

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”¹. 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”², 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 1861³, 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*

¹ 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.

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

³ Può leggersi in questo volume, alle pp. 41 - 46.

peculiare della città capitale sarebbe proprio degli ordinamenti federali⁴, 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 nazionali⁵. 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)⁶, 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'Italia⁷. 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”⁸. Non si tratta, però, solo delle “limitazioni” e degli

⁴ 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.

⁵ 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.

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

⁷ 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.

⁸ 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 locale⁹, 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 Torino¹⁰. 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 scomparsa¹¹.

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.

⁹ Ricordati sempre da S. MANGIAMELI, “*Roma Capitale*”, loc. cit.

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

¹¹ “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).