

Quaderni meridionali



32

2001

IL DÉCOUPAGE NEL LAZIO (1798-1814).
RIFLESSI GEOGRAFICI ED IDEOLOGICI

1. *Premessa.*

L'idea di un ridisegno del territorio che inauguri un nuovo ordine politico e sociale, improntato agli ideali di uguaglianza e democrazia, nasce in Francia già nei primi mesi della Rivoluzione¹. In Italia, invece, una rivoluzione simile non è mai avvenuta. Il mutamento in Stato unitario, con un impianto borghese e moderno, matura piuttosto attraverso il compimento di parziali rivolgimenti, pilotati dalla monarchia sabauda, la quale di fatto ha intercettato ed incanalato le istanze risorgimentali ormai presenti in varie aree del Paese. Sono, tuttavia, rivolgimenti che traggono spesso la loro origine da una composizione locale di interessi, nei quali convergono gli aneliti dei nuovi potentati – portati di piccoli nuclei di borghesie emergenti – e le esigenze di ceti professionali (si pensi ad esempio alla nobiltà di toga), in gran parte provenienti dalle antiche oligarchie signorili e baronali, ancora ampiamente radicate nella penisola. La sostanziale difformità rispetto alla situazione d'oltralpe darà vita a soluzioni territoriali spesso disorganiche, frutto di opportuni compromessi, che costituiranno la cifra dominante dell'intera intelaiatura istituzionale in Italia.

Le pagine che seguono vertono su alcuni momenti della svolta impressa durante il decennio francese, in particolare dal governo napoleonico, nella strutturazione della maglia amministrativa per l'area che pressappoco definisce il Lazio attuale². Infatti, solo ripartendo dalla comprensione dei motivi ispiratori, che hanno dato origine al progetto perseguito dai Francesi, e alle sue successive, limitate e lente sedimentazioni nel territorio degli stati pre-unitari, si potranno enucleare le conseguenze (effettive o potenziali) che quell'intervento produsse o avrebbe potuto produrre in molte realtà in Italia.

¹ Cfr. M.-V. OZOUF-MARIGNIER, *La formation des départements. La représentation du territoire à la fin du 18^e siècle*, Paris, EHESS, 1988; EAD., *Province, département, région: le débat sur les cadres territoriaux français en 1789*, in *Cartes, cartographes et géographes*, Actes du 114^o Congrès National des Sociétés Savantes, Paris, 1989, Editions du CTHS, 1990, pp. 35-43.

² I riflessi delle modifiche dei corpi territoriali, intervenute dall'Unità d'Italia fino alla fine del XX secolo per l'area laziale, sono stati ricostruiti nel mio lavoro *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma, DEI, 1998. Di respiro diverso e con un taglio temporale che va dall'Antichità ai giorni nostri, segnalo anche *Atlante storico-politico del Lazio*, Bari, Laterza, 1996. Per una disamina dettagliata dei primi momenti della repubblica romana fino al 1814, con una lettura attenta alle vicende istituzionali, cfr. R. RUFFILLI, *L'appodiamento e il riassetto del quadro territoriale dello Stato Pontificio (1790-1870)* [1968], ora in ID., *Istituzioni, società, Stato. Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, I, a cura di M.S. Piretti, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 156-185.

In tal senso verranno studiati, in via preliminare, i criteri e le logiche che hanno attraversato molti provvedimenti per ricollegarli – ove possibile – agli sviluppi ed alla formazione, in nuce, di una sorta di ‘identità locale’³. Con l’intento di individuare, eventualmente, gli interventi messi a punto da specifiche figure (quali ad esempio alti funzionari, ingegneri, cartografi), il cui ruolo sia risultato determinante nel valutare ed in qualche caso attuare le riforme, facendo leva sulle competenze e sui saperi dei quali tali attori furono implicitamente portatori e che vennero mobilitati in simili operazioni⁴.

2. Dal progetto dei départements all’intervento di Napoleone in Italia.

La questione che si cerca di mettere a fuoco investe, dunque, le motivazioni che hanno dato vita ad un disegno maturato oltralpe, all’interno di una classe fortemente animata da intenti ‘rivoluzionari’ e razionalizzanti, per vagliarne i mutevoli adattamenti ai quali il modello può essere stato sottoposto allorché veniva mutuato in Italia⁵.

³ Il tema dell’identità locale e delle appartenenze sociali radicate nel territorio apre una questione molto ampia, che attende ancora una puntuale sistemazione teorica. E precisamente, in rapporto alle categorie concettuali che vengono comunemente utilizzate nei richiami, spesso tautologici, alle identità territoriali. Occorrerebbe una ricerca incentrata sullo studio dei processi politico-istituzionali, che presiedono ad una certa organizzazione del territorio per pervenire a una disamina dei gruppi e delle formazioni sociali, sedimentatesi storicamente in quei luoghi, e che hanno contribuito a costruire dei peculiari *milieux* o a supportare dei legami produttori di un certo senso di appartenenza/appropriazione.

⁴ Al riguardo si accoglie l’invito fatto da A. Stopani a riflettere sul ruolo giocato da alcuni attori privilegiati in queste circostanze, in Id., *Riforme amministrative e circoscrizioni in Toscana nella seconda metà del XVIII secolo*, in *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia*, a cura di M. L. Sturani, Torino, Edizioni dell’Orso, 2001, pp. 21-41, in particolare p. 23.

⁵ A sostegno di quest’affermazione si rinvia alle tesi sostenute negli ampi inquadramenti dei contributi di storici, amministrativisti e storici delle istituzioni, quali C. GHISALBERTI, *Le Costituzioni “giacobine”, 1796-1799*, Milano, Giuffrè, 1957; Id., *Le amministrazioni locali in Italia nel periodo napoleonico*, in Id., *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 34-64; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in «Studi Storici», I (1960), 3, pp. 472-512; Id., *Accentramento e autonomia nella storia dell’Italia unita*, in «La Regione», I (1963), 1, pp. 1-23; Id., *Politica e amministrazione nella storia dell’Italia unita*, Roma, Ed. Riuniti, 1979; C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964; S. CASSESE, *Le istituzioni amministrative*, in *L’Italia unita nella storiografia del secondo dopoguerra*, a cura di N. Tranfaglia, Milano, Feltrinelli, 1980, pp. 61-70; S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell’accentramento amministrativo in Francia*, Milano, Giuffrè, 1994. Con un taglio che privilegia invece lo ‘sguardo geografico’ – ossia con una lettura che presti una maggiore attenzione alle dinamiche che i processi politico-istituzionali hanno prodotto nel corso della storia sul territorio – valutazioni simili sono state formulate, a scala regionale, in diversi studi di geografi, storici e urbanisti che hanno analizzato i passaggi salienti del periodo francese. In particolare

In effetti, in Francia, il riparto territoriale voluto dai riformatori mirava a proiettare sullo spazio politico, e sul suo conseguente ritaglio amministrativo, una morfologia dei rapporti sociali di chiara marca determinista, improntati ad un egualitarismo derivante dall'idea che l'omogeneità dello spazio potesse dar forma a rapporti più equi tra gli uomini e le classi sociali, impregnandone tutte le relazioni. Secondo quanto sostenuto dalla Ozouf-Marignier:

«Le redécoupage du territoire va en effet être le moyen de promouvoir les réformes politiques et sociales recherchées. Ici s'affirme le principe qui sous-tend le projet de départementalisation dans son entier: c'est le postulat déterministe selon lequel l'organisation sociale idéale découle d'un aménagement adéquat du territoire. La première illustration de ce postulat consiste à poser que l'égalité de représentation électorale sera obtenue en divisant la France en circonscriptions égales. [...] Le quadrillage du territoire en unités égales est donc, selon le plan du comité, le gage d'une représentation égalitaire et uniforme. La proportionnalité du mode de suffrage vient aussi de l'emboîtement réguler des circonscriptions. Outre qu'il forme la base de l'élection du corps législatif, le département est le cadre de l'administration. *C'est une idée proprement révolutionnaire que de fixer dans une même circonscription toutes les branches de l'administration.* Sous l'Ancien Régime, les pouvoirs sont éclatés en gouvernements militaires, en généralités et élections pour l'administration civile, en baillages et sénéchaussées où s'exerce la justice, et en diocèses. Ces circonscriptions sont le résultat des créations successives qui se sont sédimentées au fil du temps; leur étendue est très inégale et elles ne coïncident nullement entre elles. Substituer un ressort unique à la pluralité des circonscriptions héritées et

cfr. M. L. STURANI, *Innovazioni e resistenze nella trasformazione della maglia amministrativa piemontese durante il periodo francese (1798-1814): la creazione dei dipartimenti ed il livello comunale*, in *Dinamiche* cit. alla nota 4, pp. 89-118 e precisamente i riferimenti bibliografici alle pp. 90-91, nota 4. Inoltre si intravedono alcuni presupposti, legati al tema dei catasti e delle inchieste in età napoleonica, nel capitolo introduttivo dell'indagine di V. AVERSANO, *Geografia e catasto napoleonico, analisi territoriale del Principato Citra*, Napoli-Roma, ESI, 1987, pp. 13-30, cui si rimanda anche per taluni riferimenti bibliografici relativi ad aree del Mezzogiorno. Infine, per il Lazio, cfr. E. LODOLINI, *Amministrazione periferica e locale dello Stato Pontificio dopo la Restaurazione*, in «Ferrara viva», I (1959), 1, pp. 5-32; RUFFILLI, *L'appodiamento* cit. alla nota 2; A. LA PADULA, *Roma e la regione nell'età napoleonica, contributo alla storia urbanistica della città e del territorio*, Roma, Istituto Editoriale Pubblicazioni Internazionali, 1969; A. P. FRUTAZ, *Le carte del Lazio*, II, Roma, Istituto Studi Romani, 1973; R. VOLPI, *Le regioni introvabili. Centralizzazione e regionalizzazione dello Stato Pontificio*, Bologna, Il Mulino, 1983; D. SCACCHI, *Alla ricerca di una regione. Il "Lazio" dalla Repubblica giacobina alla I guerra mondiale*, in *Atlante* cit. alla nota 2, pp. 90-123; GALLUCCIO, *Il ritaglio* cit. alla nota 2.

s'affranchir de leurs délimitations, telle est, selon, le plan, la condition qui doit permettre le fonctionnement optimal de la nouvelle société.»⁶

In Italia si realizza, invece, come già anticipato, un disegno del territorio che contraddirà quegli astratti principi di uguaglianza sociale e di uniformità amministrativa, introdotti con i governi giacobini all'indomani della Campagna d'Italia. Nel nostro Paese, in effetti, la distanza con la visione affermata in Francia dopo il 1789 è resa evidente dai ritardi, se non proprio dall'assenza, di un progetto territoriale che realizzi, o almeno in parte riveda, una diversa forma dello Stato. Il confronto con la situazione francese palesa di contro la dinamica di una rivoluzione che oltralpe viene attuata proprio a partire dall'analisi della maglia territoriale e dal suo consistente rimaneggiamento⁷. Così, mentre nella Francia rivoluzionaria e borghese, prende corpo un progetto di Stato unitario e centralista intriso di profonde valenze ideologiche, la composita realtà della neonata borghesia italiana, stringendo il suo patto sociale con ampi strati clericali e nobiliari, legati alla proprietà terriera o alla rendita urbana, rende esplicito lo scarto esistente tra i due differenti assetti di 'società civile'⁸. E per molti versi, ancora ben dopo l'Unità, le forze sociali attive a scala locale stenteranno lungamente ad esprimere quella consapevolezza dei propri obiettivi che invece traspare con forza, sin dalle prime battute, nelle proposte del Comitato di Costituzione durante la fase iniziale della Rivoluzione in Francia.

Alla luce della ricca storiografia che ha dettagliatamente ricostruito le diverse congiunture – dai sovvertimenti giacobini fino alla vicenda imperiale del Bonaparte – molteplici fasi si intrecciano fra loro, contrassegnate da convulsi processi, densi di conflitti e di lotte intestine tra gruppi che si contendono l'egemonia interna⁹. Quindi, pur non volendo enfatizzare il mito della 'lucidità del progetto', perseguito e poi attuato in Francia dopo il 1789, e presentarlo quasi come emanazione della consapevolezza di un gruppo sociale coeso e monolitico, va sottolineata l'importanza che il tema dei rapporti tra Amministrazione e territorio rivestiva per i Francesi fin dai primi mesi di vita dell'Assemblea costituente¹⁰. Grazie all'acuto lavoro di M.-V.

⁶ Mio il corsivo, OZOUF-MARIGNIER, *Province* cit. alla nota 1, pp. 36-37.

⁷ EAD., *La formation* cit. alla nota 1, pp. 20-42.

⁸ Cfr. P. VILLANI, *Feudalità, riforme, capitalismo agrario*, Bari, Laterza, 1968; Id., *La vendita dei beni dello Stato nel Regno di Napoli (1806-1815)*, Milano (Studi e ricerche di storia economica italiana nell'età del Risorgimento) 1964.

⁹ Si rimanda per tutti a C. ZAGHI, *La rivoluzione francese e l'Italia*, Napoli, Cymba, 1966; Id., *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, in *Storia d'Italia*, diretta da G. Galasso, XVIII, 1, Torino, UTET, 1986; J. GODECHOT, *La grande nation. L'expansion révolutionnaire de la France dans le monde de 1789 à 1799*, Paris, Aubier Montaigne, 1985³; e S. J. WOOLF, *Napoleone e la conquista dell'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1990.

¹⁰ A tal riguardo cfr. MANNONI, *Une et indivisible* cit. alla nota 5; ma soprattutto la ricostruzione esemplare che in questa chiave ne ha fatto OZOUF-MARIGNIER, *La*

Ozouf-Marignier, che colloca in maniera più avvertita le dinamiche della riforma delle circoscrizioni e della formazione dei dipartimenti, si configura con maggior chiarezza l'idea di un processo oscillante tra la tesi della 'rottura' e quella della 'continuità', aiutando ad orientare, del resto, anche recenti studi messi a punto per l'Italia su questi temi¹¹. Peraltro, la ricerca di M.-V. Ozouf-Marignier per quanto concerne la Francia «mette in luce come la genesi del ritaglio dipartimentale, tanto spesso tacciato di artificialità e ricondotto ad una operazione astrattamente calata dall'alto sia in realtà il frutto di una complessa negoziazione tra centro e periferia intorno al progetto iniziale, presentato all'Assemblea costituente nel settembre 1789. [...] Alle istanze uniformanti del centro si contrappose però immediatamente la richiesta di mille varianti circoscrizionali, avanzata dalle province, città e villaggi per preservare la propria posizione nel sistema che si andava costruendo, con una capacità di presa sui membri dell'Assemblea discontinua, ma comunque tale da incidere sulla realizzazione finale del *découpage*»¹².

Tra il 1796 e il 1799, con la presenza, in talune aree italiane, degli emissari posti a capo delle repubbliche giacobine e, quasi dieci anni dopo, con quella dei governatori o dei prefetti nella fase del governo napoleonico, si delinea nel nostro Paese un progetto di ingegneria territoriale che viene messo a punto, pur con rilevanti interruzioni, nell'arco di circa quindici anni. Sebbene si realizzi inevitabilmente in forme diverse, anche a seguito delle secolari vicende che le articolazioni amministrative avevano subito nelle svariate entità politiche pre-unitarie: si pensi ad esempio ai diversi sviluppi dei governi giacobini nella Repubblica Cisalpina o nel Regno di Napoli.

Nella consapevolezza della rottura, in ogni caso significativa, che la venuta dei Francesi impone alle precedenti concezioni territoriali delle formazioni di *Ancien Régime* – non solo in Italia, ma diffusamente anche negli altri Paesi europei¹³ –, si tenterà di approfondire taluni aspetti correlati alle circostanze di questo incisivo processo di cesura. E d'altro canto, come con puntualità rimarca M. L. Sturani, «solo un'attenta analisi dei singoli casi locali potrà illuminare appieno la complessità delle dinamiche sociali sollecitate dal tentativo di ridefinizione territoriale»¹⁴. Più in particolare, dato che le compagini sociali dei numerosi Stati pre-unitari, di cui si compone la nuova Italia unita, sono diverse culturalmente, socialmente, storicamente da parte a parte, il vaglio di tali aspetti esige un'analisi che oggi, anche al fine di

formation cit. alla nota 1.

¹¹ Cfr. M.L. STURANI, *Introduzione*, in *Dinamiche* cit. alla nota 4, pp. 1-11.

¹² EAD., *Innovazioni* cit. alla nota 5, pp. 89-90.

¹³ *Territory and administration in Europe*, ed. by J. R. Bennett, London-New York, Pinter Publisher, 1989; *Amministrazioni e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei Paesi*, a cura di F. Merloni e A. Bours, Bologna, Il Mulino, 1994; STURANI, *Innovazioni* cit. alla nota 5, p. 89.

¹⁴ Ivi. p. 116.

un'eventuale confronto dei dati, è bene coincida con una ricostruzione diacronica relativa agli ambiti delle regioni amministrative vigenti¹⁵.

2. La costruzione dei départements nel Lazio.

Seguire la ricostruzione storica della vicenda laziale, per gli anni compresi tra la Prima Repubblica Romana (1798) e la fine della presenza di Napoleone in Italia (1814), ci consente di mettere a fuoco i momenti salienti di una effettiva politica del territorio in un'area che si delinea quale tessera carica di valenze geopolitiche. La zona tendenzialmente corrispondente all'attuale Lazio ha rappresentato il cuore centrale del governo dei papi, nell'arco del lungo dominio dello Stato Pontificio, divenendo oggetto di significativi interventi di ridefinizione territoriale¹⁶, fin dai primi governi giacobini, ma in particolare nella fase gestita dai prefetti e dai governatori napoleonici a partire dal 1809.

Il riaffiorare delle preesistenze storiche per individuare degli iniziali nuclei di 'province' riporta al XIV secolo, allorché Egidio di Alborno, nell'ambito della sua attività per il consolidamento dello Stato Pontificio in età moderna, realizzò la prima definizione del tessuto politico-istituzionale per i domini appartenenti allo Stato della Chiesa, tratteggiandone l'impianto iniziale. L'intervento sugli statuti comunali, per definire competenze e rapporti dell'autorità provinciale rispetto ai centri minori ed al contado, giungeva fino a precisare il numero degli organismi provinciali. In particolare, le Costituzioni egidiane avevano sancito la divisione dello Stato Pontificio in cinque province: *Campagna e Marittima, Ducato di Spoleto, Marca Anconetana, Patrimonio di S. Pietro in Tuscia e Romagna*. Nel corso di tutto il Cinquecento ogni provincia, governata da un legato, non godeva di confini certi, a causa delle continue modificazioni del territorio pontificio¹⁷. In questo periodo, e durante il secolo successivo, lo Stato della Chiesa tenderà, da un lato, a limitare ogni forma di autonomia nei confronti dei corpi locali e periferici, per favorire un maggiore controllo dal centro, mentre dall'altro lascerà in vita numerosi governi baronali. Tale politica determinerà la notevole frammentazione territoriale, peculiare caratteristica della

¹⁵ Sappiamo che, da un punto di vista storico-geografico, fino ad una certa fase post-unitaria, è improprio parlare di articolazione politico-amministrativa delle regioni. Secondo la nota tesi di L. Gambi, l'origine delle suddivisioni regionali in Italia nasce da un «equivoco» scaturito dalle relative aggregazioni, operate da P. Maestri e da C. Correnti tra il 1852 ed il 1864, su base provinciale, a fini statistici ed economici. Cfr. Id., *L'equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali* [1963], con il titolo *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in Id., *Questioni di Geografia*, Napoli, ESI, 1963, pp. 164-168.

¹⁶ Pertanto, non è possibile parlare di regione Lazio perché questa nasce solo ben dopo l'Unità d'Italia e, nella configurazione geografica che oggi conosciamo, unicamente in seguito agli interventi operati negli anni del regime fascista da Mussolini tra il 1923 ed il 1927.

¹⁷ Cfr. VOLPI, *Le regioni* cit. alla nota 5, pp. 46-81.

condizione amministrativa di questo Stato, favorendo, altresì, l'ascesa di numerose famiglie vicine ai pontefici che, durante il Seicento, si sostituiranno al predominio di taluni casati nobiliari di lunga tradizione. Fino alla metà del Settecento perdurerà una politica nepotistica, in cui tra feudi indipendenti e discontinuità territoriali, determinate anche dalla presenza di spazi vuoti (quali paludi non abitabili, terre legate alle antiche comunanze agrarie o fasce di frontiera interposte tra i dominî dei luoghi baronali), matureranno consistenti sovrapposizioni di poteri, che si eserciteranno su ambiti di governo con una debolissima funzionalità per l'Amministrazione del tempo¹⁸.

In simili quadri territoriali ed amministrativi composti si iscrive la presa del potere da parte dei Francesi nel 1798, con la proclamazione della Prima Repubblica Romana. Il riparto amministrativo voluto dai giacobini fu affidato a Gaspard Monge, che soppresse le giurisdizioni feudali, organizzando un ordinamento gerarchico articolato in dipartimenti, a loro volta ulteriormente suddivisi in cantoni e questi in municipalità¹⁹.

Si riarticola, così, l'intero Stato Pontificio in otto dipartimenti, di cui quattro sono quelli che si riferiscono al Lazio odierno: cioè *Tevere* (con capoluogo Roma), *Cimino* (con capoluogo Viterbo), *Circeo* (con capoluogo Anagni) e *Clitunno* (con capoluogo Spoleto).²⁰

Gli andamenti di tale divisione amministrativa sono stati, a più riprese, diffusamente ricostruiti dal dibattito storiografico e suffragati da ampi riscontri documentari²¹; mentre in questa sede preme piuttosto evidenziare le linee di fondo che attraversarono le logiche del progetto.

La prima occupazione francese segna, in effetti, una svolta cruciale, rispetto alle precedenti concezioni amministrative ed istituzionali, per due ordini di motivi. Da un lato i riformatori istituiscono, per la prima volta, dei

¹⁸ Per una ricostruzione di maggior dettaglio, si rimanda alla bibliografia citata alla nota 5 e ai rinvii. Inoltre, cfr. L. SCOTONI, *I territori autonomi dello Stato ecclesiastico nel Cinquecento. Cartografia e aspetti amministrativi, economici e sociali*, Galatina, Congedo, 1982, e Id., *Definizione geografica della Campagna romana*, in «Rendiconti dell'Accademia dei Lincei», s. IX (1993), 4, pp. 651-652.

¹⁹ Lo studioso francese, tuttavia, dovette rivedere la prima suddivisione (del 23 mar. 1798), caratterizzata fortemente dalla fretta, e compilarne, pochi mesi dopo (il 10 mag. 1798) una nuova: cfr. LA PADULA, *Roma* cit. alla nota 5, p. 34.

²⁰ I quattro dipartimenti che non rientravano nell'area laziale erano: *Metauro* (capoluogo Ancona), *Musone* (Macerata), *Trasimeno* (Perugia) e *Tronto* (Fermo).

²¹ Oltre ai lavori relativi al decennio francese a Roma e nel Lazio, citati alla nota 5, cfr. V. E. GIUNTELLA, *La Giacobina Repubblica Romana (1798-1799)*, in «Archivio della Società romana di Storia patria», LXXIII (1950), pp. 85-130; Id., *La crisi del potere temporale alla fine del Settecento e l'esperimento costituzionale del 1798-99, Premessa a Assemblee della Repubblica Romana*, I, a cura di V. E. Giuntella, Bologna (Accademia dei Lincei, Commissione per gli atti delle assemblee costituzionali italiane), 1954; Id., *Bibliografia della Repubblica Romana del 1798-99*, Roma (Istituto di studi romani) 1957.

‘criteri territoriali’²² (quali la centralità urbana rispetto ad una supposta simmetria delle distanze percorribili per ottemperare alle difficoltà negli spostamenti; la continuità territoriale ed il collegamento funzionale tra centro municipale e contado; la ricerca di confini certi ed immutabili delimitati da elementi fisici), dai quali far derivare l’intera organizzazione delle scale geografiche, inquadrandole secondo un principio d’ordine ed un’ideologia funzionali alla nuova forma politica da loro imposta. Dall’altro, introducono, nella dimensione del dipartimento, ma principalmente in quella del comune, il concetto di individualità amministrativa, ossia creano enti che divengono dei soggetti istituzionali e presentano, al proprio interno, continuità territoriale e legislativa. Si accorpano, in tal modo, antichi comunelli, diocesi che insistevano su territori diversi, ridefinendo le gravitazioni tra città e contado e fondandole ora sul principio della centralità. Ne derivano corpi territoriali che rappresentano l’ordito sul quale si struttura una gerarchia di livelli amministrativi superiori e che per la prima volta si legano funzionalmente in chiave istituzionale, sulla base dei censimenti e dei nuovi catasti agrari²³, redatti nel corso del Settecento in alcuni Stati pre-unitari pur se spesso in maniera parziale²⁴. Quindi, accanto al criterio fondamentale delle centralità urbane, viene trasferito – esattamente come traspare dai lavori dell’Assemblea Costituente del 1789 – quel «postulat écologique» secondo il quale «c’est la qualité et la pertinence de la division territoriale qui assure le

²² Secondo L. Vandelli, questi criteri si basano, sul fronte normativo, su alcuni elementi individuabili essenzialmente in: «a) generalizzazione e uniformità del regime municipale; b) istituzione di un municipio per ogni comunità territoriale, anche minore; c) fondamento elettivo delle amministrazioni locali; d) bipartizione delle funzioni demandate ai municipi, distinte in funzioni “proprie” e funzioni statali “delegate”, con una parallela duplice qualifica del sindaco; e) ripartizione in dipartimenti, disegnati anche – ma non esclusivamente – quale principale circoscrizione di deconcentrazione dell’Amministrazione statale; f) istituzione, in questa circoscrizione, di un prefetto rappresentante del governo centrale dotato di incisivi poteri di direzione e controllo; g) sottoposizione degli organi e degli atti locali ad interventi di tutela»: *Id.*, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. La prospettiva nell’Europa delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 29.

²³ Afferma S. J. Woolf: «La principale spinta alla rettifica dei confini venne come diretta conseguenza della nuova planimetria catastale e ne seguì lo stesso destino [...]. Le proposte per i nuovi confini erano eminentemente razionali, utilizzavano delimitazioni naturali, topografiche (fiumi, strade, fossi, sentieri di caccia), regolando incertezze e controversie legali, stabilendo linee più regolari, economizzando nei mezzi di delimitazione», in *Id.*, *Frontiere entro la frontiera: il Piemonte sotto il governo napoleonico*, in *La frontiera da Stato a nazione. Il caso Piemonte*, a cura di C. Ossola, C. Raffestin e M. Ricciardi, Roma, Bulzoni, 1987, p. 176.

²⁴ Si pensi, ad esempio, per lo Stato Pontificio, ma unicamente per il territorio bolognese, al catasto Boncompagni: cfr. R. ZANGHERI, *I catasti*, in *Storia d’Italia*, vol. V, *I documenti*, pp. 759-806, segnatamente pp. 767-774.

fonctionnement de l'État et sa vraie nature». Poiché, come ci rammenta M. Roncayolo: «En fin de compte, l'espace fonde le pouvoir»²⁵.

Allo stesso tempo, viene favorita la creazione di *élites* locali, legate ai nuovi valori della rappresentanza politica di stampo 'democratico', mentre si affermano i primi consigli comunali con diritto di voto, fondati sul principio del censo. Il bisogno e le difficoltà nel reperire persone istruite, in grado di partecipare alla formazione ed alle iniziative delle istituzioni politiche locali, rappresentano alcuni tra gli ostacoli più pervicaci che incontreranno, qualche anno dopo, anche i governatori napoleonici.

In sostanza, quel che si annuncia nella logica di tale inedito progetto di ingegneria geografica e sociale è il tentativo di promuovere la formazione di ceti vincolati a un territorio più organicamente definito (la cellula comunale), delineandone un embrione di identità locale²⁶, che produce 'brandelli di comunità'.

E per l'appunto, l'intero impianto della maglia amministrativa compie un salto di qualità, poiché fin dalla sua iniziale strutturazione contiene le condizioni e le premesse che risulteranno decisive per lo sviluppo di una certa forma di identità e di coscienza sociale. Invero, anche attraverso i conflitti campanilistici si rafforza quel senso di appartenenza 'comunitaria'²⁷. Per la verità, le resistenze a qualsiasi forma di concentrazione operate dalle diverse località fanno appello al principio della «naturalità» originaria delle singole comunità, ma sono istanze che vengono portate avanti principalmente per preservare taluni privilegi dei proprietari terrieri²⁸, costringendo il governo dei Francesi ad opportuni compromessi, accordati al fine di produrre un consenso capillare nelle municipalità e nei comuni. Sostiene, al riguardo, S. J. Woolf, pur riferendosi a un tentativo di riordinamento simile verificatosi nel periodo napoleonico in Piemonte: «Le ragioni sollevate dai comuni per opporsi ai cambiamenti (e *a priori* al loro assorbimento in altri comuni) non sono imprevedibili. Esse tendono a ripetere gli stessi argomenti, tutti legati a

²⁵ In M. RONCAYOLO, *Préface* a OZOUF-MARIGNIER, *La formation* cit. alla nota 1, p. 8.

²⁶ Cfr. M. ZANI, *Identità e funzione. Note sulla costruzione degli spazi locali nella realtà bolognese*, in F. ANDERLINI-M. ZANI, *Identità e spazio locale. Formazioni territoriali intermedie e reti istituzionali in Italia ed in Emilia-Romagna*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 73-213; tali temi emergono a tratti anche in Id., *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. La legislatura della Repubblica Italiana e del Regno d'Italia*, in «Storia urbana», 50 (1990), pp. 33-75; Id., *Le circoscrizioni comunali in età napoleonica. Il riordino dei dipartimenti del Reno e del Panaro tra 1802 e 1814*, in «Storia urbana», 51 (1990), pp. 43-97.

²⁷ «L'identità comunale si poteva esprimere in una grande varietà di forme: dal guardare con sospetto al vicino [...] all'orgoglio del proprio posto in una graduatoria semi-immaginaria dell'importanza relativa dei comuni [...]. Ma, comunque fosse definita, l'identità comunale derivava dal suo distinguersi dai vicini, del che la forma più tangibile erano i confini territoriali, vere e proprie frontiere anche se non c'era bisogno del passaporto per attraversarle»: WOOLF, *Frontiere* cit. alla nota 23, p. 179.

²⁸ RUFFILLI, *L'appodiamento* cit. alla nota 2.

specifici interessi materiali: perdita di introiti conseguente alla perdita di territorio, controllo di canali di irrigazione o diritti di pascolo, perdita di commerci a causa dello spostamento dei mercati o delle funzioni amministrative, divisione di proprietà private a causa di nuovi confini, ecc. Sono argomenti scelti nell'ovvia speranza che facessero impressione sulle autorità. Ma essi riflettono anche il fatto che esprimono gli interessi primari, anzi esclusivi, dei membri più ricchi, più potenti e più qualificati della municipalità. [...] L'integrità della territorialità comunale e in particolare delle proprietà comunali era un elemento essenziale nella strategia politica di quei proprietari terrieri, perché costituiva uno dei pilastri del loro sistema di potere»²⁹.

Durante la prima Repubblica Romana, d'altra parte, alla luce delle scelte volte a promuovere i legami con il nuovo governo, diviene emblematica l'adozione di Anagni quale capoluogo del dipartimento del *Circeo*, preferito a Frosinone che costituiva – non solo per consuetudine storica – una maggiore centralità nell'area del Basso Lazio. L'opzione ricadde su Anagni (sebbene con una posizione significativamente decentrata rispetto a Frosinone) soprattutto per la presenza in loco di forze maggiormente favorevoli ai poteri giacobini, mentre nella mancata designazione di Frosinone venne fatta pesare la presenza di una lunga tradizione di consenso alle forze pontificie³⁰. Se si guarda, invece, al criterio dell'effettiva rispondenza delle distanze di una località rispetto al suo capoluogo (commisurata per lo più in un giorno di viaggio), si può rilevare l'eccentricità di Velletri nel dipartimento del Tevere. E ancora, allorché nella denominazione dei *départements* si privilegiano nomi che richiamano regioni naturali quali *Circeo* e *Cimino* o *Clitumno* e *Tevere* (in questo caso con lo scopo di sottolineare l'importanza dei sistemi idrografici), si mira ad introdurre con tali richiami il concetto cardine dell'individuazione di confini naturali, visti quali elementi stabili e razionalizzanti rispetto alle svariate e caotiche partizioni, che definivano giurisdizioni e territori negli stati di *Ancien Régime*³¹. Tuttavia, «se l'idea di confine naturale – sostanziata soprattutto dal riferimento a corsi d'acqua – ricorre con una certa frequenza tra le argomentazioni impiegate per sostenere interventi di riforma circoscrizionale, essa risulta spesso sconfitta sul piano attuativo a favore dei tracciati esistenti [...]. Ed anche quando il principio venne concretamente applicato, gli stessi funzionari coinvolti nella revisione appaiono consapevoli della problematicità insita in tale scelta, per la stabilità più supposta che reale degli accidenti naturali assunti come guida e per le delicate questioni di

²⁹ WOOLF, *Frontiere* cit. alla nota 23, pp. 177-178. Del resto, come si rileva negli studi di Ruffilli e dello stesso Woolf, anche l'Amministrazione napoleonica mostrò particolare attenzione e prudenza nei confronti dei rimaneggiamenti della maglia comunale.

³⁰ SCACCHI, *Alla ricerca* cit. alla nota 5, p. 94.

³¹ OZOUF-MARIGNIER, *Province* cit. alla nota 1.

sfruttamento delle risorse che potevano nascere»³². Basti pensare al confine che segna la separazione tra i dipartimenti del Cimino e del Tevere, il quale segue in gran parte l'andamento del corso del fiume, e che pure lungo alcuni tratti del tracciato, ad esempio tra i cantoni di Morlupo (dipartimento del Cimino), e di Monte Rotondo (dipartimento del Tevere) – laddove le anse fluviali sono più pronunciate – se ne discosta³³. Inoltre, la scelta del Tevere quale elemento certo di delimitazione si ottiene a scapito della funzionalità del bacino idrografico, e questo a conferma del fatto che talune logiche razionalizzanti dei riformatori ricorrano più negli enunciati che nella effettiva congruità del ritaglio realizzato.

La Repubblica Romana del 1798 avrà vita breve. Già nel 1799 viene restaurato il governo papale, con l'avvento di Pio VII al soglio pontificio. In questo nuovo contesto il segretario di Stato, Ercole Consalvi, si dimostra interessato ad utilizzare le esperienze introdotte dai Francesi per indirizzare privilegi ed eliminare abusi non graditi, reiterando l'adozione di un sistema fondato sull'idea innovativa dell'uniformità amministrativa. La politica inaugurata da Consalvi, pertanto, cercherà di consolidare l'efficienza amministrativa delle istituzioni dello Stato della Chiesa, lavorando sulle incipienti trasformazioni avviate con lo scossone istituzionale e politico provocato dal governo della Repubblica Romana. Così, nel censimento del 1802 si vedrà riconfermata la struttura, di ispirazione giacobina, che prevede una base cantonale. In tal senso, tramite alcuni accorpamenti di comuni, viene anche introdotto un istituto singolare al quale si fa corrispondere il termine «appodiato», che si riferisce all'aggregazione di comunità, «luoghi che formano corpo, ma non università»³⁴.

Al contempo Pio VII continuerà una politica di compromesso con le oligarchie ed i poteri locali, non riuscendo ad adeguarsi all'idea di una legislazione unica estensibile a tutti i domini dello Stato, e dunque all'idea giuridica di territorialità, cioè del rapporto che lega l'istituzione di uno Stato al territorio ed alla popolazione che su di esso insiste. Tale dimensione si rivela ancora molto lontana dalla visione che il potere ecclesiastico ha, in quel tempo, del 'governo del territorio'. Risultato di tutto questo, sul fronte del legame tra Amministrazione e territorio, è una maggior confusione, data

³² STURANI, *Innovazioni* cit. alla nota 5, p.112.

³³ E' il caso di località quali Riano o Prima Porta che, pur essendo situate in un'area della riva orientale del Tevere, rientrano nel cantone di Monte Rotondo posto, invece, dall'altra parte del fiume, cfr. Archives Nationales de Paris (da ora ANP), F 1° 94; A. ZUCCAGNI ORLANDINI, *Corografia fisica storica e statistica dello Stato Pontificio*, in *Corografia fisica storica e statistica dell'Italia e delle sue isole, corredata di un atlante di mappe geografiche e topografiche e di altre tavole illustrative*, vol.X e suppl al vol X, vol. XI, Firenze, Tipografia e cartografia all'insegna di Clio, 1845, tav. *Comarca di Roma*; e *Atlante*, cit. alla nota 2, tav. XXXVIII, *Il Lazio durante la Repubblica Romana (1798-1799)*.

³⁴ Per la derivazione del termine e sull'uso dell'istituzione dell'«appodiamento», cfr. RUFFILLI, *L'appodiamento* cit. alla nota 2, p. 175.

Il découpage nel Lazio (1798-1814). Riflessi geografici ed ideologici

	Repubblica Romana	Stati Romani, Legge 2 agosto 1809	Stati Romani, Legge 23 novembre 1810
	Département CIMINO	Département TIBRE	Département ROME
		Arrond. VITERBO	Arrond. VITERBO
C A N T O N I	VITERBO Acquapendente Bagnorea Bracciano Civita Castellana Civitavecchia Corneto Monte Fiascone Morlupo Orte Orvieto Ronciglione Toscanella Valentano Vetralla	VITERBO Bagnorea Bracciano Canino Caprarola Civita Castellana Civitavecchia Corneto Montefiascone Morlupo Orte Ronciglione Toscanella Valentano Vetralla Vignanello	VITERBO Bagnorea Canino Caprarola Civita Castellana Corneto Montefiascone Orte Ronciglione S. Oreste Soriano Toscanella Valentano Vetralla Vignanello
	Département CIRCEO	Arrond. FROSINONE	Arrond. FROSINONE
C A N T O N I	ANAGNI Affile Alatri Ceccano Ceprano Cori Ferentino Frosinone Guarcino Paliano Piperno Pofi Ponte Corvo Segni Sermoneta Sezze Terracina Veroli	FROSINONE Alatri Anagni Ceccano Ceprano Ferentino Filetino Guarcino Maenza Monte S. Giovanni Piperno Ripi Supino Vallecorsa Veroli	FROSINONE Alatri Anagni Ceccano Ceprano Ferentino Filetino Guarcino Monte S. Giovanni Prossedi Ripi Supino Vallecorsa Veroli
		Arrond. TIVOLI	Arrond. TIVOLI
C A N T O N I		TIVOLI Anticoli Olevano Palestrina Palombara Poli Subiaco Vicovaro	TIVOLI Anticoli Monte Rotondo Olevano Palestrina Palombara Subiaco Vicovaro

	Repubblica Romana	Stati Romani, L. 1809	Stati Romani, L. 1810
	Département TIBRE	Département TIBRE	Département ROME
			Arrondissement ROME
C A N T O N I	ROMA Albano Frascati Monte Rotondo Ostia Palestrina Riofreddo Subiaco Tivoli Velletri		ROMA Bracciano Civitavecchia Frascati Marino Morlupo
	Départ. CLITUNNO	Arrondissement RIETI	Arrondissement RIETI
C A N T O N I	SPOLETO Rurale di Spoleto Amelia Assisi Cascia Castel Vecchio Fuligno Rurale di Fuligno Magliano Narni Norcia Poggio Mirteto Poggio Nativo Rieti Rurale di Rieti Spello Terni Rurale di Terni Todi Trevi Visso	RIETI Aspra Canemorto Contigliano Labbro Magliano Monte Leone Narni Poggio Mirteto	RIETI Canemorto Castel Vecchio Magliano Monte Leone Narni Poggio Mirteto Stroncone Torri
		Arrond. VELLETRI	Arrond. VELLETRI
C A N T O N I		VELLETRI Albano Cori Frascati Genzano Marino Norma Paliano Segni Sezze Terracina	VELLETRI Albano Cori Genzano Paliano Piperno Segni Sermoneta Sezze Terracina Valmontone

		Valmontone	
--	--	------------	--

dal sovrapporsi delle vecchie logiche dei poteri locali su talune nuove realtà, trasformate dalle innovazioni giacobine in funzione delle mutate esigenze delle forze sociali emergenti³⁵.

Peraltro, i propositi che dettano gli interventi amministrativi dei riparti territoriali nello Stato Pontificio, tra Settecento ed Ottocento, oscillano a seconda dei diversi pontificati tra intenti razionalizzanti e maggiormente vincolati ad un principio di controllo centralistico e una frammentazione spiccata, originatasi dalle persistenze feudali e da sovrapposizioni di funzioni amministrative tipiche degli Stati di *Ancien Régime*³⁶.

La riconquista di Napoleone nel 1809 modifica ulteriormente l'orizzonte politico-istituzionale. Viene creata «la “Consulte Extraordinaire pour les Etats Romains”, per prendere possesso dello Stato Pontificio e preparare l'apparato burocratico per un governo costituzionale. La Consulta Straordinaria, nella seduta del 21 giugno 1809, tenne un rapporto sulla divisione territoriale degli Stati Romani. Il rapporto considerò che tali Stati al 10 giugno 1809, giorno della presa in possesso delle autorità francesi, si componevano della città di Roma, della Campagna e Marittima, del Patrimonio di S. Pietro con inclusione del territorio di Orvieto, della Sabina e dell'Umbria»³⁷.

Sono promulgate due leggi successive, per definire una suddivisione del territorio che prevede il ridisegno in due dipartimenti, di cui uno comprende Roma e le province finitime, l'altro l'Umbria e i territori di Orvieto. Con la legge del 2 agosto 1809, Roma viene proclamata città imperiale e designata capoluogo del *dipartimento del Tevere*; si delinea così il dipartimento laziale, che contestualmente sarà suddiviso in cinque

³⁵ Cfr. VOLPI, *Le regioni* cit. alla nota 5, pp. 229-230.

³⁶ Cfr. la nota 21.

³⁷ LA PADULA, *Roma* cit. alla nota 5, pp. 41-42. E ancora si rileva che «le nuove unità si basavano su considerazioni “pratiche”, per cui si tenne conto del numero degli abitanti che le avrebbero composte ed in parte del funzionamento di certe aree economiche. A questo proposito si può notare come ebbe una prima attuazione quel concetto di *Campagna di Roma*, intesa come territorio gravitante intorno alla città, dotato di una economia particolare, che tanto spesso si era rinvenuto, a partire dal sec. XVI, presso i cartografi. [...] La soluzione dei due dipartimenti offriva infatti popolazione e risorse sufficienti per fronteggiare le spese di amministrazione», ivi, p. 33.

circondari, questi, a loro volta, ripartiti in cantoni ed i cantoni in comuni. Il 23 novembre 1810 si promulga, invece, una seconda legge di riorganizzazione territoriale, in cui espressamente vengono riconosciuti i reclami dei cittadini e le segnalazioni delle autorità amministrative e giudiziarie, nell'apportare i cambiamenti alla prima legge della Consulta straordinaria degli Stati generali. Rispetto al precedente riparto, il *dipartimento del Tevere* diviene *dipartimento di Roma* e risulta suddiviso in sei circondari: Roma (1.), Viterbo (2.), Rieti (3.), Tivoli (4.), Frosinone (5.) e Velletri (6). Comprendendo così quasi tutto il Lazio odierno, ad eccezione dei territori a sud di Terracina e di alcuni cantoni afferenti al circondario di Rieti³⁸.

Con la seconda disposizione sul riordino territoriale (del 23 novembre 1810) vengono inoltre introdotti gli *arrondissements*, che corrispondono ora alla scala territoriale dei precedenti *départements* di età giacobina, mentre con la legge del 1810 il *département* immette nella gerarchia territoriale un ulteriore e superiore livello: ci si avvia, in tal modo, verso un concetto moderno del legame territorio-amministrazione che prefigura una sorta di ritaglio regionale, con innovazioni destinate, proprio per il Lazio, a ricomporsi, ancora ben oltre un secolo dopo³⁹, nel disegno dei «compartimenti statistici» dello Stato unitario italiano. Più precisamente il Lazio entrerà a far parte dell'Italia nel 1870, quando ormai una prima aggregazione dei compartimenti statistici è stata delineata. Sarà dunque in questa diversa fase dell'Unità che il suo disegno regionale verrà costruito colmando un vuoto cartografico, tra compartimenti già definiti (Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania).

Per quanto attiene, invece, alla scala delle circoscrizioni di base, continueranno gli accorpamenti dei comuni, che ora sono suddivisi in classi, e collegati all'ampiezza demografica. Ma il nuovo regime, sulla scia della pregressa esperienza, è attento a non procurarsi ostilità, pertanto cercherà di muoversi con circostanziata cautela per rispettare gli equilibri presenti nelle comunità locali. Difatti, nell'ordine della Consulta Straordinaria degli Stati Romani del 5 luglio 1809 non vi saranno disposizioni inerenti i comuni.

Il crollo dell'Impero di Napoleone sancisce la rinnovata restaurazione del papato. Il ritorno del Segretario di Stato Consalvi si accompagna ancora una volta al tentativo di conservare la funzionalità amministrativa introdotta dal governo napoleonico, per dare maggiore spazio alle forze borghesi urbane e a quelle in parte presenti anche nel mondo rurale. D'altronde, in linea di principio, si tende a preservare – in quanto valutato positivamente – quell'aspetto dell'intervento che sul fronte dell'accentramento e del controllo verticistico il ridisegno dei riformatori napoleonici aveva introdotto⁴⁰.

Alla caduta del governo francese, farà seguito l'avvento di papa Leone

³⁸ FRUTAZ, *Le carte* cit. alla nota 5, p. XXII.

³⁹ LODOLINI, *Amministrazione* cit. alla nota 5, pp. 7-8; VOLPI, *Le regioni* cit. ivi, p. 312.

⁴⁰ Cfr. VANDELLI, *Poteri* cit. alla nota 22, pp. 25-27.

XII, rappresentante di un gruppo fortemente conservatore, detto degli Zelanti. Verranno operate modifiche, principalmente in merito alle delegazioni-legazioni, le quali da un numero iniziale di 17 passeranno, con un successivo *motu proprio*, a 13. Molte riforme previste, invece, dal pontificato di Gregorio XVI (a partire dal 1832) riprenderanno le suddivisioni attuate dalla Consulta Straordinaria ai tempi di Napoleone. Si assiste così allo scorporo di Spoleto dal Reatino (in conformità con le leggi napoleoniche del 1809 e 1810), mentre Viterbo non mantiene Orvieto (in linea con quegli stessi riparti) e Civitavecchia (come previsto dalla suddivisione del 1810). Inoltre Acquapendente e Bagnoregio passano a Viterbo, riconfermandosi nel caso della prima i provvedimenti della Repubblica Romana del 1798 e per la seconda le disposizioni napoleoniche. Infine, Civitavecchia non conserva il governo di *Toscanella* (Tuscania), estendendosi al litorale fra Montalto di Castro e Cerveteri. Il risultato di tutte queste variazioni originerà una delegazione di Viterbo, tendenzialmente sovrapponibile all'attuale provincia⁴¹.

In definitiva, si può considerare che proprio dal processo attivato dall'iniziale riparto giacobino si è avuto, nel ritaglio amministrativo, un susseguirsi, talvolta serrato, di interventi pur se spesso contraddittori e sprovvisti di una progettualità complessiva. L'impronta determinata dai Francesi – per la costruzione di una diversa concezione dello Stato e del territorio, visti in senso moderno – si realizza partendo dalle aggregazioni dei centri minori, per toccare poi quelli rurali più grandi, così come quelli urbani, creando in tal modo un sistema di gravitazione imperniato su dei fulcri centrali: con l'intento di favorire, non solo l'efficienza del sistema, ma soprattutto le emergenti borghesie, potenziali sostenitrici delle istanze rivoluzionarie. Di contro, i governanti pontifici mirano alla riunione dei centri minori tra loro, per sostenere piccoli possidenti e contadini, gruppi che garantivano un pervicace attaccamento alla Chiesa e al suo potere temporale, mentre consentono, al tempo stesso, la persistenza di molteplici feudi.

A partire dall'iniziale definizione dei *départements*, e poi seguendo un ordine gerarchico ed inclusivo che giunge fino al livello della maglia comunale, è possibile comprendere, in effetti, come quei profili territoriali riaffiorino, oltre un secolo dopo, ad esempio con l'istituzione di alcune delle province in età fascista. Per una sorta di inerzia territoriale⁴², quel disegno

⁴¹ Testimonianza delle consistenti modifiche operate con gli ultimi riparti territoriali di Gregorio XVI è data dalle carte di ZUCCAGNI ORLANDINI, *Corografia*, cit. alla nota 33.

⁴² La valutazione di tale andamento nella maglia amministrativa in Italia è ormai un'acquisizione confermata dagli studi prodotti fino ad oggi su questi temi. Cfr. STURANI *Introduzione* cit. alla nota 11, p. 8; e per un riferimento puntuale a tali contributi, cfr. pp. 5, 8, note 10, 18; inoltre S. FABBRI, *La circoscrizione politico-amministrativa delle province del Regno d'Italia*, in *Atti del X Congresso geografico italiano*, I, Milano, TCI, 1927, App. III, pp. 107-205, in particolare Allegato, *Napoli*, p. 243; e VOLPI, *Le regioni* cit. alla nota 5, pp. 327-328.

rivisto e imposto dai governi francesi in Italia viene mantenuto in vita, nelle sue linee di fondo – come appena accennato –, anche dalle forze controrivoluzionarie e conservatrici che, nel clima di generale restaurazione degli inizi del XIX secolo, si opporranno sia ai progetti illuministi dei giacobini, sia, successivamente, a quelli dei funzionari napoleonici.

Comunque una cosa è certa: le ‘inchieste sul terreno’, svolte dai Francesi con l’intento di pervenire a una adeguata conoscenza del territorio, costituiscono una pratica che non verrà mai più realizzata dai successivi gruppi di potere, avvicendatisi nel governo del Paese quando si avrà, poi, l’Unità d’Italia. Se non quando, a più di cento anni di distanza, nel 1927 Sileno Fabbri, presidente dell’Unione delle Province Italiane, affiderà ai prefetti del regime l’avvio di una serie di brevissime inchieste, promosse dal centro, per conoscere lo stato territoriale, economico e sociale delle province del Regno⁴³.

⁴³ Cfr. FABBRIO, *La circoscrizione* cit. alla nota 42. La relazione, seguita da un volume in allegato che presentava i risultati dei questionari prodotti per le 92 province d’Italia, costituiva un timido tentativo di ricognizione. Vi si legge: «ho avuto cura di chiedere, Provincia per Provincia, alle singole amministrazioni, non solo quello che i geografi sanno molto meglio di quanto sappiamo noi pubblici amministratori, cioè la parte storico-geografica, ma di chiedere qualche cosa di vivo e di vitale, cioè quello che i pubblici amministratori, in rappresentanza delle singole popolazioni, credono di aver diritto di ottenere per poter completare o perfezionare la configurazione geografica della rispettiva Provincia. Ed essi hanno seguito quasi automaticamente una linea di condotta che risponde perfettamente a quanto il nostro illustre presidente ha accennato nel discorso inaugurale, quando ha detto che la geografia non si limita al solo campo fisico, ma ormai si estende a tutto il campo della vita umana, per modo che nulla può essere escluso, specialmente di ciò che riguarda l’attività delle pubbliche amministrazioni. Ciascuno, naturalmente, ha svolto il tema sotto il punto di vista, dirò così, soggettivo e questo dà a chi legge il volume il senso di una certa sconcordanza; perciò, siccome si tratta di documentazioni, tocca allo studioso di fare il coordinamento e di trarne la sintesi. Per ottenere tale risultato appena ho avuto l’incarico da S. E. Porro di compiere questo lavoro, ho diramato alle Province italiane un questionario brevissimo, chiedendo cenni storici, possibilmente con citazioni, intorno all’origine dell’attuale circoscrizione territoriale di ciascuna delle eventuali modificazioni intermedie dalle origini sino ad oggi. Ho chiesto poi ad ogni Amministrazione che mi esponesse le proprie critiche relative all’attuale circoscrizione e facesse proposte per riforme che sono già invocate oppure che sembrano più convenienti per il migliore assetto territoriale in rapporto ai problemi dello sviluppo demografico, dell’agricoltura, dell’industria, del commercio, dell’amministrazione pubblica e della politica. In tal modo ogni Provincia ha compilato e mandato la propria monografia intonata a queste richieste. Una gran parte ha proposto delle modificazioni ed ha dato ragione di queste proposte», (ivi, pp. 197-198). La relazione, in effetti, pur cercando di introdurre dei criteri comuni, raggiunse esiti alquanto superficiali. Lo studio non si consolidò mai in una sintesi articolata, preliminarmente a qualsiasi ridisegno complessivo a scala nazionale. D’altronde, nel clima autoritario di quegli anni sul tema non si svilupperà mai alcun dibattito, né tanto meno sarà possibile delineare l’idea di un organico progetto territoriale. Per la critica

Così, almeno per quanto concerne le configurazioni delle cellule comunali e delle circoscrizioni funzionali, nell'area presa in esame, l'indagine del quadro d'insieme, per periodi successivi all'Unità d'Italia fino all'attualità, mostra un ritaglio della maglia politico-amministrativa che si conserva pressoché immutato durante tutta la storia dello Stato unitario⁴⁴.

3. Il ruolo degli attori: l'opera di de Gérando.

Il 17 maggio 1809 la Consulta Straordinaria degli Stati Romani si insedia per la prima volta, sotto la presidenza del generale Miollis, governatore generale. Sarà composta da Miollis, Saliceti, de Gérando, Janet e Dal Pozzo. Nella seduta del 16 giugno 1809, al sedicesimo punto viene deliberata la divisione del territorio in *départements*, *arrondissements*, *communaux* e *justice de paix*⁴⁵.

Con la presa di possesso degli Stati Romani, tra i primissimi atti posti all'ordine del giorno vi è, per l'appunto, la discussione delle definizioni territoriali, che costituiscono la base dell'organizzazione del nuovo potere: «La division territoriale aussitôt entreprise, donna la première impulsion au nouvel ordre de choses à établir: elle viens d'être entièrement fixée»⁴⁶.

Tale enunciato è immediatamente posto, appena dopo l'introduzione alla relazione, quale presupposto del conseguente operato della Consulta, che dovrà presentare, quanto prima, il suo rapporto sulle condizioni generali degli Stati Romani. Pertanto, solo a partire da tali divisioni è possibile pensare alla costruzione di ogni ulteriore livello della struttura politica e sociale che si intende organizzare. Si inizia, dunque, a redigere un rapporto dettagliatissimo

dell'ideologia di un progetto territoriale negli anni del fascismo, cfr. inoltre E. ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967; Id., *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in *Il fascismo e le autonomie locali*, a cura di S. Fontana, Bologna, Il Mulino, 1973, pp. 73-155; e GALLUCCIO, *Il ritaglio* cit. alla nota 2.

⁴⁴ Per la ricostruzione di tale fase, ivi; e *Atlante* cit. alla nota 2.

⁴⁵ ANP, AF IV 1715. La storiografia ha ampiamente ricostruito questa fase, da approfondire tuttavia attraverso la documentazione inedita conservata in ANP. Cfr. inoltre C. DE TOURNON, *Études statistiques sur Rome et la partie occidentale des États romains*, Paris, Treuttel et Würtz, 1831. Una rassegna delle fonti francesi è in B. PERONI, *Fonti per la storia d'Italia dal 1789 al 1815 nell'Archivio Nazionale di Parigi*, Roma, R. Accademia d'Italia, 1936. Inoltre, cfr. E. LO SARDO, *Le statistiche francesi negli Stati romani*, in «Rassegna degli Archivi di Stato», XLIV (1984), pp. 219-56; F. SOFIA, *Una scienza per l'amministrazione. Statistica e pubblici apparati tra età rivoluzionaria e restaurazione*, I, Roma, Carocci, 1988; EAD., *Recueillir et mettre en ordre: aspetti della politica amministrativa di J. M. de Gérando a Roma*, in «Roma moderna e contemporanea», II (1994), 1, pp. 105-124; e C. NARDI, *Napoleone a Roma. La politica della Consulta romana*, Roma, École Française, 1989.

⁴⁶ ANP, AF IV 1715, *Rapport de son Excellence Monsieur le Président*, Séance de la Consulte, 31 de déc. 1810, 3° dossier.

che concerne l'organizzazione sociale, territoriale ed amministrativa di questa compagine significativa dello Stato della Chiesa. Tra gli argomenti premessi nella circostanziata relazione spicca il concetto di «felicità», intesa come condizione legata al benessere materiale, mentre in maniera inedita e significativa l'«infelicità» viene vista anche quale frutto dell'assenza di un governo appropriato⁴⁷.

Napoleone tiene particolarmente al controllo nevralgico dello Stato Pontificio – anche per gli aspetti simbolici che l'area riveste da un punto di vista geopolitico – e affida, dunque, la messa a punto dell'intera intelaiatura a personalità che risentono delle teorie illuministiche. Si delinea, così, il ruolo determinante di alcuni attori sociali, i quali improntano gli interventi, in materia di politica territoriale, alla logica complessiva di un progetto civile di stampo borghese: ordine nuovo che possa riorganizzare lo Stato e il suo territorio con criteri e logiche differenti, rispetto ai poteri di *Ancien Régime* che li avevano preceduti.

Joseph-Marie de Gérando al quale, fin dal suo iniziale insediamento, viene affidata la divisione amministrativa e territoriale degli Stati Romani, rappresenta una figura emblematica nel periodo dell'operato della Consulta Straordinaria. Da un accurato lavoro dedicato agli aspetti della politica amministrativa di de Gérando a Roma⁴⁸, emergono con forza alcuni aspetti della sua poliedrica figura. Formatosi alla scuola filosofica degli *idéologues*, partecipa attivamente alla vita politica del suo Paese, mentre si distingue per le spiccate capacità teoretiche, anche in ambito amministrativo. Significativamente ricoprirà la prima cattedra di Diritto amministrativo alla Sorbona nel 1819⁴⁹. Come sostiene F. Sofia, l'apporto dato dalla sua presenza caratterizzò fortemente l'intervento del governo francese in quel contesto geografico. «De Gérando non solo aveva plausibilmente promosso nel 1805 l'ampliamento delle materie incluse nei rendiconti annuali che i prefetti erano tenuti a inviare al ministero dell'interno, ma fu uno dei pochi cultori della scienza amministrativa francese che seppe rivendicare con forza la funzionalità delle statistiche al buon andamento degli apparati». Secondo de Gérando, infatti, «la statistica era l'unico strumento in grado di garantire che la discrezionalità non sconfinasse in un potere arbitrario»⁵⁰, ma soprattutto le inchieste e le sistematiche raccolte dei dati da porre a confronto costituivano – a suo avviso – la sola possibile garanzia di un potere imparziale, contro qualsiasi soggettiva interpretazione del potere giurisdizionale.

La Consulta Straordinaria, fin dalle sue iniziali battute, promuove, a tal proposito, un'ingente mole di rilevazioni statistiche nei più svariati campi: dall'ambito demografico a quello sanitario, ai problemi più generali del lavoro (sia per quel che attiene al computo degli occupati che per la

⁴⁷ Ivi.

⁴⁸ SOFIA, *Recueillir* cit. alla nota 45.

⁴⁹ Ivi, pp. 105-107.

⁵⁰ Ivi, p. 109.

dislocazione delle manifatture). D'altra parte, si lamentano le difficoltà nel reperire il personale adeguato (*maires* o giudici di pace) per la gestione delle nuove istituzioni. Si affrontano, poi, le questioni delle imposte, accompagnate da un'attenta analisi dell'impianto «sociale»: vi sono relazioni sulla povertà, sull'ostilità al regime, considerazioni sull'*esprit public* e sul rifiuto della coscrizione obbligatoria. Vengono inoltre accuratamente segnalate tutte le famiglie nobili, classificate in base all'antichità dei titoli, alla natura o al grado di nobiltà⁵¹, si valutano, pure, lo stato delle loro fortune, le relative rendite ed il numero di componenti di ogni famiglia nobiliare.

E' de Gérando che in una lettera sollecita la raccolta di queste informazioni, insieme ad un rapporto sui culti e sul papato. In effetti in quei mesi (nell'arco di appena un anno) viene passato in rassegna un quantitativo notevolissimo di elementi, producendo una gran mole di dati, mentre si prefigura un progetto di ingegneria sociale, innervato sul territorio, indubbiamente sorprendente. Al contempo, inoltre, viene sottolineata la necessità di redigere una carta geografica dei territori romani, nella evidente consapevolezza della strategica crucialità del dettato topografico⁵².

L'inchiesta condotta da de Gérando, alla luce dei dati raccolti, intende rivedere il riparto territoriale degli Stati Romani, frutto della prima legge del 2 agosto 1809, nella quale il livello comunale era stato preso scarsamente in considerazione, per giungere ad una diversa configurazione del territorio nel novembre del 1810. In questa fase, quel che viene analizzato con maggior cura è il livello delle circoscrizioni minori. «L'indagine conoscitiva promossa sul territorio degli Stati Romani, proprio nel privilegiare l'ambito comunale, ha rilevanza per portare alla luce il progetto di centralizzazione effettivamente perseguito. [...] Il fatto è che per de Gérando il comune – come avrà modo di ribadire in più occasioni – è un'associazione naturale al pari dello Stato, è il primo centro di aggregazione spontanea di interessi della società civile. E pertanto la sua individualità era sufficientemente tutelata con le aggregazioni, qualora queste avessero adottato lo strumento delle frazioni, ma non nell'ipotesi contraria»⁵³. In particolare de Gérando insiste, ad esempio, sulla necessità di non frazionare le maglie ampie dei comuni dell'Umbria, mentre allo stesso tempo si mostra propenso alla riunione dei comuni minimi⁵⁴. D'altronde, non ci si limita solo a vagliare quel «che è topograficamente figurabile, per puntare invece lo sguardo sulle forme di solidarietà dei raggruppamenti umani, sulle loro caratteristiche sociali, sui loro scambi economici. Non sono solo il territorio o i confini naturali, in altre

⁵¹ Nella prima classe rientrano le famiglie preesistenti all'avvento del papato, quelle della seconda classe sono invece appartenenti o vicine alle gerarchie pontificie, mentre le famiglie della terza classe sono di formazione recente e hanno spesso comprato i loro titoli.

⁵² ANP, F 1° 128, doc. 8.

⁵³ SOFIA, *Recueillir* cit. alla nota 45, p. 113.

⁵⁴ Ivi.

parole, a dettare i criteri della circoscrizione, ma la funzionalità della loro esistenza rispetto alla popolazione residente e allo stesso potere amministrativo»⁵⁵.

All'indomani della nuova suddivisione, introdotta dalla seconda legge del 1810, l'ingente quantità di petizioni, pervenute dalle singole municipalità, reclama spesso il ritorno al riparto introdotto da Monge ai tempi della repubblica giacobina. Nella stessa linea di compromesso tra disposizioni decise dal centro e comunità locali, tale processo aveva trovato conferma già negli anni del governo della Prima Repubblica Romana, mentre sembra ricalcare un andamento analogo a quello emerso in Francia all'indomani delle proposte del Comitato di Costituzione⁵⁶. Così, è l'iterazione tra le resistenze frapposte alle decisioni prese dal centro e le spinte localistiche provenienti dai corpi locali, che detta, in effetti, il disegno delle circoscrizioni.

Peraltro, uno degli aspetti innovativi, fortemente perseguito da de Gérando è di certo quello in cui si privilegia l'ideologia di uno sviluppo economico promosso puntualmente dall'intervento di una politica governata dall'Amministrazione. La sua posizione si colloca decisamente in contrasto con le tesi fisiocratiche, affermatesi nelle teorie economiche del Settecento, che promuovevano l'intensificarsi dell'appoderamento e delle suddivisioni delle proprietà terriere o lo sviluppo del grande affitto. Egli, diversamente, sostiene l'importanza di «diffondere dovunque focolai *d'industrie*» (intesa come ogni forma di attività) considerandola, peraltro, un preciso compito dell'Amministrazione⁵⁷.

Si tratta di una rivoluzione che, ispirandosi ad una nuova *Weltanschauung*, concepisce con nettezza un profondo mutamento culturale, mentre con sapiente vaglio cerca di introdurre potenziali nuclei *d'industrie* nelle realtà in cui tenta di incidere con l'obiettivo, non esplicito, di produrre consenso sociale. E d'altra parte, dai documenti consultati, quel che emerge con forza è l'idea di un progetto sociale al quale far aderire il territorio oggetto del proprio dominio.

Di contro, la condizione di alcune aree dell'Italia pre-risorgimentale – pur attraversate dal decennio delle repubbliche giacobine e della conquista

⁵⁵ Inoltre, come ci viene chiarito, «anche le scelte apparentemente più distanti da questo modello, quale, per esempio, la fissazione del capoluogo del dipartimento del Trasimeno a Spoleto – sono in realtà da questo promosse: nel suo rapporto conclusivo de Gérando ha chiaro il fatto che è Perugia nell'ambito del dipartimento il luogo “centrale” – del quale con moderna sensibilità definisce almeno tre declinazioni; ma sono motivi di ordine pubblico che impongono di erigere Spoleto a “capitale”: depressa economicamente, priva di grandi edifici, politicamente ostile, solo tramite l'effettivo incoraggiamento dell'Amministrazione potrebbe elevarsi ai traguardi ottimali fissati dalla civiltà post-rivoluzionaria. Che tali fossero all'epoca principi accolti quasi universalmente nell'analisi geografica, è constatazione che non diminuisce la rilevanza di questa indagine», *ivi*, pp. 112-113.

⁵⁶ Cfr. OZOUF-MARIGNIER, *La formation* cit. alla nota 1; EAD., *Province* cit. *ivi*.

⁵⁷ SOFIA, *Recueillir* cit. alla nota 45, p. 117.

napoleonica – se rapportata all’esperienza francese, può dare la misura della sostanziale carenza di una consapevolezza del ruolo strategico e politico del territorio. Assenza cruciale all’interno di una borghesia che stenta a decollare – e a porsi quale soggetto egemone di un ordine sociale diverso, teso a permeare di sé le trame intessute a livello territoriale –, che si sostanzia nella mancanza di una coscienza di essere nuova classe riformatrice al potere.

4. La formazione di un’identità sociale e locale nel governo del territorio.

In singolare continuità con quadri territoriali generatisi nel corso di lunghi secoli e pervasi da profonde differenze di storie locali, la maglia territoriale del nuovo Stato unitario in Italia, fin dal suo primo costituirsi non viene prodotta alla luce di un complessivo progetto di costruzione sociale e istituzionale, ma risulta strutturalmente condizionata dalle particolari circostanze da cui trae origine e forma.

L’unità si realizza, infatti, attraverso una politica inaugurata da Cavour, in cui l’uso del sistema dei plebisciti viene finalizzato all’annessione delle singole realtà territoriali al corpo del Regno di Sardegna. In tal modo non viene consentita la formazione di assemblee costituenti che potrebbero attivare poteri autonomi, potenzialmente eversivi, rispetto all’iniziale disegno della monarchia piemontese⁵⁸.

In effetti, la contrapposizione sociale di interessi politici ed economici, tra vecchi e nuovi potentati, rende conto di un insieme di aspettative, maturate in seno a vari gruppi sociali, con interessi spesso tra loro confliggenti. D’altra parte, grazie all’avallo di schieramenti politici moderati, in cui giocano un ruolo centrale le diverse figure di ‘mediatori’ locali (siano essi deputati o amministratori pubblici), tali poteri si incrostanto e al tempo stesso si cristallizzano nel territorio⁵⁹. Sono poteri che, nati da quel ceto di notabili locali emersi per l’appunto nelle fasi iniziali delle repubbliche giacobine, per poter gestire le prime amministrazioni del ‘comune democratico’, si affermano con maggior vigore, in varie zone del Paese, proprio durante l’impero napoleonico, con congiunture temporali differenti. Da queste file in età giolittiana provengono, poi, i quadri variegati che organizzeranno i primi partiti politici, i quali con una costante teoria di scelte ‘impolitiche’ confermeranno l’indifferenza nei confronti di qualsivoglia riassetto del ritaglio amministrativo di base, che ancora oggi ben conosciamo. Pluralità di attori sociali che contribuisce alla costruzione di una certa forma di identità locale, legata a posizioni di vertice o di privilegio e ancorata al livello dei corpi comunali: dimensione territoriale alla quale vincola la

⁵⁸ Cfr. I. ZANNI ROSIELLO, *Esigenze comparative negli studi sulla storia dello Stato Unitario*, in «Quaderni storici delle Marche», 1967, 2, pp. 329-456; *Gli apparati statali dall’Unità al fascismo*, a cura di I. Zanni Rosiello, Bologna, Il Mulino, 1976; e GALLUCCIO, *Il ritaglio* cit. alla nota 2, p. 67, nota 4.

⁵⁹ Cfr. PAVONE, *Amministrazione* cit. alla nota 5; e ZANNI ROSIELLO *Gli apparati* cit. alla nota 58.

propria esistenza, promuovendone la persistente sopravvivenza, tramite una strenua difesa nel mantenimento dello *status quo ante* in materia di confini⁶⁰. Al punto da produrre una sorta di ideologia dell'inviolabilità delle linee confinarie, in quanto tali delimitazioni divengono rappresentative delle comunità originarie, preservandone quasi la 'naturalità'. L'idea della naturalità delle comunità viene quindi associata al valore di una storica originarietà, dove per originaria – a ben vedere – si intende nei fatti l'origine stessa di simili gruppi, ossia quella di nuovi e vecchi potentati⁶¹ che ora trovano una più puntuale cornice di riferimento nelle istituzioni composte sul principio del censo, nel momento in cui sono coinvolte nel delineare il nuovo Stato. Queste forze, nella latente consapevolezza di andare ad intaccare interessi che possono coinvolgerle in prima persona, adombrano la fotografia di una situazione che presenta significativi parallelismi con le istanze e gli interessi portati avanti, nella Francia della rivoluzione, dai fautori delle province di *Ancien Régime*⁶².

Una trama di soggetti politici, in parte creatori di rapporti o di reti locali di interessi: uomini di legge, giudici, notai, avvocati, e ancora medici, insegnanti, architetti o ingegneri del Genio civile, i quali danno vita a un intricato sistema di relazioni, con ruoli e attività che trovano linfa e giustificazione alla propria esistenza nel radicamento nel territorio⁶³. Una rete di poteri che si connette alle forme della rappresentanza politica di uno Stato borghese ad ispirazione vagamente democratica, strutturatosi in effetti all'interno di partizioni amministrative peraltro obsolescenti⁶⁴, o già poco

⁶⁰ Va detto che tale strenua difesa si lega, ancora una volta, a «precisi interessi fondiari» (cfr. STOPANI, *Riforme* cit. alla nota 4, p. 39), piuttosto che a una reale costruzione di identità, che faccia del principio di appartenenza ad una data comunità il fulcro della propria stessa esistenza.

⁶¹ «Non è un caso, infatti, che tra i numerosi sostenitori della “naturalità” di comuni e province vi fossero molti avversari della nascita delle regioni. La posizione di Minghetti, in proposito, era più articolata. Favorevole alla centralità della provincia, considerata il prodotto di un graduale processo di assimilazione del contado al comune, egli tendeva a far emergere le differenze tra questa sua visione ed il modello francese di dipartimento, cui da più parti l'istituto della provincia veniva accusato di somigliare troppo. In realtà, in quel momento, per frenare i progetti a favore delle regioni, si fece leva sulle province, esaltandone le competenze, così come nella fase precedente queste erano state sfruttate a fini annessionistici e si erano contrapposte alla presunta e paventata ricostruzione degli stati preunitari»: PAVONE, *Amministrazione* cit. alla nota 5, p. 133. Inoltre, cfr. FRUTAZ, *Le carte* cit. ivi, p. XXII; LA PADULA, *Roma* cit. ivi, p. 35; e GALLUCCIO, *Il ritaglio* cit. alla nota 2, p. 86.

⁶² OZOUF-MARIGNIER, *Province* cit. alla nota 1.

⁶³ RUFFILLI, *L'appodiamento* cit. alla nota 2; OZOUF-MARIGNIER, *Province* cit. alla nota 2; STOPANI, *Riforme* cit. alla nota 4.

⁶⁴ Il riferimento necessario è ai lavori di L. GAMBÌ. Cfr. ID., *Un progetto di revisione territoriale della ripartizione comunale romagnola*, Faenza, Fratelli Lega, 1950; ID., *La riconfigurazione topografica dei comuni come parte della pianificazione*

funzionali al nuovo modello produttivo, che sta ponendo in essere i primi nuclei di sviluppo. In Italia, dunque, travalicando gli originari intenti dei progetti giacobini, i gruppi di potere ormai al governo del Paese resistono ad una partecipazione avvertita e consapevole tesa a formare una nuova organizzazione politica ed amministrativa dello Stato.

Dopo gli iniziali progetti del Farini e del Minghetti in merito all'ordinamento comunale e provinciale⁶⁵, la discrasia che si misura tra gli intenti ispiratori e l'effettivo compimento di una diversa articolazione della maglia territoriale, troverà talune affermazioni, o ammissioni dei parziali compromessi raggiunti, soltanto cinquant'anni più tardi nelle preoccupazioni di Giolitti, consapevole del fatto che intervenire sulla maglia delle circoscrizioni di comuni e province «è una delle cose più difficili che si possa immaginare perché tocca interessi pecuniari gravissimi»⁶⁶.

Così, allorché nella seconda metà dell'Ottocento toccherà alla nascente borghesia italiana farsi portavoce di un originale progetto di *découpage*, si verificheranno per lo più disattenzioni non si sa quanto inconsapevoli, che spingeranno verso una ricomposizione frammentaria di interessi particolaristici. In linea di principio i valori della nascente borghesia in Italia si sono ispirati alle istanze poste in essere dalla rivoluzione francese, ma nei fatti – e nell'arco di tutto il secolo successivo fino ai nostri giorni – i ceti moderati e borghesi ormai al potere si sono mostrati poco sensibili nei confronti di quelle spinte di revisione territoriale provenienti dal basso, o ai richiami di una più funzionale organizzazione dello spazio sociale, se non quando tali rivendicazioni si sono coagulate in forma di proteste localistiche e campanilistiche, da cavalcare a fini di propaganda, in particolari momenti politici.

regionale, in *Atti XVI Congresso geografico italiano*, Faenza, Fratelli Lega, 1955, pp. 221-235; ID., *Da città ad area metropolitana*, in *Storia d'Italia*, V, Torino, Einaudi, 1973, pp. 365-424; ID., *Il reticolo urbano in Italia nei primi vent'anni dopo l'unificazione*, in «Quaderni storici», IX (1974), 27, pp. 735-760; ID., *Immagini statistiche dell'Italia unita. Introduzione. La persistenza delle divisioni comunali*, in *Storia d'Italia*, VI, Torino, Einaudi, 1976, pp. 665-675; ID., *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, a cura di L. Gambi e F. Merloni, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 23-34. Sono studi che hanno aperto la strada ad analisi che hanno confermato l'impatto di una storia millenaria sulle attuali configurazioni del reticolo amministrativo di base e sui quali M. L. STURANI ci ha fornito un recente inquadramento (*Dinamiche* cit. alla nota 4).

⁶⁵ Cfr. A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Venezia, Neri Pozza, voll. 3, 1962.

⁶⁶ La citazione è estrapolata da un discorso più dettagliato, agli atti del dibattito parlamentare coevo, ed è riportata in FABBRI, *La circoscrizione* cit. alla nota 42, p. 202.

5. Ipotesi per una indagine comparativa.

L'insieme delle considerazioni condotte fin qui consente un primo parziale bilancio e al contempo spinge a individuare alcune possibili ipotesi per un'indagine comparativa. Per la peculiare formazione dello Stato italiano e in forza della sua giovane storia, di appena centoquarant'anni, sembra interessante approfondire una linea di ricerca orientata in una prospettiva in cui convivano più fronti di analisi, tra loro costantemente interagenti – all'interno di un campo di studi squisitamente interdisciplinare, che in modo provvisorio può essere definito di geografia politico-amministrativa. Tra gli altri:

- a) Comprendere la genesi delle singole e particolarissime vicende regionali. In tal modo, attraverso una ricostruzione diacronica che indaghi le molteplici scale delle varie partizioni amministrative, si potrebbe ricomporre un quadro d'insieme attento alle differenze territoriali, storiche e sociali per ciascuna di quelle realtà che hanno dato corpo all'attuale perimetrazione dello Stato italiano. Tale ricostruzione potrebbe seguire una periodizzazione che proceda *a ritroso*: dall'attualità fino all'Unità d'Italia, inquadrando poi la configurazione territoriale degli stati di *Ancien Régime*. E ancora, lungo l'alveo dell'estesa età medievale – nella quale si inseriscono strutture e quadri ambientali affioranti talvolta dalla fase antica o tardo-antica –, risalire alle origini di un processo che pare snodarsi senza quasi soluzione di continuità⁶⁷.
- b) Indagare le modifiche che il ritaglio delle antiche province pre-napoleoniche ha subito negli anni della breve stagione giacobina e napoleonica nell'Italia centrale, meridionale e nel Nord del Paese. Poiché, proprio dove quest'esperienza è intervenuta, ha rappresentato un radicale momento di rottura⁶⁸ rispetto alle precedenti concezioni territoriali dello Stato. D'altro canto, tali concezioni andrebbero vagliate all'interno della dialettica rottura-continuità. A tal riguardo non è inessenziale sottolineare che un simile processo dialettico si realizza in forme distinte, a seconda delle differenti aree degli stati pre-unitari coinvolti dall'intervento francese. Infatti, ad esempio, in Piemonte o nel Regno di Napoli (si pensi alla Calabria o all'Abruzzo), sembra confermarsi un andamento in linea con le articolazioni territoriali definitesi a partire dall'impianto

⁶⁷ GAMBÌ, *Immagini* cit. alla nota 64, pp. 665-675; Id., *L'irrazionale continuità* cit. ivi; Id., *Il reticolo* cit. ivi; Id., *Storia e ambiente in aree di confine: due casi*, in «Proposte e ricerche», XVI (1993), 30, pp. 45-51; S. ANSELMÌ, *Sulle origini dei territori locali: alcune riflessioni*, ivi, pp. 10-20; e G. DI MEÒ, *Le genèse du territoire local: complexité dialectique et espace-temps*, in «Annales de géographie», 1991, 559, pp. 273-294.

⁶⁸ Questa interpretazione trova conferma nello studio di RUFFILLI, *L'appodiamento* cit. alla nota 2; poi in *Lazio*, a cura di A. Caracciolo, Torino, Einaudi (Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi) 1991; LA PADULA, *Roma* cit. alla nota 5; SCACCHI, *Alla ricerca* cit. ivi; e GALLUCCIO, *Il ritaglio* cit. alla nota 2, p. 86.

rivoluzionario francese. Per converso, nelle Legazioni settentrionali dello Stato Pontificio, come nelle Marche, si attua una tendenza che convalida la tesi della continuità rispetto alle configurazioni dei periodi di *Ancien Régime*, pur se l'esperienza francese ha rappresentato per quelle aree un momento circoscritto di rottura, che peraltro le segna in maniera significativa. In quest'ottica diviene preminente valutare quanto, da un punto di vista politico-amministrativo, e dunque territoriale, un simile ritaglio sia stato strutturato sullo schema adottato nella Francia rivoluzionaria o come invece, dal modello di riferimento, si sia discostato. Non è superfluo ribadire che l'Italia unita si è poi ispirata – nei suoi aspetti formali, per l'impianto centralistico e per quel che attiene all'organizzazione burocratico-amministrativa – al modello organizzativo francese.⁶⁹

Molte aree italiane mancano tuttora di uno studio sistematico che testimoni la prospettiva di tali interferenze e, d'altra parte, sarebbe interessante attivare delle analisi a scala nazionale che adottino una comune metodologia di riferimento⁷⁰, poiché una storia comparata non è ancora stata fatta. Si pensi, ad esempio, all'assenza di un atlante di respiro nazionale che ricostruisca l'insieme delle variazioni intervenute nella maglia amministrativa, e quindi politico-istituzionale, delle singole regioni in Italia e che al tempo stesso coniughi una rilettura avvertita e critica dell'intera intelaiatura circoscrizionale dello Stato, nel corso della sua storia. Anche con una ricostruzione cartografica, selezionando alcuni temi attinenti ad esempio ad aspetti funzionali e letti peraltro in chiave diacronica, si può comporre una storia di cui si mostrino salti, discontinuità, incongruenze⁷¹. Anzi, l'aspetto iconografico – la sua assenza o eventuale presenza in talune fasi storiche – diviene a tratti illuminante per la reinterpretazione di studi che dovrebbero costituire una premessa opportuna, se non imprescindibile, in un momento

⁶⁹ Cfr. CASSESE, *Le istituzioni* cit. alla nota 5, p. 68.

⁷⁰ *Amministrazioni pubbliche* cit. alla nota 64; *Dinamiche* cit. alla nota 4.

⁷¹ E' apparso da non molti anni il *Primo atlante di geografia amministrativa*, a cura di F. Merloni, Roma, ISTAT, 1998, con una impostazione, a scala nazionale, attenta alle amministrazioni funzionali dello Stato, ma con un taglio che risente della logica statistica con la quale è stato costruito, piuttosto che dell'uso di una metodologia più propriamente geo-storica. Mentre una ricostruzione geo-storica a scala regionale è stata fatta in G. BENEDETTI, C. PAZZAGLI e S. SOLDANI, *La Toscana dal Granducato alla Regione. Atlante delle variazioni amministrative territoriali dal 1790 al 1990*, Venezia, Marsilio, 1992. Inoltre, cfr. *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, a cura di F. Ferlaino, Torino, IRES Piemonte, 1999. D'altra parte la questione dell'importanza di un atlante storico italiano ha percorso il dibattito storiografico degli ultimi cinquant'anni, ma senza sortire efficaci risultati. Al riguardo cfr. L. GAMBÌ, *Per un atlante storico d'Italia*, in *Id.*, *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 175-196, in particolare pp. 180-181, nota 12. Cfr. inoltre A. CARACCILO, *Il grande atlante storico che non si fece mai*, in «Quaderni storici», 88, 1995, pp. 253-260.

nel quale il Paese si appresta ad affrontare un ridisegno dello Stato in chiave federale (a seguito dell'esito del referendum confermativo del 7 ottobre 2001), ma che naturalmente sembra difficile vengano prodotti in un clima politico che non pare prefigurare alcun intento di autentica revisione critica.

A conclusione delle considerazioni fin qui delineate, pertanto, riterrei opportuno abbozzare un progetto di atlante storico-geografico che, per le singole regioni italiane, esponga le trasformazioni intervenute nel ritaglio della maglia territoriale locale:

- a) Per molti aspetti bisognerebbe incentrare il progetto in due parti, orientandolo alla realtà attuale.
- b) La prima – e più consistente sezione – dovrebbe ricostruire, per ogni regione italiana, la vicenda delle variazioni territoriali di comuni, province, enti funzionali (Comunità Montane, ASL, ecc.).
- c) Punto di partenza comune dovrebbe essere il momento storico attuale, per risalire a ritroso, individuando le variazioni territoriali prodottesi alle varie scale e mantenendo quale comune livello di indagine la dimensione delle regioni amministrative attuali. Poiché la scala regionale, al di là delle pertinenti valutazioni critiche sulla effettiva significatività politica ed amministrativa che oggi rivestono, costituisce un livello legato ad un processo di formazione istituzionale e territoriale, che ha svolto un ruolo incisivo nella storia italiana a partire dall'Unità⁷².
- d) A seconda delle differenti realtà degli stati pre-unitari, occorrerebbe risalire – come già ricordato – almeno alle fasi Cinquecentesche e Seicentesche, fino a ricostruire le vicende di epoca feudale di territori di alcune aree del Centro, del Nord o del Meridione, che si presentano particolarmente segnate dall'impatto di tali processi storici (producendo stralci di carte).
- e) La seconda parte potrebbe essere sviluppata su una riflessione che, a mio avviso, contempra l'attenzione ad una comprensione della morfogenesi del reticolo istituzionale così come gli odierni problemi relativi ai processi in atto a livello politico e territoriale, incentrandosi sul nodo delle “città e aree metropolitane”.

L'esigenza sarebbe quella di lavorare su una suscettibile, in quanto non inevitabile o necessariamente auspicabile, ipotesi di ‘razionalizzazione’ del sistema territoriale italiano, da sottoporre ad un comune vaglio critico, analizzando le incongruenze dell'esistente. Per giungere ad una valutazione su alcune questioni che rimangono sostanzialmente aperte:

- Sarebbe molto importante proporre lo snellimento del ritaglio comunale, partendo dall'ipotesi del *cube principle*⁷³;

⁷² Cfr. le differenti posizioni di G. DEMATTEIS, *Le basi territoriali delle unità amministrative*, in *Dinamiche* cit. alla nota 4, pp. 69-76 e di F. MERLONI, *La geografia amministrativa nei processi di riforma dello Stato*, in *Dinamiche* cit. alla nota 4, pp. 77-85.

- . Occorrerebbe individuare delle posizioni ‘comuni’ che condividano reciprocamente la pertinenza e l'opportunità di tali modifiche;
- . Quali articolazioni del ritaglio regionale è possibile immaginare, se si stabilisce il concetto ‘inevitabile’ che la regione possa modificare i suoi perimetri con il tempo;
- . Per valutare l'efficacia dei punti precedentemente individuati, sarebbe opportuna una preliminare riflessione circa il rapporto che lega le popolazioni locali ai territori, cioè a quel senso di appartenenza che aiuta a formare una certa *identità locale* (si pensi alla scala comunale, ma procedendo per gradi si potrebbe risalire a quelle provinciali e regionali, per interrogarsi sulla loro effettuale esistenza);
- . Quale tipo di federalismo si intende poi, d'altra parte, proporre, poiché le valutazioni di tale scelta implicano il rapporto tra *forme* del territorio e *forma* dello Stato.

L'immagine dell'articolazione territoriale italiana, nelle sue partizioni amministrative, sembra riprodurre tuttora (almeno in parte e secondo le modalità sin qui ricostruite) la *forma* di un territorio che mantiene tendenzialmente inalterato un disegno delineatosi tra Settecento ed Ottocento, in ben altro contesto storico e che proviene da persistenze risalenti all'età medievale⁷⁴. Eppure, tale immagine riaffiora con forza nell'Italia post-unitaria, come nel corso di tutto il Novecento, presentando una struttura largamente sclerotizzata. In attesa di una ricerca in cui un'ampia gamma di studi comparati possa smentire quest'affermazione, sembra trovare conferma l'idea – reiterata con costanza – di una politica del territorio e del *découpage* quale occasione mancata, come «il grande atlante storico che non si fece mai»⁷⁵. Per usare una metafora che ci rammenti con forza – se ancora ce ne fosse bisogno – quanto sia vivo il rapporto esistente tra la costruzione dell'immagine cartografica e la realtà che con essa si tenta di de-scrivere, o più esattamente di costruire⁷⁶.

FLORIANA GALLUCCIO

⁷³ Cfr. F. MERLONI, *Introduzione. Dalla comparazione internazionale allo studio della situazione italiana*, in *Amministrazioni pubbliche*, cit. alla nota 64, pp. 11-21, in particolare p. 14.

⁷⁴ Cfr. nota 64.

⁷⁵ Cfr. CARACCILO, *Il grande atlante* cit. alla nota 71.

⁷⁶ Sul rapporto tra cartografia e potere in età moderna, il dibattito geografico in questi ultimi anni è stato molto ricco ed articolato, ma non è questa la sede per gli opportuni richiami bibliografici. Qui si intende solo puntualizzare l'importanza della formazione di certe immagini del territorio, validate attraverso la diffusione della rappresentazione cartografica, soprattutto in riferimento alla formazione dell'immagine dell'Italia unita. Cfr. M. L. STURANI, “*I giusti confini dell'Italia*”. *La rappresentazione cartografica della nazione*, in «Contemporanea», I (1998), 3, pp. 427-446.