi*, Venezia, Marsilio, 1985, pp. 15 ss. Cfr. inoltre nello stesso volume i saggi di S. Cassese, P. Ferrara, M. Giannetto, G. Melis, M. Serio, sulle diverse questioni affrontate tra il 1870 e il 1911 in occasione del trasporto materiale della Capitale da Firenze a Roma.

In particolare, Ruffini leggeva il 20 settembre come tappa necessaria per la conclusione del “lungo travaglio che aveva caratterizzato i rapporti tra lo Stato e la Chiesa in Italia”, culminato nella chiusura della “questione romana” con la caduta del potere temporale dei Pontefici romani e l’annessione di Roma all’Italia. “Questo mezzo secolo di storia della cosiddetta questione romana, scriveva, ci appare oramai concluso fra due grandi parentesi sanguigne: la guerra franco-prussiana del 1870 e la presente guerra dei mondi”. Nessun cenno alla città di Roma, divenuta italiana, alla sua nuova identità di capitale del Regno d’Italia, né alle questioni sollevate dall’adeguamento della Città alle nuove funzioni che era oramai chiamata a svolgere e neppure all’esigenza di una qualche forma di ordinamento speciale per la capitale.

Analogamente, nel 1970, in occasione della ricorrenza del “Centenario dell’unione di Roma all’Italia”, il Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat, in un corposo discorso svolto alla Camera dei deputati il 20 settembre, connetteva la celebrazione dell’unione di Roma all’Italia a valori ideali e contenuti eminentemente politici. Saragat – nel solco di una pedagogia presidenziale di solida impostazione storiografica nei riferimenti a Francesco Ruffini, Benedetto Croce, Federico Chabod, e di una chiave interpretativa aderente al pensiero di Cavour, quale era stato svolto “esaurientemente in tre memorabili discorsi del 25 e del 27 marzo 1861 innanzi alla Camera e del 9 aprile successivo innanzi al Senato”<sup>18</sup> –, centrava il discorso su taluni *topoi* che mediavano e rappresentavano al Paese i tornanti più significativi del centenario appena trascorso.

Il Presidente, nell’ordine che segue, richiamava la solidità dei rapporti tra la Chiesa e lo Stato italiano, “mai come in questi ultimi venticinque anni – sosteneva – la sovranità del popolo italiano nell’ambito delle sue istituzioni repubblicane e democratiche ha avuto modo di manifestarsi più compiutamente in perfetta armonia con la sovranità della Chiesa cattolica nell’ordine che le è proprio”; riconosceva che “il trionfo del principio unitario sul municipalismo era reso possibile soltanto da Roma capitale”; esaltava la indissolubilità del binomio nazionalità-libertà “così saldamente ancorato all’identificazione dei concetti di nazione e di civil-libertà”; rilevava la consonanza tra i principi informatori della Costituzione – sorta dalle esperienze della Resistenza, “che ha ricevuto in retaggio dal Risorgimento la coscienza dello Stato non confessionale, il senso della libertà, l’intransigente attaccamento all’unità nazionale nell’indipendenza” – e i valori proclamati “in recenti encicliche e insegnamenti della Chiesa [...]. La Chiesa – ribadiva Saragat – ha difeso i diritti delle coscienze e della libertà contro i mostri generati dalle moderne dittature che hanno fatto del genocidio strumento di lotta politica”. Il Presidente ricordava infine il richiamo ai principi sanciti dalla Costituzione con l’articolo 3 e l’articolo 7, integrato dall’articolo 8, che insieme – rilevava – sanciscono il principio della libertà religiosa “la quale in certo senso è la premessa, la condizione e direi quasi il compendio di tutte le altre libertà”.

Il Capo dello Stato chiudeva infine il discorso richiamando i valori ideali cui si ispirava la ricorrenza. “Salutiamo quindi questo primo centenario del 20 settembre 1870 come un grande giorno di celebrazione degli ideali di giustizia e di pace che trovano lo Stato

---

<sup>18</sup> I discorsi del 25 e 27 marzo e del 9 aprile 1861 sono pubblicati in questo volume.

italiano e la Chiesa sulle stesse posizioni a difesa della civiltà umana [...] ciascuno nel proprio ordine indipendente e sovrano”<sup>19</sup>.

Anche in questo caso – nel ricordare in chiusura le parole che il cardinal Montini aveva pronunciato in Campidoglio il 12 ottobre 1962, in occasione della apertura del Concilio Vaticano II, e nel celebrare “l’unione di Roma all’Italia, che vede Roma capitale di una grande nazione libera, democratica, pacifica” – non si faceva alcun cenno alla dimensione istituzionale, né alle componenti ordinamentali e organizzatorie a questa necessariamente correlate, del ruolo svolto da Roma nel centenario appena trascorso. Seppure, e questo va rilevato nonostante il parziale silenzio della storiografia, vi fosse stato un precedente effettivamente realizzato di ordinamento speciale per la capitale, come era stato il caso del Governatorato, un modello organizzatorio nuovo istituito nel 1925 per il governo della Città capitale 20.

L’avvento del fascismo aveva rappresentato infatti una fase emblematica nella storia di Roma: il “mito augusteo della romanità” che pareva pervadere ancora la “Città Eterna” divenne funzionale alla cultura e alla “mistica” fascista, alla esaltazione della figura del “Duce”, alla rappresentazione della funzione simbolica che lo stesso Mussolini e la classe dirigente fascista assegnavano alla capitale, in anni in cui nel quadro di una rinnovata “cultura urbana” iniziò a porsi la questione del rapporto dialettico tra antico e contempo-

---

<sup>19</sup> Archivio storico della Presidenza della Repubblica, Ufficio per la stampa e la comunicazione, *Discorsi del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat*, discorso del 20 settembre 1870, cfr. anche Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *Discorsi e Interventi del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat, 1964-1971*, Roma, 2009, a cura di R. Gallinari, ora pubblicati nel Portale storico della Presidenza della Repubblica alla pagina <https://archivio.quirinale.it/discorsi-bookreader/discorsi/Saragat.html#page/64/mode/2up>. Emblematico, per le posizioni di parte vaticana, l’incipit della lettera inviata da Paolo VI al Presidente Saragat il 18 settembre “La ricorrenza centenaria che l’Italia si appresta a celebrare, non ci trova, com’è ovvio pensare, né immemori, né indifferenti, ma essa riempie il Nostro animo di ricordi, di esperienze e di presagi. La eccezionale importanza di quell’avvenimento non può certo sfuggire alla Nostra riflessione specialmente per i suoi due aspetti storici principali: la fine del potere temporale dei Papi su gli «Stati Pontifici», e l’annessione di Roma all’Italia, che consolida in essa la sua unità e vi fissa la sua Capitale. Ci consenta, Signor Presidente, di aprirle il Nostro cuore con sincera semplicità. Il triste dissidio fra Chiesa e Stato, prodottosi allora per quell’avvenimento, la famosa «questione romana» cioè, che tenne divisi tanto aspramente e lungamente gli animi degli Italiani, è stato con libero e mutuo accordo concluso.”, pubblicata alla pagina [http://www.vatican.va/content/paul-vi/it/letters/1970/documents/hf\\_p-vi\\_let\\_19700918\\_presidente-saragat.html](http://www.vatican.va/content/paul-vi/it/letters/1970/documents/hf_p-vi_let_19700918_presidente-saragat.html)

<sup>20</sup> Dopo l’approvazione da parte del Gran consiglio del fascismo del progetto di riordinamento della capitale, il rdl 1949 del 28 ottobre 1925 disponeva la trasformazione del comune di Roma in governatorato, il cui regolamento di organizzazione veniva varato con legge n. 2702 del 6 dicembre 1928. Sul mito di Roma nella cultura e nella politica del regime fascista, sul governatorato e l’amministrazione della capitale durante il fascismo, cfr. P. Salvatori, *Il Governatorato di Roma. L’amministrazione della capitale durante il fascismo*, Milano, Franco Angeli, 2006.

raneo attraverso il quale affrontare “i problemi della necessità e quelli della grandezza [...] [per] creare la monumentale Roma del XX secolo”<sup>21</sup>.

Si è detto che nelle valutazioni della storiografia l’attenzione verso “l’Idea di Roma” e “le grandi ragioni morali” che la sostanziano – come le ha definite Lucio Villari in uno scritto dedicato a Roma capitale, al quale si fa ampio riferimento più avanti, – avevano finito con il prevalere sugli aspetti istituzionali, funzionali e infrastrutturali che pure ne costituivano l’ordito.

Nell’alveo di questa interpretazione, è opinione comune che la questione della Capitale nascente costituisse un nodo complesso, “tra i più interessanti del panorama storiografico” nella interpretazione di Federico Chabod, ove al suo interno si confrontava una pluralità critica di posizioni<sup>22</sup> – a partire dalle contrapposte concezioni della nazione e della unità nazionale, che avevano segnato i confronti di idee e principi e le guerre risorgimentali, sino alle questioni del potere temporale dei Pontefici e della libertà dello Stato –, che erano espressione delle culture, delle tradizioni e dei blocchi di potere maturati all’interno delle diverse componenti politico sociali del Paese. Le stesse dalla cui ricomposizione governata dalla accorta regia del Conte di Cavour era disceso in modo radicale e cogente, nella interpretazione di Giuseppe Galasso, il compimento del processo di unità nazionale e la scelta di Roma capitale<sup>23</sup>. E con questo ci si riferisce in particolare alla soluzione che nel tempo avrebbe finito per prevalere, e che Cavour seppe compendiare nella formula “libera Chiesa in libero Stato”.

Nel dibattito parlamentare che si propone in questo volume emerge la ricchezza e l’eterogeneità delle posizioni, spesso contrapposte, sui temi in discussione: individuazione della città che avrebbe dovuto diventare la capitale del Regno d’Italia; modalità di governo dei rapporti tra Stato e Chiesa; questioni politiche, istituzionali ed infrastrutturali che riguardavano Roma nella sua funzione di capitale.

---

<sup>21</sup> Per una valutazione del ruolo emblematico assegnato dalle politiche di regime al patrimonio storico e architettonico della Città occorre ricordare l’attività svolta da Antonio Muñoz che, su proposta del Governatore Francesco Boncompagni Ludovisi, fu direttore delle Antichità e Belle Arti del Governatorato di Roma dal 1929 sino al 1944, responsabile di alcune tra le maggiori e più discusse sistemazioni urbanistiche compiute a Roma durante il regime fascista, «braccio esecutore della Roma di Mussolini e vero deus ex machina della grande trasformazione archeologico-monumentale di Roma moderna», cfr. C. Bellanca, Antonio Muñoz. La politica di tutela dei monumenti di Roma durante il Governatorato, *Bullettino della Commissione archeologica comunale di Roma, Supplementi*, n. 10, Roma, “L’Erma” di Bretschneider, 2003, pp. 15 ss., p. 146. Sulla “Idea di Roma” che il fascismo connetteva “alla potenza e all’esaltazione mistica della nazione”, cfr. Andrea Giardina - André Vauchez, *Il mito di Roma. Da Carlo Magno a Mussolini*, Roma, *Editori Laterza*, 2000.

<sup>22</sup> Sui rapporti tra questione romana e politica estera, cfr. F. Chabod, *L’idea di Roma*, in *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Bari, Laterza, 1951, pp. 179-323.

<sup>23</sup> G. Galasso, *La capitale inevitabile*, in A. C. Jemolo, *Un secolo da Porta Pia*, Guida, Napoli, 1970, p. 77. Sui tre discorsi di Cavour, cfr. P. Scoppola, *I discorsi di Cavour per la Capitale*, Firenze, Istituto di Studi romani editore, 1971; Camillo Benso Di Cavour, *Discorsi per Roma capitale. Con un saggio introduttivo di Pietro Scoppola*, Donzelli, 2010.

## 1861 - 1870: Il “Decennio di preparazione”

Nel 1861, con i notissimi interventi tenuti da Cavour, allora Presidente del Consiglio dei ministri, il 25 e 27 marzo 1861 alla Camera dei deputati e il 9 aprile 1861 al Senato, si apriva idealmente quello che Galasso ha definito “il decennio di preparazione”<sup>24</sup>.

Nel Discorso del 25 marzo, uno dei tre interventi fondativi della “questione romana” svolti in Parlamento, Cavour aveva dichiarato esplicitamente: “in Roma concorrono tutte le circostanze storiche, intellettuali, morali che devono determinare le condizioni della Capitale di un grande Stato”. E, ancora, “Perché noi abbiamo il diritto, anzi il dovere di chiedere, di insistere perché Roma sia riunita all’Italia? Perché senza Roma capitale d’Italia, l’Italia non si può costituire”<sup>25</sup>.

Con la finezza politica e diplomatica che gli apparteneva, Cavour affrontava la questione di Roma – “forse la più grave, la più importante che sia mai stata sottoposta ad un Parlamento di libero popolo” – e additava con estrema chiarezza quella che avrebbe dovuto essere la linea del governo nella gestione di una situazione dalle importanti ricadute sul versante dell’equilibrio politico interno, ma anche sul piano internazionale<sup>26</sup>.

“La questione della capitale – proseguiva lo Statista – non si scioglie, o signori, per ragioni né di clima, né di topografia, neanche per ragioni strategiche; se queste ragioni avessero dovuto influire sulla scelta della capitale certamente Londra non sarebbe capitale della Gran Bretagna, o forse nemmeno Parigi lo sarebbe della Francia. La scelta della capitale è determinata da grandi ragioni morali. È il sentimento dei popoli quello che decide le questioni ad essa relative. Ora, o signori, proseguiva Cavour, in Roma concorrono tutte le circostanze storiche, intellettuali, morali che devono determinare le condizioni della capitale di un grande Stato. Roma è la sola città d’Italia che non abbia memorie esclusivamente municipali; tutta la storia di Roma dal tempo dei Cesari al giorno d’oggi è la storia di una città la cui importanza si estende infinitamente al di là del suo territorio, di una città, cioè, destinata ad essere la capitale di un grande Stato”<sup>27</sup>.

Nell’immaginario collettivo delle classi colte, di gran parte della classe dirigente liberale e della borghesia italiana, Roma appariva come un luogo unico e “sacro”, certamente perché era la sede del papato, ma anche per “l’autenticità di vita del suo popolo introvabile altrove e perché anche nel suo degrado si avvertiva il respiro della classicità e di una nativa creatività [...]. Inoltre Roma, con i suoi 220 mila abitanti era la seconda città d’Italia dopo Napoli, e il suo territorio urbano si dilatava, socialmente e cultural-

---

<sup>24</sup> G. Galasso, *La capitale inevitabile cit.*

<sup>25</sup> *APC della Camera dei deputati*, vol. 10, seduta del 25 marzo 1861. Cfr. inoltre C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma capitale*, op. cit., p. 45.

<sup>26</sup> Così F. Fabrizi, *L’ordinamento speciale di Roma Capitale. Problemi interpretativi, aspetti problematici e soluzioni giuridiche della legge 42/2009 alla luce dei suoi precedenti storici*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Dipartimento di teoria dello Stato, Dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche comparate, XXIII Ciclo, pubblicata alla pagina <http://padis.uniroma1.it/bitstream/10805/1435/1/TESI.doc>. Cfr., inoltre C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma capitale*, op. cit., p. 44 ss., in particolare l’Introduzione di Pietro Scoppola.

<sup>27</sup> *Ibidem*, *Discorsi per Roma capitale*, pp. 107 ss.

mente, oltre le mura antiche che la racchiudevano”<sup>28</sup>. In realtà, come ha rilevato Alberto Caracciolo, Roma aveva anche il vantaggio di apparire come una città “neutrale tra tutte le città italiane”: “Neutrale geograficamente, per la sua posizione abbastanza distante dalle estremità della Penisola. Neutrale politicamente, perché priva di una classe dirigente locale capace di entrare in concorrenza con quella già raccolta intorno al nucleo piemontese e ricca invece di una tradizione di certo superiore a qualunque altra. Ed anche neutrale economicamente per la sua debolezza produttiva che rappresentava un buon motivo per preferire quella città ad altre, le quali minacciassero di egemonia e sopraffazione”<sup>29</sup>.

La discussione parlamentare avviata il 25 marzo 1861 si sarebbe conclusa il successivo 27 marzo con la votazione quasi all’unanimità dell’ordine del giorno presentato dall’onorevole Carlo Bon-Compagni, ove si proclamava solennemente:

“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”.

Dal quel momento “Roma capitale diveniva patrimonio condiviso”. E questo nonostante che vi fossero voci contrarie. La scelta di Roma come capitale aveva trovato, e avrebbe continuato a trovare fino al 1870, forti resistenze proprio nello schieramento dei moderati<sup>30</sup>.

In realtà Cavour – e lo testimoniano i discorsi interamente modulati su toni che sottolineavano l’aspetto simbolico e le ragioni morali che avevano ispirato la scelta di Roma – aveva raccolto un’eredità che proveniva da ambienti politici e culturali molto distanti dai suoi. Sino ad allora, infatti, erano stati i mazziniani, ma anche i giobertiani, a sostenere il ruolo centrale di Roma nel processo di indipendenza nazionale e a sollecitare l’opinione pubblica a vedere in Roma – nonostante la presenza del Papa e le criticità dei rapporti con la Francia – “la capitale necessaria” quale naturale compimento del processo di unificazione<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Così L. Villari, *L’Italia da Roma capitale ai grandi eventi del primo Novecento (1870-1922)*, in Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, *Il Quirinale dall’Unità d’Italia ai nostri giorni. I Re e i Presidenti della Repubblica*, 2011, pp. 56 ss.

*Sulle questioni delineate cfr. anche A. Merlotti, Andare per regge e residenze, Bologna, Il Mulino, 2019; S. Ghisotti e A. Merlotti (a cura di), Dalle regge d’Italia. Tesori e simboli della regalità sabauda, SAGEP-La Venaria Reale, 2019.*

<sup>29</sup> A. Caracciolo, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Editori Riuniti, Roma, 1993, pp. 41 ss. E, ancora “[...] per tutti coloro che la desideravano neutrale, Roma diventava in certo modo il centro della conciliazione tra interessi contrastanti, il luogo e quasi il simbolo dei compromessi e degli accordi in seno alle classi superiori. Essa si inserisce nello Stato liberale come elemento indispensabile dell’equilibrio di esso”, Ivi, p. 74.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> C. Benso Conte di Cavour, *Discorsi per Roma capitale*, op. cit., p. 49. “Noi dobbiamo andare a Roma, ma a due condizioni – affermò in Parlamento – Noi dobbiamo andarvi di concerto colla Francia; inoltre, senza che la riunione di questa città al resto d’Italia possa essere interpretata dai cattolici d’Italia e fuori d’Italia come il segnale della servitù della Chiesa. Noi dobbiamo, cioè, andare a Roma, senza che per ciò l’indipendenza vera del Pontefice venga a menomarsi. Noi dobbiamo andare a Roma, senza che l’autorità

## L'Idea di Roma

Il dibattito parlamentare pubblicato nel Volume rende evidente che l'intero decennio 1861-1870 fu segnato da voci critiche nei confronti di Roma che si confrontarono, spesso vivacemente, con quelle di coloro che, al contrario, si allineavano sulle posizioni di Cavour. Frutto di divisioni e risentimenti regionalistici, iniziò allora a manifestarsi quello che sarebbe divenuto lo storico dissidio, la frattura fattasi sempre più radicale nel tempo, tra un Nord, che rivendicava il ruolo di paese produttore, forte del proprio primato economico, e un Sud, ritenuto paese improduttivo e burocratico, il quale riteneva piuttosto di dover sostenere “il peso della protezione accordata dal governo centrale alle industrie e ai traffici della Lombardia, del Piemonte, della Liguria”<sup>32</sup>.

Le diverse opinioni, anzi l'aspro dissenso cui dava luogo l'accentuato municipalismo – espressione delle “piccole Italie” di cui parlava reiteratamente Giovanni Spadolini – e la consapevolezza della assenza di un “centro” effettivamente preponderante sugli altri, emerse soprattutto in occasione di due passaggi fondamentali della cosiddetta questione romana, una prima volta nel 1864, quando venne firmata la Convenzione di Settembre e la capitale fu spostata da Torino a Firenze, tappa necessaria sulla via di Roma centro proclamato dello Stato italiano, e poi in occasione del definitivo trasferimento della capitale a Roma nel settembre del 1870. Molti sostenevano Torino, aspramente difesa dalle manifestazioni di quanti protestavano contro il trasferimento della capitale, taluni proponevano di scegliere Napoli, altri Milano, Genova o addirittura Venezia.

Il mondo cattolico, ed anche cattolico-moderato, resisteva alla “Idea di Roma”. Massimo D'Azeglio, favorevole a Firenze, riteneva la città di Roma, assolutamente inadatta per rappresentare il centro di una nazione moderna, a causa della evidente arretratezza culturale, della corruzione, del degrado in cui versava<sup>33</sup>. Giuseppe Mazzini, forte dell'esperienza della Repubblica romana del 1849, fautore “dell'autentica sovranità del popolo contro la imposta sovranità della monarchia dei Savoia” e della instaurazione della repubblica, aveva impostato gran parte della sua battaglia politica sul mito della “Terza Roma”, la Roma del popolo che sarebbe giunta dopo quella degli imperatori e quella dei papi, “perché da Roma solo può muovere per la terza volta la parola dell'unità moderna, perché da Roma sola può partire la distruzione assoluta della vecchia unità”<sup>34</sup>. Anche Gioberti, pur attestato su posizioni assolutamente antitetiche rispetto all'impostazione di

---

civile estenda il suo potere sull'ordine spirituale. Ecco le due condizioni che debbono verificarsi perché noi possiamo andare a Roma, senza mettere in pericolo le sorti d'Italia”.

<sup>32</sup> Così L. Villari, *L'Italia da Roma capitale ai grandi eventi del primo Novecento (1870-1922)* cit..

<sup>33</sup> M. D'Azeglio, *Sulle Questioni urgenti*, Barbera, Firenze, 1861, p. 44 ss. Per una ricostruzione esauriente e rigorosa del contesto politico, socio-culturale e infrastrutturale di Roma pontificia in età moderna e al momento del passaggio al Regno d'Italia, cfr. M. Formica, *Roma Romae. Una capitale in età moderna*, Roma, Laterza, 2019.

<sup>34</sup> Sul culto di Roma “fondatrice della Nazione” e sulla “Terza Roma” vagheggiata da Mazzini, che pareva avere “preso lo slancio dal rinnovamento del regime pontificio che Pio IX, senza portarlo a termine, aveva cercato di imporre allo Stato della Chiesa”, cfr. G. Monsagrati, *Roma senza il Papa. La Repubblica romana del 1849*, Roma, Editori Laterza, 2014.

Mazzini, giungeva all'esaltazione di Roma, seppur centro ideale di una confederazione fra gli stati italiani presieduta dal Papa.

Nei dibattiti parlamentari emergeva il timore che Roma potesse diventare il centro, e dunque l'emblema, di una Italia poco vitale e il laboratorio di una meridionalizzazione dello Stato e degli apparati amministrativi, come più tardi – negli anni Settanta del Novecento – l'avrebbe disegnata Sabino Cassese nel volume dedicato a “Questione amministrativa e questione meridionale”<sup>35</sup>.

Molti esponenti della politica e della economia lombardi e piemontesi temevano che Roma non riuscisse a far parte dell'Europa, al pari di Londra, Parigi, Berlino, come capitale cosmopolita e di profilo internazionale e fosse risucchiata invece dal mondo mediterraneo, anzi “levantino” come si paventava nelle discussioni in Parlamento. E c'era un timore in più – lo aveva detto chiaramente Cavour nel suo discorso su “Roma capitale necessaria dell'Italia” – che alla fine il “mito”, la cultura e l'arte di Roma finissero col prevalere sulle “virtù”, cioè sul pragmatismo creativo della sana borghesia.

Si presentava inoltre “un problema più astratto, ma non meno stringente”, come rileva Lucio Villari, la necessità di sostituire l'universalismo cattolico della città con un altrettanto potente universalismo laico. Il nuovo universalismo non poteva che essere l'universalismo della Scienza moderna, della produttività capitalistica, del Progresso industrialista. “Si delineava così una contrapposizione, che forse non si è mai veramente ricomposta, tra lo Stato - Amministrazione che Roma capitale rappresentava, e lo Stato-Produzione rappresentato invece dalle regioni del Nord (qui ebbe inizio storicamente la lunga polemica tra Milano, capitale morale, e la Roma ministeriale, burocratica, corruttibile). Era come se Roma costituisse soltanto la cerniera tra due Italie”. Forse la volontà di decentramento, la visione federalista di Marco Minghetti, che nel 1873 era succeduto a Giovanni Lanza quale Presidente del Consiglio dei ministri, nasceva dal diffondersi di questo contrasto. Analogamente Quintino Sella, nell'intervenire alla Camera nel giugno 1876 sulla questione ferroviaria e sul riscatto delle Ferrovie dell'Alta Italia, vide nell'incremento industriale del Nord il solo antidoto al realizzarsi di un modello di nazione che si riconoscesse solo in Roma<sup>36</sup>.

### ***Roma Italiana. Assetto istituzionale e dimensione amministrativa di una città capitale***

La storiografia è concorde nel ritenere l'episodio della “breccia di Porta Pia” e la data del 20 settembre 1870 momenti simbolici che valsero ad innestare nel “sentimento nazionale, dal popolo al Re”, nel calendario civile degli italiani, eventi emblematici per la

---

<sup>35</sup> S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dalla Unità d'Italia ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1977. Su questi temi cfr. G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 2015.

<sup>36</sup> Così L. Villari, *L'Italia da Roma capitale ai grandi eventi del primo Novecento (1870-1922)* cit..



storia del nostro Paese, quali furono la presa di Roma da parte dell'esercito italiano e la caduta del potere temporale dei papi<sup>37</sup>.

Da quel momento si avviò il processo di "Inserzione della città nell'ordinamento italiano"<sup>38</sup>. Una città, occorre rilevare, e lo avrebbe dichiarato esplicitamente Francesco Crispi nel corso della discussione dei provvedimenti per Roma capitale del 1881, che soprattutto dal lato infrastrutturale e urbanistico appariva assolutamente inadatta a svolgere le funzioni che il ruolo di capitale richiedeva<sup>39</sup>.

"Proclamatasi Roma capitale del Regno il 27 marzo 1861, l'avemmo di fatto nel 20 settembre 1870. Venuti a Roma, dichiarava Crispi, vi abbiamo trovato la sede del cattolicesimo; e questo, se può avere i suoi vantaggi, ha pure i suoi danni. Qui il Governo non trovò tutte quelle condizioni di vita e di esistenza materiale che sono necessarie al regolare andamento delle sue funzioni. Noi in Roma stiamo a disagio. È una locanda per noi piuttosto che una città (Benissimo!); e guardando quest'Aula dovete tutti sentire un grave rammarico nel riflettere che, dopo 10 anni, siamo ancora in una casa di legno coperta di tela e di carta (Si ride), quasi che stessimo qui provvisoriamente e non nella capitale definitiva dello Stato."<sup>40</sup>

La sequenza di provvedimenti adottati dopo il 20 settembre è nota. Nel testo della capitolazione firmata lo stesso giorno dal comandante dell'esercito italiano, il generale Raffaele Cadorna, e dal comandante delle truppe pontificie, generale Hermann Kanzler, nei pressi di Villa Albani, si legge:

*"I. La città di Roma, tranne la parte che è limitata al sud dai bastioni Santo Spirito, e che comprende il Monte Vaticano e Castel Sant'Angelo, costituenti la città leonina, il suo*

---

<sup>37</sup> Cfr. la relazione della Commissione sulla controversa proposta di legge "Per dichiarare il XX settembre giorno festivo per gli effetti civili", Atti Parlamentari Camera (d'ora in poi APC), Leg. XIX, 1° sess. 1895, Doc., st. n. 102 A, tornata del 9 luglio 1895. La legge 19 luglio 1895, n. 401, costituita da un articolo unico, disponeva "Ai giorni che dalla legge 23 giugno 1874, n. 19168, serie 2°, sono dichiarati festivi per gli effetti civili è aggiunto il XX Settembre". Il 27 settembre 2016, i deputati Maestri, Civati, Brignone, Matarrelli, Pastorino, avrebbero presentato la proposta di legge "Riconoscimento della data del 20 settembre, anniversario della «breccia di Porta Pia» e dell'unità d'Italia, quale solennità civile", cfr. la pagina [https://www.camera.it/leg17/1995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori\\_testo\\_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0045350](https://www.camera.it/leg17/1995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0045350). Sui rapporti tra questione romana e politica estera, cfr. F. Chabod, *L'idea di Roma. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale* cit., pp. 179-323.

<sup>38</sup> Cfr. Amministrazione provinciale di Roma (a cura di), *Studi in occasione del centenario. Volume II Scritti sull'amministrazione del territorio romano dopo l'Unità*, Milano, Giuffrè, 1970, in particolare il capitolo dedicato al processo di "Inserzione della città nell'ordinamento italiano". Cfr. inoltre M. Piccioluti, *Amministrazione pubblica e istituzioni assistenziali dal 1871 al 1911*, in *Storia d'Italia, Le Regioni. Il Lazio*, Einaudi, 1991; M. Manieri Elia, *Roma capitale: strategia urbana e uso delle memorie*; A. Caracciolo, *Centralità di Roma: immagine; immagini, tendenze*, ivi.

<sup>39</sup> Sulla storia e la fisionomia urbanistica di Roma moderna, cfr. I. Insolera, *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Torino, Einaudi, 2011; V. Vannelli, *Roma Architettura. Da città dei papi a capitale d'Italia*, Roma, Edizioni Kappa, 2001.

<sup>40</sup> APC, Leg. XIV, Discussioni, tornata del 10 marzo 1881.

*armamento completo, bandiere, armi, magazzini da polvere, tutti gli oggetti di aspettazione governativa, saranno consegnati alle truppe di S.M. il Re d'Italia*<sup>41</sup>.

Qualche giorno dopo, il Governo Lanza nominò una Commissione tecnica di indagine per lo studio delle questioni relative allo sviluppo urbanistico della città e al trasferimento degli apparati amministrativi dello Stato a Roma, che si avvale di una Commissione di Architetti-Ingegneri “per l’ampliamento ed abbellimento della Capitale”, istituita il 30 settembre dalla Giunta municipale di Roma.

Il 9 dicembre 1870, il governo presentò i tre progetti di legge che sanzionavano la definizione della questione romana.

Il primo per l’approvazione del plebiscito del 2 ottobre; il secondo per il trasferimento della Capitale del Regno da Firenze a Roma – “La città di Roma è la capitale del Regno” recitava il primo articolo –, da compiersi entro sei mesi dalla data di approvazione della legge; il terzo sulle guarentigie da accordare al Pontefice ed alla Chiesa<sup>42</sup>.

La legge delle Guarentigie, approvata il 13 maggio 1871, passaggio essenziale del risorgimento italiano con il quale il Regno d’Italia definendo, in modo unilaterale dal momento che il Papa non riconobbe mai la validità di tale atto, i propri rapporti con lo Stato pontificio, completava il quadro degli adempimenti istituzionali che consentirono a Roma di divenire effettivamente capitale del Regno<sup>43</sup>.

A fine giugno 1871 si ebbe il parziale trasferimento del Governo a Roma. Si avviava allora la fase più complessa, il trasferimento completo e definitivo delle amministrazioni.

Nel novembre 1871 una relazione svolta dal Ministro dei Lavori pubblici e Regio commissario per il trasferimento della Capitale Giuseppe Gadda, informava il Governo delle attività svolte per individuare e adeguare le sedi destinate alla Camera dei deputati e

---

<sup>41</sup> Così ne “La Vita Italiana. Rivista illustrata”, 1895, p. 359. Il testo completo del documento fu pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 24 settembre 1870, n. 263. Cfr. inoltre la raccolta degli *Atti delle Giunte di Governo e della Luogotenenza per le province romane*, Napoli 1877, pubblicati alla pagina [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Giunte\\_romane\\_1870\\_1\\_ridotto.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/Giunte_romane_1870_1_ridotto.pdf)

Sul tema della prima amministrazione capitolina, cfr. C. Pavone, *Gli inizi di Roma capitale*, Bologna, Bollati Boringhieri, 2011, p. 53. Cfr., inoltre, *Amministrazione provinciale di Roma* (a cura di), Studi in occasione del centenario. Volume II Scritti sull’amministrazione del territorio romano dopo l’Unità, Milano, Giuffrè, 1970 cit..

<sup>42</sup> In fase di approvazione del provvedimento relativo al Trasferimento, che stanziava la somma di 17 milioni di lire per il trasferimento, si optò per la formula che lo stesso avvenisse “non più tardi del 30 giugno 1871”, cfr. legge n. 33 \1871.

<sup>43</sup> In merito ai contenuti della legge 1871\214 “Sulle prerogative del Sommo Pontefice e della Santa Sede, e sulle relazioni dello Stato con la Chiesa”, Arturo Carlo Jemolo rilevava che, nonostante essa non fosse accettata dal Papa, valse comunque a garantire la piena libertà di espressione del Pontefice romano per quasi sessant’anni, cfr. A.C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, 1948 cit, p. 176.

al Senato, ai ministeri e ai nuovi uffici necessari alla capitale, agli alloggi per tutti i dipendenti pubblici<sup>44</sup>.

Nelle parole di Gadda risultava evidente che i sei mesi previsti per il trasferimento della capitale e la somma stanziata non erano stati sufficienti a corrispondere alle esigenze utili a garantire il corretto funzionamento dell'apparato amministrativo e a colmare le evidenti lacune delle infrastrutture capitoline. Emergeva anche l'esigenza di un piano regolatore che, nel delineare lo sviluppo della città, indirizzasse le attività dei privati e individuasse le aree da destinare agli edifici governativi, finendo – così emerge dalla letteratura coeva – con il recepire l'ipotesi di una "città dei ministeri" vagheggiata dalla Commissione tecnica presieduta dallo stesso Gadda e le ipotesi avanzate nei primi anni Settanta dal ministro delle Finanze Quintino Sella in merito alle aree da destinare allo sviluppo industriale di Roma<sup>45</sup>.

Come rileva Alberto Caracciolo, il dibattito che accompagnò l'approvazione del primo piano regolatore di Roma, emblematico perché esplicita le contraddizioni presenti già allora nella gestione di Roma capitale, si concluse alla fine del 1873 con l'approvazione di un piano che, nella sostanza, era già superato<sup>46</sup>.

La questione del rifinanziamento delle opere necessarie al nuovo assetto della capitale trovò un punto d'approdo nel 1879, quando il 12 maggio il Ministro dell'interno Agostino Depretis presentò alla Camera un disegno di legge per il "Concorso dello Stato per le Opere Edilizie della Capitale" (poi legge 14 maggio 1881, n. 209) che recepiva le questioni di base – porre Roma "in grado di agire da sé perché l'Italia pot[esse] offrire all'Europa civile una capitale degna del suo nome, del suo genio, della sua grandezza" – di una trattativa intercorsa tra l'Amministrazione capitolina ed il Governo. Nel corso dell'anno successivo Governo e Comune avrebbero stipulato una convenzione in base alla quale, da un lato, il Comune si impegnavo ad approvare un nuovo piano regolatore entro il 1881, e dall'altro, lo Stato si riservava di versare un contributo pari a 50 milioni di lire da destinare alla costruzione di opere nella capitale<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Per la "Relazione del R. Commissario sui lavori del trasferimento", Giuseppe Gadda, cfr. Archivio centrale dello Stato, Roma capitale, serie S, b. 102. Cfr., inoltre, *Roma Capitale 1870-1911. I Ministeri di Roma Capitale. L'insediamento degli uffici e la costruzione delle nuove sedi* cit.; in particolare P. Ferrara, *Il trasferimento della capitale a Roma e la costruzione delle sedi ministeriali: leggi e strumenti organizzativi*, pp. 38 ss.

<sup>45</sup> Cfr. A. Racheli, *La città dei ministeri nei piani urbanistici di Roma capitale*, in *Roma Capitale 1870-1911. I Ministeri di Roma Capitale. L'insediamento degli uffici e la costruzione delle nuove sedi* cit., pp. 63 ss., anche per le questioni relative ai successivi piani regolatori del 1883 (rd 8 marzo 1883) e Sanjust del 1909 (rd 29 agosto 1909) e all'iter che condusse alle due leggi Giolitti per Roma. La legge 320/1904, che disponeva prestiti garantiti dallo Stato, la concessione di aree fabbricabili per le cooperative di case popolari e introduceva la possibilità per i Comuni di applicare una tassa sulle aree fabbricabili nella misura massima dell'1%; la legge 502/1907 che permetteva alla città di Roma, di lì a poco amministrata dalla Giunta Nathan, di elevare il limite della tassa sulle aree dall'1% al 3%.

<sup>46</sup> Cfr. A. Caracciolo, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale* cit., p. 97 e ss.

<sup>47</sup> Cfr. APC, Leg. XIII, sess. 2°, tornata del 12 maggio 1879, doc. n. 220: Il disegno di legge fu ripresentato alla fine dell'anno successivo, cfr. APC, Leg. XIV, tornata del 15 novembre 1880, doc. n. 123, alla cui discussione si rimanda per le questioni sollevate in merito alle funzioni ed al ruolo della capitale.

Come già accaduto in occasione del primo discorso romano tenuto in Parlamento da Vittorio Emanuele II il 5 dicembre 1870, anche il discorso della Corona pronunciato da Umberto I il 17 febbraio 1880, affrontava l'argomento, ribadendone – con enfasi e richiami ai fasti della classicità – l'assoluta urgenza: “Gravi ragioni consigliano di comprendere tra queste [opere da sottoporre al Parlamento] le indispensabili alla salubrità ed al decoro di Roma, la quale creò l'unità e la grandezza della prima Italia, e non deve ospitare l'Italia nuova solo tra i ricordi delle passate fortune”<sup>48</sup>.

Con l'unione di Roma all'Italia, il Palazzo del Quirinale era divenuta residenza ufficiale del Capo dello Stato e simbolo dell'affermazione della supremazia dello Stato liberale su un anomalo “Potere” temporale della Chiesa. La città di Roma, dunque, e il Palazzo, parvero anche a Vittorio Emanuele II – nonostante una originaria titubanza nei confronti del Complesso del Quirinale – tessuti di storia e di valori simbolici, funzionali alla adeguata collocazione dei Savoia nel panorama delle grandi monarchie europee<sup>49</sup>. Il discorso del 5 dicembre 1870 pronunciato dal Sovrano in Parlamento ne celebrava la forza dinastica, nel solco di quella formula cavouriana di “libera Chiesa in libero Stato” che era stata alla base del compromesso raggiunto con le forze politiche nella discussione della questione di Roma capitale. “Noi entrammo in Roma in nome del diritto nazionale, in nome del patto che vincola tutti gli italiani ad unità di Nazione; vi rimarremo mantenendo le promesse che abbiamo solennemente fatto a noi stessi: libertà della Chiesa, piena indipendenza della Sede pontificia nell'esercizio del suo ministero religioso, nelle sue relazioni con la cattolicità”<sup>50</sup>.

Se nel 1870 l'occupazione di Roma aveva chiuso definitivamente il “decennio di preparazione”, rimaneva aperta la questione “culturale” di Roma, cioè quella dei nuovi significati universali che la città avrebbe dovuto assumere come capitale di uno Stato moderno e liberale<sup>51</sup>, ma anche la questione dell'assetto istituzionale e infrastrutturale adeguato ad una città capitale. Un problema che si rifletteva anche sulle vicende del Palazzo del Quirinale e che fu in gran parte risolto solo durante il regno di Umberto I, nell'Italia “umbertina” attraverso una sequenza di provvedimenti legislativi, tra i quali: il finanziamento delle opere necessarie al nuovo assetto della capitale, la legge del 1881 (n. 209 del 14 maggio), che approvava la Convenzione con il Comune di Roma; la pubblicazione nel 1883 (rdl 8 marzo) del piano regolatore della Città, che nella sostanza riproponeva quello del 1873 con talune modifiche, entrambi destinati a fronteggiare le inadeguatezze che la città presentava; i provvedimenti adottati da Francesco Crispi e da Giovanni Giolitti all'i-

---

<sup>48</sup> Per i due Discorsi della Corona e relativi indirizzi di risposta, cfr. APC, Leg. XI, sess. 1°, per il discorso pronunciato il 5 dicembre; APC, Leg. XIII, sess. 3° per il discorso e relativi indirizzi di risposta.

<sup>49</sup> Così L. Villari, *L'Italia da Roma capitale ai grandi eventi del primo Novecento (1870-1922)* cit. Sul tema della trasposizione nelle residenze reali delle esigenze politiche e autocelebrative dei sovrani e dei codici storico-politici su cui gli stessi fondavano la propria sovranità, cfr. soprattutto A. Merlotti, *Andare per regge e residenze*, Bologna, Il Mulino, 2019 cit.; S. Ghisotti e A. Merlotti (a cura di), *Dalle regge d'Italia. Tesori e simboli della regalità sabauda*, SAGEP-La Venaria Reale, 2019 cit..

<sup>50</sup> APC, Leg. XI, Sessione 1°, tornata del 5 dicembre 1870.

<sup>51</sup> Così L. Villari, *L'Italia da Roma capitale ai grandi eventi del primo Novecento (1870-1922)* cit.; M. Formica, *Roma Romae. Una capitale in età moderna* cit..

nizio dell'età che reca il suo nome, che introducevano norme ispirate alla esigenza di un ordinamento speciale per la Città<sup>52</sup>. In particolare Crispi, nel corso delle discussioni del disegno di legge sul concorso dello Stato nella realizzazione delle opere edilizie di Roma, svoltesi nel corso del 1881, aveva affrontato la questione della natura giuridica della città quando rilevava “la capitale non è un comune come un altro [...] La capitale deve rispondere alle condizioni di vita e d'esistenza materiale che sono necessarie all'andamento delle funzioni. Noi in Roma stiamo con disagio. È una locanda, per noi, piuttosto che una città [...] noi dobbiamo costituire l'Italia in Roma se vogliamo restare a Roma, in modo che la terza vita di questa grande città sia degna del suo passato”<sup>53</sup>.

### **Verso “Roma capitale della Repubblica”**

Si è visto come la composizione sociale, la dimensione, l'eredità spirituale e culturale della romanità classica, la rappresentatività, la questione della sopravvivenza del primato pontificio, segnassero in modo permanente l'“idea di Roma”, dinanzi alla quale si erano confrontate istanze produttivistiche e modelli efficientisti e industrialisti del Nord; timori dettati da un inevitabile processo di piemontesizzazione” nel Paese e nelle istituzioni; preoccupazioni legate al pericolo opposto, il pericolo di “precipitare verso il Sud”, in ragione della posizione geografica e della complessa identità socio-culturale della capitale.

Nei decenni successivi al Settanta, in età crispina e giolittiana, la classe dirigente del nostro Paese si sarebbe misurata con una realtà complessa, dal confronto con la quale sarebbe emersa nel tempo la consapevolezza di dover comporre le due espressioni tipiche delle città capitali, ossia l'essere, al contempo, “città normali” e “città speciali”.

---

<sup>52</sup> Sui temi, le criticità e i dibattiti su Roma capitale, la sua crescita e il suo sviluppo, cfr. G. Galasso, *La Capitale inevitabile*, in AA. VV., *Un secolo da Porta Pia*, Napoli, Guida 1970, pp. 71 ss. ; A. Caracciolo, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale* cit.; *Il Venti settembre nella storia d'Italia*, a cura di G. Spadolini, Roma Nuova Antologia, 1970; V. Vidotto (a cura di), *Roma capitale*, Roma-Bari, Laterza, 2009, in particolare il capitolo I “Alla vigilia del 1870” e il capitolo II “La capitale laica”; F. Fabrizi, *L'ordinamento speciale di Roma Capitale. Problemi interpretativi, aspetti problematici e soluzioni giuridiche della legge 42/2009 alla luce dei suoi precedenti storici*, cit..

<sup>53</sup> Cfr. Camera dei deputati, APC, Legislatura XIV, Discussioni, tornate dell'8-18 marzo 1881, in particolare la tornata del 10 marzo. Cfr., inoltre il testo del disegno di legge presentato alla Camera il 21 giugno 1890 “Provvedimenti per la città di Roma”, poi legge 20 luglio 1890, n. 6980. Su questo cfr. M. Caravale, *Le leggi speciali per Roma nell'Ottocento*, in M. de Nicolò (a cura di), *L'amministrazione comunale di Roma. Legislazione, fonti archivistiche e documentarie, storiografia*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 155, secondo il quale la legge del 1890 delineava un ordinamento giuridico dai caratteri difforni rispetto al modello degli altri municipi. Cfr., infine la legge 28 giugno 1892, n. 299 che approvava la convenzione stipulata tra il Governo e il Comune di Roma. A questi provvedimenti di età crispina, seguivano i “Provvedimenti per la città di Roma” di età giolittiana, le leggi 8 luglio 1904, n. 320 e 11 luglio 1907, n. 502 citati nel testo. Cfr., inoltre V. Vannelli, *Roma Architettura. Da città dei papi a capitale d'Italia* cit., capitolo II *Lo Stato e le opere edilizie della Capitale. Il dibattito parlamentare del 1881*, pp. 53 ss. pubblicato alla pagina [http://www.valtervannelli.it/lo%20stato%20e%20le%20opere%20edilizie%20per%20la%20capitale\\_1881/dibattito%20parlamentare%20del%201881\\_Berti\\_Crispi.pdf](http://www.valtervannelli.it/lo%20stato%20e%20le%20opere%20edilizie%20per%20la%20capitale_1881/dibattito%20parlamentare%20del%201881_Berti_Crispi.pdf).

La capitale sarebbe divenuta il prototipo di questo status<sup>54</sup>.

Nel corso del Novecento, inoltre, le questioni legate al rapporto tra l'economia e la società delle due Italie, tra la crescita industriale di Milano e di Torino e la staticità di Roma e di Napoli veniva ad intrecciarsi con istanze culturali, con idee e visioni del mondo sempre più lontane dalle culture risorgimentali.

Come emerge dalle pagine dei dibattiti in Aula, tali questioni raggiungevano l'acme nella discussione dei "Provvedimenti normativi per Roma capitale", proposti da Agostino Depretis nei primi anni Ottanta e da Giovanni Giolitti nel primo decennio del Novecento, ove iniziava a trovare spazio la considerazione – esplicitamente espressa da Crispi nel corso dei dibattiti già ricordati del 1881 – che l'amministrazione di Roma non poteva essere ricondotta ad un semplice problema di organizzazione di autogoverno locale. Nel ribadire "la capitale non è un comune come un altro", lo statista aveva dichiarato alla Camera dei deputati nel marzo 1881 che "se le s'impongono dei doveri, lo Stato che ne ha di bisogno (perché tanto materialmente come moralmente una sede gli è necessaria), deve riconoscere che le spettano diritti corrispondenti a questi doveri"<sup>55</sup>.

Nel corso dei 150 anni trascorsi dal 1870 ad oggi si sono poste, e riproposte, talune delle questioni più complesse, palesatesi già nel momento in cui si era prospettata l'ipotesi di trasferire la capitale da Firenze a Roma e di dotarla di un ordinamento speciale in ragione del suo essere capitale d'Italia.

Salvo le dichiarazioni di intenti avanzate da Francesco Crispi e l'esperienza del Governatorato di Roma, si sarebbe dovuto giungere, prima, all'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 – ci si riferisce in particolare alla riformulazione dell'art. 114 con la quale si pervenne alla costituzionalizzazione di Roma Capitale della Repubblica –, e, successivamente, all'approvazione dell'art. 24 ("*Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione*") della legge 42/200956, per avviare quel cambio di passo che, pur nella profonda trasformazione

---

<sup>54</sup> Su questo concetto cfr. P. Barrera, *Capitale della Repubblica*, in S. Mangiameli (a cura di), *Diritto Costituzionale-Dizionari sistematici*, Il Sole 24 ore, Milano, 2008. Cfr. inoltre, *Id.*, *Considerazioni sull'ordinamento della Città metropolitana di Roma Capitale*, Astrid Rassegna, 11 novembre 2013, n. 190, pubblicato nella pagina [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Barr/Barrera\\_P\\_ASTRID\\_06\\_11\\_13.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Barr/Barrera_P_ASTRID_06_11_13.pdf)

<sup>55</sup> APC, Leg. XIV, Discussioni, tornata del 10 marzo 1881 cit. Da ricordare che con il RDL 2 gennaio 1927, n. 1, la Provincia di Roma sarebbe stata suddivisa in quattro province: Roma, Viterbo, Frosinone e Rieti.

<sup>56</sup> "Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento" (art. 114, comma 3 della Costituzione). "Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'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" (art. 24, comma 2, legge 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"). Sul processo che ha condotto alla riformulazione dell'articolo 114 della Costituzione, nei cui confronti "superata la fase dell'entusiasmo acritico, la dottrina ha da gran tempo evidenziato le molteplici criticità che caratterizzano la riforma", in ragione del "travisamento e depistamento sistematici del disegno costituzionale" cfr. S. Bellomia, *Alla ricerca della capitale: il caso Roma*, Torino, Giappichelli, 2014. Cfr. inoltre B. Caravita (a cura di), *Roma*

del panorama nazionale ed internazionale maturato in questo arco di tempo rispetto al contesto del “1870”, è parsa una prima risposta a quesiti presenti fin da allora.

---

*Capitale. Gli effetti della riforma sul sistema delle autonomie territoriali del Lazio*, Roma, Carocci, 2010, in particolare A. Sterpa, *Roma capitale nella legge 42/2009*, ivi pp. 58 ss. Infine, Camera dei deputati, XVI leg., *Dossier di documentazione per l'esame di Atti del Governo, Esito dei pareri al Governo, Ordinamento transitorio di Roma capitale D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156* (artt. 2 e 24, L. n. 42/2009) pubblicato alla pagina <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/BI0305a.htm>.

Da ricordare infine il Convegno “Rilanciare il progetto di Roma Capitale”, organizzato a Roma il 26 giugno 2015 dalla rivista “Federalismi”, dall’Osservatorio sui processi di governo e da FORMAP, ove si è percorso criticamente l’excursus storico inteso ad individuare l’assetto istituzionale che Roma deve avere in ragione del suo status e delle peculiarità che la caratterizzano. Gli interventi di Beniamino Caravita, Federica Fabrizzi, Alessandro Sterpa, Giulio M. Salerno, Tommaso E. Frosini, Sandro Staiano, Salvatore Bellomia, Giovanni Chiola, sono pubblicati alla pagina [https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29834&content=Rilanciare+il+progetto+di+Roma+Capitale+-+Seminario&content\\_author=%3Cb%3EFederalismi,+Osservatorio+sui+processi+di+governo,+Formap%3C/b%3E](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29834&content=Rilanciare+il+progetto+di+Roma+Capitale+-+Seminario&content_author=%3Cb%3EFederalismi,+Osservatorio+sui+processi+di+governo,+Formap%3C/b%3E).