

Tante Italie Una Italia

Dinamiche territoriali e identitarie

Volume I:

Modi e nodi della nuova geografia

A cura di

Calogero Muscarà

Guglielmo Scaramellini

Italo Talia



1861 > 2011 > >

150° anniversario Unità d'Italia

la Società

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Tante Italie Una Italia

Dinamiche territoriali e identitarie

Volume I:

Modi e nodi della nuova geografia

A cura di

Calogero Muscarà

Guglielmo Scaramellini

Italo Talia

FrancoAngeli

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Editoriale	pag.	9
Le Regioni da Piero Maestri alla Costituzione , di <i>Fabio Lando</i>	»	13
Uno Stato, tante regioni: vecchie e nuove geografie amministrative a confronto , di <i>Paolo Molinari</i>	»	41
Processi di unificazione nazionale e bipolarismo produttivo nella geografia dei media , di <i>Elena dell'Agnese</i>	»	65
Competitività e pubblica amministrazione. Il ruolo degli enti locali nei processi di sviluppo agli inizi del Terzo Millennio , di <i>Carlo Lefebvre e Massimo La Nave</i>	»	89
Roma, da capitale a capitale , di <i>Claudio Cerreti</i>	»	109
Roma e le città globali. Riflessioni sul ruolo della Capitale , di <i>Attilio Celant e Roberta Gemmiti</i>	»	123
Crescita, decrescita e territorio. Dal laboratorio ligure una riflessione sui modi dello sviluppo , di <i>Massimo Quaini</i>	»	143

[...] se negli ultimi 150 anni gli italiani, tutti gli italiani, hanno mangiato, abitato, vissuto incomparabilmente meglio dei loro antenati, se hanno avuto la possibilità di curarsi, di istruirsi, di leggere un libro, di assistere ad uno spettacolo, di conoscere il mondo, in una misura anche 50 anni fa inimmaginabile, lo devono perlopiù solo all'esistenza di quella gracile creatura nata nel lontano 1861.

Ernesto Galli della Loggia

Editoriale

Se a Stato nazionale moderno l'Italia perviene solo nel 1861, la sua trasformazione in Paese industrializzato è un risultato ancora più recente. Il cambiamento si avvia, a venti anni dalla fine del 1800, nel Nord-ovest della Penisola che in breve volgere di anni diventa la regione più ricca di industrie, specialmente metallurgiche e meccaniche. Intervenuta la prima guerra mondiale, se con essa si completa il processo politico per l'acquisizione di Trento e Trieste, l'industrializzazione resta confinata al Milanese, a Torino e a Genova. Superata la difficile prova del fascismo, che continua a puntare sull'agricoltura ed auspica di incanalare l'emigrazione italiana verso la piccola e povera porzione di terre africane che vorrebbe riproporre il sogno della Roma imperiale, è con la fine della seconda guerra mondiale che si verifica una seconda importante fase della trasformazione della sua economia. Finita la ricostruzione e con il rilevante contributo degli Stati Uniti d'America, che temono che l'Italia finisca per gravitare nell'orbita dell'Unione sovietica e del comunismo, si avviano nel nostro Paese una nuova fase politica ed una nuova fase economica. Restituita alla democrazia la società, i governi del Paese inaugurano la prima rilevante politica intesa a superare il dualismo economico nel tempo stesso in cui prende avvio la trasformazione in senso industriale sia dei maggiori porti della Penisola che delle regioni contigue al Nord-ovest, che lo circondano sia verso est che verso sud. È qui che, grazie alle condizioni dell'agricoltura mezzadrile e colonica di prima e alla accumulazione determinatasi negli anni del conflitto, vengono crescendo in breve volgere di tempo migliaia di piccole imprese industriali, assai diverse da quelle che erano cresciute nel Nordovest e adesso lungo le coste. Si tratta di piccole, talora piccolissime industrie, spesso di carattere familiare, la cui peculiarità e la cui forza sono rappresentate dallo stretto rapporto con il territorio. I numerosi cicli produttivi si realizzano attraverso l'integrazione all'interno della stessa area di imprese che

svolgono segmenti diversi del processo e sono indirizzate alla produzione di beni di consumo di cui il Paese in precedenza era tributario dell'artigianato o dell'importazione. Nascono i distretti che, all'interno di quella che sarà chiamata l'"Italia di mezzo" e poi la Terza Italia, trasformano il volto della società locale ed estendono le condizioni dell'Italia capitalistico-industriale fino a comprendere soprattutto le Tre Venezie, l'Emilia-Romagna, le Marche e la Toscana. I cambiamenti intervenuti nell'ultimo mezzo secolo, a cui è dedicato questo libro, hanno luogo soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Settanta e comportano un processo di deindustrializzazione, caratterizzato sia dalla chiusura di molte delle imprese dell'Italia nordoccidentale e portuale che subiscono la concorrenza dei Paesi del Sud del mondo, sia dall'avvento delle tecnologie di automazione dei processi produttivi e della rivoluzione del mondo dell'informazione e della comunicazione. Bisogna cambiare strada e sono proprio le maggiori città del Nordovest e i distretti produttivi che si avventurano lungo nuovi percorsi caratterizzati dall'integrazione a rete sia della grandi industrie del Nordovest che delle medie e delle piccole della Terza Italia.

Anche il Mezzogiorno, dalla fine della seconda guerra mondiale, ha subito la più profonda trasformazione, economica e territoriale, della sua millenaria storia politica e sociale, dalla formazione cioè di un organismo statale che unificò, per oltre otto secoli, le terre che si estendono dal Liri e dal Tronto fino all'affaccio mediterraneo della Sicilia. Ma se il reddito individuale si è più che quadruplicato, le distanze tra le "due Italie" sono rimaste sostanzialmente immutate, anzi sono aumentate, sia pure di poco. Si sono bonificate le piane, si è rotto l'isolamento geografico e umano, ma solo l'emigrazione dolorosa e silenziosa di oltre quattro milioni di contadini ha consentito una modernizzazione relativa dello spazio meridionale. Si è vissuto un momento, agli inizi degli anni Sessanta, in cui è parso che l'unificazione politica ed economica del Paese non solo fosse possibile, ma addirittura vicina. Poi, la crisi degli anni Settanta ha allontanato questa storica prospettiva, e i due decenni successivi hanno bloccato il grande disegno di trasformazione civile e l'unificazione economica dell'Italia. Dallo smottamento e dalla frantumazione della società tradizionale e dalla crisi del nuovo, come l'industrializzazione, che si era formato, è riemersa una criminalità organizzata che è oggi fra le cause maggiori del suo persistente ritardo. Nel contempo, però, economia e società, in Abruzzo e in Molise, così come buona parte della costa adriatica, si sono differenziate e allontanate, sia pure in modo parziale, dal resto del Mezzogiorno. Una sorta di "effetto di continuità" si è propagato dalle Marche verso la Puglia, e in parte in Basilicata, anche in assenza di continuità territoriale. Effetto che non si è verificato sul versante tirrenico. Anche se, anche lungo questo versante, è au-

mentata la dotazione di infrastrutture produttive (strade, ferrovie, porti, aeroporti,...) e di infrastrutture civili (scuole, ospedali), ma alla dotazione quantitativa non sempre ha corrisposto una uguale crescita qualitativa, un corrispondente sviluppo civile, come emerge dalla crisi urbana delle due antiche capitali, Napoli e Palermo.

Da questa ulteriore differenziazione dello spazio meridionale è nato anche un policentrismo urbano, più areale che funzionale invero; tuttavia sono cresciute accanto alle patologie delle aree metropolitane di Napoli, Palermo, Catania, Bari, città medie con funzioni alla scala regionale e provinciale e si intravedono “micropoli” alla scala locale, il che renderebbe più fisiologica la rete urbana meridionale Rinata dunque alla fine della seconda guerra mondiale, e ritornata in primo piano fino a tutti gli anni Sessanta, la “questione meridionale” si è eclissata da più decenni e per larga misura se ne sono perse le ragioni ed i fini, da quando, come affermava Rossi Doria, “i vecchi meridionalisti furono innalzati sul piedistallo della riconoscenza nazionale, ma le loro fondamentali analisi e indicazioni furono – quasi senza eccezione – relegate nel regno delle ombre e di fatto rinnegate”.

Questo libro tenta di ricostruire queste vicende con particolare riguardo ad alcune aree che dei cambiamenti intervenuti ci sono apparse più significative. Lo sforzo maggiore è stato indirizzato a prospettare un quadro d’insieme affinché dalle numerose indagini sulla nuova geografia economica locale, che ha visto impegnata tutta la comunità dei geografi italiani, si potesse risalire a delle sintesi di scala più ampia. E ci è sembrato che la tripartizione di cui si era cominciato a parlare mezzo secolo fosse la più conveniente. Lasciando il giudizio finale al lettore diremo che il libro si articola in cinque sezioni, di cui la prima, dopo aver esaminato il ruolo dei poteri locali nei processi di sviluppo, il peso del processo di regionalizzazione indirizzato alla fine verso il federalismo, la portata dell’unificazione operata dai nuovi *media*, in particolare cinema e tv, approfondito il ruolo di Roma come capitale e come città globale, finalmente si interroga su come avrebbe potuto essere il processo di sviluppo se avesse potuto rispettare di più la continuità rispetto alle condizioni precedenti. A questa prima parte fanno seguito le sezioni dedicate appunto alle Tre Italie di cui si è detto. Quella del Nordovest che approfondisce specialmente la fisionomia di Milano, Torino e Genova protagoniste fin dall’inizio del processo di modernizzazione del Paese, ma anche dei territori fra esse compresi, “Italia di mezzo” *ante litteram*, e oggi avviati a formare la “megalopoli padana”. Quella cui spetta più propriamente l’appellativo di Italia di mezzo o Terza Italia, dove si è verificata l’industrializzazione delle piccole e delle medie imprese dei beni di consumo, e dove il tessuto civile di città medie e borghi ha retto trasformazioni epocali in maniera equilibrata. Spazio a sé meritava la capitale, che

pur presente in alcuni comparti dell'economia specificamente suoi e pur continuando a dividere con Milano un certo ruolo relativamente soprattutto alla dimensione privatistica e finanziaria dell'economia, li trascende entrambi per il peso che il significato simbolico della sua storia ci ha consegnato. Il Sud infine dove ai cambiamenti intervenuti e in atto non corrisponde ancora tuttavia il superamento del suo ormai troppo lungo ritardo, e dove le differenze areali vanno configurando situazioni estremamente variegata.

Il progetto della ricerca, che ha ottenuto di potersi fregiare del logo istituito per la ricorrenza dei centocinquanta anni dell'Unità nazionale, gode anche del patrocinio della Società Geografica Italiana (SGI), della Società di Studi Geografici (SSG), del Centro Italiano per gli studi storico-geografici (CISGE), dell'Associazione dei Geografi Italiani (AGEI), dell'Associazione italiana insegnanti di Geografia (AIIG) e finalmente dell'Università di Roma La Sapienza nella figura della Facoltà di Architettura di Valle Giulia, cui afferisce uno dei curatori. Che vogliono chiudere questa premessa con il ringraziamento più vivo per i colleghi che hanno contribuito alla realizzazione del lavoro, da estendersi anche a tutti gli altri geografi che con le analitiche ricerche di base di oggi e di ieri hanno consentito che venissero poi costruite le sintesi cui è pervenuto questo libro.

Le Regioni da Piero Maestri alla Costituzione

di Fabio Lando*

1. Premessa

I concetti di decentramento regionale, federalismo regionale, federalismo fiscale, da qualche tempo centrali nelle discussioni politiche, debbono avere, dal punto di vista geografico, un presupposto fondamentale: poter certificare l'esistenza di Regioni amministrative o, al meno, la possibilità di definirle territorialmente.

Nel nostro Paese le Regioni esistono e sono definite, almeno come denominazione, dall'articolo 131 della Costituzione. Durante le discussioni nella Commissione dei 75 e nell'Assemblea Costituente i "Padri Costituenti" hanno a più riprese discusso se accettare in toto le "regioni storiche tradizionali" o di crearne di nuove. Il risultato sono le attuali venti regioni che corrispondono alle "regioni storiche tradizionali".

L'idea che sottostà a questo lavoro non è quella di discutere di decentramento o federalismo, né quella di discutere dell'esistenza delle attuali Regioni amministrative o della definizione del loro territorio. Qui si vuole capire come e quando l'esistenza di queste Regioni è stata definita: cioè quando e chi ne ha delimitato i confini attestandone, in questo modo, l'esistenza; perché sono state definite "regioni storiche tradizionali" e per quali motivi la loro realtà è stata da tutti accettata.

2. Le Regioni italiane: loro nascita ed affossamento

Il primo ad articolare il territorio italiano in Regioni, disegnate in modo

* Università di Venezia Ca' Foscari.

preciso sulla carta ed intese come parti funzionali dello Stato, derivanti da unioni di Province assommate per vicinanza, struttura ambientale, struttura economica e comunità sociale, è stato Piero Maestri¹. Un passato patriottico con una parte molto attiva alle 5 Giornate di Milano del 1848, espulso anche dal Piemonte andò esule a Ginevra ed a Parigi². Il suo esilio in Francia gli ha permesso di conoscere le vicissitudini politico-amministrative di quel paese descritte attraverso alcuni articoli³ apparsi sulla rivista *Il Politecnico*, in buona parte poi ripresi in un volume nel 1863. Collaborò con Cesare Correnti alla stesura dei primi annuari statistici diventati poi gli archetipi di tutti i successivi⁴. Nel 1861 venne chiamato a dirigere l'Ufficio Centrale di Statistica⁵, mentre Cesare Correnti diveniva presidente della Giunta di Statistica. La loro funzione era quella di ricostruire – dopo la soppressione degli uffici preunitari – una statistica nazionale, funzionale al nuovo ed unificato Regno d'Italia, organizzando ed uniformando i criteri di rilevazione ed elaborazione dei dati⁶. È stato un importante statistico con una notevole capacità organizzativa: sua è l'organizzazione e la gestione del primo censimento del 1861, preso a modello anche per i successivi⁷.

Dal nostro punto di vista appaiono molto importanti le sue idee sul “dicentrato amministrativo”. Idee che pubblica, la prima volta, in un articolo apparso su *Il Politecnico* nel 1861: lo stesso anno in cui, chiamato da Camillo Benso di Cavour, divenne direttore dell'Ufficio Centrale di Statistica e contemporaneamente viene bocciato il progetto di ordinamento regionale. Interessante notare questa triplice coincidenza temporale.

Il 1861 è l'anno in cui Piero Maestri viene chiamato da Camillo di Cavour a dirigere l'Ufficio Centrale di Statistica: una struttura, quest'ultima, assolutamente fondamentale per la riorganizzazione amministrativa del nuovo Stato. Fondato lo Stato Nazionale a Camillo di Cavour cominciavano ad imporsi anche problemi di natura amministrativa legati non tanto a

¹ Una breve biografia si trova in A. Monti (1949); un accenno ne fa G. Favero (2001, pp. 41 e 60); un'interessante analisi sul suo pensiero e sulla sua posizione politica si trova in F. Della Peruta (1958).

² Durante il suo esilio mantenne sempre contatti con l'ambiente patriottico milanese scrivendo articoli di matrice statistica per gli *Annali Universali di Statistica* e politico-amministrativa per *Il Politecnico*.

³ Pubblicati tutti fra il 1860 ed il 1863 (Maestri 1860b,c; 1861a,b; 1862; 1863a).

⁴ Già in esilio a Torino pubblicò i suoi primi due annuari (Maestri, 1852; 1853).

⁵ Sulle motivazioni che spinsero Cavour, una volta formato il nuovo stato “le cui parti avevano a lungo vissuto staccate le une dalle altre”, a potenziare gli studi di statistica creando ex novo una Direzione Generale di Statistica (tale era il nome dell'attuale ISTAT) si veda A. Caracciolo (1960, pp. 47-48).

⁶ Si veda G. Favero (2001, pp. 59-69) e S. Patriarca (1996, pp. 178-184).

⁷ Sulle sue capacità di direzione ed organizzazione si veda R. Fracassi (1957, pp. 103-105) e ISTAT (n.d., pp. 45-77).

scelte di politica internazionale quanto a quelli, non tanto banali, dell'organizzazione e gestione della farragine organizzativa e territoriale del nuovo Stato la cui conoscenza era abbastanza limitata e legata a delle parziali "statistiche corografiche" del Settecento o alle "statistiche patriottiche" degli inizi dell'Ottocento. Probabilmente sono questi i motivi lo hanno spinto a chiamare alla direzione dell'Ufficio Centrale di Statistica Piero Maestri: era forse un po' distante dal suo pensiero politico ma aveva dimostrato di ben conoscere la Statistica, di saperne interpretare i risultati⁸, era un organizzatore, un personaggio che aveva molto a cuore le sorti del nuovo Stato e probabilmente per questo era disposto a soprassedere alle sue idee giovanili di rivoluzionario mazziniano.

Il 1861 è l'anno in cui Piero Maestri, direttore dell'Ufficio Centrale di Statistica, pubblica sul *Politecnico* un importante articolo dal significativo titolo *Del decentramento amministrativo in Francia* in cui esplicita in modo netto ed inequivocabile le sue idee sull'organizzazione politico-amministrativa di un moderno Stato democratico. In questo articolo⁹ inneggia alla democrazia francese attuata attraverso una legislazione che definisce il principio d'uguaglianza dei cittadini ottenuto attraverso due elementi: il "suffragio universale"¹⁰ ed il "decentramento amministrativo". Articolo di spirito mazziniano in cui, contrastando l'accentramento dispotico¹¹, esalta sia i sacrosanti diritti dell'uomo¹² sia gli importanti doveri del singolo "verso la famiglia il commune e la nazione"¹³. Il riferimento è la Francia del 1860 ma appare chiaro che il tutto è rapportabile a qualsiasi Stato Nazionale. In ogni caso questa forma di "decentramento", secondo Pietro Maestri, non mine-

⁸ Come nota P. Villani (1978, p. 884) "Misurare, quantificare, conoscere anche statisticamente, si rivelava una funzione indispensabile del nuovo Stato. In tal senso assumeva essa stessa una dimensione latamente politica". Sull'importanza delle "statistiche" per la politica del nuovo Stato si veda S. Patriarca (1996) e G. Favero (2001).

⁹ Articolo che viene ripreso ed ampliato nel suo libro del 1863 *La Francia Contemporanea* in cui interessante è notare come gli ultimi due capitoli abbiano come titolo: "la Rivoluzione ed il principio dell'eguaglianza" e "Il principio di libertà e il decentramento amministrativo".

¹⁰ "Il codice civile e il suffragio universale turbano i sonni di chi vede nella democrazia francese un esempio" (P. Maestri, 1861a, p. 289).

¹¹ Tipico dell'"aristocrazia britannica, spezzatrice della plebe; la Germania, sempre feudale; l'Austria, nemica d'ogni diritto; la Russia, che numera ancora a milioni li schiavi" (P. Maestri, 1861a, p. 289).

¹² "Libertà di possesso, di lavoro, d'associazione, di coscienza, di pensieri" (P. Maestri, 1861a, p. 297).

¹³ A cui aggiunge "e verso quel supremo potere che, costituito, dal volere di tutti, veglia alla libertà di tutti" (P. Maestri, 1861a, p. 298).

rebbe l'unitarietà dello Stato¹⁴ né sarebbe legata a forme particolari di governo¹⁵ in quanto lo Stato Nazionale è democratico per sua natura perché "lo Stato è il tutore della società, non padrone" (Maestri P., 1861a, p. 301). L'articolo si riferisce sempre al caso francese ma le due pagine della conclusione finale sono in toto riferite alla situazione italiana in cui egli deprecava la piemontesizzazione:

«imporre leggi piemontesi alla Lombardia... la Toscana non può lungamente resistere a codesta improvvida violenza... anche la pregevole legislazione civile delle Due Sicilie è minacciata dalle meschine lucubrazioni dei giuristi piemontesi»¹⁶.

Non era certo questo il pensiero di Camillo di Cavour che, pur propenso a pensare ad uno Stato Nazionale unito in cui potessero coesistere delle forti autonomie locali, dovette gestire, negli anni '60, il succedersi dei plebisciti e la discussa campagna garibaldina del Regno delle Due Sicilie trovandosi così nella necessità di accelerare il processo di omogeneizzazione delle diverse parti del regno¹⁷. Per questo egli ha certamente dovuto mettere da parte le sue idee sulle autonomie locali a favore di una vera e propria campagna di accentramento, o meglio, come afferma Adriana Petracchi:

«Il Cavour mirava ormai consapevolmente ad una concentrazione dei poteri e

¹⁴ «Nessuno in Francia pensa a contestare la necessità d'un potere supremo e nazionale, in cui mano già da tempo si riposero l'unità di legislazione, il comando della forza armata, la rappresentanza diplomatica, il diritto di guerra e di pace; e ad esso si vorrebbe pur sempre riservato il diritto di determinare in via legislativa le norme comuni a cui dovrebbero uniformarsi le aziende provinciali, dipartimentali e municipali; nonché un diritto di suprema vigilanza, per impedire li abusi e le deviazioni" (Maestri P., 1861a, pp. 300-301).

¹⁵ «Indifferente che la forma del governo sia piuttosto repubblicana con capo elettivo e mutabile, o monarchia con capo ereditario" (Maestri P., 1861a, p. 301).

¹⁶ Continuando poi con: "per impedire che questa confusione legislativa inondi tutta l'Italia... sarebbe necessaria la convocazione d'un'Assemblea Costituente" (Maestri P., 1861a, p. 305). Il testo finisce con una nota a firma *La Redazione* in cui dichiarandosi d'accordo con l'autore, sia per il caso francese sia per i riferimenti italiani, pone un freno all'afflato di P. Maestri chiedendosi come procedere nell'immediato, nell'attesa della riorganizzazione: "e frattanto, chi ha l'incarico di riparare, in modo costituzionale e legittimo e valido alla più necessarie urgenze delle legislazioni e amministrazioni locali?".

¹⁷ Come nota A. Caracciolo (1960, p. 68): "Va forse sottolineato il posto che ebbe, nella definitiva scelta di un sistema politico-amministrativo fortemente centralizzato, l'esperienza della conquista meridionale. Ci si trovava di fronte, nell'Italia inferiore, a una realtà che il moderatismo piemontese e padano non riusciva a comprendere, sapeva solo disprezzare...Alla esteriore dittatura garibaldina si vedeva la necessità di far seguire una più sostanziale dittatura amministrativa, in ogni settore della cosa pubblica meridionale". Si veda anche quanto riportato da E. Ragionieri (1967, pp. 87-97).

delle decisioni che permettessero di unificare realmente sotto un governo forte, le regioni da poco conquistate, più che realmente unite per volontà di popolo»¹⁸.

Inoltre, terza coincidenza temporale, nel 1861 viene definitivamente affossato il progetto di ordinamento regionale portato avanti, nel biennio 1860-1861, da Luigi Carlo Farini e Marco Minghetti che sostituirono Camillo di Cavour al Ministero per gli Affari dell'Interno¹⁹. Progetto su cui Camillo di Cavour non era, almeno inizialmente, d'accordo ma che alla fine appoggiò in modo abbastanza sostenuto²⁰. Occorre però notare come l'appoggio dei due ministri ai progetti di legge regionale fosse abbastanza tiepido con ricorsi a grandi affermazioni di principio e poche argomentazioni ben precise. Per giustificare l'esistenza (quasi un a priori) di queste nuove Regioni definite "corpi morali dello Stato" Luigi Carlo Farini nella sua *Nota* di presentazione alla Commissione Temporanea²¹ afferma:

«le Province italiane si aggruppano naturalmente e storicamente fra di loro in altri centri più vasti, che hanno avuto e hanno tuttavia ragione di esistere nell'organismo della vita italiana... [quindi]... al di sopra della Provincia, al di sotto del concetto politico dello stato, io penso che si debba tener conto di questi centri, i quali rappresentano quelle antiche autonomie italiane, che fecero sì nobile omaggio di sé all'unità della nazione»²².

Ovviamente poi le Regioni Italiane dovranno essere totalmente diverse dall'astratto e "artificiato Dipartimento francese" e, pur facendo riferimento alle "sempre naturali regioni della geografia e della vita storica dell'Italia" esse non dovranno continuare "le vecchie divisioni politiche". In altri termini queste Regioni, formate da una somma di provincie, dovranno essere

¹⁸ A. Petracchi, 1962, vol.I, p. 288. Sull'ambiguità del Cavour nei confronti delle autonomie locali si veda l'intera Parte Terza del volume di A. Petracchi.

¹⁹ Come nota E. Ragionieri (1967, pp. 152-153): nonostante "tutto il moderatismo italiano...[si professasse favorevole]... ad un tipo di Stato fondato sulle più ampie autonomie locali e ispirato a larghi criteri di decentramento amministrativo... [vari furono i motivi che]... fral'estate del 1860 e l'ottobre del 1861 portarono all'attenuazione prima, poi all'insabbiamento ed infine al definitivo affossamento dei disegni di legge del Farini e del Minghetti". Si veda anche A. Petracchi, 1962, vol. I, pp. 297-298.

²⁰ Sulla tardiva difesa del Cavour si veda A.Petracchi, 1962, vol. I, pp. 343-357.

²¹ Per la discussione dei progetti di legge relativi alla riorganizzazione del nuovo Stato venne istituita il 24 giugno 1860 una "Commissione straordinaria e temporanea per lo studio e la formazione dei Progetti di Legge". Commissione che durò in carica fino al giugno del 1861. Le *Note* dei due Ministri e lunghi estratti della discussione si possono provare in A. Petracchi, 1962, vol. II, pp. 185-418. Sulla *Nota* di C.L. Farini si veda anche la spietata critica che ne fa C. Cattaneo (1860).

²² Questa e le citazioni sono tutte riferibili ad A. Petracchi, 1962, vol.II, (pp. 187, 188, 192, 225-226, 326 e 337).

sempre riferite alle “naturali regioni della geografia e della vita storica dell’Italia”. Sembra un’una contraddizione: c’è sempre il riferimento alla geografia ed alla storia ma “quell’illustre passato” definito su di un preciso territorio – a cui occorre sempre riferirsi e senza il quale le nuove Regioni non hanno ragione d’essere – non deve essere d’impiccio al nuovo Stato nazionale che per sua natura è unitario e comprende tutti quei territori “dall’illustre passato”.

Un altro problema riguarda la loro effettiva dimensione territoriale che sarà sempre e genericamente riferita ad una somma di provincie. Marco Minghetti infatti, nel suo discorso di presentazione alla Commissione del nuovo progetto di legge, è ancora più vago e reticente di Luigi Carlo Farini. Egli considera le Regioni non più come “corpo morale dello Stato” ma solo come “ente governativo” definito da “un consorzio permanente di Provincie”:

«Più provincie insieme riunite formano una Regione la cui circoscrizione deve rispondere ai naturali e tradizionali compartimenti italiani».

Nonostante questo non è chiaro quali e quante siano queste benedette Regioni e questo perché l’art. 29 del Progetto di Legge “Ripartizione del Regno e Autorità Governative” afferma:

«Art. 29. La circoscrizione delle singole regioni e la loro divisione in provincie, circondari e comuni saranno determinate entro l’anno corrente per regio decreto, previo il parere di una commissione a tale uopo eletta dal parlamento»²³.

Infatti, la loro determinazione:

«formerà l’oggetto di altro studio speciale, nel quale molti elementi dovranno tenersi a calcolo e non ultimo la diversità di leggi e di istituti che sinora ebbero vita nelle varie parti d’Italia. Imperocchè, quand’anche l’unificazione amministrativa volesse farsi in modo più completo nell’avvenire, la istituzione delle regioni potrà riguardarsi come mezzo a cotanto fine».

Inoltre non è chiaro se questa nuova istituzione potrà avere un futuro ed il problema della sua durata, se definitiva o temporanea, non è definibile a priori poiché:

«quando l’esercizio delle pubbliche funzioni sarà divenuto un ambito generale dei cittadini, potrà allora la Provincia sola compendiare in sé molti degli uffici che il Governo deporrebbe ora nelle mani del Governatore e dell’Amministrazione re-

²³ L’intero progetto di Legge si trova in A. Petracchi, 1962, vol. II, pp. 340-343. Per un’analisi dell’intero progetto si veda C. Pavone (1964).

gionale; e la regione stessa scomparirà. Che se questa invece rispondesse all'indole ed alle inclinazioni italiane, potrà metter salde radici, e, perfezionandosi, divenire istituzione perenne. Giudicar questo *a priori* lo credo impossibile, e l'esperienza sola potrà dare il responso: a me basta che lo stabilire oggi questo ordinamento sia non solo possibile, ma utile ed opportuno».

Simili argomentazioni non hanno certamente favorito l'accettazione dei Decreti di Legge sull'ordinamento del Regno da parte dei membri della Commissione Temporanea che, ancora prima d'iniziare, avevano delle forti remore sul decentramento amministrativo basato sulle Regioni. Forti remore che, in buona parte, nascevano dai dubbi sull'autonomia della Sicilia e di Napoli. Lo stesso Tullo Massarani, deputato e strenuo difensore del progetto, scriveva che proprio per il timore della deriva meridionale:

«allora la scuola dei regionalisti si fermò, direi quasi sovrappensiero, e domandò a sé medesima se il suo sereno ideale fosse attuabile, se il suo pacato sistema potesse adattarsi... [anche al Mezzogiorno ma, avuta una risposta negativa, quel concetto di regione cominciò ad]... “esitare, farsi timido e peritoso, ridursi in termini sempre più stretti, e a poco a poco rincasarsi e attutire”»²⁴.

La discussione in Commissione non ebbe risultati favorevoli tanto che Sebastiano Tecchia²⁵, nella relazione finale della Commissione presentata alla Camera il 22 giugno 1861, illustrando le ragioni che avevano portato la commissione ad essere contraria alle Regioni affermava: “a chi ben consideri le origini del nostro movimento verso l'*unità* italiana verrà fatto scoprire la causa prima di quelle obiezioni”. Causa prima che risiedeva solo ed esclusivamente nell'idea dell'*Unità d'Italia*: “troppe erano le tradizioni gloriose dei comuni italiani...profonde e dolorose vivevano le memorie di male spente rivalità di provincia... ogni terra contava con santa superbia le tombe de' suoi grandi”.

Secondo la Commissione il concetto di Regione, data la storia delle singole parti del nuovo Regno ed il recente processo di unificazione renderà sicuramente “ben ferma la fede nella *unità*” perché “*senza unità è impossibile la indipendenza*” per cui “nulla più conferisce alla unità nazionale, ed alla sintesi di uno stato, che la colleganza immediata tra il potere centrale e i suoi naturali aiuti, le provincie e i comuni”.

Le Regioni quindi, sotto qualsiasi forma intese, non ebbero l'appoggio della Commissione Temporanea che propose invece di estendere a tutto il

²⁴ Massarani T. (1864, p. 175). Su questo si vedano anche Caracciolo A. (1960, p. 68), Ragionieri E. (1967, pp. 88-92).

²⁵ Le citazioni della Relazione di Tecchia S. sono referibili a Petracchi A., 1962, pp. 409-411, corsivo del testo originario.