

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”¹⁷.

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.

¹⁷ 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”¹⁸ –, 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

¹⁸ 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”¹⁹.

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-

¹⁹ 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

²⁰ 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”²¹.

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 posizioni²² – 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 capitale²³. 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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”²⁴.

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”²⁵.

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 internazionale²⁶.

“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”²⁷.

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-

²⁴ G. Galasso, *La capitale inevitabile cit.*

²⁵ *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.

²⁶ 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.

²⁷ *Ibidem*, *Discorsi per Roma capitale*, pp. 107 ss.

mente, oltre le mura antiche che la racchiudevano”²⁸. 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”²⁹.

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 moderati³⁰.

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 unificazione³¹.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ *Ibid.*

³¹ 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”³².

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 versava³³. 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”³⁴. 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”.

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

³³ 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.

³⁴ 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”³⁵.

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 Roma³⁶.

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

³⁵ 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.

³⁶ 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 papi³⁷.

Da quel momento si avviò il processo di "Inserzione della città nell'ordinamento italiano"³⁸. 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 richiedeva³⁹.

"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."⁴⁰

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

³⁷ 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. 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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*⁴¹.

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 Chiesa⁴².

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 Regno⁴³.

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

⁴¹ 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

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..

⁴² 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.

⁴³ 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 pubblici⁴⁴.

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 Roma⁴⁵.

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 superato⁴⁶.

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 capitale⁴⁷.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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%.

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

⁴⁷ 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”⁴⁸.

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 europee⁴⁹. 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”⁵⁰.

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 liberale⁵¹, 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-

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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..

⁵⁰ APC, Leg. XI, Sessione 1°, tornata del 5 dicembre 1870.

⁵¹ 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 Città⁵². 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”⁵³.

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”.

⁵² 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..

⁵³ 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.

La capitale sarebbe divenuta il prototipo di questo status⁵⁴.

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"⁵⁵.

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

⁵⁴ 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

⁵⁵ 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.

⁵⁶ "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.