



VOLUME I

# ERUDIZIONE CITTADINA E FONTI DOCUMENTARIE

Archivi e ricerca storica nell'Ottocento italiano (1840-1880)

*a cura di*

Andrea Giorgi, Stefano Moscadelli,  
Gian Maria Varanini, Stefano Vitali



# **Reti Medievali E-Book**

**33**

# **Erudizione cittadina e fonti documentarie**

**Archivi e ricerca storica  
nell'Ottocento italiano (1840-1880)**

a cura di  
**Andrea Giorgi, Stefano Moscadelli,  
Gian Maria Varanini, Stefano Vitali**

volume I

**Firenze University Press  
2019**

# Strutture statuali e realtà amministrative locali nei decenni centrali dell'Ottocento

di Francesco Bonini

Il saggio ricostruisce sinteticamente il processo di riorganizzazione amministrativa che si realizza in Italia nei decenni centrali dell'Ottocento, a seguito della scomparsa degli stati pre-unitari e della nascita del Regno d'Italia e della perdita del ruolo di "capitale" da parte di un buon numero di città. Questo processo di provincializzazione lascia un segno duraturo sull'organizzazione dello Stato italiano nei decenni successivi, e ha puntuali riscontri sul piano archivistico.

The paper provides a synthetic reconstruction of the process of administrative reorganization in Italy in the mid-nineteenth century, in the wake of the disappearance of the pre-unification states and the ensuing birth of the Kingdom of Italy which resulted in the loss of most of these cities' role as "capitals". This process of "provincialization" left a durable mark on the organization of the Italian State in the decades that followed which are evident at an archival level.

XIX secolo; Italia; città capitali; città capoluogo di provincia; istituzioni culturali.

19<sup>th</sup> Century; Italy; Capital Cities; Capitals of Provinces; Cultural Institutions.

*Orizzonti di cittadinanza* è il titolo sintetico di un'intrapresa di ricerca che ho avuto l'occasione di condurre negli scorsi anni con diversi colleghi, in particolare storici delle istituzioni politiche, coordinandola con la complicità di Luigi Blanco e Simona Mori<sup>1</sup>. Uno degli obiettivi era misurare la rete delle circoscrizioni amministrative a vario titolo sovracomunali e la gerarchia dei centri che ne consegue, così da intervenire, per via induttiva, pratica, anche sulla classica questione dell'accentramento, oltre che su quella, appunto, degli orizzonti di vita, aggregazione, identità civica e produzione culturale nell'Italia che si unifica. A partire dai dati accumulati in quella sede vorrei tracciare

<sup>1</sup> *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*; si vedano i resoconti degli incontri di studio in «Le Carte e la Storia», curati rispettivamente da Simona Mori, n. 1/2013, pp. 187-189, Eleonora Paris, n. 2/2013, pp. 195-196, Giuseppe Ambrosino, n. 1/2014, pp. 193-195 e Laura Di Fiore, n. 2/2014, pp. 188-190.

schematicamente una mappa, attraverso il passaggio dell'unificazione<sup>2</sup>, delle reti (di centri urbani e dunque delle circoscrizioni di cui risultano capoluoghi) che entro questi orizzonti si dipanano. Orizzonti che conoscono un importante processo di ristrutturazione dagli Stati allo Stato, uno Stato peraltro attraversato da due significativi *clivages*, linee di frattura: la questione romana e la questione napoletana, poi classicamente rubricata come meridionale.

L'unificazione, sia pure con questa strutturale avvertenza, ridisegna profondamente gli assi degli spazi, in un quadro che progressivamente finisce col mettere in evidenza i confini dello Stato, in particolare dopo l'assestamento del 1866, dando forma e sostanza istituzionale alla definizione di Manzoni, all'origine del passaggio risorgimentale, non a caso proprio nel componimento intitolato al *Marzo 1821*. I confini degli Stati, invece, erano tradizionalmente "porosi" e comunque connessi più con un orizzonte sovra-peninsulare, ovvero europeo<sup>3</sup>. Questo processo di ri-orientamento, che ovviamente ha bisogno di tempo, diventerà evidente nei decenni finali dell'Ottocento: dunque mi limito ad accennarlo, a sottolinearlo in premessa, senza svolgerlo. Cruciale in ogni modo è il rilievo dei decreti Rattazzi che accompagnano il periodo decisivo tra Villafranca e il ritorno di Cavour, dell'assenza del quale delineano i costi, poi irreversibili dopo il 5 giugno 1861, ed assumono un valore periodizzante (e, con tutte le ambiguità del termine, modernizzante nel senso dell'accentramento<sup>4</sup>), collegando così la prima (di cui sono premessa e base) con la seconda unificazione amministrativa<sup>5</sup>.

### 1. *Due dati di inquadramento*

Due dati di inquadramento possono permettere di identificare con una certa chiarezza la consistenza numerica rispettivamente del vertice e della base di questa rete di centri. Possiamo così utilizzare l'immagine di una maglia di centri, una rete fatta di nodi, che plasticamente si può configurare in diversi modi, ovvero può disegnare diverse piramidi, a seconda di quale di questi nodi sia privilegiato come centro.

La prima questione è quella della capitale. Nei decenni centrali dell'Ottocento, ovvero dal 1840 al 1870, abbiamo un processo di progressiva, radicale

<sup>2</sup> Per un inquadramento si veda *Organizzazione del potere e territorio*; in particolare, sul lungo periodo, Mannori, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime*.

<sup>3</sup> *Movimenti e confini. Spazi mobili nell'Italia preunitaria*; si veda anche *Nazioni d'Italia. Identità politiche e appartenenze regionali fra Settecento e Ottocento*.

<sup>4</sup> Classicamente, si veda Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica: da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, che ho ripreso in *La centralizzazione amministrativa e il potere locale*.

<sup>5</sup> Sulle quali si vedano le ricerche promosse dall'Isap (Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica) in occasione dei due centenari, rispettivamente gli *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, in undici volumi, e i quattro volumi *Le riforme crispine*.

contrazione: si passa da una dozzina di centri a diverso titolo definibili come tali a un'unica capitale, che a sua volta cambia sede, in rapida successione, tra il '65 e il '71, due volte. Già all'inizio del secolo, con i deliberati del Congresso di Vienna, tre importanti città – Genova, Venezia e Palermo – avevano perso un ruolo di “capitale”, con conseguenze di non breve periodo, così come Cagliari – lasciando la questione formale oggetto di una ricostruzione appassionata<sup>6</sup> – che lo aveva ritrovato, con Palermo, nel corso della tempesta napoleonica. Nel 1829 lo perde Massa, il cui effimero Ducato è devoluto a Modena, e Lucca, a sua volta devoluta al Granducato di Toscana, lo perde nel 1847. E ciò nell'ambito di un riordinamento che comporta il passaggio di Guastalla, nel frattempo eretta in diocesi a sottolinearne la dignità, allo stesso Ducato di Modena, per l'ingrandimento di quello attiguo di Parma, di cui Guastalla faceva parte, con Pontremoli, città – titolo ottenuto nella seconda metà del Settecento – situata in uno dei quadranti più tormentati della maglia territoriale peninsulare. Nel 1859 è la volta di Milano. E, immediatamente dopo, di Parma e Modena, cosa che comporta un effimero – e contestato – ruolo di capitale per Bologna nei complicati mesi tra la pace di Villafranca e le annessioni. Infine saranno Firenze e Napoli, per i plebisciti (la cui dinamica peraltro riconosce un ruolo di “capitale” anche a Palermo, Ancona e Perugia), a perdere il rango e cedere a Torino il ruolo (e le connesse strutture amministrative, politiche e culturali) di capitale. Ruolo effimero, come sappiamo, che la città sabauda perderà tra il 1864 e il 1865, non senza spargimento di sangue, a sottolineare il fatto che non ci troviamo di fronte a un mero atto formale. Capitale, per effetto di un atto di politica internazionale, diventa perciò Firenze, che proprio quest'anno celebra il 150° anniversario dell'effimero ruolo che, al cospetto della famosa dichiarazione di Cavour del 25 marzo 1861 immediatamente tradotta in un ordine del giorno della Camera, non poteva che essere di Roma. La questione romana, che la definitiva «traslocazione» comporta, si chiuderà formalmente con la costituzione, per effetto del Trattato del 1929, del nuovo Stato della Città del Vaticano, denominazione preferita, per un provvidenziale intervento di parte italiana, a quella di «città del Papa», cui pare tenesse Pio XI<sup>7</sup>.

Grandi e piccole, effimere o millenarie, le capitali italiane dell'Ottocento sono dunque formalmente dodici (più una, in quanto continua a sopravvivere la città-stato di San Marino), ma di fatto almeno quattro di più, non potendosi non considerare nel novero Genova, Venezia, Palermo e Cagliari. Già questo numero avverte di un dato strutturale, un pluralismo fortemente radicato, come ben dimostra la protratta non accettazione del declassamento da par-

<sup>6</sup> Casula, *La terza via della storia. Il caso Italia*.

<sup>7</sup> Nel messaggio del 19 aprile 2005, in occasione dell'elezione di Benedetto XVI, il presidente della Repubblica Ciampi scrive: «La città di Roma, capitale di due Stati la cui convivenza è un modello per il mondo intero, esprime in tutta la loro profondità i legami tra l'Italia e la Santa Sede». Ho trattato il tema delle “due capitali” in *La Chiesa italiana oggi di fronte alle dinamiche dell'Unità*.

te di Genova e soprattutto di Palermo, al momento dell'ampliamento del Regno di Sardegna e della costituzione del Regno delle Due Sicilie ad opera del Congresso di Vienna, di cui abbiamo celebrato il centenario nel senso di una riscoperta della stabilità. Anche le altre maggiori capitali declassate nel passaggio dell'unificazione, in assenza di quel riconoscimento formale che invece caratterizza le modalità dell'unificazione germanica, subiranno quello *choc*, per Milano icasticamente descritto da Cesare Correnti nel celeberrimo *Finis Longobardiae*. È uno *choc* che avvia la ricerca di altre forme di affermazione e rivendicazione identitaria, aprendo l'indicibile capitolo della regionalizzazione, in un rimpiazzamento di *ruseries* lungo più di un secolo.

L'altro dato di partenza è il numero delle diocesi, a proposito delle quali si svolge in Parlamento, all'indomani dell'unificazione, un emblematico dibattito. Nel quadro del processo di unificazione amministrativa, dopo un differimento reso inevitabile dalla necessità di condurre in porto prima della fine della legislatura i provvedimenti di carattere amministrativo e i codici, il governo presenta il 13 dicembre 1865, all'inizio della IX legislatura, seconda del nuovo Regno, un nuovo progetto di legge accompagnato da un accurato studio storico-statistico «per dimostrare quanto sia esorbitante in Italia il numero delle sedi vescovili in confronto di tutti gli altri paesi del mondo». Infatti, «in tutto l'orbe cattolico esistono all'incirca 680 tra arcivescovadi e vescovadi, dei quali il Regno nostro ne conta 255, cioè meglio che un terzo!». I firmatari del progetto, gli autorevoli ministri dei Culti, Paolo Cortese, e delle Finanze, Quintino Sella, a sottolineare una connessione largamente indicativa, stigmatizzano «quanto sia arbitraria, disordinata ed anche assurda l'attuale circoscrizione diocesana d'Italia sotto tutti i rapporti, della popolazione, delle località, del numero delle parrocchie e dei sacerdoti e delle rendite». Sottolineato inoltre «quale disordine e quanta confusione debbono derivare da tanta difformità tra le circoscrizioni ecclesiastiche e quelle amministrative», il progetto di legge istituisce 79 mense vescovili, per cui «ogni provincia del Regno avrebbe per lo meno un vescovado con la sede nel capoluogo, eccetto Novara, per la preferenza che si dee all'antica ed insigne chiesa metropolitana di Vercelli: parecchie provincie avrebbero più di una sede sia per l'estensione del territorio, sia per la malagevolezza della comunicazione, come in quelle di Basilicata, di Cosenza e di Caserta, e sia in fine per omaggio ad antiche e venerate tradizioni ecclesiastiche, come per le chiese di Spoleto, di Nola e di Taranto». In conclusione si avrebbe «di media una sede vescovile per ogni 300 mila abitanti (...) sicché i cattolici italiani si troverebbero, quanto a ciò, presso a poco nella medesima condizione degli altri cattolici di Europa»<sup>8</sup>. Si tratta dell'unico, esplicito, progetto di riordinamento della maglia diocesana elaborato e pubblicamente presentato in Italia, sul lungo periodo, a partire

<sup>8</sup> Atti parlamentari (d'ora in poi A. P.), Camera, Legislatura IX, documenti, n. 12, *Soppressione delle corporazioni religiose e di altri enti morali ecclesiastici e conversione ed ordinamento dell'asse ecclesiastico*, p. 19.

dall'Unità. La commissione Asproni, che afferma con decisione il concetto per cui «l'esistenza civile della sede è una concessione dello Stato», opera un'ulteriore radicalizzazione del progetto governativo, proponendo più drasticamente di affermare il principio della parificazione del numero delle diocesi a quello delle province, a settanta<sup>9</sup>. Evidente il conseguente richiamo alla radicale riforma delle circoscrizioni diocesane operata dalla Rivoluzione e realizzata nella Penisola solo nel Piemonte annesso, ove il numero delle diocesi fu effettivamente ridotto da 17 a 8, senza tuttavia conformarsi all'archetipo francese di una diocesi per dipartimento<sup>10</sup>.

Il tema non sarà più ripreso, ma un quarto di secolo più tardi Zanardelli ricorderà: «noi abbiamo 278 diocesi, facendo astrazione da quelle che sono congiunte ad altre. Per conseguenza abbiamo un vescovo ogni centomila abitanti circa. Son troppi, e però conviene ridurre i vescovati»<sup>11</sup>. E avrebbe aggiunto: «e perché non anche le parrocchie?», calcolate in 20.000 e i cui benefici, irrazionalmente distribuiti e gestiti, erano ritenuti «avanzi di feudalità». La caratteristica delle diocesi italiane è l'età media antichissima, calcolata sempre dagli uomini della “rivoluzione unitaria” in 1.200 anni.

È opportuno ricordare, di passaggio, che il numero delle diocesi rimane immutato, con tendenza all'aumento nominale e alla diminuzione funzionale, fino al 1986, al momento dell'attuazione dei nuovi accordi concordatari del 1984. Il concordato del 1929 aveva invece ribadito il principio, cui esplicitamente aderisce anche la parte cattolica dall'inizio del Novecento, della tendenziale coincidenza tra circoscrizioni diocesane e provinciali. Questo stock molto significativo di centri, così straordinariamente diversi tra loro, è organizzato in metropoli, ovvero province ecclesiastiche, antiche realtà in drastica crisi per l'aumento esponenziale nel corso dei secoli delle diocesi immediatamente soggette, ormai quasi un terzo del totale. Le metropoli sono così 38, dato poco significativo che accomuna ad esempio Acerenza e Roma, Conza e Milano. Tra la rete delle diocesi e la Santa Sede compare invece in un periodo successivo un nuovo ente, la conferenza episcopale regionale, prima forma di circoscrizione di questo livello ad essere formalmente costituita in Italia, secondo un disegno che ci riporta alla nostra recensione della rete dei centri.

Ecco allora un pacchetto di una dozzina di capitali ed oltre 270<sup>12</sup> centri, ovvero la forchetta all'interno della quale si collocano questi “orizzonti di cittadinanza”, che trovano nel livello provinciale lo snodo decisivo.

<sup>9</sup> Se ne veda l'elenco nella tabella B allegata al progetto citato alla nota precedente, pp. 94 sgg.

<sup>10</sup> Fassino, *I confini religiosi del Piemonte napoleonico*. Quanto al Regno d'Italia napoleonico, alla richiesta di sopprimere dieci diocesi, fecero seguito l'unificazione tra due, Faenza e Sarsina, e la soppressione dell'abbazia di Nonantola, unita alla diocesi di Modena.

<sup>11</sup> L'ho citato in *Le circoscrizioni ecclesiastiche dell'Italia unita*, p. 154.

<sup>12</sup> Un'attendibile statistica è prodotta da Vian, *La riforma della Chiesa*.

## 2. *Il livello provinciale e la sua articolazione*

Tutti gli Stati italiani, già nel periodo immediatamente pre- e comunque in quello post-napoleonico, fanno esperienza di un'articolazione provinciale<sup>13</sup>. La provincia viene formalizzata come circoscrizione di azione governativa, per poi radicarsi come patria locale. In questo senso il ricorrente dibattito sul carattere "artificiale" o naturale delle circoscrizioni provinciali, opportunamente contestualizzato, sottolinea comunque il dato oltremodo significativo del bisogno di identità e delle sue risposte politico-amministrative. In realtà, la formalizzazione delle province è il risultato di un processo di selezione e di competizione tra i vari centri, che viene a chiudersi con la legge di unificazione amministrativa di cui abbiamo celebrato quest'anno il 150° anniversario. In quella sede si affida sì una (sterile) delega al governo per procedere a un riordinamento, ma si decide anche l'ultima modifica, per oltre mezzo secolo, con la traslazione del capoluogo da Noto a Siracusa<sup>14</sup>.

A ben vedere, la delega era giustificata da un argomento "tecnico", in linea teorica inoppugnabile, constatando la grande differenza di taglia tra le province italiane, dovuta appunto alla diversità dei casi regionali, della storia istituzionale e delle dimensioni dei diversi Stati. Questa argomentazione, in buona sostanza una questione di dimensionamento, aveva permesso nel passaggio di unificazione che si apre nel 1859 il drastico riordinamento nel Regno di Sardegna, esteso alla Lombardia, condotto dal ministro dell'Interno Rattazzi utilizzando senza scrupoli i pieni poteri ottenuti per la guerra appena conclusa. La delegazione di pieni poteri e il carattere del ministro avevano così permesso operazioni di ingegneria territoriale in alcuni quadranti significativi, come quello tra Piemonte, Lombardia, Toscana, Liguria ed Emilia, superando i confini degli antichi Stati, oltre a produrre ferite secolari sui capoluoghi declassati, da Biella a Lodi, da Aosta ad Asti. Le annessioni sembrano indicare la strada del riordinamento anche nell'Italia centrale e meridionale, ma il cambiamento si arresta all'accorpamento di Fermo ad Ascoli e alla creazione della provincia nell'ex enclave pontificia di Benevento, con relativo spostamento degli equilibri nella direzione del versante adriatico, già interessato dalla creazione, mezzo secolo prima, della provincia del Molise. Gli altri progetti, a partire da quelli sugli Abruzzi e la costa adriatica, si arrestano poi di fronte all'emergenza politico-militare del cosiddetto brigantaggio, che formalizza il *clivage* della "questione napoletana".

La conferma razionalizzata del livello provinciale come fondamentale orizzonte di cittadinanza amministrativa nel passaggio dell'unificazione, a 59 province, poi diventate 69 dopo le annessioni veneta e romana, implica la definizione del livello infra e di quello sopra provinciale. La riforma Rattazzi, ridefinendo le gerarchie territoriali e fissandole, nonostante le tante proteste,

<sup>13</sup> Bonini, *L'orizzonte politico-istituzionale vicino*.

<sup>14</sup> Ho inquadrato la decisione in *Comuni e Province, circoscrizioni*.

per tutta la storia dell'Italia liberale, legittima lo spazio residuale ma assai significativo del circondario, che già aveva rappresentato, più che nel Regno d'Italia, in occasione del riordinamento dell'amministrazione del murattiano Regno di Napoli nel 1808 e della sua estensione alla Sicilia nel 1816, un riuscito esperimento di ingegneria territoriale. Nell'Italia unita si conteranno così 197 circondari<sup>15</sup>. I capoluoghi, sovrapposti al tessuto diocesano, possono così indicare molto bene la maglia "cittadina" di base. Questa si può ulteriormente accrescere facendo riferimento al mandamento, sul quale sarebbero da incrementare gli studi in quanto snodo sociale e istituzionale dell'Italia provinciale e rurale sul lungo periodo: circoscrizione elettorale dei consigli provinciali e del contenzioso tributario e soprattutto circoscrizione giudiziaria di base. Le preture costituiscono infatti una sorta di *minimum* di vita civile strutturata. Saranno, al termine del processo di unificazione, ben 1.819. Troppe, certamente, in particolare per le condizioni molto disagiate della bassa magistratura di livello pretorile, rispetto all'alta, dei tribunali. Ma, proprio per le ragioni identitarie legate alla gerarchia territoriale, oltretutto alle ricadute economiche dell'amministrazione della giustizia, la rete, anzi il «manto»<sup>16</sup>, delle circoscrizioni giudiziarie resterà in sostanza irrimediabile fino alla fine del XX secolo. Vale quindi la pena soffermarsi brevemente sulla riforma Zanardelli<sup>17</sup>. Ancorché fuori dai limiti cronologici di questa nota, il dibattito sviluppatosi nel 1890-91 permette di cogliere molto bene la dinamica che stiamo ricostruendo: si tratta infatti dell'unico tentativo di intervenire razionalmente sulla determinazione delle circoscrizioni.

Nel corso della discussione parlamentare è subito evidente come il tema sia delicatissimo. Lo mostrano due esempi. Tra le petizioni inviate al Parlamento non vi sono solamente quelle "di salvaguardia", ma anche quelle "competitive": il 7 dicembre 1889 il sindaco di Guardavalle, in provincia di Catanzaro, chiede il trasferimento della sede della pretura da Badolato a Soverato e l'istituzione di una sezione proprio a Guardavalle. Qualche settimana più tardi il sindaco di Pellaro, in provincia di Reggio Calabria, chiede il trasferimento presso quel comune «o in altro luogo più comodo ed equidistante dagli estesi limiti del mandamento, la sede attualmente in Gallina». I tentativi non vanno a buon fine, ma mostrano l'importanza della questione. Anche questo spiega come la commissione introduca due emendamenti particolarmente significativi al testo dell'originaria proposta di legge di riforma. Da un lato ottiene l'affermazione del principio che potremmo definire della "non corrispondenza", per cui «le modificazioni alla circoscrizione giudiziaria saranno attuate senza pregiudizio alle attuali circoscrizioni amministrative ed elettorali». Dall'altro modifica la composizione della commissione incaricata di for-

<sup>15</sup> Saranno aboliti nel 1927, contestualmente alla promozione di 19 di essi a nuove province con il r.d.l. n. 1 del 2 gennaio 1927.

<sup>16</sup> L'espressione è di Genovese, da ultimo in *L'ordinamento giudiziario di Rattazzi*, cit. da Meniconi, *Storia della magistratura italiana*.

<sup>17</sup> Disposta con l. 30 mar. 1890, n. 6702, e attuata con r.d. 9 nov. 1891, n. 669.

mulare la proposta di nuova circoscrizione, limitandola a magistrati nominati dal guardasigilli ed eliminando la previsione di rappresentanti di Camera e Senato: con franchezza nella relazione si afferma che in tal modo «avremo liberati gli uomini politici, che avrebbero avuto la non invidiabile fortuna di far parte di tale commissione, delle premure, delle pretese, delle esigenze degli interessati, che danno poi luogo a credere o a sospettare influenze parlamentari, anche laddove non esistono, né potrebbero esistere»<sup>18</sup>. Solo vincolo mantenuto è quello di sentire i consigli provinciali, vero snodo dell'organizzazione politico-istituzionale dell'Italia unificata e luogo di mediazione della filiera dell'accentramento. Il risultato è la soppressione di 273 preture (con la creazione di quattro nuove): risultato inferiore all'obiettivo massimo preventivato, ovvero la riduzione di un terzo di quelle esistenti, ma tuttavia significativo e comunque molto indicativo del complesso *bargain* territoriale.

Il riordinamento delle preture non si estende a quello dei tribunali e delle corti d'appello, oltre che delle cassazioni. Nonostante il riaffermato principio della non corrispondenza tra circoscrizioni giudiziarie e amministrative, risulta che il tessuto dei tribunali può suggerire la cosiddetta "area vasta", tessuto vicino ma non coincidente con quello delle province, mentre le corti d'appello suggeriscono il livello regionale.

Quest'ultimo risulta in fin dei conti il convitato di pietra del passaggio dell'unificazione, come già accennato. Prima ancora che di fronte al rincorrersi di emergenze, i progetti regionalisti naufragano proprio per la difficoltà di una soddisfacente circoscrizione territoriale. Lo stesso Cattaneo si arresta, nella sua enumerazione, di fronte alle contraddizioni che presenta l'area emiliano-romagnola: ovvero se implichi una o due regioni. Finisce così per affermarsi la definizione avviata a cavallo dell'unificazione da Cesare Correnti, personalità il cui ruolo cerniera è difficile da sopravvalutare, e formalizzata nel 1864 da Pietro Maestri nei (troppi) «compartimenti»<sup>19</sup>. È una trama assai meno efficiente di quella delle corti d'appello (o dei corpi d'armata territoriali), per l'evidente differenza di taglia che esse presentano. Solo nel 1912 i compartimenti saranno denominati regioni – sempre pudicamente solo a fini statistici – per poi ritornare compartimenti durante il regime fascista. Stupisce invece che questa suddivisione sia arrivata in modo tralattizio fino alla definizione in Costituzione, pur non spingendosi nella delicata questione dei capoluoghi, risolta in alcuni quadranti critici come gli Abruzzi e le Calabrie solo dopo il 1970. Stupisce però fino a un certo punto, proprio perché è un indicatore ulteriore del fatto che affrontare il processo di una coerente razionalizzazione delle circoscrizioni territoriali presenta dei costi in termini di

<sup>18</sup> A. P., Camera, Legislatura XVI, 4ª sessione, Documenti, n. 4 A, *Relazione della commissione sul disegno di legge Modificazione alla circoscrizione giudiziaria e miglioramento degli stipendi della magistratura*, p. 4.

<sup>19</sup> Come preciserà in un volume preparato per l'expo di Parigi del 1867, venti, di cui quattro non ancora "redenti" (Rezia, valli Giuliane e Istria, Malta, Corsica), poi in una pubblicazione dell'anno successivo ridotte a due (si veda al riguardo Blanco, *I confini dell'unificazione*).

consenso che è molto oneroso sostenere<sup>20</sup>. E questa è una conferma del fatto che il rapporto tra vettori verticali di accentramento e strutture orizzontali è complesso e non privo di contraddizioni strutturali. Non senza paradosso sarà la Chiesa a prendere un'iniziativa regionalista con la creazione, come si è visto, nel 1889, di 17 conferenze episcopali regionali, secondo una struttura territoriale che, soprattutto nell'ex-Regno meridionale, assume un carattere di spiccata originalità, assicurando ad esempio a sedi come Benevento e Salerno un ruolo di rilievo.

Il deciso emergere del quadro provinciale permette così di fare economia del livello regionale e non arriva a negare la soggettività dei diversi centri, sottolineata anche dal mantenimento, dopo una breve esperienza di accorpamento in 135 collegi provinciali o sub-provinciali, tra il 1882 e il 1891, del sistema elettorale imperniato sul collegio uninominale. Al netto dei grandi agglomerati urbani, infatti, su 508 seggi della Camera dei deputati dopo la riforma del 1892<sup>21</sup> si contano 464 capoluoghi di collegio, tutti centri comunque di significativa soggettività sociale e di coagulo di reti di solidarietà anche territoriale, appunto gerarchizzate a livello provinciale, con una struttura invece "regionale" più reticolare, più accentrata solamente laddove esistono indiscutibili città metropolitane (se un anacronismo può essere concesso)<sup>22</sup>.

La razionalizzazione provinciale, che si conferma pur con iniziali esitazioni nelle amministrazioni periferiche dello Stato – esemplare il caso delle Finanze – entro gli anni Ottanta, non comprime dunque, ma di fatto sottolinea, organizzandolo, il pluralismo strutturale. Lo gerarchizza, anche utilizzando i vettori di modernizzazione. Ritorna l'immagine della rete, che può essere dispiegata con diverse modalità. L'asse verticale non è quindi univoco, come dimostra la prefettura italiana, cui rapidamente sfugge il potere amministrativo (e il profilo politico) che mantiene invece nel lungo Ottocento quella francese, cui pure guardava come archetipo. Nel quadro, insomma, di un sistema accentrato, il pluralismo resta fortemente articolato, in quanto gli elementi di verticalizzazione politico-amministrativa, rappresentata dal prefetto, finiscono col declinarsi sempre in senso non compiutamente organizzato, anche per la persistente opposizione a qualsiasi esperimento di circoscrizioni sovra-provinciali o la sua conduzione, qualora sia necessario, come in diversi apparati (da quello giudiziario a quello militare o dei lavori pubblici), sotto traccia e soprattutto senza alcun coordinamento. Soltanto all'inizio del secolo le distanze si riducono e i flussi si modificano, per effetto della rivoluzione dei trasporti determinata dall'investimento in infrastrutture, strade e ferrovie.

<sup>20</sup> Sinteticamente Lando, *Le regioni da Pietro Maestri alla Costituente*, pp. 13-14. Si vedano in ogni caso, ovviamente, i numerosi contributi di Lucio Gambi, per cui si rinvia a Galluccio, Sturani, *L'«equivoco» della geografia amministrativa*.

<sup>21</sup> Il numero dei deputati nel primo parlamento unitario era di 443, che diventano 493 dopo le annessioni del 1866.

<sup>22</sup> Sono capoluogo di più collegi Bologna (3), Catania (2), Firenze (4), Genova (3), Livorno (2), Messina (2), Milano (6), Napoli (12), Palermo (4), Parma (2), Ravenna (2), Roma (5), Torino (5), Venezia (3), Verona (2).

Se questo da un lato induce a porsi il problema della razionalizzazione (lo fa la stessa chiesa cattolica, che elabora all'inizio del secolo un significativo progetto di riduzione delle diocesi), dall'altro Giovanni Giolitti riconosce che l'intervento sulla maglia territoriale risulterebbe un'operazione dai costi in termini di consenso ben superiori ai benefici, garantendo così uno *status quo* che solo il governo Mussolini modificherebbe.

### 3. *Università e licei*

In conclusione, è necessario allargare brevemente l'orizzonte della riflessione e porre il problema che sinteticamente si può definire del rapporto tra contenitore e contenuto. In realtà, tutti i centri di così diverso rilievo che abbiamo recensito dal punto di vista quantitativo hanno in sé una profonda densità storica, dunque la gestione di quello che oggi si definisce un *cultural heritage*. Basti pensare alla rete delle accademie<sup>23</sup> e a quella delle società di storia patria, che «si iscrive in tre grandi ambiti problematici: il rapporto tra storiografia e vita civile; l'associazionismo culturale; la dialettica, mai scontata, tra apparati dello Stato e autonomia della ricerca scientifica nell'organizzazione degli studi storici»<sup>24</sup>. È un tessuto che riprende proprio l'accidentato processo dell'unificazione, così come, su un altro non meno rilevante registro, il mondo delle accademie, delle società e finalmente dei comizi agrari, tipica istituzione italiana su base di circondario, cui si affiancheranno a fine secolo le cattedre ambulanti, in un mondo ancora a dominanza rurale, che così si auto-proietta sulla via della modernizzazione.

Certamente il processo di razionalizzazione incide in modo più rilevante (nel senso appunto della provincializzazione) sul sistema dell'istruzione, prima di tutto attraverso l'applicazione della legge Casati e l'organizzazione dei licei classici. Ma non si può realizzare la pur temerariamente annunciata ristrutturazione del sistema universitario su base nazionale col mantenimento del pulviscolo di atenei negli ex Stati pontifici e nei due ex ducati, con l'emblematico ristabilimento dell'Università di Sassari e la rinuncia a forme di gerarchizzazione fra le stesse università. Solo risultato di questo processo, che peraltro conferma lo strutturale rilievo che subito assume la "questione napoletana" è la licealizzazione delle sedi di Salerno, Bari, L'Aquila e Catanzaro. Il fatto che queste città ritroveranno una sede universitaria solo lungo il ventesimo secolo, tra gli anni Venti e gli anni Ottanta, per tappe ventennali<sup>25</sup>, può permetterci di concludere con un'immagine che si vuole riassuntiva que-

<sup>23</sup> È un elemento che emerge anche da una delle più recenti ricognizioni in tema di centri di cultura nelle accademie, su cui si veda De Lorenzo, *Il mondo delle accademie tra localismo, politica e censura*.

<sup>24</sup> De Giorgi, *Deputazioni e società di storia patria*.

<sup>25</sup> Si vedano, in termini sintetici, i contributi di Ferraresi, *Le università dall'età francese all'Unità* e Porciani, Moretti, *La creazione del sistema universitario nella nuova Italia*.

sto breve percorso. Un percorso complesso e articolato, dagli anni centrali del XIX a tutto il XX secolo, fino a quelle che sono annunciate come le radicali riforme di questo inizio di secolo, con la messa in discussione della provincia. È il segno di una soluzione di continuità, su una scala che da tempo sovrasta ormai il quadro nazionale, la costruzione e la variegata articolazione del quale abbiamo cercato sinteticamente di definire, intervenendo così per via empirica e induttiva sulla classica e sempre cruciale questione dell'assetto istituzionale dell'Italia unificata.

## Opere citate

- Ai confini dell'Unità d'Italia: territorio, amministrazione, opinione pubblica*, a cura di L. Blanco, Trento 2015.
- Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica, 11 voll., Venezia-Milano 1967-1969.
- L. Blanco, *I confini dell'unificazione*, in *Ai confini dell'Unità d'Italia*, pp. 28-29.
- F. Bonini, *La centralizzazione amministrativa e il potere locale*, in *Ai confini dell'Unità d'Italia*, pp. 137-154.
- F. Bonini, *La Chiesa italiana oggi di fronte alle dinamiche dell'Unità*, in *Antonio Rosmini e il problema storico dell'Unità d'Italia*, «Rivista rosminiana di Filosofia e di cultura», 105 (2011), pp. 91-99.
- F. Bonini, *Le circoscrizioni ecclesiastiche dell'Italia unita*, in «Storia amministrazione costituzione. Annale dell'ISAP», 22 (2014), pp. 143-169.
- F. Bonini, *Comuni e Province, circoscrizioni (all. A)*, in *150° dell'unificazione amministrativa italiana (legge 20 marzo 1865, n. 2248)*, «Storia amministrazione costituzione. Annale dell'ISAP», 23 (2015), pp. 55-90. 0
- F. Bonini, *L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia*, in «Storia amministrazione costituzione. Annale dell'ISAP», 11 (2003), pp. 265-309.
- F.C. Casula, *La terza via della storia. Il caso Italia*, Pisa 1997.
- C. Correnti, *Finis Longobardiae*, in «La Perseveranza», 12 gennaio 1860.
- F. De Giorgi, *Deputazioni e società di storia patria*, in *Storia d'Italia nel secolo ventesimo. Strumenti e fonti*, a cura di C. Pavone, Roma 2006, vol. II, pp. 98-114.
- R. De Lorenzo, *Il mondo delle accademie tra localismo, politica e censura*, in *Potere e circolazione delle idee. Stampa, accademie e censura nel Risorgimento italiano*, a cura di D.M. Bruni, Milano 2007, pp. 133-168.
- G. Fassino, *I confini religiosi del Piemonte napoleonico. La riforma delle diocesi subalpine dall'annessione alla Francia alla Restaurazione (1802-1817)*, tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Udine, ciclo XXIV, a.a. 2012-2013.
- A. Ferraresi, *Le università dall'età francese all'Unità*, in *Storia delle Università in Italia*, I, pp. 193-254.
- F. Galluccio, M.L. Sturani, *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del «découpage» a partire da Lucio Gambi*, in «Quaderni storici», 43 (2008), 171, pp. 155-176.
- F.A. Genovese, *L'ordinamento giudiziario di Rattazzi e il pensiero di Giuseppe Pisanelli*, in *Giuseppe Pisanelli. La scienza del processo, cultura delle leggi e avvocatura tra periferia e nazione*, a cura di C. Vano, Napoli 2005.
- F. Lando, *Le regioni da Pietro Maestri alla Costituente*, in *Tante Italie una Italia: dinamiche territoriali e identitarie*, a cura di C. Muscarà, G. Scaramellini e I. Talia, I, *Modi e nodi della nuova geografia*, Milano 2011, pp. 13-40.
- L. Mannori, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in *Organizzazione del potere e territorio*, pp. 23-44.
- A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna 2015.
- Movimenti e confini. Spazi mobili nell'Italia preunitaria*, a cura di L. Di Fiore e M. Meriggi, Roma, 2013.
- Nazioni d'Italia. Identità politiche e appartenenze regionali fra Settecento e Ottocento*, a cura di A. De Benedictis, I. Fosi e L. Mannori, Roma 2012.
- Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, a cura di L. Blanco, Milano 2008.
- Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia Unita*, a cura di F. Bonini, L. Blanco, S. Mori, e F. Galluccio, Soveria Mannelli 2016.
- C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica: da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano 1964.
- I. Porciani, M. Moretti, *La creazione del sistema universitario nella nuova Italia*, in *Storia delle Università in Italia*, I, pp. 323-380.
- Le riforme crispine*, 4 voll., Milano 1990.
- Storia delle Università in Italia*, a cura di G.P. Brizzi, P. Del Negro e A. Romano, 2 voll., Messina 2007.

G. Vian, *La riforma della Chiesa per la restaurazione cristiana della società: le visite apostoliche delle diocesi e dei seminari d'Italia promosse durante il pontificato di Pio X (1903-1914)*, Roma 1998.

Francesco Bonini  
Università LUMSA, Roma  
bonini@lumsa.it