

Disegno territoriale e cittadinanza nei percorsi dello Stato italiano: qualche nota in chiave storico-istituzionale

*Simona Mori**

Parole chiave: *territori amministrativi, cittadinanza, stato nazionale*

La dimensione spaziale della statualità sta finalmente imponendosi anche nella sua concretezza all'attenzione degli studiosi di storia istituzionale, in proficua cooperazione con una tradizione di ricerca geografica molto attenta alla storicità e ai profili pubblicistici delle nervature territoriali (Galluccio, Sturani, 2008). Quest'ultima stagione di indagini ha integrato il tema della cittadinanza come nuova chiave di lettura fra le categorie interpretative classiche ereditate dalla storiografia più risalente (Bonini, Blanco, Mori, Galluccio, 2016). È una prospettiva che intende riportare le istituzioni territoriali alla misura delle persone, che la Costituzione repubblicana individua come inizio e fine dell'attività di governo. Non minore è la valenza storiografica del medesimo concetto di cittadinanza, che, oggetto di importanti analisi recenti nelle sue declinazioni teoretiche, si offre ora opportunamente come asse attorno al quale tematizzare le relazioni fra individui, comunità e Stato nelle loro articolazioni storiche concrete, sull'arco temporale otto-novecentesco (Costa, 1999-2002).

1. *Il territorio conteso*

Lo Stato nazionale contemporaneo nacque territoriale, si sa, ma con un'idea rivoluzionaria di territorio inteso come determinazione della legge, che respingeva idealmente ogni giustificazione di ordine tradizionale del modo di essere del territorio stesso (Mannori, 2008a). Questo era piuttosto concepito come artefatto della nazione sovrana, la quale si proiettava nello spazio modellandolo a propria immagine. Da qui l'idea dell'unità territoriale, riflesso della *persona* politica collettiva. Il modello, di matrice francese, semplice, evocativo e di grande efficacia concettuale, si sarebbe tradotto in atti legislativi di organizzazione amministrativa nei diversi contesti statuali influenzati dall'esperienza franco-napoleonica, continuando a operare attraverso gli ordinamenti e nella cultura istituzionale ottocentesca¹.

Ebbene, il quadro fattuale si complicò fin dal principio, nel corso delle discussioni che si tennero in Assemblea nazionale a Parigi nell'inverno 1789-90

* Bergamo, Università di, Italia.

¹ Si veda per tutti il caso piemontese esaminato da Mineo (2016).

(Mannoni, 1994, pp. 318-371). Innanzitutto, muovendosi ancora sul piano teorico, occorreva situare nel sistema i comuni, che si vedevano portatori di un interesse locale concepito come somma degli interessi privati dei possessori, perciò non propriamente politico, ma ugualmente meritevole di essere riconosciuto dalla nazione, nonché di disporre di strumenti istituzionali e di uno spazio d'azione. A corollario veniva la tematica dei rapporti amministrativi fra questo livello di base e il centro, in parte debitrice nelle sue modulazioni a esperienze già maturate in diversi Stati nel tardo antico regime (Aimo, 2005)².

Assai più complesso fu l'impatto con la concretezza del territorio, in cui il legislatore rivoluzionario si imbatté già nella primavera del 1790 accingendosi a disegnare i confini dei nuovi dipartimenti e a individuarne i capoluoghi. Il territorio infatti non si presentò vuoto come lo si era immaginato, perciò plasmabile a piacere, ma organizzato in forme più o meno sedimentate dalle dinamiche storico-sociali e altamente reattivo sui temi dello spazio amministrativo (Ozouf, 1988). «A manifestare la propria vitalità erano, ciascuna per proprio conto, le comunità urbane, richiamandosi ai loro antichi titoli, rivendicandone di nuovi, riesumando vecchie dispute con le città rivali», in una sconcertante ondata di «sciovinismo comunale [... cosicché...] la messa in opera di una politica della topografia ha [...] rivelato la topografia del politico» (*ibidem*, pp. 506-507). Un politico che idealmente si sarebbe risolto nel circuito chiuso di rappresentanza elettiva-legislazione-amministrazione, ma che tuttavia dilagava disordinatamente da ogni parte e, nella brillante metafora di Mona Ozouf, si riappropriava a modo proprio della carta geografica.

Gli individui radicati nel territorio dello Stato erano sì gli stessi componenti la nazione, ma la gran parte di essi si riconosceva, prima che nella famiglia nazionale, in una comunità di scala inferiore, il villaggio o la città, per motivi *identitari* o per interessi che riteneva più naturale far valere direttamente in quelle sedi. L'investimento sulla soggettività locale in alternativa a quella nazionale aumentava ora la tensione, ora lo scollamento fra centro e periferia, imponendo di immettere nel sistema territoriale dosi aggiuntive di normatività, di controlli e di coercizione, oppure di intervenire massicciamente in via suppletiva, secondo i metodi tipici del centralismo. In tutti i casi la tensione tendeva a scaricarsi sul livello intermedio, quello delle agenzie periferiche del governo.

In Italia la scommessa, o l'ingenuità della teoria rivoluzionaria dello Stato nazionale, il voler prescindere dalla forza della geografia pregressa, si confrontò con una tenace cultura dei luoghi e con un sottostante pluralismo oligarchico di stampo prettamente territoriale, a cui il discorso risorgimentale non ebbe gran che da contrapporre sul piano pragmatico. Tanto che lo stesso spazio nazionale immaginario venne alla luce con fatica, in un andirivieni fra l'opzione razionalista francese e il ritorno a prospettive corporative più o meno aggiornate (Mannoni, 2008b). All'indomani dell'Unità la nazione, nonostante il lavoro di dissodamento culturale condotto nel primo Ottocento, sembrava ancora in buona parte da costruire (Melis, 2014). Tale debole inte-

² Sulle tecniche di antico regime, Mannoni (1994, parte prima, tit. I); Mannoni (1997).

grazione privava l'unità territoriale del presupposto *morale* di cui si diceva al principio³.

Sul piano legislativo, com'è noto, la risposta a questo stato di fatto fu centralizzatrice, al punto che il disegno amministrativo di base, definito alla fine del '59 con la legge Rattazzi per Piemonte e Lombardia e proseguito l'anno successivo man mano che si procedeva con le annessioni, fu sottratto alla competenza parlamentare e deciso dall'esecutivo in regime di pieni poteri⁴. Non stupisce allora che a quell'originaria *amministrativizzazione* abbia fatto riscontro, per una sorta di contrappasso della storia italiana, una iper-politicizzazione del discorso attorno alle circoscrizioni, anche a quelle formalmente del tutto prive di rilievo politico.

Nella stessa prospettiva si può leggere un tratto tipico del sistema statale italiano d'età liberale, ovvero la necessità strutturale di una cospicua attività di mediazione politica fra centro e periferie, in parte smaltita attraverso il canale, apertissimo, fra i deputati e i rispettivi collegi elettorali uninominali, in parte gestita in via amministrativa dai prefetti e dai sottoprefetti (Randeraad, 1997; Mastropaolo, 2001)⁵. Entrambe le risposte hanno indotto una parte degli studiosi a parlare di «centralismo debole» (Romanelli, 1988). L'incoercibile riorganizzarsi della società per gruppi di interesse, anche di natura territoriale, fu registrato, con sconcerto, già dagli analisti più lucidi dell'Ottocento maturo⁶.

2. La cittadinanza come chiave della territorialità

Non è utile però finire nel vicolo cieco della diagnosi di municipalismo. La proposta di studiare le circoscrizioni amministrative italiane in chiave di *orizzonti di cittadinanza* intende superare questa polarizzazione storiografica, al pari della divaricazione fra l'approccio giuridico, intento a seguire la dottrina costituzionale nei suoi lineamenti puri, e l'analisi politologica, incline a sottovalutare l'incidenza dei presidi giuridici nella dialettica politica (Bonini, Blanco, Galluccio, Mori, 2016)⁷. Parlare di *orizzonti di cittadinanza* significa riconoscere la politicità dello spazio e delle sue partizioni senza perdere di vista gli ordinamenti⁸.

Prima di essere proiezione fisica della sovranità statale, lo spazio è la dimensione del vivere dei singoli e delle collettività. Idea ben presente nella riflessione che Carlo Cattaneo dedicò al tema dell'accorpamento dei comuni minori nel 1864 (Cattaneo, 1864/1972, IV, p. 413 e 415). «Chi in Italia prescinda dall'amore per le patrie singolari, seminerà sempre nell'arena», aveva scritto nel 1836 il pubblicista milanese, che non si può tacciare di vagheg-

³ Cfr. *supra*, con riferimento alla concezione organica della nazione.

⁴ Una lettura forte in chiave di centralismo in Rotelli (1978, pp. 121-123). Sulle leggi comunali e provinciali dello Stato unitario si vedano le recenti ricognizioni di Aimò (2015) e Bonini (2015).

⁵ Inoltre, sul ruolo degli uffici circondariali Mori (2018).

⁶ Cfr. per tutti Turiello (1882) consultato nell'ed. Bevilacqua (1980, pp. 7-19); Sommino (1897).

⁷ Il rinvio è tanto all'introduzione dei curatori, quanto ai saggi e alla bibliografia da questi richiamata, di cui non è possibile dare qui conto.

⁸ La politicità delle circoscrizioni amministrative è rimarcata già da Rotelli (1992).

giamenti romantico-conservatori (Cattaneo, 1836/1972, I, p. 40). Ma riconsiderare i teoremi dello Stato nazionale alla luce di una priorità dei «diritti di vicinato» non poteva significare sposare le ragioni di un'autonomia del tutto centrifuga o dar voce alla pretesa di una signoria incontrastata della comunità *naturale* sul suo territorio. Lo spazio politico non è né meramente il campo di applicazione di una volontà nazionale organica, né l'*habitat* esclusivo di uno originario spirito del luogo, né un *collage* di mappe catastali.

Lo snodo sta appunto nel rapporto di cittadinanza. La proprietà privata, i Comuni, le Province, le Regioni, lo Stato si impilano sullo stesso territorio, benché con diversa estensione. Il *cube principle* riscontrato dai geografi muove da tale premessa. Ora, è proprio la cittadinanza a poter integrare questa polisemia, questa plurivalenza, rendendo le diverse vocazioni compatibili e se possibile cooperanti. Essa è condizione da intendere in senso ampio come soggettività di diritti e di doveri esplicitanti in tutti i campi funzionali, politico, amministrativo, giurisdizionale, e nei quadri spaziali corrispondenti. Da questo punto di vista possono rivelarsi limitative le chiavi di lettura dicotomiche, che distinguono troppo nettamente fra politica e amministrazione, decentramento e autonomie, statale e locale. Esse infatti esprimono la visione dello Stato nazionale, ma non riescono a dare conto dei comportamenti storici dei soggetti territoriali sotto-ordinati, che tendono a travalicare i comparti, proiettandosi verso soluzioni anticipatrici di ciò che oggi, magari confusamente, nello scenario europeo si usa chiamare *multi-level governance* (Piattoni, 2009; Costa, 2010).

Tornando ai primi passi dello Stato italiano, l'agganciare cittadinanza e circoscrizioni amministrative è ulteriormente giustificato dal fatto che in origine la grandissima parte della popolazione era esclusa dal suffragio politico, mentre il suffragio amministrativo comunale e provinciale, ugualmente riservato agli uomini alfabetizzati, ma ben più largo sia per censo, sia per età, era il modo primario di esercizio della funzione elettorale⁹. Così come, per chi avesse voluto, alle stesse condizioni formali era accessibile l'elettorato passivo, ossia la funzione rappresentativa locale, mentre quella politica rimaneva impraticabile a chi non potesse vivere di rendita, data la sua natura onoraria.

Alla cultura giuspubblicistica di metà Ottocento la sfera della cittadinanza sembrava corrispondere a quella del diritto amministrativo e quanto più la prima si estendeva con il suo sistema di diritti e di doveri a fasce crescenti di popolazione, tanto più quel ramo del diritto si irrobustiva e si faceva importante (Broglio, 1841, p. XI e XXXV). Esso non era altro che la disciplina di una particolare specie di «rapporti pubblici», che «sono quasi un giusto mezzo tra i rapporti esclusivamente privati, e i rapporti esclusivamente pubblici: emergono dal contatto dell'interesse privato messo a fronte del pubbli-

⁹ Le legge elettorale politica 17 dicembre 1860 ammetteva al voto i cittadini maschi aventi 25 anni o più e contribuenti almeno per 40 lire annue; la legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 all. A, art. 17, riconosceva il voto amministrativo comunale e provinciale ai cittadini maschi di 21 anni o più e paganti un'imposta diretta complessiva fra le 5 e le 25 lire a seconda della consistenza demografica del comune (circa 4.000 comuni, per il 30% della popolazione, aveva una soglia di 5 lire, mentre questa era di 10 lire in altri 3.500, pari al 60% circa della popolazione). Stime su dati ISTAT (2001).

co». Ebbene, procede l'*institutio*, la cittadinanza ha una radice squisitamente spaziale nel domicilio, lemma derivante da «*domo*, casa [...] dunque dimora in un dato luogo dove si abbia la somma, ossia il principale stabilimento dei propri affari» (*ibidem*, p. 3). È dunque nelle articolazioni amministrative del territorio, si desume, che il cittadino troverà la sede in cui esplicare i propri doveri politici, ossia elettorali, fiscali, militari, in cui esercitare i diritti civili sanciti dallo Statuto e fruire altresì di quelle utilità sociali, che, pur non configurandosi come diritti costituzionali, sono ormai a tutti gli effetti materia di diritto amministrativo. Esse riguardano la salute, l'istruzione, l'assistenza e la beneficenza, la cultura, le sedi del culto, le infrastrutture. Da qui il rilievo già rivestito all'epoca dalla definizione del reticolo amministrativo agli occhi della popolazione, la suscettibilità riguardo a ogni scarto dalle mappe consuete o per contro l'investimento su modifiche confinarie ritenute vantaggiose.

3. *Stato, comunità, forze politiche: il rilancio della contrattazione*

Ora, pur muovendo dai presupposti legicentrici di cui s'è detto, il nuovo Stato adottò una linea accondiscendente verso il portato storico e le istanze territoriali, recependo il disegno comunale preesistente e una buona parte di quello provinciale, nonché ammettendo una maglia intermedia a beneficio delle aree, come il Piemonte e poi il Veneto, il cui reticolo sovracomunale era particolarmente fitto (Mori, 2016). A costo di prestare il fianco a ben argomentate accuse di irrazionalità delle circoscrizioni, l'autorità centrale limitò così gli effetti destabilizzanti della «tabella» annessa alla legge-matrice di organizzazione territoriale del 1859 e man mano integrata (Blanco, 2014). La successiva revisione delle circoscrizioni di base procedette in modo segmentale con deleghe legislative al governo e forme di consultazione degli attori collettivi coinvolti, Comuni e Province, i quali furono altresì autorizzati dal legislatore ad avanzare proposte (Bonini, 2015). Per questa via fu dunque riconosciuto alle comunità, indirettamente alla cittadinanza locale, la facoltà di esprimersi in merito alla propria forma materiale, indipendentemente dal canale della rappresentanza politica. Coerentemente, il ruolo di chiusura dell'istruttoria fu affidato al Consiglio di Stato, da cui si attendeva una valutazione complessiva, formalmente tecnica, ma sostanzialmente politica, di ciascun fascicolo.

Meno flessibile fu la politica per le Province, cruciali per il potere esecutivo e perciò tendenzialmente non disponibili, rimaneggiate semmai all'origine, o prima o contestualmente all'annessione, e poi lasciate inalterate fino alla metà degli anni Venti (Bonini, 2003)¹⁰. Sulle circoscrizioni giudiziarie, anch'esse in via di principio sottratte alla contrattazione, le istanze locali si fecero sentire a mezzo stampa, tramite i consigli provinciali e per il canale parlamentare, contrastando con successo la razionalizzazione della geografia dei tribunali (Meniconi, 2016). Sulle trame di natura funzionale man mano introdotte, che fossero gli ambiti di competenza delle intendenze di finanza o i circondari turistici, il governo ora si appoggiò alla maglia primaria, ora incise più liberamente;

¹⁰ Per le reazioni alle modifiche iniziali, Costanza (2016).

nemmeno in questi casi tuttavia mancarono le proteste dei governati e le pressioni da parte di interessi settoriali (Sanna, 2016; Durazzo, 2016). Infine, la definizione spaziale dei collegi elettorali, maglia dinamica per natura perché subordinata alla demografia prima che al territorio, in buona parte ancora da studiare, fu gestita dalle forze politiche per favorire l'elezione dei candidati, con netto vantaggio per il fluttuante "partito di maggioranza", che al tempo controllava le articolazioni amministrative del governo e si coordinava con i notabili dei capoluoghi di provincia e di circondario¹¹.

Nei confronti delle politiche geografiche dello Stato nazionale le località italiane non si posero sempre su posizioni retrograde: al contrario furono spesso pronte a cogliere le opportunità che si offrivano e se possibile a crearne di ulteriori, una volta appropriatesi del nuovo linguaggio. Era chiaro, anche per trascorsi risalenti almeno all'occupazione francese, che gli interventi sul ritaglio amministrativo e sulla gerarchia dei centri potevano penalizzare, come trasformarsi in uno stimolo. Attorno al tema non si sviluppò pertanto un fronte compatto di resistenza, piuttosto un costante fermento, talvolta fratture interne alle stesse comunità, un'accesa concorrenza fra località, non priva di risvolti progressivi, nel quadro di un tendenziale dinamismo che la storiografia recente ha rimarcato (Sturani, 2011)¹².

Ho parlato di linguaggio, perché dalle fonti si desume il rapido adeguamento degli attori locali alle forme, ai principi, alle procedure e ai contenuti culturali imposti dallo Stato nazionale, con un'evidente trasformazione dei discorsi, anche quando questi erano volti a contrastare specifiche scelte di politica territoriale. Le tessere della geografia amministrativa, anche se di mero decentramento come nel caso dei circondari e dei distretti, furono talora fatte oggetto di investimenti identitari di carattere più o meno opportunistico. Ne è prova una ben documentata attività di promozione svolta da soggetti di varia natura, attratti dagli effetti performativi delle nuove reti territoriali e inclini a sintonizzarsi ora con il discorso nazionale, ora con quello, martellante, del progresso civile (Mori, 2018). In questi casi la plurivalenza del territorio dava luogo a sinergie più che a conflitti e la circoscrizione, ancorché meramente amministrativa, produceva cittadinanza.

Un impulso più deciso all'integrazione del territorio a livello tendenzialmente nazionale giunse a partire dalla fine dell'Ottocento dalle associazioni sindacali e poi politiche, via via più interessate ad aderire alle minute articolazioni dello spazio locale con l'allargarsi del suffragio. Esse interpretarono le circoscrizioni amministrative come ambiti ausiliari ai collegi elettorali. Tali pratiche rivitalizzarono il tessuto locale, ma ne ridussero l'autonomia, rafforzando legami verticali di natura non istituzionale, con il risultato di imbrigliare l'attività amministrativa di primo livello in modo forse più stretto di quanto non avesse fatto il centralismo della prima età liberale¹³.

¹¹ Si veda per esempio il caso esaminato da Forcellese (2016).

¹² La mobilitazione dei soggetti locali emerge bene a proposito della Val d'Aosta (Celi e Gheda, 2016), della Val di Nievole (Vivoli, 2016); della Puglia (Denitto, 2016).

¹³ La perdita di peso del Comune, a fronte dell'avanzata delle organizzazioni sindacali e politiche, è segnalata da Romano (1909, p. 14).

Questo tratto si consolidò nello Stato fascista, che, facendo leva al centro sulla remissività del Parlamento e in periferia sulla capillarità del partito unico e sul bando delle rappresentanze territoriali, dispose con maggiore libertà della maglia amministrativa, intervenendo su Comuni, Circondari e Province e avventurandosi verso un'embrionale regionalizzazione tecnica (Galluccio, 1998; Denitto, 2016; Sofia, 2016). Sia pure in assenza di una pregiudiziale anti-autonomista, il regime fece un uso politico intensivo del ridisegno territoriale, funzionale alla creazione di consenso, così come alla neutralizzazione delle spinte centrifughe, che nel Ventennio si attenuarono ma non si spensero del tutto¹⁴.

4. *Uno sguardo al presente: cittadinanza e politiche territoriali multi-livello*

La Repubblica ha conosciuto anch'essa, con la restaurazione del pluralismo politico e l'avvento della democrazia dei partiti, un disciplinamento assai stretto delle periferie a opera delle associazioni politiche, da cui gli enti locali non hanno sempre tratto beneficio. Il dinamismo delle maglie è proseguito a fasi alterne, con scarso coordinamento fra un livello e l'altro, in risposta a sollecitazioni di natura politica contingente, ma anche alle grandi trasformazioni di cui è stato protagonista il territorio con l'industrializzazione di vaste aree, l'urbanizzazione, lo sviluppo della rete stradale e delle telecomunicazioni¹⁵.

Malgrado i principi costituzionali, nello strutturare i rapporti territoriali la Repubblica è rimasta a lungo fedele agli schemi del centralismo, magari *debole*, ora mediati dalle forze politiche (Tosatti, 2010; Ridolfi, 2010; Aimo, 2017). Solo negli anni Novanta, nell'*impasse* vissuta dal sistema dei partiti e su impulso europeo, si aprirono nuove prospettive. In specifico si fece strada una visione meno gerarchica del territorio, protesa idealmente a valorizzare una cittadinanza procedente dalla soggettività originaria della persona vivente in società. L'ambizione era quella di avvicinare l'organizzazione territoriale ai cittadini e di sostenere approcci partecipativi. Il circuito classico pensato dallo Stato nazionale è stato sostituito nella modellizzazione dai principi del decentramento amministrativo, delle autonomie locali e regionali, della sussidiarietà come cifra dell'azione statale sul territorio, di differenziazione e adeguatezza degli enti territoriali rispetto ai compiti, di leale collaborazione fra Stato e Regioni. Individuati da tempo, alcuni sin da Tocqueville, come condizioni necessarie per una democrazia sana, in Italia essi si scontrano al presente con limiti di risorse e con un centralismo di ritorno che ha rallentato l'attuazione della riforma costituzionale – non priva di contraddizioni – approvata nel 2001.

Nel frattempo, comunque, le procedure deliberative riguardanti la geografia territoriale si sono fatte almeno formalmente più stratificate e al tempo stesso più inclusive, nonostante abbiano favorito anche l'intensificarsi di quella *iper-territorializzazione* che produce innumerevoli conflitti di competenza fra le diverse scale degli spazi amministrativi (Bonini, Blanco, Mori,

¹⁴ Sulla posizione ideologica cfr. Rotelli (1978).

¹⁵ Uno studio di caso con approccio problematico e respiro temporale in Galluccio (1998).

Galluccio, 2016, p. 25). Già il testo costituzionale nella versione originaria aveva previsto con gli artt. 132 e 133 l'iniziativa comunale per la modifica delle aree provinciali e regionali e l'assenso delle popolazioni interessate per quelle comunali. I governi si sono dati da tempo una specifica articolazione per i rapporti con gli enti territoriali, un ministero senza portafoglio assistito da uno o più sottosegretari, da quello per «problemi relativi all'attuazione delle regioni» del terzo governo Rumor (1970) al ministero per i «rapporti con le regioni e coesione territoriale» delle due ultime legislature¹⁶. Dalla fine degli anni Ottanta sono sorti organi di sintesi per le relazioni fra Stato ed enti territoriali, con attribuzioni consultive e deliberative: la Conferenza permanente Stato-Regioni, attualmente appoggiata a un dipartimento della Presidenza del Consiglio, la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali e, a livello regionale, il Consiglio delle Autonomie locali. Lo scopo è prevenire la conflittualità, dando applicazione al principio di cooperazione tra enti, sia pure con limiti e divergenze interpretative che la Corte costituzionale è stata chiamata a sciogliere.

La negoziazione è stata perciò accolta come procedura legittima, imputata agli enti e razionalizzata. Il sistema cooperativo di gestione degli affari territoriali potrebbe e dovrebbe aprire inoltre uno spazio alla componente tecnica e, riguardo al disegno territoriale, diventare terreno favorevole all'innesto di saperi geografici specialistici e storici, apporti sempre scarsamente integrati nei processi in discorso per ammissione di esperti interni alla stessa pubblica amministrazione. Oggi alcuni temi urgenti, primo fra tutti quello ambientale, richiedono che responsabilità, competenze tecniche, partecipazione alle decisioni, efficace applicazione e controllo siano distribuiti a tutti i livelli, con dispositivi redistributivi, sanzionatori e premiali azionati dall'ente di massimo grado in regime di trasparenza e di imparzialità.

In ultima analisi tuttavia spetta alla cittadinanza, anche e più ancora nelle sue articolazioni territoriali, presidiare gli spazi pubblici, esercitando responsabilmente le sue funzioni di selezione del personale politico e amministrativo, di controllo e di iniziativa. Nelle giornate napoletane si è parlato a lungo dell'affievolirsi delle coordinate spaziali tradizionali prodotto dalla cultura digitale. Le ricadute di tali trasformazioni culturali e finanche antropologiche in atto potrebbero in effetti ripercuotersi in modi imprevedibili sulla relazione dei cittadini con le articolazioni spaziali del potere e dei servizi. A fronte di una serie di giustificate preoccupazioni, c'è da augurarsi che in risposta alle sollecitazioni sempre nuove del mondo digitale gli *orizzonti di cittadinanza* possano dilatarsi via via, senza privare il cittadino contemporaneo di un salutare e responsabile ancoraggio alla corporeità, dimensione soggettiva pur sempre ineludibile e radice di ogni esperienza primaria dei luoghi¹⁷.

¹⁶ Siti istituzionali: <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/191>; <http://www.statoregioni.it> (u.c. 30.5.2019).

¹⁷ Il riferimento è alla *lectio magistralis* di Franco Farinelli e alla tavola rotonda che si sono tenute nelle giornate di studio a cura di Floriana Galluccio, Università degli studi di Napoli *«L'Orientale»*, 3-4 maggio 2018.

Bibliografia

- AIMO P., *Il centro e la circonferenza*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- AIMO P., “Comuni e Province, funzioni e controlli” (all. A), in *Storia Amministrazione Costituzione – 150° dell’unificazione amministrativa italiana* (legge 20 marzo 1865, n. 2248), numero monografico, 23, 2015, pp. 7-54.
- AIMO P., *Comuni e province: Ottocento e Novecento. Storie di istituzioni*, Pavia, University Press, 2017.
- BALLINI P.L. (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- BLANCO L., “Territorio e amministrazione: appunti di lavoro sul tema delle circoscrizioni amministrative nell’Italia unita”, in AIMO P., COLOMBO E., RUGGE F. (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell’età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia, University Press, 2014, pp. 25-37.
- BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.
- BONINI F., “L’orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia”, in *Storia Amministrazione Costituzione*, 11, 2003, pp. 265-309.
- BONINI F., “Comuni e Province, circoscrizioni”, in *Storia Amministrazione Costituzione – 150° dell’unificazione amministrativa italiana* (legge 20 marzo 1865, n. 2248), numero monografico, 23, 2015, pp. 55-90.
- BROGLIO E., *Della cittadinanza. Trattato pratico di diritto amministrativo*, Milano, Guglielmini e Redaelli, 1841.
- CATTANEO C., “Ricerche sul progetto di una strada di ferro da Milano a Venezia”, in *Annali universali di statistica*, giugno 1836, in CASTELNUOVO FRIGESSI D. (a cura di), *Opere scelte*, vol. I: *Scritti 1833-1839*, Torino, Einaudi, 1972, pp. 35-87.
- CATTANEO C., “Sulla legge comunale e provinciale. Lettera terza”, in *Il Diritto. Giornale della democrazia italiana*, a. XI, 9 giugno 1864, in CASTELNUOVO FRIGESSI D. (a cura di), *Opere scelte*, vol. IV: *Scritti 1852-1864*, Torino, Einaudi, 1972, pp. 398-422.
- CELI A., GHEDA P., “La Valle d’Aosta, una circoscrizione «naturale»”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 263-270.
- COSTA P., *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll., Roma-Bari, Laterza, 1999-2002.
- COSTA P., “Un’appartenenza plurale: istanze autonomistiche e immagini della cittadinanza nell’Italia repubblicana”, in BALLINI P.L. (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla prima legislatura della repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 433-476.
- COSTANZA I., “Province perdute, province difese (1859-1867)”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 183-197.

- DENITTO A.L., “Province e/o Regioni. Continuità e rotture nelle «Puglie» dal fascismo a oggi”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 199-230.
- DURAZZO L., “Comprensori turistici nel Mezzogiorno”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 325-334.
- FORCELLESE T., “La definizione dei collegi elettorali in Abruzzi (1861-1891)”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 335-357.
- GALLUCCIO F., *Il ritaglio “impossibile”. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma, Dei-Tipografia del Genio Civile, 1998.
- GALLUCCIO F., STURANI M.L., “L’«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del *découpage* a partire da Lucio Gambi”, in QUAINI M. (a cura di), *Una geografia per la storia dopo Lucio Gambi*, Quaderni storici, 127, 2008/1, pp. 155-176.
- ISTAT, *Unità amministrative. Variazioni territoriali e di nome dal 1861 al 2000. Popolazione legale per comune ai censimenti dal 1861 al 1991 ai confini dell'epoca*, Roma, Istat, 2001.
- MANNONI S., *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, vol. I, *La formazione del sistema 1661-1815*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 318-371.
- MANNORI L. (a cura di), *Comunità e poteri centrali negli antichi stati italiani. Alle origini dei controlli amministrativi*, Napoli, Cuen, 1997.
- MANNORI L., “La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici”, in BLANCO L. (a cura di), *Organizzazione del potere e territorio*, Milano, FrancoAngeli, 2008a, pp. 23-44.
- MANNORI L., “Alla periferia dell’Impero. Egemonia austriaca e immagini dello spazio nazionale nell’Italia del primo Risorgimento (1814-1835)”, in BELLABARBA M., MAZOH B., STAUBER R., VERGA M. (a cura di), *Gli Imperi dopo l’Impero nell’Europa del XIX secolo*, Bologna, il Mulino, 2008b, pp. 309-346.
- MASTROPAOLO A., “Notabili, clientelismo e trasformismo”, in VIOLANTE L. (a cura di), *Il Parlamento. Storia d’Italia. Annali*, vol. 17, Torino, Einaudi, 2001, pp. 500-520.
- MELIS G., *Fare lo Stato per fare gli Italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell’Italia unita*, Bologna, il Mulino, 2014.
- MENICONI A., “La rete delle circoscrizioni giudiziarie”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), 2016, pp. 71-86.
- MINEO I., “«L’indeclinabile massima uniformità circoscrizionale». Fonti documentarie per lo studio dell’assetto circoscrizionale del Regno di Sardegna (1814-1859)”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell’Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 151-182.
- MORI S., “Una trama per duecento città. I circondari del Regno”, in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per*

- una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 33-69.
- MORI S., "Funzionari e attività nelle sottoprefetture d'età liberale", in *Storia Amministrazione Costituzione*, 26, 2018, pp. 105-147.
- OZOUF M., "Dipartimento", in FURET F., OZOUF M. (a cura di), *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, ed. it. a cura di M. BOFFA, Milano, Bompiani, 1988, pp. 498-507.
- PIATTONI S., "Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis", in *Journal of European Integration*, vol. 31-2, 2009, pp. 163-180.
- RANDERAAD N., *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali - Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997.
- RIDOLFI M., "I Municipi della Repubblica: identità locali e culture politiche (1946-1960)", in BALLINI P.L. (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla prima legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 583-616.
- ROMANELLI R., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, il Mulino, 1988.
- ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Pisa, Vannucchi, 1909.
- ROTELLI E., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978.
- ROTELLI E., "Le circoscrizioni amministrative italiane come problema storiografico", in *Amministrare*, XXII, 1, 1992, pp. 151-159.
- SANNA D., "Intendenze, direzioni, compartimento. Le circoscrizioni del ministero delle Finanze nell'Ottocento", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), 2016, pp. 105-121.
- SOFIA F., "Processi di regionalizzazione in epoca fascista: appunti di lavoro", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 231-236.
- SONNINO S., "Torniamo allo Statuto!" in *La Nuova Antologia*, s. IV, vol. LXVII, fac. I, 1 gennaio 1897, pp. 9-28.
- STURANI M.L., "L'inerzia' dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico", in AGOSTINI F. (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 62-79.
- TOSATTI G., "Il rapporto centro-periferia attraverso l'esperienza del Ministero dell'Interno", in BALLINI P.L. (a cura di), *Le autonomie locali. Dalla Resistenza alla prima legislatura della Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 693-723.
- TURIELLO P., "Governo e governati in Italia (1882)", in BEVILACQUA P. (a cura di), *Le campagne del mezzogiorno fra fascismo e dopoguerra. Il caso della Calabria*, Torino, Einaudi, 1980.
- VIVOLI C., "Tra Lucca e Firenze: Pistoia, la Valdinièvre e i confini provinciali", in BONINI F., BLANCO L., MORI S., GALLUCCIO F. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 271-288.

Territorial design and citizenship in the Italian State evolutions: some notes in historical institutional perspective

The article considers the relationship between administrative districts and citizenship in Italy from an historical point of view. Since the founding of the national State, there has been a gap between the constitutional notion of territory, coming from revolutionary France, and a practice of citizenship, which was still predominantly local. The high investment on this level by the territorial actors made the issue of administrative boundaries politically sensitive. As governments also tended to use institutional geography in a political way, there prevailed a negotiating practice through which the communities tried to defend their position and if possible, to improve it, making this element a testing ground for citizenship. While the fascist regime manipulated the territorial fabric more freely, the Republic, long faithful to the pattern of a weak centralism, stimulated by the constitutional and by the European provisions, has recently adopted a non-hierarchical territorial design, intending to put the values of citizenship at the centre. The process, however, has entered a phase of stalemate, which does not yet allow to evaluate the effects of the paradigm change on the territorial design.

Découpage territoriale et citoyenneté dans les parcours de l'État italien: quelque note en perspective d'histoire institutionnel

L'article considère le rapport entre l'organisation de l'espace administratif et la citoyenneté en Italie en perspective historique. Depuis la fondation de l'État national, il y a eu un décalage entre la notion constitutionnelle de territoire, d'origine française, et la pratique d'une citoyenneté principalement fondée sur la dimension locale. L'investissement important sur ce plan des acteurs territoriaux a rendu la question des limites administratives, un sujet politiquement sensible. Vu que les gouvernements tendaient eux aussi à utiliser politiquement la géographie institutionnelle, une pratique de négociation a fini pour prévaloir, à travers laquelle les communautés essayèrent de défendre leur propre position et, si possible, l'améliorer, tout en rendant cet élément un terrain d'essai de la citoyenneté. Alors que le fascisme manipulait le découpage territorial 'plus librement', la République fut longtemps fidèle aux schémas du 'centralisme faible', stimulé par la dictée constitutionnelle et par les exigences européennes, elle a juste récemment adopté une conception non hiérarchique du territoire, qui a voulu mettre au centre les valeurs de la citoyenneté. Le processus se trouve cependant dans une phase d'arrêt, qui ne permet pas encore d'évaluer les retombées du changement de paradigme sur le découpage territorial.

