

## I

Uno dei non molti seri passi in avanti che la recente opera di D. Mack Smith<sup>1</sup> abbia fatto compiere alla storiografia sull'Italia moderna, o anche più semplicemente alle discussioni sul centenario, consiste nel richiamo ad una più esatta ed elementare periodizzazione della storia d'Italia che sembrava essere andata smarrita. L'inizio della sua *Storia* a partire dal 1861 sottolinea, infatti, la necessaria esigenza di considerare al centro della storia d'Italia nel secolo XIX il momento della formazione e della costruzione dello Stato unitario. Ciò, a ben guardare, ed almeno in linea teorica, non è mai stato contestato da nessuno. È noto come nel 1923, polemizzando contro i *Programmi e orientamenti per una Storia d'Italia in collaborazione e per una collana di studi storici* di Gioacchino Volpe, Benedetto Croce faceva assurgere la data della fondazione dello Stato unitario italiano a termine di periodizzazione, giacché « la storia d'Italia è la storia dell'Italia una, della sua formazione (e anche della sua preparazione remota), della sua vita e del suo svolgimento »<sup>2</sup>. Ma la *Storia d'Italia dal 1871 al 1915* che egli doveva scrivere di lì a pochi anni, non solo prescindeva, come ha osservato Gramsci, dal « momento della lotta », dal « momento economico », « per essere apologetica del momento puro etico-politico, come se questo fosse caduto dal cielo »<sup>3</sup>, ma periodizzava prendendo le mosse

\* Relazione tenuta al II Convegno di Studi gramsciani (Roma, 19-21 marzo 1961).

<sup>1</sup> D. MACK SMITH, *Storia d'Italia dal 1861 al 1958*, Bari, Laterza, 1959.

<sup>2</sup> « La Critica », xxi (1923), pp. 46-48, ora in B. CROCE, *Conversazioni Critiche*, Bari, Laterza, 1951<sup>2</sup>, vol. iv, pp. 146-50.

<sup>3</sup> A. GRAMSCI, *Lettere dal carcere*, a cura di Sergio Caprioglio e Elsa Fubini, Torino, Einaudi, 1965, pp. 619-20.

da un dato della coscienza, e non dell'organizzazione statale, e cioè dal « sentimento che un intero sistema di fini, a lungo perseguiti, si era a pieno attuato, e che un periodo storico si chiudeva ». La *Storia d'Italia* del Croce, non delineando l'opera di formazione e di costruzione dello Stato italiano unitario si saldava, per questo aspetto, col pregiudizio criticato da Gramsci negli studi risorgimentali della storia intesa come « biografia nazionale », per il quale « ciò che oggi esiste è sempre esistito, e l'Italia è sempre esistita come nazione unitaria, ma è stata soffocata da forze estranee »<sup>1</sup>. Il risultato dell'intreccio di questi pregiudizi e di questi equivoci è che oggi un semplice richiamo all'elementare senso comune in fatto di periodizzazione assume il sapore di una novità, e — può sembrare una esagerazione, ma di fatto non lo è — vecchie opere di autori stranieri come la *Storia dell'unità italiana* di Bolton King<sup>2</sup> e *Il Risorgimento* dello Hartmann<sup>3</sup> contengono un numero di notizie maggiore ed osservazioni più sensate che non tante più recenti storie d'Italia dovute a studiosi italiani, e che nel non del tutto a torto malfamato saggio di Treitschke su Cavour<sup>4</sup> si trovano considerazioni sulla posizione di Cavour in merito alla fondazione dello Stato unitario, oltre le quali non si è ancora proceduto. Di qui, da questo particolare stato degli studi, il carattere non del tutto omogeneo — in parte per problemi ed in parte analitico — della presente relazione, che riassume ed espone i risultati di una ricerca in corso da alcuni anni ed ora in via di completamento, con l'intento di presentare i punti nodali del processo storico di costruzione amministrativa dello Stato italiano.

Il problema di conoscere le forme del processo storico attraverso il quale si arrivò a costruire lo Stato italiano in quelle forme di rigido accentramento che poi gli sono rimaste caratteristiche, si presenta di soluzione particolarmente complessa e difficile, in quanto esse sembrano contrastare con le tendenze espresse riguardo all'organizzazione dello Stato italiano nel corso del Risorgimento da parte delle forze politiche che poi diressero la

<sup>1</sup> A. GRAMSCI, *Il Risorgimento* cit., p. 44.

<sup>2</sup> H. BOLTON KING, *Storia dell'Unità d'Italia (1814-1870)*, pref. di E. Ragonieri, Roma, Editori Riuniti, 1960.

<sup>3</sup> L. M. HARTMANN, *Il Risorgimento*, trad. it. a cura di G. Maranini, Firenze, Vallecchi, 1923.

<sup>4</sup> *Il conte di Cavour. Saggio politico* di E. TREITSCHKE, trad. it. di G. Gonzaga, Firenze, Barbera, 1873.

costruzione dello Stato nazionale. Se, infatti, è vero che la maggior parte degli Stati italiani si erano dati o avevano conservato nel periodo della Restaurazione un ordinamento amministrativo che quasi sempre manteneva in vigore le riforme introdotte negli anni della dominazione napoleonica<sup>5</sup>, deve essere sottolineato che tutto il moderatismo italiano del Risorgimento, soprattutto prima della rivoluzione del 1848, si era formato, circa il problema dello Stato, in netto antagonismo con la tendenza accentratrice di tipo francese. L'avversione dei moderati italiani per uno Stato di tipo accentrato nasceva in essi come un ramo particolare sul tronco della generale avversione per il momento giacobino della rivoluzione e per gli « eccessi » del '93; la loro simpatia per lo Stato di tipo inglese fondato su ampie autonomie locali si presentava ai loro occhi come un'altra forma di espressione di una tradizione costituzionale indigena, sulla quale l'« ideologia italiana » contava come su di un preciso fondamento. La « monarchia consultativa », lo Stato ideale del Gioberti della prima maniera, evitava di presentarsi come uno Stato francamente costituzionale ed affidava il suo carattere rappresentativo proprio ad un ampio sistema di rappresentanze amministrative sulla base di circoscrizioni comunali e provinciali. Tutto il moderatismo italiano prequarantottesco, tutto il pensiero moderato che costituisce il movimento del programma per l'opinione nazionale<sup>6</sup>, si muove entro quest'ambito, è propenso ad identificare la libertà con la libertà del governo locale, vede nelle libertà delle amministrazioni locali la base di un possibile contenimento dei poteri della monarchia amministrativa, la piattaforma più sicura per una trasformazione interna dei singoli Stati che renda possibile assicurare un ordinamento nazionale su base confederale.

Certo, c'erano sfumature diverse nella anglofilia dei moderati italiani. Sarebbe un errore, infatti, considerare come il riflesso, o la premessa, di identiche posizioni politiche l'idoleggiamento che fu di tali moderati italiani per le istituzioni politiche ed amministrative di carattere semif feudale dell'Inghilterra del Settecento, e l'ammirazione, non scevra di apprensiva trepidazione, di un Cavour, il quale, nella scia del Tocqueville, ravvisava nell'Inghilterra l'avamposto della rivoluzione borghese e capitalistica,

<sup>5</sup> Cfr. C. GHISALBERTI, *Contributo alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, Giuffrè, 1963.

<sup>6</sup> Cfr. R. CIASCA, *L'Origine del « Programma per l'opinione nazionale italiana » del 1847-48*, Milano-Roma-Napoli, Albrighi-Segati, 1916.

la società nella quale vedeva profilarsi la contraddizione caratteristica di questa rivoluzione, e cioè fra la tendenza alla estensione dei diritti politici e la concentrazione in poche mani della potenza economica<sup>10</sup>. Ma, a ben guardare, tutte queste sfumature confluivano poi in una comune esaltazione del *self-government* delle contee, come si riconoscevano nella comune avversione allo Stato accentrato francese. Né sembra lecito poter affermare che la conversione di fatto dei moderati dalle autonomie all'accentramento possa spiegarsi come il risultato del loro passaggio dal confederalismo all'unitarismo o il frutto della concorrenza coi democratici nell'opera dell'unificazione nazionale. I termini di riferimento ideale costituiti dal modello degli altri paesi — questo elemento di grande forza nel corso del Risorgimento che poi, ad unificazione compiuta, andrà via via estenuandosi fino a divenire una testimonianza della più generale « mancanza di autonomia internazionale » della classe dirigente italiana — sono più complessi che non quelli dei moderati. Se per i moderati il discorso scorre sempre fra i due poli dell'accentramento francese e del decentramento britannico (l'altro termine di riferimento che diverrà costante dopo il 1870, la Germania, fa già la sua apparizione, attraverso il modello prussiano, nella preparazione della legge Casati sulla pubblica istruzione e nel dibattito Fanti-La Marmora a proposito dell'ordinamento dell'esercito; ma, per quanto si riferisce all'ordinamento amministrativo dello Stato, si presenta soltanto nello scritto del Perez, *La centralizzazione e la libertà*, con un lontano riferimento ai « liberi comuni » della Prussia<sup>11</sup>), l'attenzione dei democratici si rivolge anche, per accettarne o per respingerne l'esempio, agli Stati Uniti o alla Svizzera. Mai, però, è dato cogliere nei democratici, unitari o federalisti che essi siano, l'auspicio o il disegno di uno Stato accentrato. Non nel Cattaneo, il quale, mentre l'Italia si dava le sue leggi accentratrici, osservava che

due soli Stati, la federazione americana e l'elvetica, mostrarono anche in questi torbidi anni, l'arte di reggersi senza la milizia stanziata — perciò senza smisurato dispendio. Egli è che non soltanto poggiano sul consenso spontaneo perennemente rinnovato delle moltitudini, ma stringendo nell'autorità federale tutto ciò ch'è di solidario

<sup>10</sup> Cfr. F. RUFFINI, *La giovinezza di Cavour*. Torino, Di Modica, 1938, vol. I, pp. 275-95.

<sup>11</sup> F. PEREZ, *La centralizzazione e la libertà*. Palermo 1862.

interesse, lasciano a tutti i loro popoli l'esercizio dei loro speciali diritti, la scelta degli uomini di loro fiducia, lo svolgimento delle loro idee tradizionali e spontanee, il giusto orgoglio della sovranità, ch'è cara ai popoli quanto ai regnanti<sup>12</sup>.

Non in Gabriele Rosa, che lamentava: « Si è declamato a sazietà contro le gare dei Comuni, de' Municipii, e non si considerò che la base della civiltà italiana, della nostra grandezza politica furono appunto quegli elementi dai quali pure escirono le libertà della Grecia e della Svizzera. Alla Russia, alla Turchia non venne gloria e grandezza dall'aver evitato i partiti, le gare municipali, e dall'uniformità ed unità del dispotismo »<sup>13</sup>. Non nel Montanelli, che assegnava all'Italia il compito di « creare un ordinamento *sui generis* che la faccia ad un tempo democratica come Francia e libera come Inghilterra », poiché « le rivoluzioni inglesi riuscirono a fondare ordini liberi, ma privilegiati; le rivoluzioni francesi produssero ampie egualità, ma non sicure da attentati liberticidi »<sup>14</sup>.

Si sbaglia, inoltre, quando si afferma che l'unitarismo di Mazzini volgesse nel senso dell'accentramento amministrativo. Negli anni giovanili, sotto l'influenza del Buonarroti, Mazzini per un momento aveva esaltato la Montagna e Robespierre e, come aveva scorto le radici sociali del contrasto fra l'unitarismo dei giacobini e il federalismo dei girondini, aveva individuato con la chiarezza del riferimento storico le ragioni del successo dell'unitarismo della Montagna: « La Montagna dominò la Francia convulsa, e contrastò all'Europa ribelle perché era potente d'unità..., perché s'era incarnata in Robespierre che riassumeva in sé tutte le dottrine di quegli uomini decisi a vincere, immemori di tutte le altre cose »<sup>15</sup>. Ma, ripubblicando nel 1861 l'articolo *Del'unità d'Italia* comparso nell'ultimo fascicolo della « Giovane Italia » e sul quale, come ha giustamente rilevato il Galante Garrone, la polemica antifederalistica si sostanzialmente degli argomenti della polemica antiaristocratica del buonarrotismo, Mazzini

<sup>12</sup> « Il Politecnico », IX (1860), pp. 3 srr.

<sup>13</sup> G. ROSA, *L'Italia. Pensieri politici*, Bergamo, Pagnoncelli, 1859, pp. 35-36. cit. in P. C. MASINI, *La scuola del Cattaneo*. a) *Il pensiero politico di Gabriele Rosa*, in « Rivista storica del socialismo », n. 7-8, a. II, luglio-dicembre 1959, p. 504.

<sup>14</sup> G. MONTANELLI, *Schiarimenti elettorali*. Firenze, Tipografia Torelli, 1861, p. 13.

<sup>15</sup> Cit. in A. GALANTE GARRONE, *Filippo Buonarroti e i rivoluzionari dell'Ottocento*. Torino, Einaudi, 1951, p. 330.

lo completava con un disegno dell'ordinamento amministrativo italiano, che sottolineava ad un tempo le inscindibili esigenze dell'unità politica e dell'autogoverno popolare a tutti i livelli della vita del paese:

Io vorrei — egli scriveva — che, trasformate in sezioni e semplici circoscrizioni territoriali le tante artificiali divisioni esistenti in oggi, non rimanessero che sole tre unità politico-amministrative: il Comune, unità primordiale, la Nazione, fine e missione di quante generazioni vissero, vivono e vivranno fra i confini assegnati visibilmente da Dio a un Popolo, e la Regione, zona intermedia indispensabile tra la Nazione e il Comune, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti, e dal predominio delle attitudini agricole, industriali e marittime<sup>16</sup>.

In realtà, per spiegarsi quel passaggio è necessario spostare l'indagine su alcuni elementi caratteristici dell'unitarismo dei moderati negli anni della formazione dello Stato italiano, ed in primo luogo sul bonapartismo e sulla questione meridionale. Sul bonapartismo nel Risorgimento italiano non abbiamo ancora neppure uno studio analogo a quello che la Bartocchini ci ha dato recentemente sul murattismo<sup>17</sup>. Eppure, non c'è dubbio che il bonapartismo non costituisca soltanto una tendenza per dare una determinata soluzione politico-statuale all'assetto di una parte dell'Italia e che l'ampiezza di interessi e di consensi suscitata da Luigi Napoleone nel suo *curriculum* dalla presidenza della repubblica all'impero non può restringersi alle trattative diplomatiche ed ai maneggi politici per assicurare a Gerolamo Bonaparte il trono di Firenze. Inoltre, la ricerca relativa alle origini, alla diffusione ed al carattere del bonapartismo italiano dalla sconfitta della rivoluzione del 1848-49 alla fondazione dello Stato unitario appare oggi tanto più necessaria, in quanto le celebrazioni del 1859 ci hanno presentato un fronte abbastanza vasto di apologeti di Napoleone III, nel quale i sostenitori della continuità della linea Napoleone III - De Gaulle (Spadolini) si accompagnano a chi, come il Salvatorelli, prendendo integralmente per buona la fumosa propaganda della demagogia del secondo Napoleone, aveva iniziato fino dagli ultimi anni del fascismo una formalistica

contrapposizione fra Napoleone I e Napoleone III a tutto vantaggio di quest'ultimo<sup>18</sup>. Ma il richiamo ai reali rapporti di classe ed alla sostanza di una politica si impone come necessario.

A loro tempo Marx ed Engels portarono a coerenti conclusioni quella che fu un'intuizione diffusa in larghi settori del movimento democratico europeo e, definendo il bonapartismo una forma di « equilibrio fra borghesia e proletariato », videro in esso una « specifica forma di assetto statale » suscettibile di diffondersi, anche per suggestione diretta della politica estera francese, dovunque si profilasse la tendenza a maturarsi, anche in forma preventiva, dei rapporti di classe che si erano determinati in Francia all'indomani della repressione della insurrezione degli operai parigini del giugno 1848<sup>19</sup>. La Germania di Bismarck, come è noto, apparve a Marx e ad Engels il terreno sul quale si sperimentò con successo la ripetizione del modello bonapartista. Ma nel corso della guerra del '59, nelle fasi decisive dell'unificazione nazionale italiana, nonché successivamente, in una fase di ripensamento e di giudizio complessivo sul modo nel quale essa si era realizzata, essi guardarono sempre al bonapartismo come ad uno — se non all'unico — dei termini di paragone. Ed era un metro di giudizio giustificato, esatte od inesatte possano oggi apparircene le concrete applicazioni, in quanto tutta l'evoluzione delle correnti politiche italiane a partire dal giugno del '48 era stata fortemente influenzata dall'origine e dall'affermazione del bonapartismo in Francia. L'intera formazione di un partito nazionale che vede nel Piemonte il centro dell'Italia futura passa attraverso la consapevolezza del significato europeo, e non soltanto strettamente francese del bonapartismo. Dal « connubio » subalpino, che non a caso matura nella mente del Cavour dopo un viaggio nelle capitali europee per valutare le ripercussioni internazionali del colpo di Stato del 2 dicembre, alla conversione all'unità sotto direzione piemontese della parte più giovane e moderna dei gruppi regionali moderati, tutto il processo — sia pure con sfumature e talvolta anche con implicazioni diverse — si alimenta della certezza che è maturato in Europa un fattore di revisione della po-

<sup>18</sup> Cfr. L. SALVATORELLI, *Leggenda e realtà di Napoleone*, recentemente ripubblicato (Torino, Einaudi, 1960).

<sup>19</sup> Le osservazioni sono contenute in uno scritto a torto poco noto di F. ENGELS, *La questione delle abitazioni* (1872), Roma, Edizioni Rinascita, 1950, p. 96. Circa le origini e le conseguenze di questi giudizi ci permettiamo di rinviare alla nostra prefazione a K. MARX-F. ENGELS, *Sul Risorgimento italiano* cit., pp. 31-32.

<sup>16</sup> G. MAZZINI, *Dell'Unità italiana*, in *Scritti politici editi e inediti*, vol. II, Imola, Cooperativa Tipografico-Editrice Paolo Galeati, 1907, pp. 333 sgg.

<sup>17</sup> F. BARTOCCHINI, *Il murattismo. Speranze timori e contrasti nella lotta per l'unità italiana*, Milano, Giuffrè, 1959.

litica internazionale che non riposa sulla sovversione politica e sociale, ma anzi esclude l'iniziativa rivoluzionaria, distruggendola nel suo focolare tradizionale. Questa consapevolezza può assumere ed assume effettivamente un contenuto volta a volta diverso; più vigile ed attento, ad esempio, nel Cavour, verso le possibilità di riforme economiche e politiche, che il venire meno della iniziativa rivoluzionaria rendeva meno pericolose e che l'aiuto oggettivo che la vittoria di Napoleone III in Francia portava alla Destra reazionaria rendeva necessarie; più soddisfatto, invece, in altri (penso soprattutto al Ricasoli), per il pugno forte che viene imposto alle « teste matte » dei francesi<sup>20</sup>. Ma l'elemento determinante che l'evoluzione bonapartista della Francia viene a costituire è comune. All'immagine della Francia, polveriera rivoluzionaria d'Europa, l'esperienza bonapartista faceva subentrare nella mente dei moderati una immagine diversa: quella di un paese dove le rivoluzioni potevano essere sconfitte e non solo attraverso la reazione aperta, ma anche con una politica che, assorbendo e trasferendo su di un piano diverso una parte delle istanze del movimento rivoluzionario, immunizzasse preventivamente dal pericolo di nuove rivoluzioni. Nella generale trasformazione dell'immagine tradizionale della Francia, anche l'accenramento amministrativo perfezionato da Napoleone III dopo la sua ascesa al potere era suscettibile di trasformarsi, da quel risultato della « tirannide rivoluzionaria » che era sempre stato considerato, in uno strumento di ordine e di sicurezza.

Una valutazione degli elementi apportati dal bonapartismo nella costituzione dello Stato italiano si presenta difficile, poiché quegli elementi soffrono della contraddizione che comporta necessariamente l'esportazione di istituti e di principi ideali al di là dei confini del paese nel quale essi sono sorti, in un paese dai più arretrati rapporti sociali e politici. Non a caso Engels parlò di Napoleone III e dei « bonapartisti » d'Europa come degli eredi testamentari della rivoluzione<sup>21</sup>. Valga per tutti l'esempio dell'istituto del plebiscito. Ebbene, quale significato e quale portata assume nella storia italiana l'adozione, sotto la pressione diplomatica dell'Inghilterra e della Francia, del plebiscito a suf-

fragio universale maschile — tipico istituto che stava alla base tanto del primo quanto del secondo impero — per determinare l'annessione delle regioni dell'Italia centrale e meridionale? Contro l'istituto del plebiscito in sé, e non soltanto della sua esecuzione, realizzata nel segno di una necessaria impreparazione elettorale e sotto lo stimolo di pressioni che corrispondevano al potere politico reale detenuto dai diversi gruppi sociali, insorsero Mazzini e i democratici che contrapposero alla annessione di fatto incondizionata che il plebiscito veniva a significare l'alternativa della Costituente cui affidare il compito di fissare le fondamenta dello Stato nuovo. Ma, per un altro verso, i più acuti fra i moderati, più tiepidi assertori dell'unitarismo, non ebbero difficoltà a vedere quanto di nuovo vi era nell'istituto del plebiscito e i pericoli che almeno potenzialmente esso racchiudeva.

In Francia — scriveva ai primi annunci del suffragio universale Leopoldo Galeotti ad Ubaldino Peruzzi — la cosa andò diversamente. In Francia ci era bisogno di raccogliere in un fascio le idee di ordine. E siccome queste non esistevano nelle classi colte, bisognò cercarle nelle classi ignoranti. Ma in Francia il suffragio universale fu interrogato non *per costruire* ma *per legittimare* un nuovo ordine di cose che già *era stato creato dall'armata, indispettita e avversa alla repubblica*. Ma in Francia non s'introdusse il suffragio universale a bella posta. Vi era già nel diritto pubblico. Era stato conquistato dalla rivoluzione, era stato adoperato al servizio della repubblica<sup>22</sup>.

L'introduzione del suffragio universale per fondare un nuovo Stato, e non semplicemente per difendere l'ordine costituito, ecco l'elemento che balzava fuori dall'esportazione dalla Francia in Italia dell'istituto del plebiscito: « La questione del suffragio appartiene al diritto pubblico interno di ciascun popolo, — soggiungeva il Galeotti. — Esso dipende dal grado della pubblica educazione, dipende dal fatto stesso degli esclusi. Se questi tacciono e non giungono a mutarla, né lo tentano nemmeno, sia per rivoluzione sia per riforme, il loro consenso tacito conferma il suffragio di quelli che vi sono ammessi. E guai se non si ammette il principio del consenso tacito! »<sup>23</sup>. Ecco perciò che, considerato sulla base del principio del « consenso tacito » della stra-

<sup>20</sup> Cfr. *Carteggi di Bettino Ricasoli*, a cura di Mario Nobili e Sergio Camediani, Roma, Istituto Storico Italiano per l'Età moderna e contemporanea, 1955, vol. VII, *Diari*, p. 286.

<sup>21</sup> Engels a Kautsky, 7 febbraio 1882, in *Friedrich Engels' Briefwechsel mit Karl Kautsky*, Wien, Danubia-Verlag, 1955, p. 50.

<sup>22</sup> Leopoldo Galeotti a Ubaldino Peruzzi, 17 ottobre 1859, in R. CIAMPINI, *I Toscani del '59*, Roma, Edizioni di Storia e di Letteratura, 1959, pp. 167-69.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 168.

grande maggioranza della popolazione attiva, lo stesso istituto del plebiscito, il pronunciamento sull'annessione incondizionata (che, nel primo cinquantennio dalla fondazione del regno, fece discutere gli storici del diritto e i costituzionalisti se e in quale misura il regno d'Italia del 1861 possa considerarsi uno Stato nuovo) sembrava sollecitatore di pericolose innovazioni. Senza dubbio, la dichiarazione che, alla vigilia del plebiscito toscano, il Tabarrini coglieva dalle labbra di un artigiano fiorentino (« domani io valgo quanto il Corsini »)<sup>24</sup> era una mera illusione, per di più destinata a vivere soltanto *l'espace d'un matin*. Ma a ragione Stefano Jacini poteva osservare con preoccupazione che quell'atto posto alla base della riunione delle singole regioni d'Italia introduceva un elemento di contraddizione in uno Stato destinato ad esser retto da una oligarchia<sup>25</sup>. Una sorta di plebiscito, anche questo sotto l'influenza bonapartista, era stata la consultazione attraverso la quale, nel gennaio 1859, la popolazione della Moldavia e della Valacchia aveva votato per la unione della sovranità dei due principati nella persona di Alessandro Cuza. Ma in Italia, a dare al plebiscito un significato almeno potenzialmente eversivo vi era un elemento non indifferente, e cioè l'alternativa reale o temuta della iniziativa politica e del movimento rivoluzionario, che si profilava dietro il « tacito consenso ». Ancora trent'anni dopo, con contenuti di giudizio radicalmente diversi, si riferiranno a questo fatto Antonio Labriola, il quale affermava che una monarchia, sorta attraverso i plebisciti cui avevano concorso forze repubblicane, è « un principato di tal genere, e di così fatta origine, [che] non si regge se non come magistratura d'intento democratico »<sup>26</sup> e Claudio Cantelmo, il protagonista dannunziano de *Le Vergini delle rocce*, che parlava sprezzantemente di un « re per decreto della plebe »<sup>27</sup>.

Per quanto concerne l'origine della questione meridionale, concordo pienamente con quanto è già stato detto da Candeloro

<sup>24</sup> M. TABARRINI, *Diario 1859-1860*, a cura di A. Panella, con introduzione e note di S. Camerani, Firenze, Le Monnier, 1959, p. 134.

<sup>25</sup> S. JACINI, *Sulle condizioni della cosa pubblica in Italia dopo il 1866. Lettera agli elettori di Terni*, Firenze, 1870, pp. 41-43, cit. in E. PASSERIN D'ENTREVES, *L'ultima battaglia politica di Cavour. I problemi dell'unificazione italiana*, Torino, Ilte, 1956, p. 15.

<sup>26</sup> A. LABRIOLA, *Scritti vari* cit., p. 335.

<sup>27</sup> Cfr. C. SALINARI, *Miti e coscienza del decadentismo italiano*, Milano, Feltrinelli, 1960, p. 32.

circa la novità e complessità di questioni che la annessione delle regioni dell'Italia meridionale — per di più liberate per l'iniziativa delle forze democratiche — pose alla classe dirigente moderata<sup>28</sup>. Ritengo inoltre che una ricerca — tutta ancora da farsi — sul contenuto delle conoscenze circa la reale situazione economico-sociale del paese, di cui poteva alimentarsi la coscienza nazionale degli uomini che costruirono lo Stato italiano, potrebbe riuscire assai istruttiva ai fini di spiegare perché furono scelte alcune soluzioni e ne furono rifiutate altre. Nella sua opera su *Garibaldi e Cavour*, il Mack Smith ha posto in evidenza fino gli elementi di impreparazione tecnica con cui l'esercito, la flotta e l'amministrazione sarda intrapresero la campagna e l'occupazione del Mezzogiorno<sup>29</sup>. È però necessario soggiungere che, chi confronti i carteggi dal Mezzogiorno degli emissari e dei collaboratori del Cavour con la letteratura garibaldina del 1860, può riscontrare in questa ultima un maggiore spirito di umanità per le popolazioni del Sud, ma solo raramente un grado superiore di conoscenza e di comprensione. C'è senza dubbio una differenza fra gli accenti irosi coi quali il Farini, nominato luogotenente del regno liberato da Garibaldi, annuncia al Cavour il suo arrivo in terra meridionale (« Altro che Italia! Questa è Africa: i beduini, a riscontro di questi caffoni, son fior di virtù civile »<sup>30</sup>), e l'estatica descrizione dell'« isola incantata » — quasi un continente nuovo — che ci è stata lasciata dall'Abba e dal Bandi al loro arrivo in Sicilia. Non è chi non veda quanto può passare fra un Alberto Mario e un Francesco Nullo, che, inviati nel Sannio a domare una rivolta di *cafoni*, ad Isernia, fra una reminiscenza di Tito Livio ed una citazione di Giuseppe Miceli, si informano dal vetturale della realtà sociale che si cela dietro quella strana parola<sup>31</sup>, e il disprezzo per il popolo, le istituzioni e l'amministrazione napoletani che esplose in tutte le lettere dei corrispondenti cavouriani dal Mezzogiorno, e non certo in misura minore se essi sono dei *revenants* meridionali del '48, emigrati dopo la sconfitta della rivoluzione, e non dei funzionari

<sup>28</sup> Cfr. G. CANDELORO, *La nascita dello Stato unitario* cit., loco cit., pp. 19-46.

<sup>29</sup> D. MACK SMITH, *Garibaldi e Cavour*, Torino, Einaudi, 1958, p. 418.

<sup>30</sup> Farini a Cavour. Teano, 27 ottobre '60, in *La liberazione del Mezzogiorno e la formazione del Regno d'Italia*. Carteggi di Camillo Cavour a cura della Commissione editrice, Bologna, Zanichelli, 1952, vol. III (ottobre-novembre 1860), p. 208.

<sup>31</sup> Cfr. A. MARIO, *La camicia rossa*, a cura di C. Spellanzon, Milano, Cooperativa del Libro popolare, 1954, cap. v.

piemontesi. Ma la conoscenza reale della situazione che questi pur diversi atteggiamenti sottintendevano non era di gran lunga diversa. Soltanto la voce di Pasquale Villari risuona inascoltata per consigliare che « nel regno di Napoli una strada vale assai più della libertà di stampa; moralizza assai più del leggere e dello scrivere », per proclamare che « il lavoro è adesso la sola forza civilizzatrice »<sup>32</sup>. Si trattava però di una voce isolata, che contrastava coi cori prevalenti.

Ma è l'andamento stesso della preparazione e della discussione dell'ordinamento amministrativo del regno che dimostra la parte determinante che nella sua risoluzione ebbe l'emergere della questione meridionale.

L'ossessione unitaria ed accentratrice che ha dominato la classe dirigente italiana dopo il 1860 rende più difficile identificare la preparazione della linea seguita in un primo tempo per un ordinamento non rigidamente centralizzato dello Stato, e il contributo portatovi dai singoli uomini. Domenico Farini, figlio di Luigi, il ministro degli interni sotto il quale si compirono i primi passi in questa direzione, in alcuni appunti di suo pugno — che anche note del suo *Diario* di analogo contenuto consentono di datare al 1894, durante lo svolgimento dei Fasci siciliani — ha fatto dire al padre, dopo i decreti ricasoliani che gettavano le basi per l'ordinamento accentrato dello Stato italiano, che l'idea delle regioni era stata da lui concepita unicamente come uno strumento di carattere transitorio che consentisse di arrivare meglio e senza gravi difficoltà alla unificazione amministrativa delle varie parti d'Italia<sup>33</sup>. Il fatto che il ministero presieduto dal Cavour non ponesse la questione di fiducia sui progetti di legge per l'ordinamento amministrativo del regno d'Italia presentati dal Minghetti alla Camera dei deputati il 13 marzo 1861 è stato più volte invocato per dimostrare il carattere sperimentale delle proposte contenute in quei disegni di legge, e quindi per dimostrare un prudente riserbo del Cavour. Ma come si presentano effettivamente le cose ad una organica ed ordinata esposizione dei fatti?

<sup>32</sup> Pasquale Villari al Farini, 9 dicembre '60, in *La liberazione del Mezzogiorno* cit., vol. IV (dicembre 1860-giugno 1861), p. 42.

<sup>33</sup> Cfr. l'Appunto di D. Farini riprodotto in *La liberazione del Mezzogiorno* cit., vol. III, pp. 324-25 e D. FARINI, *Diario di fine secolo*, Roma, Bardi Editore, 1961, vol. I, p. 473.

Deve essere innanzi tutto precisato che il primo documento ufficiale che espone i criteri per un riordinamento amministrativo dello Stato — la nota del ministro degli Interni Farini alla commissione temporanea istituita presso il consiglio di Stato con la legge del 24 giugno 1860<sup>34</sup> — è del 13 agosto 1860, e la sua origine prima deve essere identificata in una serie di proposte fatte fino dall'aprile dello stesso anno al Minghetti da Gustavo Ponza di San Martino<sup>35</sup>. Nelle carte del Farini il testo manoscritto della nota non è accompagnato da alcun documento o studio preparatorio; tuttavia non pare dubbio che i concetti esposti nella sua nota raccogliessero la piena unanimità dei consensi nella opinione del Cavour e dei suoi collaboratori in quel momento, e cioè quando si trattava di pensare all'ordinamento amministrativo di un regno, nel quale alla Lombardia si erano aggiunte l'Emilia e la Toscana, ma anche i cui confini non era possibile pensare di spostare rapidamente verso il Sud. Che il Cavour non fosse d'accordo coi criteri di rigido accentramento ai quali si era ispirato il ministero Lamarmora-Rattazzi nel promulgare per le antiche province e per la Lombardia la legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859, avvalendosi dei pieni poteri che il parlamento aveva concesso al governo alla vigilia della guerra, non è un mistero. Ritornato al potere nel gennaio del 1860, l'aveva detto pubblicamente alla Camera dei deputati nel corso della discussione sulla ratifica del trattato che sanciva la cessione alla Francia di Nizza e della Savoia. Lo stesso Rattazzi, del resto, fece della sua legge una difesa assai blanda, che, se dobbiamo credere alla testimonianza di madame Rattazzi, corrispondeva alla sua opinione che si fosse peccato per eccesso di zelo<sup>36</sup>.

Questa posizione del Cavour, critica verso l'accentramento e favorevole alla costruzione di uno Stato parzialmente decentrato, oltre a corrispondere alla sua formazione ed alla sua educazione, teneva conto del malcontento e delle proteste che aveva suscitato in Lombardia l'applicazione della legge Rattazzi, quella legge che il Cattaneo considerava, più che cattiva in sé, frutto della « osti-

<sup>34</sup> La « nota » del Farini è ora pubblicata in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 274-86.

<sup>35</sup> Così risulta dalla lettera di Marco Minghetti a Giuseppe Pasolini del 23 aprile 1860, in *Carteggio tra M. Minghetti e G. Pasolini*, per cura di Guido Pasolini, Torino, F.lli Bocca, 1929, vol. III (1860-1863), p. 47.

<sup>36</sup> Cfr. L. RATTAZZI, *Rattazzi et son temps*, Paris, Dentu, 1881, tome Ier, pp. 537-41.

nata inerzia » della precedente legislazione sarda: « Li assennati riputarono un vituperio che il popolo preferisse le leggi austriache alle italiane; e non si avvidero — dichiarava il Cattaneo — che il vituperio era che le leggi italiane potessero apparire peggiori delle austriache »<sup>27</sup>. Sbagliava però il Cattaneo quando riteneva che la nota del Farini fosse maturata di fronte all'eventualità delle annessioni dell'Italia meridionale. Anche se la pubblicazione di questa nota poté essere utilizzata dai cavouriani per convincere i sostenitori della autonomia siciliana a superare le loro perplessità di fronte alla formula del plebiscito con annessione incondizionata e ad infondere in essi la convinzione che le ragioni dell'autonomia siciliana avrebbero trovato ascolto nel nuovo regno unitario, sfuggiva al Cattaneo che i criteri generali di decentramento, cui la nota del Farini si ispirava, corrispondevano al modo diverso col quale, rispetto alla Lombardia, l'Emilia e la Toscana si erano riunite alle antiche province. Per quanto tutto si fosse svolto sotto la regia dei dittatori, che avevano saputo, per riprendere un giudizio di Marx, « raccogliere i frutti di una rivoluzione senza passare attraverso le prove di una rivoluzione »<sup>28</sup>, in Emilia e in Toscana, in qualche modo, una « rivoluzione nazionale » c'era stata. Al trasferimento di proprietà della Lombardia, ottenuto in virtù di una guerra combattuta soprattutto da eserciti stranieri, si sostituiva questa volta una modificazione nella quale l'elemento nazionale e la pure subalterna partecipazione popolare si ponevano come determinanti. L'allargamento nella composizione della classe dirigente che scaturiva quale una necessaria conseguenza da questo nuovo rapporto non poteva non comportare l'impostazione su basi diverse dell'ordinamento amministrativo dello Stato in modo tale da consentire effettivamente un allargamento della classe dirigente che si attuava sì sulla base dell'accettazione degli istituti politici del regno di Sardegna, ma anche attraverso una mediazione che salvasse il salvabile delle istituzioni amministrative degli altri Stati.

Nell'ambito dei confini del regno in quel momento esistente, il riconoscimento del principio di un parziale decentramento poteva corrispondere alla traduzione in termini amministrativi della

<sup>27</sup> C. CATTANEO, *Prefazione al volume IX del Politecnico* (Luglio 1860), in C. C., *Scritti Politici*, a cura di M. Boneschi, Firenze, Le Monnier, 1965, vol. IV, p. 75.

<sup>28</sup> K. MARX, *Un punto di vista radicale sulla pace* (New York Daily Tribune, 8 novembre 1859), in K. MARX-F. ENGELS, *Sul Risorgimento italiano* cit., p. 351.

egemonia di fatto che in queste regioni i gruppi moderati possedevano ed avevano conservato. Proprietari terrieri e professionisti, piccoli intraprenditori industriali o banchieri, insomma gli uomini della classe politica che in quel momento era rappresentata al parlamento di Torino, esercitavano una egemonia diretta nel loro ambiente d'origine, che avevano conquistato non soltanto in virtù della loro posizione economico-sociale, ma altresì partecipando attivamente alla direzione amministrativa (quanti uomini politici italiani dell'800 non fanno le loro prime prove come sindaci del piccolo comune dove si trovano le loro proprietà terriere: da Cavour a Leri a Depretis a Stradella, da Pasolini a Ravenna a Ricasoli a Gaiole in Chianti, per non citare che alcuni fra i più noti!), e poi, al momento risolutivo, lottando alla testa del movimento di unificazione.

La nota del Farini, nel precisare il modo con cui « coordinare la forte unità dello Stato coll'alacre sviluppo della vita locale », parlava, oltre che delle province e dei comuni, di « altri centri più vasti, che hanno avuto ed hanno tuttavia ragione di esistere nell'organismo della vita italiana », di organismi « al di sopra della provincia, al di sotto del concetto politico dello Stato », « i quali rappresentano quelle antiche autonomie italiane che fecero nobile omaggio di sé all'unità della nazione ». La regione, alla quale la nota del Farini preludeva, voleva mantenersi ugualmente lontana dall'artificioso dipartimento francese, « frutto di un concetto astratto », quanto dalle « vecchie divisioni politiche », in modo da « differenziare sostanzialmente il concetto dei vari centri morali che possono essere base ad una nazionale circoscrizione dello Stato dalla memoria di quegli antichi Stati che tenevano l'Italia frastagliata e soggetta ad un forzato e quasi inestricabile sistema di servitù »<sup>29</sup>. Ma quale carattere e quali poteri assegnare a questi nuovi organismi? La nota del Farini, pur non uscendo dalla genericità della esposizione dei principi informativi, non escludeva, coi suoi riferimenti alle « antichissime tradizioni fondate in varie condizioni naturali e civili », anche un principio di decentramento del potere politico. Ma la commissione istituita presso il consiglio di Stato, la quale effettuava i suoi lavori fra l'agosto e l'ottobre del 1860, cioè proprio durante i mesi della accanita discussione sull'annessione della Sicilia e del vittorioso estendersi dell'impresa garibaldina nel Mezzogiorno continentale, precisò subito il significato delle proposte del Farini nel senso di delimitare

<sup>29</sup> Cfr. C. PAVONE, *op. cit.*, pp. 280-81.



le funzioni della regione prevalentemente nell'ambito del decentramento burocratico ed amministrativo. Le competenze principali delle commissioni regionali, costituite da commissari regionali eletti nella misura di tre-quattro dai singoli consigli provinciali, venivano fissate nell'amministrazione di una serie di affari classificati come regionali (strade e porti « regionali », istituti di istruzione superiore), nonché nella facoltà di fare regolamenti speciali nelle materie forestali, agrarie e di caccia. Il parere della commissione escludeva dunque per la costituenda regione ogni sorta di potere legislativo e si limitava ad assegnarle funzioni precedentemente attribuite allo Stato e ai comuni ed alle province. Inoltre la figura del governatore, di nomina governativa, indicato insieme come colui cui spettava il compito di sovrintendere a tutti i servizi dipendenti dall'amministrazione dello Stato — tranne quelli giudiziari e militari — ma anche di dirigere gli affari della regione, assistito da due assessori nominati dalla commissione regionale, insieme ai quali avrebbe costituito la giunta regionale, incaricata di preparare il bilancio preventivo della regione, finiva col restringere ulteriormente l'autonomia della nuova istituzione, a configurarla — nella sua struttura amministrativa — come risultato della giustapposizione di una serie di province, anzi — come dirà esattamente il successore del Farini al ministero degli Interni, Marco Minghetti, nel riprendere questo progetto — come « un consorzio permanente di province ».

Questa delimitazione in senso amministrativo delle funzioni delle regioni, compiuta dalla commissione — e per di più non accompagnata da precisazioni relative al finanziamento, né da indicazioni concernenti il riordinamento dei comuni e delle province — voleva essere senza dubbio una risposta ed una presa di posizione nei confronti del dibattito che si era subito intrecciato non appena la nota del Farini era stata conosciuta; un dibattito, va rilevato, che, corrispondentemente all'articolazione dell'« opinione pubblica » italiana del tempo, trovava la sua espressione nei carteggi fra gli amici lontani, in opuscoli tecnici e dotti, ricchi di citazioni classiche, e perciò destinati ad una limitata circolazione, sulle colonne delle riviste, più che negli articoli dei quotidiani e in scritti di agitazione. Il bolognese Leone Carpi nel suo opuscolo *Del riordinamento amministrativo del Regno*<sup>40</sup>, scritto all'indo-

<sup>40</sup> *Del riordinamento amministrativo del Regno e del sistema proposto dal Ministro dell'Interno nel suo discorso inaugurale dei lavori della Commissione spe-*

mani della pubblicazione della nota del Farini, fu il primo, se non erro, che impiegò l'argomento che « la creazione delle regioni » possa costituire un « espediente un po' troppo nel genio dei partiti estremi, e presti loro terreno propizio per trincerarsi contro il governo e contro la nazionale volontà, nei momenti ad essi loro più opportuni ». Il Carpi rilevava a ragione una contraddizione nella nota ministeriale, la quale, mentre proclamava di volere riconoscere come « legittime, attendibili, e tali insomma da doversi e potersi soddisfare anche a fronte della prodigiosa paligenesi politica d'Italia a cui assistiamo... le tradizioni e le aspirazioni dirò così locali », poi intendeva soddisfarle con « lustre » e con « apparenze », cioè l'istituzione dei governatori, « specie di viceré » i quali non rileveranno direttamente se non che, ed esclusivamente, dal beneplacito ministeriale, « con un semplice deferimento periferico del potere esecutivo », ben lontano dalla « scentralizzazione massima che molti invocano »: « le centinaia di occhi, e le centinaia di braccia, erano sempre gli occhi di un Argo e le braccia di un Briareo! ». Ed il Carpi, tutt'altro che fiducioso nelle possibilità di autogoverno popolare in Italia, il Carpi, per il quale « le masse delle popolazioni italiane non sono in condizioni morali da reggersi liberamente ed armoniosamente da se stesse », se non dopo un lungo periodo di tutela, non mirava certamente a risolvere la contraddizione nel senso della piena estensione delle autonomie.

In un senso del tutto opposto il Cattaneo, commentando, nel risorto « Politecnico », la nota del ministro<sup>41</sup>, tendeva a risolvere l'antinomia chiedendo che si parlasse apertamente di Stati e non di regioni, ed invocava gli *Stati Uniti d'Italia* con l'argomento delle differenze nell'assetto produttivo della terra in Italia, « perché dobbiam mirare al complessivo delle leggi e consuetudini legali, per cui tutto il modo di possedere la terra e di coltivarla e di goderla e di tassarla è radicalmente e interamente diverso. E pertanto non si può mutare efficacemente, se non con riforme che altrove sarebbero inutili e assurde; sicché ad uomini d'altri Stati parrebbe opera perduta ». Il Cattaneo — ed anche in questo si rifletteva quella che è la fondamentale contraddizione del suo pensiero di presentare in formule vecchie istanze fortemente pro-

*ciale presso il Consiglio di Stato, considerazioni di Leone Carpi, Bologna, Regia Tipografia, 1860.*

<sup>41</sup> C. CATTANEO, *La circolare del ministro Farini sul riordinamento amministrativo*, in « Il Politecnico », s. II, vol. IX, 1860, pp. 281-85.

gressiste ed innovatrici — chiedeva esplicitamente organismi dotati di *assemblee legislative*, e le chiedeva « *ancor più* » per la Sicilia e per Napoli, « non perché siano *regioni*, vocabolo troppo indeterminato, ma perché sono *Stati* ». Il nodo della questione si presentava ormai là e non era casuale che tutti gli scritti sull'ordinamento amministrativo apparsi dopo la pubblicazione della nota Farini vi facessero riferimento, e che il Carpi e il Sanseverino Vimercati accennassero ai pericoli antiunitari che avrebbero potuto scaturire da una utilizzazione da parte dei democratici, liberatori del Mezzogiorno, dell'ordinamento amministrativo del regno nelle forme e nelle istituzioni previste.

Ebbe a scrivere Isacco Artom che la causa delle autonomie fece naufragio sulla « questione di Napoli »<sup>42</sup>. Oggi, letti i documenti dei carteggi cavouriani e fatti accorti dal successivo sviluppo della storia italiana, preferiremmo, credo con maggior esattezza, convertire l'affermazione del segretario del Cavour nell'altra che lo sviluppo del seme del decentramento fu arrestato dal prorompere della questione meridionale. La modificazione non consiste soltanto nel significato più di decentramento che non di autonomia amministrativa che si deve assegnare, come si è visto, in quel momento, al piano del gruppo dirigente cavouriano, ma anche, e soprattutto, all'accezione diversa che il termine « questione meridionale » ha assunto nella storia d'Italia rispetto a ciò che gli uomini di Torino intendevano per « questione di Napoli ». Per « questione di Napoli » essi intendevano in primo luogo la contraddizione secondo loro determinante fra le possibilità del clima e del suolo, e le conseguenze negative apportate da secoli di malgoverno, il disordine amministrativo ereditato dai Borboni e, essi dicevano, accresciuto dalla prodittatura garibaldina, i postulanti gli impieghi, in una parola il livello politico e morale più basso che non nel regno subalpino. Invece, per quanto nella storia della letteratura politica italiana la « questione meridionale » si sia presentata intorno al 1875 come « questione di Napoli », nelle *Lettere meridionali* del Villari, nella *Napoli a occhio nudo* del Fucini, nella *Miseria di Napoli* della White Mario, « questione meridionale » è nozione più ampia, corrispondente ad una serie di problemi, dei quali quelli che, nel modo descritto, si riassumevano nella « questione di Napoli »

<sup>42</sup> Cfr. E. ARTOM, *L'antico disegno delle Regioni Cavour-Farini-Minghetti*, in « Nuova antologia », LVII, fasc. 1122, 1° gennaio 1922, pp. 37-49.

non erano che una parte, forse neppure la più importante<sup>43</sup>. Questione meridionale era invece, in primo luogo, l'accostarsi di due parti d'Italia, nelle quali lo sviluppo delle formazioni economiche e sociali aveva raggiunto gradi qualitativamente diversi. La liberazione del Mezzogiorno ad opera di Garibaldi, inoltre, aveva verificato la scoperta di questo dato nella prassi di una esplosione delle forze oppresse della società — e innanzi tutto dei contadini — per i quali la mancanza di una direzione politica conseguente non celava, ma anzi rivelava più palesemente l'assenza di forze egemoni pari a quelle che il moderatismo aveva accumulato nelle altre parti d'Italia.

Nessuno fra i contemporanei seppe descrivere così bene come Tullo Massarani le conseguenze che il primo contatto con la questione meridionale ebbe presso i gruppi moderati dell'Italia centro-settentrionale e che li spinse a recedere dalla strada già imboccata nell'ordinamento amministrativo dello Stato italiano. L'accentuazione moderato-lombarda di quanto il Massarani scriveva in proposito nel 1864 sull'« Annuario » del Maestri e del Correnti, accresce ancora l'interesse della citazione, che merita di essere riprodotta per intero:

Per popoli che avevano mostrato di sapere ordinarsi e reggersi tanto saviamente, e tanto italianamente avevano voluto inchinare l'orgoglio delle tradizioni all'affetto della comune patria, né lasciar levare nemmeno un grido, non pur discordo, ma né anche impaziente, è naturale che si pensasse alla più larga e più intellettuale maniera di reggimento. E allora sorse quella piuttosto scuola che parte politica delle *regioni*, la quale, colla equanimità di una dottrina, veniva studiando il paese nelle membrature e articolazioni sue naturali, per accomodare a ciascuno di que' suoi plessi organici, Piemonte, Lombardia, Toscana, Emilia, Liguria, Sardegna, un proprio consorzio amministrativo e un'azienda sua propria. Era una tesi che si dibatteva nella tranquilla atmosfera della scienza, e si sarebbe potuta chiamare la teorica pura degli ordini liberi; né ci entravano in conto, perché non avevano dato sentore di sé, le fluttuazioni dei partiti, le sorprese delle minoranze, i pericoli delle reazioni e delle fazioni. Ma colle nuove meraviglie del Mezzogiorno apparve subitaneo un altro orizzonte: plebi che si destano attonite, figure omeriche che giganteggiano sulla turba, altari eretti dagli uomini all'uomo; un prevaler sempre l'imprevisto al metodo, la generalità al raziocinio, e, nell'istruzione, nella compren-

<sup>43</sup> Cfr. M. L. SALVADORI, *Il mito del buongoverno* cit.

sione degli ordini liberi, in ogni cosa, magnifiche individualità e grandi vuoti. 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, come già le pareva che potesse a quel primo e più omogeneo nocciolo di regno, così anche a questa grande novità, di fortune, di spiriti e di famiglie. E si vide notevole fenomeno: il concetto della regione trasmigrare nel Mezzogiorno, accolto, accarezzato, amplificato, e, diciamo, derivato ad alquanto diversi propositi da quelli ond'era sorto; e là invece dov'era sorto, esitare, farsi timido e peritoso, ridursi in termini sempre più stretti, e a poco a poco rincasarsi e attutire<sup>44</sup>.

E il Croce, in uno dei lampi realistici che traversano la sua *Storia d'Italia* ha scritto:

Il disegno del Minghetti incontrò pochi sostenitori fra gli uomini del suo stesso partito... Particolarmente per l'Italia meridionale, travagliata dal brigantaggio, e per la Sicilia, in cui si durava fatica a ristabilire la sicurezza pubblica, c'era timore che i fautori dei Borboni rialzassero il capo, che i contadini insorgessero, che i liberali fossero soverchiati, che la borghesia e piccola borghesia delle provincie, ineducata e prepotente, lasciata a sé provocasse coi suoi soprusi qualche grosso scompiglio<sup>45</sup>.

Ma, ancora più chiaramente del Croce, il Salvemini dichiarava senza possibilità di equivoci:

Nel Mezzogiorno gli esigui nuclei di borghesi e di piccoli borghesi, prevalentemente intellettuali che formavano il nerbo del partito liberale e nazionale antiborbonico, si sentivano impotenti a tenere il paese colle loro sole forze contro le rivolte dei contadini... L'accenramento amministrativo era quindi pei liberali del Mezzogiorno la sola forma sotto cui essi potessero concepire l'unità nazionale<sup>46</sup>.

Le « plebi che si destano attonite » del Massarani, i « con-

<sup>44</sup> T. MASSARANI, *Studi di politica e di storia*, Firenze, Le Monnier, 1869, p. 570.

<sup>45</sup> B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1928, pp. 45-46.

<sup>46</sup> G. SALVEMINI, *L'Italia politica nel sec. XIX*, in *L'Europa nel sec. XIX*, collezione dell'Istituto Superiore di perfezionamento per gli studi politico-sociali e commerciali in Brescia, diretto da Donato Donati e Filippo Carli, Padova, A. Milani, 1925, p. 392. Il brano, con le notevoli modificazioni apportatevi dall'autore, è ora in *Scritti sul Risorgimento* cit., p. 433.

tadini che insorgono » del Croce, le « rivolte dei contadini » del Salvemini, sono tre diversi ma convergenti accenni alla realtà di fatto, nell'incontro e nello scontro con la quale in primo luogo si determinò la graduale, ma inarrestabile conversione all'accenramento del gruppo dirigente moderato. « Ministri e parlamento — scrisse il Galeotti nel 1865 al termine della prima legislatura della Camera del regno d'Italia — volevano decentrare l'amministrazione, volevano semplificare gli ordini del governo, volevano che più rapida fosse la spedizione delle faccende, ma una rete misteriosa gli avviluppava, talché gli effetti riuscirono sovente al disotto delle loro buone intenzioni, e così anche inferiori ai desiderii e agli interessi del paese. »<sup>47</sup> Il primo nodo di quella « rete invisibile » era il confronto diretto e senza diaframmi che la questione meridionale aveva posto brutalmente e improvvisamente di fronte alla classe dirigente del nuovo Stato: il problema della democrazia italiana, in tutta la sua ampiezza ed in tutte le sue implicazioni, con tutta la sua gravità e con tutti i suoi pericoli. Di fronte ad esso, il posto che poteva essere dato ai compromessi fra i gruppi dirigenti regionali, l'importanza da attribuire agli accordi che potevano essere presi per potere dare soddisfazione a suscettibilità e a tradizioni antiche dovevano cominciare ad essere oggetto di contestazione. Le frange sottili del progettato decentramento si impigliavano nella trama già chiaramente delineata delle barriere dello Stato oligarchico e conservatore, entro il quale si voleva racchiudere il processo rinnovatore del Risorgimento. La battaglia per l'ordinamento amministrativo dello Stato italiano era aperta all'interno dello stesso gruppo dirigente, ed aveva per sua posta — come sempre avviene nelle più diverse circostanze per i problemi che hanno al loro centro la democrazia — il modo di trovare le forme politiche meglio corrispondenti ai rapporti sociali e di classe prevalenti.

Non è qui il caso di entrare in una analisi particolareggiata dello sviluppo di questo dibattito in quell'anno decisivo per le sorti dell'ordinamento amministrativo italiano, che va dall'ottobre 1860 all'ottobre 1861, per quanto si tratti di un dibattito interessantissimo e in quanto vi si trovano riflessi, sotto uno specifico angolo visuale, si può dire tutti i problemi caratteristici della nascita del nuovo Stato, e perché, attraverso di esso, almeno

<sup>47</sup> *La prima legislatura del Regno d'Italia*. Studi e ricordi di Leopoldo Galeotti deputato al Parlamento, Firenze, Successori Le Monnier, 1865, p. 30.

in quel determinato momento, emergono posizioni nuove e diverse in seno agli schieramenti politici già delineatisi, i raggruppamenti regionali si rompono e si costituiscono indirizzi nuovi al vertice dello Stato. Mi sia comunque consentito accennare ad alcuni momenti nodali di questo dibattito.

Confrontate coi carteggi cavouriani, le oscillazioni dell'« Opinione » a proposito della istituenda regione negli ultimi mesi del 1860 e nei primi mesi del 1861 ci confermano il carattere di portavoce delle opinioni del presidente del consiglio del giornale torinese. Sappiamo che i dubbi nascevano sulla autonomia della Sicilia e di Napoli, si alimentavano del cattivo funzionamento delle luogotenenze, ed erano influenzati, per di più, dalle informazioni che Farini e Cassinis, Montezemolo e Nigra facevano pervenire al Cavour da Napoli e da Palermo. Ma la regione — deve pure essere ricordato — non era che uno, se pure il più delicato, degli elementi dei quali si componeva la discussione sull'ordinamento amministrativo dello Stato italiano. E nulla permette di dubitare che Cavour non abbia efficacemente partecipato alla preparazione dei progetti di legge che il Minghetti presentò alla Camera dei deputati il 13 marzo 1861. Ma già questi progetti di legge, che pure per lungo tempo sono stati considerati come una sorta di *magna charta* del decentramento italiano, ed anche la relazione e il discorso coi quali il Minghetti li presentò alla Camera costituivano un segno delle perplessità che cominciavano a diffondersi nella classe dirigente italiana, se non addirittura della lotta che in proposito si era aperta nel suo seno. Il punto di partenza teorico e di principio veniva ribadito, la distinzione fra decentramento burocratico ed autonomia di magistratura delineata con chiarezza di dottrina, l'ambito nel quale le leggi volevano muoversi, segnato nei termini tradizionali del pensiero moderato:

Noi, o signori, — disse il Minghetti — siamo tutti concordi sopra due punti, se mi è lecito dir così, negativi. Non vogliamo la centralità francese. Per quanto siano grandi i pregi della centralità, per quanto utili risultamenti abbiano dato nella Francia e altrove, per quanto vi sia oggi in Europa incontrastabilmente una tendenza verso di essa, nondimeno tali sono gli inconvenienti che generalmente seco adduce, e che recherebbe più specialmente in Italia, che io credo sia opinione comune in questa Camera e fuori che noi dobbiamo evitare accuratamente questo sistema. Dall'altra parte non vogliamo neppure

una indipendenza amministrativa come quella degli Stati Uniti d'America, o come quella della Svizzera; anche in ciò credo nessuno oserrebbe discentrare l'amministrazione a tal grado che può mettere a repentaglio l'unità politica e civile. Ma fra questi due punti estremi l'intervallo è grandissimo; e possono esservi molti e vari sistemi, dei quali taluni pendano più verso questa che verso quella parte. Ora chi sa dirmi qual'è il punto nel quale precisamente deve fermarsi e costituirsi il sistema necessario alle condizioni presenti e future dell'Italia? <sup>48</sup>

È significativo che l'elemento essenziale di questo punto, che conciliasse l'unità politica col decentramento, non fosse più identificato nell'istituto della regione, ma in primo luogo nelle modifiche che si proponevano nell'ordinamento dei comuni e delle province, che erano molto notevoli rispetto alla legge Rattazzi. Quanto ai comuni, nel corso della preparazione della legge, Cavour era intervenuto vittoriosamente perché la disposizione che concedeva il voto amministrativo « a tutti coloro i quali pagano una tassa diretta per qualsivoglia titolo » non fosse poi drasticamente semiannullata dalla esclusione degli analfabeti. « Non applicabile immediatamente al regno di Napoli, la Sicilia e la Sardegna — aveva annotato Cavour in margine a questo articolo —. Una disposizione transitoria ed eccezionale è necessaria se non si vuole che i comuni di quella parte d'Italia cadano sotto la tirannia dei dottoruzzi di villaggio, la peggiore di quante se ne conoscano » <sup>49</sup>, ove, più che una nota precorritrice della polemica salveminiiana contro la piccola borghesia meridionale, che il Romeo ha voluto scorgervi con una lettura troppo contemporanea <sup>50</sup>, mi sembra si debba vedere insieme la preoccupazione conservatrice per una possibile prevalenza democratica nelle amministrazioni locali del Mezzogiorno (il pericolo di un sopravvento reazionario verrà alla luce solo successivamente) e la cura di un fondatore di uno Stato nuovo che non si restringessero in modo eccessivo le basi di questo Stato. Ad un consiglio comunale eletto così con suffragio

<sup>48</sup> *Relazione introduttiva del Ministro dell'Interno, Minghetti, sul complesso dei provvedimenti concernenti l'ordinamento dello Stato.* Svolta nella tornata del 13 marzo 1861, in *Atti Parlamentari, Camera, Legisl. VIII, sess. 1861-62, Discussioni*, p. 210.

<sup>49</sup> Le note del Cavour in margine al progetto Minghetti si trovano in *Lettere edite e inedite di Camillo di Cavour*, raccolte ed illustrate da Luigi Chiala, Torino, Roux e Favale, 1885, iv, Appendice, p. 238.

<sup>50</sup> R. ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari, Laterza, 1950, in particolare, p. 342, nota 98.

quasi universale era demandata l'elezione del sindaco, resa più ampia la sua libertà, consentita più facilmente la convocazione. Ma il Minghetti considerava soprattutto la provincia come l'« idea capitale » del suo progetto, come l'istituto-chiave della storia e della tradizione italiana, che doveva costituire la « vera salvaguardia del regime costituzionale », ora che vedeva notevolmente accresciute le proprie attribuzioni, e la deputazione veniva sottratta alla presidenza del prefetto, ed anche, almeno in parte, al suo controllo. La proposta della regione, invece, era avanzata non senza cautele. Essa era definita « un consorzio permanente di province, il quale provvede alla istruzione superiore, alle accademie di belle arti, agli archivi storici, e provvede inoltre a quei lavori pubblici che non sono essenzialmente retti dallo Stato, né sono propri dei consorzi facoltativi, e delle singole province »<sup>51</sup>. Il ministro degli Interni raccomandava l'istituzione della regione presentandola come una parte del complesso dei progetti per l'ordinamento amministrativo del regno, ma, conoscendo le obiezioni e le ostilità che suscitava, e forse nella prospettiva di lasciarsi aperta la strada per una ritirata che non pregiudicasse la possibilità di approvazione degli altri progetti, affermava che « pure non può dirsi così necessaria e collegata alle altre, che dal non ammetterla pericolasse il generale sistema »<sup>52</sup>. L'esperienza, inoltre, concludeva il Minghetti, si sarebbe incaricata di confermare se la regione dovesse costituire un semplice espediente transitorio per facilitare il trapasso all'unità amministrativa, oppure come una articolazione permanente che l'Italia risorta ad unità poteva darsi per non lasciar cadere la multiforme ricchezza delle sue tradizioni.

Numerosi erano stati i pareri negativi che erano pervenuti al Minghetti nel corso della preparazione della legge sulle regioni: tranne il Tabarrini che gli aveva comunicato l'opinione favorevole del vecchio Gino Capponi, gliene avevano scritto contro il Carbonieri e il Bosellini da Modena, il Matteucci, già sostenitore della confederazione fino alla vigilia dei plebisciti dell'Italia centrale, ed altri ancora<sup>53</sup>. Gli sembrò però che il discorso, con cui aveva presentato le leggi alla Camera dei deputati, fosse andato bene ed avesse ottenuto « l'effetto di predisporre gli spiriti a esame impar-

ziale ». Nell'« ufficio » della Camera incaricato di esaminare i progetti, i sostenitori delle regioni — con Allievi, Caracciolo, Fabrizi, Galeotti, Martinelli, Oytana, Pantaleoni, Tonello — erano in maggioranza rispetto agli antiregionalisti, capeggiati dal Ricasoli, col Melegari, il Paternostro, il Piroli e il Toscanelli. Ma fra l'uno e l'altro gruppo, cominciava a delinearci una tendenza intermedia, capeggiata da Rodolfo Audinot e seguita dal Bertini, dal Borgatti e dal De Blasiis, che si spostava sempre più visibilmente sulle posizioni degli antiregionalisti. Le loro proposte consistevano nel fissare ad una transitorietà triennale l'applicazione dell'istituto regionale, in modo da consentire la graduale applicazione nel tempo delle nuove leggi nazionali e nel limitarne l'istituzione nelle parti d'Italia a sud dell'Appennino, a cominciare dalla Toscana. Minghetti era pronto ad accettare la prima e a respingere la seconda di queste due proposte. Egli non comprendeva però che entrambe le proposte di mediazione assolvevano alla stessa funzione di spostare l'intera questione dal terreno dell'ordinamento amministrativo dello Stato italiano a quello della permanenza delle lungotenenze, sul quale le regioni si presentavano necessariamente ed oggettivamente in una luce negativa, come un residuo delle vecchie divisioni statali, come un ostacolo alla piena unificazione nazionale. « La Commissione è composta di uomini politici, niente affatto amministratori, ed è una pena indicibile », confidava sospirando il Minghetti all'amico Pasolini alla fine di maggio del '61<sup>54</sup>. Che era una prima presa di coscienza dello stato delle cose. Ma che cosa pensavano e volevano in quel momento i politici?

In realtà le oscillazioni e le modificazioni, che si verificavano nell'ufficio della Camera incaricato di esaminare i progetti di legge del Minghetti, altro non erano se non una ripercussione del più generale movimento della opinione pubblica del paese, o, per meglio dire, di quello strato molto ristretto di opinione pubblica che aveva capacità e possibilità di esprimersi a proposito degli ordinamenti proposti dal Minghetti. Ed era qui che doveva essere colta l'origine della tendenza al rovesciamento delle posizioni iniziali che si andava delineando negli uffici della Camera. Contrariamente alle previsioni ed alle raccomandazioni del Minghetti, si manifestava intorno ai progetti da lui presentati, una sorta di *marché des dupes*. La regione, presentata prudentemente come non essenziale, veniva isolata dagli altri progetti ed assunta

<sup>51</sup> *Relazione introduttiva del Ministro dell'Interno Minghetti* cit., p. 207.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>53</sup> Cfr. L. LIPPARINI, *Minghetti*, Bologna, Zanichelli, 1942, vol. I, pp. 232 sgg.

<sup>54</sup> Minghetti a Pasolini, 27 maggio 1861, in *Carteggio* cit., vol. III, p. 157.

a simbolo del loro complesso. E nella polemica, che si appuntava quasi esclusivamente sulle regioni, si veniva attuando, in modo pressoché completo, un apparentemente strano scambio delle parti per il quale i sostenitori del governo erano gli avversari del progetto di legge; e sostenitori del progetto erano invece gli avversari del governo.

Gli studi del Monti sul federalismo<sup>55</sup> e della Gasparini sui reazionari napoletani<sup>56</sup>, e soprattutto il saggio dell'Anzilotti sugli autonomisti napoletani<sup>57</sup>, hanno mostrato come il progetto minghettiano delle regioni fosse destinato a trovare una accoglienza favorevole fra gli scrittori politici legati negli antichi Stati al vecchio ordine di cose, dispiaciuti di assistere alla scomparsa delle istituzioni amministrative alle quali erano in numerosi casi legati anche per diretta esperienza di governo, i quali, quindi, tendevano, al di là della formulazione scritta del progetto del Minghetti, a scorgere nella regione un appiglio cui attaccarsi, intanto, per ritardare la paventata unificazione amministrativa, e forse anche per valorizzare maggiormente le classi dirigenti spodestate degli antichi Stati. Questa la tendenza prevalente, anche se in certi scrittori reazionari poteva manifestarsi in forma più « strumentale », e cioè contrabbandando le regioni del Minghetti come il riconoscimento di fatto della impossibilità di fondare in Italia uno Stato effettivamente unitario. Questa la tendenza prevalente, che pure conosceva illuminanti eccezioni, come in quel Clemente Busi, fiorentino, già giovanissimo segretario di Montanelli nel governo provvisorio del 1849, il quale, divenuto reazionario dopo la Restaurazione, e, a dirla col Martini, « autore di libri che avrebbero potuto scrivere il Bonald e il De Maistre », arrestato nel '59 dal governo provvisorio del Ricasoli perché sospetto di favorire la restaurazione dei Lorena, muterà ben tre volte di posizione in merito all'ordinamento dello Stato italiano, nello spazio di neppure tre anni, dichiarandosi in tre distinti opuscoli, prima federalista nel '59, poi unitario autonomista nel '60, ed

<sup>55</sup> A. MONTI, *L'idea federalistica nel Risorgimento italiano*, Bari, Laterza, 1922.

<sup>56</sup> L. GASPARINI, *Il pensiero politico antiunitario a Napoli dopo la spedizione dei Mille*, Modena, Società Tipografica Modenese, 1953.

<sup>57</sup> A. ANZILOTTI, *Neoguelfi e autonomisti a Napoli dopo il '60*, in *Montanelli e contrasti per l'unità italiana*, a cura di L. Russo, Bari, Laterza, 1950 (ora Milano, Giuffrè, 1964), pp. 167-91.

infine unitario accentratore nel 1861<sup>58</sup>. Nel Busi le posizioni reazionarie subiscono un acceleramento di sviluppo, cui è immanente la logica razionalizzazione del transfuga della democrazia (fino dai primi anni dopo l'unità, il Busi sarà uno dei pochissimi cattolici a schierarsi, con le ragioni specifiche della conservazione di classe, a favore della partecipazione dei cattolici alle elezioni politiche). Ma, eccezioni e oscillazioni a parte, inoltre, all'interno delle opinioni dei reazionari, convergevano in un giudizio almeno limitatamente positivo sul progetto Minghetti delle regioni anche gli oppositori democratici, i quali, per la verità, tenevano l'occhio su tutto quanto il problema dell'ordinamento amministrativo, naturalmente più attenti alle forme ed alle possibilità di autogoverno popolare che esso consentiva. Considerando nel suo complesso la posizione dei democratici sull'ordinamento amministrativo in questi anni, risulta non del tutto convincente l'origine federalistico-pisacanesca che Aldo Romano ha creduto di poter riscontrare nell'atteggiamento favorevole al decentramento ed alle autonomie amministrative sul quotidiano « Il Popolo d'Italia », fondato a Napoli dal De Boni<sup>59</sup>. Accenti analoghi a quelli del giornale napoletano risuonano anche negli articoli del Montanelli sulla « Nuova Europa » di Firenze<sup>60</sup>. Una distinzione fra Mazzini e i mazziniani di stretta osservanza, come il Saffi, e i democratici di influenza cattaneana, esiste ed è legittima, ma soltanto nella misura in cui non la si accentui eccessivamente, e ove, soprattutto, si voglia prescindere dall'immagine di comodo di un mazziniano-fautore di centralità amministrativa.

La convergenza delle estreme su posizioni filoregionaliste fu allora utilizzata *ad abundantiam* dalla pubblicistica moderata per giustificare il rigetto del progetto del Minghetti, e, più in generale, il ripudio di ogni velleità decentratrice. Fu invocata, per di

<sup>58</sup> C. BUSI, *Governo e riforme in Toscana*, « Italia 1859 »; Id., *In foedere unitas*, Firenze, 1° maggio 1860; Id., *L'unità politica e le autonomie amministrative*. Per il giudizio del Martini sul Busi, si veda, *Memorie inedite di Giuseppe Giusti*, pubblicate per la prima volta con note di Ferdinando Martini, Milano 1890, pp. 293-94.

<sup>59</sup> Cfr. A. ROMANO, *Storia del movimento socialista in Italia*. I, *L'Unità italiana e la Prima Internazionale*, Bari, Laterza, 1966, pp. 37-88.

<sup>60</sup> Si tratta del saggio *Dell'ordinamento nazionale*, apparso a puntate sul quotidiano democratico fiorentino dall'aprile all'agosto 1861, poi ripubblicato in opuscolo a Firenze nel 1862; alcuni brani sono stati ora riprodotti in C. PAVONE, *op. cit.*, pp. 531-41.

più, come una conferma della necessità di subordinare la questione dell'ordinamento interno dello Stato alla unità soltanto di recente conseguita, al prestigio internazionale, ben lungi dall'essere confortato da un unanime riconoscimento. L'una e l'altra ragione non si riferiscono ad un ordine di motivi pretestuosi, e li ha riecheggiate il Passerin nella sua interessante opera su *L'ultima battaglia politica di Cavour*<sup>61</sup>, intesa a scagionare il Cavour e i suoi collaboratori dalle critiche del Mack Smith. A mio parere, però, l'appello ai problemi internazionali, in sé e per sé considerati, non può essere assunto come un rinvio a senso unico. Una situazione internazionale determinata, intanto, non è un dato che si sottragga a qualsiasi possibilità, immediata o in prospettiva, di mutamento. E poi è decisivo il modo con cui un gruppo politico intende fronteggiare una situazione internazionale, sia per accettarla nella linea dei rapporti di forza prevalenti, sia per inserirsi come un fattore di trasformazione. La realtà è che, molto probabilmente, all'atto della fondazione dello Stato italiano, la situazione internazionale era per Cavour e per i suoi collaboratori anche un dato di politica interna, che non era consentito di modificare ulteriormente, senza correre il rischio di compromettere l'equilibrio difficilmente raggiunto fra le forze politiche e sociali in Italia. Era, comunque, una situazione che si doveva fronteggiare senza mettere a repentaglio i rapporti all'interno dell'Italia. Il rinvio alla politica internazionale, perciò, non è sufficiente, da solo, a spiegarci la conversione di tanti moderati allo Stato accentratore. L'appello al pericolo esterno ci rinvia, in realtà, ai motivi interni e più profondi di quella conversione.

Valga per tutti il caso più clamoroso, quello del Ricasoli, l'uomo chiamato a succedere al Cavour, che abbiamo già visto indicato dal Minghetti alla testa degli avversari della regione in un ufficio della Camera, a cui si dovrà l'affossamento definitivo non solo di quello, ma di tutti i progetti del Minghetti per l'ordinamento amministrativo del regno. Come spiegare il suo passaggio al furore unitario, che molto approssimativamente si definisce oggi « giacobino », e che lo animò alla testa del governo, dalle posizioni di autonomismo dei moderati toscani, che egli aveva condiviso fino al 1859, e che essi, nel loro giornale « La Nazione » conserveranno, fino al 1865? A ragione il Pischedda,

<sup>61</sup> Cfr. E. PASSERIN D'ENTRÈVES, *L'ultima battaglia politica di Cavour* cit., pp. 72 sgg e passim.

con molta acutezza, ha indicato le origini conservatrici di questo mutamento, osservando come

« la sfiducia nella libertà, effetto dei timori sociali, spiega perché il Ricasoli, già favorevole alle autonomie locali, divenga poi sostenitore dell'accentramento statale, venendo in urto col Minghetti nel 1861. Come non è casuale che le sue proteste contro l'accentramento, le lodi della libertà, i cui errori stimava preferibili di gran lunga a quelli dovuti all'ingerenza dello Stato, si levino con particolare calore soltanto più tardi, quando sulla scena politica si profilerà la minaccia di interventi governativi anche nella vita economico-sociale, con evidente offesa al diritto di proprietà e, per esso, all'intangibile ordine provvidenziale »<sup>62</sup>.

La frattura, o la divisione di compiti, che si attua in quel momento e su quel particolare problema all'interno del gruppo moderato toscano, per lo più assai compatto, traeva origine per il Ricasoli dalla sua esperienza alla testa del governo provvisorio, tutta volta a provocare la unificazione, ma nel contempo ad evitare « un nuovo '48 »; ed è il primo anello di una catena di atti che, secondo una acuta definizione di Eugenio Curiel, successivamente, attraverso la politica dei Bastogi e dei Peruzzi, indicheranno nel gruppo toscano « l'unico gruppo politico che tentasse coerentemente una politica borghese su scala nazionale, ossia che si ponesse l'obiettivo dell'egemonia economica nazionale, svincolandosi, per primo, dalla concezione passiva della difesa dell'economia regionale e privata dall'intervento dello Stato centralizzato »<sup>63</sup>.

Ma la centrale più attiva della propaganda antiregionalista fu senza dubbio la Società nazionale, o meglio i resti di quella che era stata la Società nazionale, e particolarmente il suo segretario Giuseppe La Farina. Il carteggio del La Farina fra la fine del 1860 e il 1862 trabocca di riferimenti alla polemica intorno all'ordinamento del nuovo Stato italiano, che attestano una sua intensa attività in questa direzione. Fino dalla presentazione dei disegni del Minghetti, il La Farina si ripromette di prendere la parola alla Camera per combattere l'ordinamento delle regioni.

<sup>62</sup> C. PISCHEDDA, *Appunti ricasoliani*, in « Rivista storica italiana », LXVIII (1956), p. 78, ora in C. PISCHEDDA, *Problemi dell'unificazione italiana*, Modena, Società Tipografica Editrice Modenese, Mucchi, 1963, p. 314.

<sup>63</sup> E. CURIEL, *Classi e generazioni nel secondo Risorgimento*, a cura di E. ... Roma, Edizioni di cultura sociale, 1955, p. 134.

Egli « e tutti i deputati che dividono le opinioni politiche della Società nazionale » vogliono la chiusura definitiva delle « cloache governative di Napoli e di Palermo », e combattono nei progetti del Minghetti una « guisa di federalismo »<sup>64</sup>. Nell'ufficio della Camera che egli presiede fa respingere il progetto e si dà da fare perché altrettanto avvenga anche negli altri uffici. Ma, con la tecnica politica di chi avversa il movimento rivoluzionario dopo avervi partecipato, egli non si limita ad essere attivo nel parlamento e ad organizzare i deputati che già avevano preso parte alla Società nazionale, ma fa appello al paese perché gli uomini della Società nazionale si muovano, inoltrino petizioni dai diversi centri d'Italia, facciano pressioni perché il progetto di ordinamento regionale sia ritirato. Ritirati i disegni di legge del Minghetti, l'ordinamento amministrativo dello Stato resta la pietra di paragone sulla quale il La Farina chiama a giudizio i ministeri che si succedono; e, vicino alla fine, uno dei suoi ultimi atti politici, contro il ritorno al potere del Minghetti, fu quello di costituire un raggruppamento politico alla Camera, al centro del cui programma stava la lotta contro ogni forma di ordinamento regionale.

Quali fossero i motivi che spingevano il La Farina al più intransigente unitarismo, l'aveva già messo in evidenza nell'atteggiamento da lui tenuto in Sicilia, quale emissario cavouriano, per affrettare l'annessione incondizionata: paura della rivoluzione nelle ossessive forme tipiche di chi, un tempo, per la rivoluzione ha lavorato, preoccupazioni anticospirative di chi, ancora pochi anni addietro, alla cospirazione aveva dato tanta parte della sua attività. Ma è caratteristica l'argomentazione con la quale il La Farina sosteneva e difendeva ora il suo unitarismo accentratore, poiché essa è tale che rovescia completamente — nella enunciazione teorica oltre che nell'orientamento politico — quella che era stata la posizione sostenuta dai moderati in merito all'ordinamento amministrativo dello Stato.

La legge del 22 dicembre 1789 — scriveva il La Farina concentrando la sua attenzione sulla Francia — aveva tanto discentrato, che l'unità dello Stato fu messa in grave pericolo, e la Francia sarebbe caduta nella più completa anarchia amministrativa, se non vi avessero recato rimedio la Costituzione dell'anno VIII e la legge del 28

<sup>64</sup> Si vedano in particolare le lettere dal 23 luglio al 3 ottobre 1861, in *Epistolario di Giuseppe La Farina*, raccolto e pubblicato da Ausonio Franchi, Milano, E. Treves e C., 1869, t. II, pp. 494-507.

piovo, la quale credè in ciascun dipartimento un consiglio generale per *deliberare*, un consiglio di prefettura per *giudicare*, ed un prefetto per *agire*. L'ordinamento amministrativo, fondato su queste basi, ha resistito in Francia a sei grandi rivoluzioni: nel 1814, alla restaurazione dei Borboni; nei cento giorni alla restaurazione dell'Impero; nel 1815, al ritorno di Luigi XVIII; nel 1830, alla cacciata di Carlo X e alla restaurazione della monarchia orleanese; nel 1848, alla cacciata di Luigi Filippo ed alla proclamazione della repubblica; nel 1851, al colpo di Stato contro la repubblica, dal quale nacque il secondo Impero. Si sono mutati ordinamenti politici, sovranità, leggi sulla stampa, sulla guardia nazionale, sui giurati; il diritto elettorale ha ricevuto profonde modificazioni; ha fatto paura lo spettro rosso, ed ha fatto paura lo spettro nero; si è passati dai circoli de' giacobini ai circoli della via *Poitiers*; si è veduto l'onnipotenza del berretto e l'onnipotenza della spada; si è gridato *viva e morte* alla prima ed alla seconda repubblica, al primo Impero ed al secondo Impero, alla monarchia quasi legittima; tutto si è mutato, distrutto, trasformato, rinnovato: una cosa sola è rimasta immutabile ed ha salvato la Francia dalla dissoluzione e dalla guerra civile, l'ordinamento amministrativo! Scopriamoci il capo in segno di venerazione davanti un monumento, il quale ha potuto resistere a tante e sì gagliarde tempeste »<sup>65</sup>.

È possibile che l'origine prima dell'assunzione a positiva categoria di giudizio della continuità amministrativa nella storia di Francia debba cogliersi nella tesi formulata in un senso tutt'affatto diverso da A. de Tocqueville nella sua opera *L'ancien régime et la révolution* pubblicata qualche anno avanti, nel 1856. Per quanto, fin dal suo apparire, quest'opera non fosse rimasta senza eco in Italia, è però poco probabile pensare ad una influenza diretta, esercitata per via di lettura (di una influenza simile, e più particolarmente in sede di storia della storiografia della Rivoluzione francese sarà consentito parlare soltanto alcuni decenni dopo, per la suggestione di Pasquale Villari e per l'opera di Gaetano Salvemini). Più corretto sembra invece far risalire l'origine di questa eco del pensiero tocquevilliano alla polemica politica cui le sue tesi avevano dato vita e nella quale la parte imperiale aveva efficacemente inserito la sua voce col libro di M. Dupont-White su *La centralisation*, e che proprio un altro siciliano, anche lui grande avversario dei progetti di legge del Minghetti, Filippo Cordova, aveva recensito con grande favore su « La Rassegna con-

<sup>65</sup> *Scritti politici di Giuseppe La Farina*, raccolti e pubblicati da Ausonio Franchi, Milano, Tipografia già Domenico Salvi, 1870, tomo I, pp. 446-47.



temporanea»<sup>66</sup>. Significativo era comunque lo spostamento che con questo scritto del La Farina si compiva nella ideologia dei moderati italiani e attraverso il quale si passava ad un capovolgimento delle posizioni di orientamento generale — per l'Inghilterra delle autonomie contro la Francia dell'accentramento — che erano state caratteristiche di tutta la loro formazione in partito politico autonomo. Né meno significativo era che quello spostamento si realizzasse assumendo a termine di paragone il mito della « continuità dello Stato » verificato nella solidità della Francia dalla rivoluzione al secondo Impero. Ma, a ben guardare, quel principio della continuità dello Stato, mutuato dalla storia francese, veniva a coprire una realtà assai diversa una volta che fosse trapiantato da uno Stato di vecchia unità nazionale, passato attraverso le prove di diverse rivoluzioni, ad uno Stato nuovo, che anche attraverso una rivoluzione aveva costituito la sua unità nazionale. Il suo sbocco inevitabile era l'esaltazione della « continuità dello Stato » che si istituiva estendendo al nuovo Stato nazionale gli ordinamenti di quello Stato regionale che aveva costituito il primo nucleo della unificazione; e non a caso gli ultimi anni dell'attività pubblicistica del segretario della Società nazionale furono divisi equamente fra la lotta contro il federalismo ed il regionalismo, ed una insistente difesa del piemontesismo, come lo chiamava il La Farina nella sua difesa così sarcastica contro gli avversari: « questo nuovo mostro che voleva divorare l'Italia », il gretto municipalismo e l'ostinato autonomismo, tutti gli interessi offesi, tutte le ambizioni e le cupidità non soddisfatte.

Furono queste le forze decisive e furono questi gli argomenti principali che sconfissero le posizioni del Minghetti, lo misero in minoranza nel consiglio dei ministri e fecero esprimere all'ufficio della Camera un parere sfavorevole che, nato a proposito del progetto delle regioni, finiva con l'investire definitivamente tutto il complesso dei progetti sull'ordinamento amministrativo. Un mese dopo la morte del Cavour, il discorso programmatico del nuovo presidente del consiglio Ricasoli e il parere dell'ufficio portato alla Camera dal Tecchio segnavano la fine delle ipotesi decentratrici ed aprivano nel ministero un contrasto Ricasoli-Minghetti il cui esito non era di difficile previsione. La svolta decisiva verso l'accentramento era compiuta.

<sup>66</sup> M. DUPONT-WHITE, *La centralisation* (suite à L'Individu et l'État), Paris, 1861, un brano del quale è ora riprodotto in C. PAVONE, *op. cit.*, pp. 228-31.

Si accetti la versione posteriormente fornita dalle *Memorie* del Finali, che parlò di una iniziativa personale del Ricasoli al di sopra del consiglio dei ministri<sup>67</sup>, o la testimonianza contemporanea e di parte avversa, e perciò più attendibile, data dal *Diario* del Minghetti, che fa pensare ad una decisione presa collegialmente dal consiglio<sup>68</sup>, resta determinante per tutto il futuro assetto amministrativo del regno la sostanza dei decreti del 9 ottobre 1861. Abolendo le luogotenenze di Firenze e di Napoli ed annunciando come imminente l'abolizione di quella di Palermo e l'assunzione di tutte le loro funzioni da parte del potere centrale, estendendo a tutta l'Italia la legge comunale e provinciale sarda del 23 ottobre 1859, questi decreti facevano uscire la preparazione dell'ordinamento amministrativo italiano dalla fase transitoria e preparatoria. Alla scomparsa delle vestigia della esistenza degli antichi Stati (luogotenenze), si accoppiava la estensione a tutta l'Italia di leggi, la cui applicazione alla sola Lombardia aveva suscitato tanto malcontento e tante proteste. La « continuità dello Stato », dal regno di Sardegna al regno d'Italia, era risolta sposando le tesi accentriche e precostituendo una situazione che si demandava di solidificare e di legalizzare al potere legislativo. Il difensore ufficiale dei decreti di ottobre, un altro toscano convertitosi dall'autonomismo all'unitarismo accentratore, G. B. Giorgini, affermava in un suo opuscolo su *La centralizzazione. I decreti di ottobre e le leggi amministrative*, nel quale colpiva la stretta affinità con gli argomenti della propaganda lafariniana, che i decreti di ottobre costituivano un momento transitorio nella legislazione italiana e che la questione dell'ordinamento amministrativo restava aperta<sup>69</sup>. In realtà, invece, essa era ormai chiusa, almeno nelle sue linee sostanziali. Il ritiro dei progetti di legge minghettiani era implicito in quei provvedimenti e verrà sancito definitivamente da un decreto reale del 22 dicembre 1861. I nuovi progetti del Ricasoli, il lavoro delle commissioni e i dibattiti parlamentari avvenuti sotto il ministero Minghetti-Peruzzi col proposito di riprendere il discorso sul decentramento amministra-

<sup>67</sup> G. FINALI, *Memorie*, Faenza, F.lli Lega Editori, 1955, p. 232.

<sup>68</sup> *Diario di Marco Minghetti*, a cura di A. Berselli, in « Archivio storico italiano », CXIII (1955), p. 385. Cfr. anche la lettera di Minghetti a Pasolini del 1° settembre, in *Carteggio cit.*, vol. III, p. 197.

<sup>69</sup> G. B. GIORGINI, *La centralizzazione. I decreti dell'ottobre e le leggi amministrative*, Firenze 1861. Brani dell'opuscolo sono ora riprodotti in C. PAVONE, *op. cit.*, pp. 547-56.

tivo, non apportarono alcun risultato. La legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 differiva ben poco da quella del 23 ottobre 1859. Per quanto i suoi principi ispiratori fossero stati discussi alla Camera dei deputati fra la fine di gennaio e i primi di febbraio del 1865, anch'essa, come la precedente, fu promulgata in virtù di un mandato legislativo concesso dal parlamento al governo del re, e nello stato di necessità imposto dall'applicazione della convenzione di settembre. Accentratore era il contenuto della soluzione del problema, autoritaria ne rimaneva la forma. Perciò le decisioni annunciate dai decreti del 9 ottobre 1861 debbono essere riguardate come una tappa fondamentale nella storia dell'amministrazione italiana, come una svolta irrevocabile, frutto di una decisione presa in uno stato di necessità ma nella quale confluivano le vocazioni liberamente accumulate dalla nuova classe dirigente dello Stato nazionale.

Ma ancora un altro aspetto di questi decreti merita di essere debitamente sottolineato. Accentratori nella sostanza, essi pretendevano di venire incontro alle richieste di decentramento, che, con toni e con contenuti tanto diversi, si levavano da tante parti del paese. Ed anche in questo tali provvedimenti in apparenza affrettati inauguravano una linea che doveva restare per lungo tempo caratteristica della condotta di governo della classe dominante italiana. Essi demandavano ai rappresentanti periferici del potere esecutivo nelle province una serie di funzioni che fino a quel momento erano state appannaggio dei ministeri del governo centrale. Vecchie e nuove funzioni di rappresentanza del governo centrale furono unificate prevalentemente in una nuova figura dell'amministrazione italiana, che, per quanto fosse esistita in diverse forme — tutte di provenienza francese, del primo Napoleone — negli Stati italiani pre-unitari, assumeva soltanto ora quei tratti che le sono rimasti caratteristici nella storia dell'amministrazione italiana. Scompariva la distinzione in atto fino a quel momento fra il governatore (politico) e l'intendente (amministrativo), e nel prefetto venivano a cumularsi una serie di funzioni e di poteri complessivamente superiori a quelli detenuti fino a quel momento dal governatore e dall'intendente. Perciò il prefetto nasce come la figura centrale, il pilastro della amministrazione dello Stato italiano, in quanto in esso si assommano le sue due tendenze fondamentali: l'accentramento politico ed amministrativo e l'unica forma di decentramento compatibile con l'accentramento politico ed amministrativo, il decentramento burocratico.

Nasce perciò come una necessaria conseguenza di un esame della genesi dell'ordinamento amministrativo dello Stato italiano porsi a questo punto una questione complementare: chi furono i primi prefetti del regno d'Italia? Come inaugurarono nei primi anni del regno d'Italia quella tradizione di rappresentanti periferici del governo che ha avuto tanta parte in un secolo di storia amministrativa e politica del nostro paese? Lo studio di questo problema ci trasporta in quel settore di ricerche quasi completamente ignorato dalla storiografia italiana — e che gli studiosi di storia sono soliti definire la « storia del personale politico ed amministrativo » — al quale hanno invece dedicato ricerche molto attente (dopo la celebre opera del Beard sulla origine della Costituzione americana<sup>70</sup> e le famose ricerche del Namier sulla composizione del parlamento inglese<sup>71</sup>) studiosi americani, francesi, ma soprattutto inglesi, ed infine anche tedeschi, con la importante opera recente di R. Morsey sulla *oberste Reichsverwaltung* sotto Bismarck<sup>72</sup>. La prima domanda che si impone circa le premesse metodologiche di queste ricerche è quella che investe le loro origini, e perciò la loro autonomia come specifiche tecniche di ricerca. La polemica del Butterfield contro la interpretazione fornita dal Namier e dalla sua scuola della struttura politica inglese sotto il regno di Giorgio III<sup>73</sup> non fa altro che riproporre le generiche obiezioni dello spiritualismo contro ogni forma di studio concreto e realistico della storia; ed è, almeno sul piano metodologico, largamente inaccettabile. Interessante è, invece, almeno indirettamente, l'osservazione di un altro studioso inglese, il Neale, che ha rilevato come questo sia un metodo più « demografico » che « biografico » di studio delle individualità « col quale Marx ha avuto indirettamente qualcosa a che fare »<sup>74</sup>. Questa osservazione

<sup>70</sup> CH. A. BEARD, *Interpretazione economica della costituzione degli Stati Uniti d'America*, trad. it., Milano, Feltrinelli, 1959.

<sup>71</sup> L. NAMIER, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, London, 1929. Sull'opera storiografica del Namier, cfr. D. CANTIMORI, *Studi di storia*, Torino, Einaudi, 1959, pp. 787-90 e F. VENTURI, *Historiens du XX<sup>e</sup> siècle*, 1966, Librairie Droz, Genève, 1966, pp. 89-99.

<sup>72</sup> R. MORSEY, *Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck. 1867-1890*, Münster, Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung, 1957.

<sup>73</sup> H. BUTTERFIELD, *George III and the Historians*, London, Collins, 1957.

<sup>74</sup> J. E. NEALE, *The Biographical Approach to History*, in « History », 1951, pp. 193 sgg.

aiuta a sufficienza, mi pare, ad indicare l'origine ed a precisare i limiti di queste indagini. Esse non possono pretendere, infatti, a quel ruolo di autonome tecniche di ricerca, indipendenti da ogni concezione dei rapporti sociali e politici, che da qualche parte si vorrebbe loro assegnare. Perciò una ricerca sui primi prefetti del regno d'Italia, la quale, ad esempio, volesse presentarsi come un surrogato integrale di una storia dello Stato italiano, dei rapporti sociali che stavano alla sua base, della sua formazione politica, ecc., porterebbe più confusione che non un effettivo contributo alla comprensione delle cose. Un aiuto importante può apportare invece questa ricerca per aiutarci a comprendere il carattere ed il funzionamento dello Stato accentratore uscito dall'unificazione qualora sia concepita ed eseguita nel suo carattere necessariamente complementare, nei suoi limiti, e ove si prescindano, almeno per una prima impostazione, da alcuni criteri approssimativi o addirittura « miti » attraverso i quali la questione ci è stata tramandata dalla letteratura politica dell'Italia postunitaria (la statistica della provenienza per regioni dei prefetti di F. S. Nitti o le requisitorie degli uomini della Destra storica contro la corruzione e l'ingerenza della politica nell'amministrazione che la Sinistra al potere avrebbe apportato nelle prefetture italiane). I cenni seguenti, frutto di ricerche condotte prevalentemente attraverso le lettere confidenziali inviate dai singoli prefetti ad alcuni dei primi ministri degli Interni del regno d'Italia, intendono appunto fornire, pure con la cautela che giustamente si addice all'esplorazione di terre poco conosciute, i primi risultati accettabili per una storia del personale politico ed amministrativo considerata nel quadro della formazione dello Stato unitario italiano.

Chi furono, dunque, i primi prefetti del regno d'Italia?

La consapevolezza della funzione che spettava ai prefetti, quali rappresentanti del nuovo Stato, fu particolarmente viva in quegli uomini della classe dirigente italiana che nella soluzione da loro propugnata univano l'accentramento amministrativo al decentramento burocratico: « Potessimo avere per un anno 59 cittadini — scriveva il Ricasoli il 12 settembre 1861 a Giuseppe Pasolini nel tentativo di convincerlo a far parte del numero dei nuovi prefetti — i più idonei d'Italia in fatto di governo e di pubblica amministrazione, per mettere alla testa di ogni provincia, che sono appunto 59, sarebbe sicuro allora il riordinamento d'Italia! Che sono 59 migliori cittadini e il loro sacrificio per un anno? Perché

dunque vuoi tu lasciare di dare opera ancora a questa nostra patria »<sup>75</sup>. In queste parole del Ricasoli c'è la concezione di una classe politica di « ottimati » che concepisce se stessa come la forza determinante dell'assetto e del funzionamento dello Stato, e che sulla base di questo principio si arroga tutta la responsabilità e tutto il potere.

La scelta degli uomini da inviare nelle singole province aveva costituito un problema serio via via che si era proceduto all'annessione delle diverse regioni e che si era dovuto procedere alla nomina dei governatori e degli intendenti, ma i criteri erano stati diversi da situazione a situazione e corrispondenti, in un certo senso, con le forme attraverso le quali si era arrivati all'annessione. Per ciò che concerne la Lombardia, ad esempio, il trapasso dall'amministrazione austriaca a quella sarda avvenne senza soluzioni di continuità, e governatori ed intendenti furono tratti per la maggior parte dal personale politico ed amministrativo sardo. Per la Toscana e l'Emilia, invece, le annessioni non potevano fare altro che riconoscere, almeno in un primo momento, i mutamenti apportati nelle più alte funzioni della provincia, del resto proprio in funzione della politica unitaria, dal Ricasoli e dal Farini, i quali, alla testa del governo provvisorio, avevano dedicato una oculata attenzione alla scelta del personale dirigente. Diverso fu ancora il caso delle Marche e dell'Umbria per un verso e del regno delle Due Sicilie per l'altro, dove o non c'erano stati i governi provvisori o la loro opera, anche in fatto di scelta del personale amministrativo, non poteva considerarsi di gradimento del governo di Torino. Una cura speciale nella scelta del personale prefettizio fu posta dal Minghetti durante la sua permanenza al ministero degli Interni (1860-1861). In un taccuino conservato tra le sue carte e che risale a questi anni si trovano non soltanto notizie relative alla situazione delle province (ordine pubblico, guardia nazionale, pubblica sicurezza) ma anche giudizi molto precisi su governatori e intendenti: « uomo abile » veniva giudicato lo Zini allora governatore a Ferrara, « intelligente, operoso, alquanto convulso » risultava Gallarini vice-governatore di Cremona. Non mancavano neppure i giudizi pungenti: « Porto

<sup>75</sup> Bettino Ricasoli a Giuseppe Pasolini, 12 settembre 1861, in *Lettere e documenti del Barone Bettino Ricasoli* pubblicati per cura di Marco Tabarrini e Aurelio Gotti, Firenze, Successori Le Monnier, 1891, vol. VI, pp. 142-43.

Maurizio - vice-governatore Pirinoli mediocre, dominato dalla moglie »<sup>76</sup>.

Il processo di assestamento e di collocazione dei prefetti fu diretto dal Ricasoli, e successivamente dal Rattazzi, nel senso di procedere ad una fusione del personale disponibile dalla precedente distribuzione e curando, con l'immissione di nuovi elementi, di pervenire ad una « italianizzazione » dell'amministrazione delle province. Ma, come ebbe a rilevare il Bonghi, fu soprattutto il successivo ministero Minghetti-Peruzzi che lasciò una impronta in questo campo (si tenga presente la lettera di Silvio Spaventa — segretario agli Interni del Peruzzi — al fratello Bertrando del 25 dicembre 1862: « Il ministero sarà riformato. Entreranno tre capi di divisione napoletani; andranno via due capi di divisione piemontesi e quattro o cinque di sezione, che sono quelli che formano il nucleo della camorra subalpina. Abolirò le direzioni generali, salvo quella delle carceri per ora, che sono il mezzo più potente a cui la burocrazia sia giunta ad essere, e si mantenga quasi indipendente dai ministri. Tutte queste cose son già deliberate; ma non vedranno la luce prima della fine dell'anno. Contemporaneamente avrà luogo un movimento dei prefetti, nel quale vedremo di ricollocare parecchi napoletani. I sottoprefetti verranno dopo ed appresso i consiglieri di prefettura »<sup>77</sup>). Il ministero Minghetti-Peruzzi dirigerà i suoi sforzi nel senso di allargare l'articolazione nazionale della classe dirigente. Una seria volontà di modificare il carattere dello Stato italiano, quale si era venuto delineando dalla sua formazione, era esclusa da questa lotta, nonostante si accompagnasse ad una serie di discussioni di revisione legislativa. Ma, anche per il contemporaneo fallimento di quelle proposte di revisione legislativa, il tentativo degli « antipiemontesi » sfociava proprio nel senso di rendere meno difficile, più accetta a tutti i settori della classe dirigente italiana, la livellazione accentratrice.

Ebbene, con quali risultati si concluse questa operazione?

La immissione, per un certo periodo di tempo, di importanti esponenti del partito moderato dalle singole regioni d'Italia nel personale prefettizio costituì senza dubbio un primo importante risultato per la italianizzazione dell'amministrazione. Il fatto,

<sup>76</sup> Biblioteca comunale dell'Archiginnasio di Bologna, Mss. Minghetti, Min. Interno 1860, cartone 1/1.

<sup>77</sup> Cfr. S. SPAVENTA, *Lettere politiche (1861-1893)*, edite da G. Castellano, Bari, Laterza, 1926, pp. 42-43.

per esempio, che per lunghi anni il siciliano Vincenzo Faldella di Torrearsa fosse prefetto a Firenze, il romagnolo Giuseppe Pansolini a Torino, l'umbro Filippo Gualterio a Napoli e poi a Genova, il modenese Luigi Zini a Brescia, il siciliano Michele Amari (il conte, non lo storiografo, naturalmente) a Livorno, il valtellinese Luigi Torelli a Pisa, soltanto per limitarci ad alcuni dei casi più significativi, costituì un contributo importante all'allargamento della classe dirigente italiana, quindi a presentare e a rappresentare il nuovo Stato nelle singole province come una creazione nazionale. Le biografie degli uomini politici che ressero le prefetture del regno d'Italia dal 1861 al 1870 mostrano un continuo intreccio e un passaggio rapido dalla carriera politica alla carriera prefettizia e viceversa. Non solo parecchi prefetti vedranno coronata la loro carriera dalla nomina a senatori, ma numerosi sono i deputati o addirittura gli ex-ministri che abbandonano il loro mandato per essere destinati al governo di una provincia: dal lombardo Giuseppe Gadda al democratico piemontese Lorenzo Valerio, dal moderato piemontese Antonio Mathieu all'aristocratico siciliano Giuseppe Natoli (per non parlare dei casi notissimi di Massimo d'Azeglio governatore a Milano nel 1860 e di Alfonso La Marmora prefetto di Napoli nel 1861-1862) e non meno frequenti i casi di uomini politici destinati ad una prefettura che successivamente iniziano o riprendono la carriera parlamentare o ministeriale (da Luigi Zini, che nell'intervallo fra la direzione di diverse prefetture fu segretario generale del ministero degli Interni nel 1865 e nel 1866 fu eletto deputato, a Giuseppe Alasia, proveniente dalla burocrazia subalpina che dopo una breve esperienza parlamentare, dal 1860 al 1861, fu successivamente governatore di Bari, prefetto dell'Aquila e di Ravenna, segretario generale del ministero degli Interni e infine ancora una volta deputato). Si ricava l'impressione che nella distribuzione dei quadri della classe dirigente italiana dopo l'unificazione la funzione di prefetto fosse ritenuta particolarmente importante e in molti casi affatto superata dalla più generale carriera politica.

Va segnalato, però, che anche questo processo di allargamento della classe dirigente italiana ebbe nella composizione del personale prefettizio dei limiti significativi. Non costituì certamente un limite di questo processo il fatto che una parte del personale già sperimentato dai governi provvisori di Toscana e di Emilia fosse utilizzato per l'amministrazione del regno d'Italia (tipico esempio il ricasoliano prefetto di Firenze Bossini che fu prefetto a Cata-

nia). Ma costituì una seria limitazione il fatto che questo processo di allargamento e di rappresentanza politica si arrestasse per lo più alle soglie del Mezzogiorno, ed anche delle maggiori città del Mezzogiorno. A Napoli, dopo Alfonso La Marmora, che occupò un posto rifiutato dal Ricasoli, comincia la lunga prefettura in due tempi (1862-1865 e 1870-1872) del D'Affitto, un convertito dall'amministrazione borbonica, dei cui metodi di governo ci ha lasciato una vivace descrizione Antonio Labriola in una delle sue giovanili corrispondenze a « La Nazione » di Firenze. A Palermo resse a lungo, odiatissimo dai siciliani, un nobile piemontese, il conte Augusto Nomis di Cossilla, che poi muterà l'ufficio di prefetto col mestiere di traduttore, si dice assai mediocre; ma che, finché restò in carica, come si rileva dalle sue lettere confidenziali al ministro dell'Interno, fu più pronto nel richiedere provvedimenti repressivi che non a chiedere riforme. In generale, inoltre, per le « minori » province meridionali si osserva la tendenza a fronteggiare la situazione soprattutto col personale burocratico tratto dalle intendenze delle antiche province sarde, uomini di non grande capacità, ma politicamente fidati ed ormai conformati sull'abitudine di uno stabile assetto amministrativo. Sono essi, come del resto nelle altre regioni d'Italia, i gradi minori della burocrazia di prefettura che faranno sorgere e daranno l'esca maggiore alla polemica sul piemontesismo. Essi che consideravano la loro destinazione come un luogo di esilio, cui sottrarsi prima che fosse possibile, e gli amministrati come un popolo coloniale, inferiore e incapace. L'avversione della burocrazia alla vita nel Mezzogiorno comincia fin dalla fondazione dello Stato unitario e, mentre è un riflesso dello squilibrio delle condizioni fra le singole parti d'Italia che sono confluite nello Stato unitario, è accentuata dal modo stesso con cui il gruppo dirigente procede alla scelta ed alla distribuzione del personale amministrativo.

Delineata sommariamente così la provenienza e la composizione del personale prefettizio nei primi anni del regno, l'indagine si sposta ora necessariamente sull'aspetto sostanziale della questione, e cioè sulla politica svolta dai primi prefetti, sul modo da essi inaugurato di condurre nelle province quella politica di accentramento statale e di decentramento burocratico, della quale essi erano il simbolo e la espressione prima. È evidente che per risolvere compiutamente tutte le questioni che a questo proposito si pongono — e che, come è ovvio, non investono soltanto il prefetto come presidente della deputazione provinciale, ma

altresi e in primo luogo come rappresentante periferico dell'intero governo, e non del solo ministro degli Interni — bisognerebbe avere a disposizione, oltre che documentate biografie politiche dei singoli prefetti, anche monografie particolareggiate delle singole province d'Italia negli anni a cavallo della unificazione, per valutare una linea di politica e di amministrazione nel diretto confronto con le situazioni concrete. Ciò che siamo ben lungi dal possedere non meno nel primo che nel secondo caso giacché anche le esistenti biografie degli uomini politici che furono prefetti nei primi anni dopo l'unità (da quella del Torrearsa del De Stefano a quella del Torelli di Antonio Monti) sono biografie del genere politico-patriottico, quando non addirittura agiografico, e tacciono in generale sul periodo prefettizio. Ciò nondimeno, ritengo non inutile fornire alcune provvisorie considerazioni tracciate in margine agli studi già esistenti e soprattutto in base alle ricerche sistematiche condotte sulle lettere confidenziali di prefetti conservate fra le carte di Ubaldo Peruzzi (ministro dell'Interno fra la fine del 1862 e il settembre 1864), giacenti alla Biblioteca nazionale di Firenze.

La prima osservazione concerne la diversa figura dei singoli prefetti di fronte alla politica del ministro. Se, infatti, il prefetto di provenienza amministrativa, dalla burocrazia degli altri Stati preunitari non meno che dalla burocrazia subalpina, si configura subito, fin dall'inizio come un esecutore, come il realizzatore nella provincia da lui diretta dell'ordine dello Stato nuovo e della politica del governo, il prefetto, che per brevità chiameremo di provenienza politica, è spesso anche un collaboratore del ministro degli Interni, e, nei suoi rapporti con lui, interviene direttamente nella discussione dei problemi politici e per i problemi particolari che si pongono nella sua provincia, ma spesso, poiché si trova per lo più ad operare in alcuni dei centri più grandi della vita politica del paese, anche per l'ambito più generale che questi problemi involgono. Negli anni ai quali i documenti da noi esaminati si riferiscono il caso più significativo di questo prefetto « politico », che è anche un consulente del ministro è quello del Gualterio. Prefetto di una provincia che è un centro dell'agitazione mazziniana e più in generale democratica, Gualterio non solo fa della sorveglianza delle agitazioni mazziniane uno dei punti centrali della sua attività, ma suggerisce anche al Peruzzi quali direttive generali di condotta politica scaturiscano nei confronti del Partito d'azione da questa sua opera

di sorveglianza. Certo, non c'è esorbitante invadenza in quest'opera di consigliere del ministro dal quale dipende, svolta dal Gualterio nella sua qualità di prefetto di Genova: il tono delle lettere è rispettoso, pure nella marcata cordialità dei rapporti da pari a pari. Ma quando nei primi mesi del 1863 i mazziniani cominciano ad organizzare dei comitati di solidarietà con la insurrezione polacca, Gualterio richiama ad ogni istante il ministro e il governo alla necessità di considerare l'obiettivo reale che sotto quella motivazione si persegue:

Ti ripeto che è evidente che i comitati di soccorso per i danneggiati della Polonia sono una maschera, e che lo scopo è di risuscitare l'Associazione per agire più francamente e liberamente all'interno. Per questo studiai sempre che non si uscisse dai limiti incriminabili nella tentata agitazione per la Polonia e colpì quando ne uscivano. Si limitarono allora per i comitati di sussidi per i danneggiati, ma non mi illusi che la trasformazione verrebbe. Criati molti comitati in Italia con lo stesso nome e pretesto vidi che si tenterebbe come collegarli, accentrarli, dar capo e bandiera... Il Comitato Genovese risuscita l'associazione antica col suo Capo, coi suoi membri, con le sue diramazioni. Lo scopo dei sussidi ai danneggiati si varia in fondo per l'insurrezione polacca. Intanto è constatato che nessun Polacco ebbe nulla da loro, e noi sappiamo che i fondi andranno a Londra, perché l'ordine di Mazzini è che l'insurrezione polacca deve soccorrerli non in Polonia, ma in Italia »<sup>78</sup>.

Di fronte alla tattica seguita dal Peruzzi e che consiste nell'assicurarsi un controllo sulle associazioni che promuovono e dirigono la solidarietà e l'agitazione in favore dell'insurrezione polacca, Gualterio è rispettoso, ma deciso consigliere di una energica politica repressiva:

In un affare d'interesse generale, d'apprezzamento morale di un cumulo di fatti, non posso né devo prendere partito da me. Però non posso né devo tacere al Ministro e all'Amico il mio apprezzamento di quei fatti e la mia opinione. Francamente io credo che se non si vuole vedere rispuntare la mala pianta conviene sbarbare il primo

<sup>78</sup> Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze (da ora citata BNF), *Carte Peruzzi*. Appendice, F. A. Gualterio, 7 marzo 1863. A proposito della sorveglianza dei prefetti sulle agitazioni a favore della Polonia si vedano i numerosi rapporti indirizzati a Silvio Spaventa, che fu segretario generale del ministero degli Interni col Peruzzi in L. E. FUNARO, *L'Italia e l'insurrezione polacca: la politica estera e l'opinione pubblica italiana nel 1863*, Modena, Società Tipografica Editrice Modenese, Mucchi, 1964.

getto. Il modo e la forma sta a voi altri, ma ti prego caldamente a volerle studiare e mandarmi istruzioni in proposito »<sup>79</sup>.

E alle istruzioni del Peruzzi di sorvegliare l'agitazione in primo luogo infiltrando uomini fidati nelle sue file, tenendo contatto con elementi mazziniani, informandosi esattamente su tutti i movimenti in preparazione e, in generale, alternando alcuni atti repressivi con un controllo esercitato a distanza, Gualterio sembra essersi sostanzialmente attenuto, vantandosi di essere « esecutore pronto e senza tergiversazioni »<sup>80</sup>. Ma la sua tendenza ad uscire fuori dall'ambito strettamente esecutivo delle sue mansioni riemerge costantemente da tutti i suoi rapporti col Peruzzi. Sempre nel marzo del 1863, quando il peggioramento delle condizioni di salute di Pio IX lasciò ritenere imminente una sua scomparsa, Gualterio scrisse a Peruzzi esprimendogli il suo parere che si dovesse prendere una iniziativa per Roma, anche per prevenire un tentativo da parte del Partito d'azione<sup>81</sup>. « Lo storico prefetto », come amava autodefinirsi secondo una caratterizzazione di lui del giornale democratico genovese « Il Rigolletto », in attesa di riprendere « i suoi cartoni », sosteneva il ministero Minghetti-Peruzzi, perché vedeva nell'accordo tra l'uomo politico bolognese e l'uomo politico fiorentino, « i due anelli della catena del centro d'Italia », il mezzo più sicuro per sgretolare la compattezza del blocco parlamentare subalpino, per attrarre a sé i moderati piemontesi e provocare il definitivo rovescio dei razziani<sup>82</sup>. Più oltre, però, il memorialista conservatore, denigratore dei democratici nell'opera *Gli ultimi rivolgimenti italiani*, guardava sempre a Mazzini come al suo avversario principale, che continuava a controllare, da prefetto, con l'occhio esercitato di chi credeva di averne scoperto, nella osservazione storico-politica, le regole di comportamento generale:

Il criterio politico di Mazzini — scriveva in una lettera dedicata all'informazione sui preparativi mazziniani per una spedizione nel Veneto — è fondato sempre sopra una lunga sequela di *se*, il primo piccolissimo, enorme e favorevole il finale. Egli ragiona in politica appunto all'inverso di tutte le massime fondamentali della scienza di

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Appendice, F. A. Gualterio, 12 marzo 1863.

<sup>82</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. XXIX, n. 23, lett. 7, 19 giugno 1863.

Stato. Forse questa volta i suoi sogni mondiali sono appiccicati ad un esile *se*, che nasca qualche ridicolo tafferuglio in una borgata qualsiasi del Veneto o del Tirolo. I Comitati Veneti qualora servano efficacemente il Governo possono risparmiarne un nuovo ridicolo a Mazzini, e forse nuove noie e fastidi a noi <sup>83</sup>.

Ma la gamma dei prefetti di provenienza politica che intervengono nel dibattito politico generale e consigliano da distanza il ministro non solo sugli affari della propria provincia, ma sui problemi politici generali è assai vasta: non abbraccia soltanto gli uomini di provenienza moderata, ma anche gli *ex-garibaldini*, non solo i prefetti di grandi città, ma anche i prefetti di medi e piccoli centri italiani. Niccolò De Luca, un avvocato molisano, nel 1860 presidente del comitato rivoluzionario del Molise, che Garibaldi aveva nominato governatore di quella provincia, è un caso di notevole interesse di prefetto del regno d'Italia proveniente dall'amministrazione della prodittatura nelle province meridionali, il quale, nell'esercizio delle sue nuove funzioni, posto di fronte ad una difficile situazione, contamina l'autoritarismo di origine rivoluzionaria con l'autoritarismo della direzione moderata del nuovo Stato unitario. Le sue lettere e i suoi rapporti al ministro degli Interni, se riecheggiano in parte la fede nella dittatura rivoluzionaria, asseriscono di fatto la necessità di un governo al di sopra del parlamento.

Tutti hanno fede nel Re e nel Ministero, ma non ne hanno altrettanta né deputati al Parlamento nazionale, cui rimproverano poca carità di Patria, pochissimo tatto parlamentare e molta suscettibilità personale. Le continue futili e sgovernate interpellanze han generato per sventura il convincimento, che in cima ai loro pensieri non è l'interesse della Patria, ma quello dei Partiti, e forse anche degli individui. Le popolazioni desiderano vivamente un governo forte e sbrigativo per risolvere le gravi questioni interne ed esterne in che versiamo; desiderano un esercito che ci metta nel caso di risolverle da noi, e che tutte le risorse della Nazione convergano per ora a questo solo scopo, cessandosi una volta da una lotta di punzecchiature che infaucisce e ritarda le misure del Governo <sup>84</sup>.

L'origine di questa posizione del De Luca era abbastanza

<sup>83</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. XXIX, n. 23, lett. 9, 23 giugno 1863.

<sup>84</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Appendice, N. De Luca, Estratti dal Rapporto del prefetto di Avellino del 4 luglio 1862.

chiara. Essa nasceva, come risultò con precisione dal dibattito parlamentare suscitato l'8-9 dicembre 1863 dalla Sinistra alla Camera dei deputati, dalla impotenza che il De Luca avvertiva nella lotta contro il brigantaggio e della quale non sapeva spiegarsi oggettivamente le ragioni:

Le dirò anche una volta — aveva scritto il De Luca il 5 dicembre 1862 —, né il brigantaggio si vince col codice, né si combatte solo in campagna quando esso trae quotidiano alimento di uomini, di viveri e di munizioni dal brigantaggio cittadino. Invano si vorrebbe respingere la violenza, invano si vorrebbe domare la ferocia degli assassini colla parola della legge, forte soltanto e autorevole nelle società già assunte a rispettarla, ma debole e inefficace verso i dichiarati nemici delle società medesime. Nel giro da me fatto non ha guari per i circondari di Sant'Angelo Lombardi ed Ariano ho sovente ragionato delle condizioni del paese con uomini educati ai sensi di vero patriottismo, ed ho avuto spesso ad udire che lo Statuto era nei momenti attuali inciampo al consolidamento nazionale, e che a salvare la patria da suprema e irreparabile sciagura ogni mezzo eccezionale fosse, non che lecito, desiderabile, quando anche si dovesse ricorrere ad un colpo di Stato. Quantunque io riconoscessi l'avventatezza di opinioni così superlative, pure non è senza meraviglia, che veggio dalla Rappresentanza Nazionale far colpa al governo di quelle misure appunto per le quali ogni onesto cittadino ha levato un grido di approvazione e di riconoscenza <sup>85</sup>.

Nella sua furia distruttrice il De Luca non esitava a coinvolgere la responsabilità di tutti quanti si erano succeduti al potere nel Mezzogiorno (« le eccedenze ed i soprusi del partito che si riscuoteva e cieco batteva a dritto e a rovescio, sfogando i suoi odi particolari; le rapine de' corpi franchi; i subiti guadagni e lo sperpero del denaro pubblico durante la dittatura, l'insufficienza del Governo Luogotenenziale; i clamori di una piazza sfrenata che trovava e trova tuttora il suo eco in una stampa eunuca e parricida; la instabilità dei Ministeri; l'attitudine della Camera eternamente censoria ed ostile a chiunque afferrava nelle mani le redini dello Stato » <sup>86</sup>) ma la sua preoccupazione fondamentale era e restava quella di convincere il governo a sciogliersi da ogni forma di controllo non soltanto del parlamento, ma anche

<sup>85</sup> *Ibid.*, Estratto dal Rapporto del 5 dicembre 1862.

<sup>86</sup> *Ibid.*, Estratto dal Rapporto del 13 dicembre 1862.

della stampa. L'ossessione del governo forte lo induceva a porre come una alternativa apparentemente analoga ai termini di tante discussioni della classe dirigente italiana sulle caratteristiche del nuovo Stato quella che era soltanto una volontà repressiva: « o bisogna adottare il sistema inglese, e, rendendolo libero del tutto, comminare le più gravi pene pecuniarie ai calunniatori, ed agli insolubili la prigione fino alla soddisfazione della multa e dell'indennizzo ai privati: o adottare temporaneamente le misure che han salvato la Francia dall'anarchia »<sup>87</sup>.

Importante è la funzione che i prefetti sentono di assolvere nel rappresentare lo Stato nuovo e nel difenderlo contro le mene dei clericale-reazionari. È questo un tratto in qualche misura comune tanto ai prefetti « politici » quanto ai prefetti « amministrativi » e che discende direttamente da quell'alto concetto di sé, dalla piena consapevolezza del fatto che tanta concentrazione di poteri non poteva andare disgiunta anche da una concentrazione delle responsabilità.

Ricorre, nelle lettere di numerosi prefetti, la nota insistente della rilevanza delle spese di rappresentanza necessarie per l'espletamento delle loro funzioni di esponenti periferici del potere esecutivo. Le lamentele sull'ampiezza e la varietà di queste spese, rinnovate ad ogni notizia su di una possibile riduzione degli assegni destinati a questo fine, le sollecitazioni per un loro aumento o per una loro più regolare corresponsione potrebbero indurre a ritenere si tratti prevalentemente dell'espressione del desiderio, di uomini provenienti in gran parte dalla aristocrazia o dalla ricca borghesia agraria di conservare nelle proprie pubbliche funzioni un tenore di vita, oltre che agiato, anche ispirato a principi di prestigio sociale. Ma le motivazioni con le quali i singoli prefetti accompagnano lamentele e richieste tradiscono una necessità politica di ordine generale, quella di rappresentare con decoro, e talvolta anche con elementi di fasto, la dignità del nuovo Stato nazionale in città che spesso erano state capitali di regni o comunque sedi di importanti uffici di governo. Quella che, nel periodo della sua luogotenenza a Napoli era stata una forte preoccupazione di un uomo austero come il generale Alfonso La Marmora<sup>88</sup>, ritorna in questi anni di fondazione del nuovo Stato nazionale presso numerosi prefetti.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Cfr. *Carteggi di Alfonso La Marmora*, per cura di A. Colombo, A. Corbelli, E. Passamonti, Torino, Chiantore, 1928, pp. 120-27.

Il governo può, se vuole, sopprimere affatto le rappresentanze: da tale soppressione ne verrà una vera economia per le Finanze — scriveva al Peruzzi il 28 luglio 1863 Salvatore Pes di Villamarina prefetto di Milano —. Il Prefetto — *quello che vi vorrà rimanere* — chiuderà il grande appartamento e andrà a stabilirsi in una soffitta del Palazzo; la cosa essendo pubblica non ne potranno derivare commenti a carico del medesimo, ed esso eserciterà sulle popolazioni quel prestigio, quell'autorità e quell'influenza che potrà; ma il dare una rappresentanza insufficiente, come insufficientissima è quella assegnata a Milano, è mettere il Prefetto in una falsa posizione, è dare occasione a commenti dispiacevoli. Nella ripartizione delle spese di rappresentanza Milano, non comprendo per quali ragioni, viene classificata inferiore a Firenze, Palermo e Napoli; mentre le esigenze del lusso vi sono maggiori che altrove sia per antiche abitudini, sia per le molte considerevoli fortune che sono nel Paese; quanto poi all'ordinario della vita, esso è certamente più dispendioso che a Firenze, Palermo, e perfino Napoli ove ho anche vissuto. Inoltre per mantenere, ed estendere la propria influenza a vantaggio del Governo, il Prefetto di Milano è *costretto*, se vuole riuscire, a prender parte, e spesso a mettersi alla testa, delle varie associazioni, di beneficenza, mutuo soccorso e simili, insomma, internarsi ed immedesimarsi cogli interessi naturali della massa per poterla dominare, dirigere, e sottrarla alle seduzioni dei partiti estremi. Ora tutto ciò cade sulle spese di rappresentanza. Se il Governo le toglie, si toglie una forza che, in certe circostanze, vale più delle baionette<sup>89</sup>.

Pes di Villamarina, com'è noto, proveniva dalla carriera diplomatica del Regno sardo. Ma le motivazioni per la difesa e la richiesta delle spese di rappresentanza erano le stesse anche per prefetti di altra provenienza. Il Nomis di Cossilla, che veniva dalla burocrazia subalpina e che prima che a Palermo era stato prefetto a Cagliari, si lamentava che, trovandosi « in una delle prefetture più spinose, forse la più spinosa », non poteva assolutamente rinunciare ad un alloggio decoroso, e ad un tenore di vita elevato. Alessandro Bossini, uno dei pochissimi toscani immessi dal Ricasoli nella carriera prefettizia, non era un nobile, a differenza di Pes di Villamarina e del Nomis di Cossilla. Era originariamente un magistrato cui nell'anno del governo provvisorio toscano era stata affidata la prefettura di Firenze. Non era prefetto neppure in una città capitale di regione che nell'Italia preunitaria fosse stata sede di un importante governatorato. Ma

<sup>89</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. XX, n. 60, I, lett. 11, 28 giugno 1863.



anch'egli, nelle sue lettere da Catania, batteva insistentemente sullo stesso tasto:

Se vero è che l'assegno di rappresentanza per la prefettura di Catania va ad essere ridotto a otto mila lire ti assicuro che non c'entra la carrozza che mi costa 2500 L. annue, ma neppure una sola festa. Perché le 8 mila L. se ne vanno qui coi pranzi obbligatori d'ogni giorno, coi balzelli d'ogni genere che ci perseguitano, col servitorume che ci divora le ossa. Bisognerà quindi che il Prefetto viva come un impiegato qualunque. Un cambiamento così radicale ed appariscente non gioverà davvero a mantenere il prestigio della suprema autorità della provincia in un Paese ove anche l'avvocato e il medico hanno la loro carrozza e i servi gallonati, e dove le forme hanno gran parte d'influenza e d'effetto <sup>90</sup>.

Anche la festa dello Statuto per essere « solennizzata degnamente » poneva il prefetto di Catania nella necessità di far chiudi per dare una festa da ballo e per addobbare il proprio quartiere.

In realtà, questo senso elevato di sé e del proprio ufficio discendeva direttamente dall'alta missione che con quest'ufficio i primi prefetti del regno d'Italia sentivano strettamente congiunto. Rappresentare in un capoluogo di provincia, grande o piccolo che fosse, il nuovo Stato nazionale era un compito che questi uomini avvertivano quasi come espressione di un ordine civile e politico superiore, di depositari di un principio di assoluta giustizia. Da certe descrizioni del Tholosano di Valgrisanche appena insediato a Cremona sulla situazione delle carceri e degli asili infantili « le due parti estreme della catena sociale che distano tra loro quanto l'innocenza dal vizio, ma che hanno in quanto scopo di ammiigliorare l'umanità una certa analogia » <sup>91</sup>, si ricava l'impressione della grande cura che in generale una parte notevole di questi prefetti si presero di assumere sotto la tutela e la sorveglianza dello Stato tutte le istituzioni che si trovavano sotto la loro giurisdizione. Ma questo aspetto della attività dei prefetti si esplica di solito in una direzione ben precisa, e cioè in contrapposizione al rappresentante del potere ecclesiastico, al vescovo, e più in generale a tutta l'opposizione clericale verso il nuovo Stato nazionale. Nel Tholosano di Valgrisanche, alla cui attività di pre-

<sup>90</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. VIII, n. 86, lett. 15, 30 ottobre 1863.

<sup>91</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. LIV, n. 31, lett. 2, 11 marzo 1863.

fetto a Cremona ci siamo già riferiti, quest'opera di rappresentanza del nuovo Stato si definisce in un episodio concreto nella difesa puntigliosa della sovranità dello Stato che essi rappresentavano. Poiché il vescovo di Cremona aveva indetto festeggiamenti solenni nella Cattedrale e nelle parrocchie della diocesi in occasione del giorno onomastico del re (14 marzo), il prefetto si domandava se questa decisione non tradisse la volontà di sottrarsi al festeggiamento della ricorrenza della proclamazione del regno d'Italia:

Forse m'inganno — egli scriveva al Peruzzi il 12 marzo 1864 —, ma in questa ostinazione dell'Episcopato nell'osteggiare la festa nazionale, e nel celebrare il giorno onomastico del Re, mi pare di travedere un non so che di dubbio, e da un lato, pare si voglia tenere il piede in due staffe servendo a Roma ed al Governo, dall'altro lato poi mi pare si voglia dimostrare che si riconosce il Re ma non la nazione e lo statuto; e si agisca come se dovesse ritornare l'Imperatore a cui si potrà sempre dire abbiamo sostenuto il principio d'autorità facendo pregare pel Re, ma abbiamo disconosciuto i principi di libertà negando di funzionare per la festa nazionale, e l'indirizzo al *Barone Tholosano* anzi che al Prefetto appoggerebbe questa supposizione, poiché pare fatto espressamente per poter dire espressamente ho invitato la persona, ma non l'autorità.

Per quanto io sia devoto alla Persona del Re di che nessuno saprebbe dubitare non posso non pormi la questione se in Governo costituzionale si possa separare questa persona Reale dallo Statuto e dalla Nazione, e se un'Autorità che rappresenti il Governo di questo Re alla quale venne chiusa la porta del Tempio quando si trattava della Festa Nazionale, debba e possa presenziare una funzione con cui l'Episcopato sotto forma di devozione pare voglia separare questa persona del Re dalla Nazione e dallo Statuto <sup>92</sup>.

Ma è soprattutto dai prefetti delle province « bianche » che provengono i più frequenti gridi di allarme non solo e non tanto contro il mancato riconoscimento in termini espliciti da parte del clero della nuova realtà dello Stato nazionale italiano, quanto contro le mène antiunitarie del partito clericale. Giuseppe Gadda, uno dei prefetti più caratteristici della Destra storica, che trasse probabilmente dalla sua intransigenza verso gli avversari reazionari dello Stato unitario non meno che dall'essere stato colui

<sup>92</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. LIV, n. 31, lett. 8, 2 marzo 1864.

che nel 1867 procedé all'arresto di Garibaldi dopo l'impresa di Mentana i titoli necessari per divenire il primo prefetto di Roma capitale (1871-76), fu a Lucca tra il 1862 e il 1865 un custode intransigente della inattaccabilità delle nuove istituzioni.

A mio avviso questo partito clericale va tenuto sorvegliato e intimidito, mentre non v'è speranza alcuna di conquistarlo. I suoi addetti o sono troppo vecchi per ricredersi, o sono interessati. Io spero invece di levare a questo cattivo terreno lo strato sottoposto e i giovani di queste antiche famiglie, i quali vivono lontani dal Governo per deferenza ai loro genitori più che per convinzione propria, sono e saranno sempre lo scopo della mia sollecitudine per attirarli a me, e spero vi riuscirò, e come le case ricche e storiche di Firenze sono tutte o quasi tutte per noi, così voglio credere avverrà delle famiglie patrizie lucchesi<sup>93</sup>.

Le lettere del Gadda sono come bollettini di una guerra combattuta sempre contro lo stesso nemico e per condurre energicamente la quale si invoca il proprio disinteresse come una dimostrazione della necessità della battaglia:

[Il partito clericale] fu da me colpito con misure gravi: recentemente ho espulso da un Convento dieci Frati perché illegalmente vestiti ed ora dovrei procedere ad altrettali misure per molti altri Conventi ed anche Monasteri. I Clericali si agitano molto: mettono in moto le persone potenti del loro partito e lasciano credere di sperar molto. Intanto la parte buona del paese si è rianimata, procede bene a riorganizzarsi la Guardia Nazionale e nelle elezioni comunali di Lucca fu completamente vittoriosa. Non fu però così in ogni Comune. Il partito d'azione è tranquillo, e l'ultima sua impresa fu quella di coalizzarsi coi Clericali nelle elezioni Comunali. In questo stato di cose è il partito Clericale che va in questa Provincia seriamente considerato. Io penso di procedere ripetutamente a depurare i Conventi dei Monaci illegalmente vestiti, ma siccome ciò è misura grave, e siccome la prossima soppressione dei Conventi la può rendere, sotto un certo aspetto, intempestiva, così avrei amato farmi ben chiaro con V. E. di quanto le fosse per sembrare opportuno. Spero che V. E. mi conosca abbastanza per avere giudicato che io non sono un impiegato, che non miro all'interesse mio il quale mi consiglierebbe di starmene tranquillo, e non andar a suscitarmi bri-

<sup>93</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Appendice, G. Gadda, 21 dicembre 1862.

ghe gravi e spiacevoli, ma cerco solo l'interesse del paese e quello che credo interesse del partito governativo<sup>94</sup>.

Da queste lettere e da analoghi documenti si può intendere che cosa fu, in province italiane rese inerti da un silenzio secolare e nelle quali l'epilogo conservatore del Risorgimento non aveva aperto la strada alla partecipazione delle masse popolari alla vita politica, la centralizzazione rappresentata da questi funzionari che sentivano come la grande missione della loro vita la rappresentanza del nuovo Stato nazionale, la direzione della deputazione provinciale, il controllo generale della vita della provincia.

Una ricerca sui primi prefetti del regno d'Italia non può trascurare questo aspetto positivo della loro opera. Esso si intreccia sempre, però, e dobbiamo rilevarlo in contrapposizione con l'opinione apologetica diffusa dalla letteratura politica della Destra storica fin dagli anni immediatamente successivi alla fondazione del regno, con un elemento negativo, strettamente connesso col carattere oligarchico del nuovo Stato e con la sua politica conservatrice. Esso consiste in un'opera sistematica di tutela e di soffocamento della vita politica locale, in un intervento assiduo e minuzioso che trasforma costantemente e in modo sistematico il rappresentante dello Stato nel rappresentante del governo e il rappresentante del governo, a sua volta, nell'esecutore della volontà del partito al potere. È bene ricordare che i malfamati prefetti della Sinistra, mandati di provincia in provincia a « sbaragliare » gli avversari moderati<sup>95</sup> o i prefetti giolittiani, scioglitori di amministrazioni comunali dirette da forze non governative o grandi manipolatori di elezioni sicure, aggrediti dalla polemica di Salvemini<sup>96</sup>, altro non facevano che applicare sulla scala più vasta resa ormai necessaria dalle aumentate dimensioni della vita politica italiana i metodi che erano stati inaugurati dai prefetti della Destra storica.

I carteggi relativi alle elezioni politiche offrono una messe abbastanza ampia di esempi circa i metodi adottati per far trionfare o per cercare di fare trionfare i candidati governativi.

<sup>94</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. XXIV, n. 42, 2 novembre 1863.

<sup>95</sup> Si veda la lettera scritta da Cesare Correnti ad Agostino Depretis ai primi di aprile del 1876, pubblicata in C. MORANDI, *La sinistra al potere e altri saggi*, Firenze, Barbèra, 1944, pp. 133-34.

<sup>96</sup> I più importanti scritti sull'argomento sono ora raccolti nella prima parte del volume *Il ministro della mala vita e altri scritti sull'Italia giolittiana*, a cura di Elio Aphi, Milano, Feltrinelli, 1962.

Pochissimi erano per la verità i prefetti i quali come Luigi Zini riferissero con tono di scandalo i maneggi che avevano preceduto e accompagnato le elezioni in alcuni collegi (« il Delegato d'Ospitaletto mandamento compreso nel Collegio venne in persona a riferirmi che a molti elettori era stato pagato il viaggio, e il vitto, meno male; ma che tra alcuni di loro erano occorsi scandalosi alterchi, lagnandosi questi di aver toccato solo un fiorino, mentre altri avevano percepito uno scudo — cose vergognose —. Mi duole del fatto: più mi duole perché si rinnova e si mantiene tra questa popolazione la turpe costumanza »)<sup>97</sup>. Lo Zini costituì anche in senso più generale una eccezione tra i primi prefetti del regno d'Italia, come dimostrarono tanto le varie vicissitudini da lui avute sotto i vari governi che si succedettero dalla unificazione al 1870 quanto il fatto che egli fu sì può dire l'unico ad avere fatto precedere ad una critica severa ai criteri e modi di governo della Sinistra nel regno d'Italia un'opera di uguale titolo contro i criteri e i metodi di governo della Destra, per la quale il materiale gli era stato fornito dalla sua esperienza di prefetto: caso probabilmente unico di un intellettuale passato immediatamente dai libri alle funzioni di prefetto e in fondo non rassegnatosi mai al fatto che la concreta politica che egli faceva o doveva fare quotidianamente dovesse essere così diversa da quella rintracciata o descritta nella storia del passato.

Per la maggior parte degli altri le cose andavano in modo diverso e le loro lettere al ministro degli Interni possono offrire un'ampia antologia sui metodi seguiti per sgominare i candidati dei partiti avversi al governo e per affrettare la vittoria dei candidati governativi. La tendenza è particolarmente acuta nell'Italia meridionale, e soprattutto in Sicilia. Nomis di Cossilla, prefetto di Palermo, rivelava una notevole spregiudicatezza nei criteri della scelta dei candidati al parlamento, purché risultassero eletti personaggi fedeli al governo: « Ho speranza di far eleggere un tal Salvatore Avello, vera nullità che però gode una certa influenza. Sarà il membro più noioso di tutto il parlamento, se riuscirà eletto, ma più ministeriale di tutti i ministri. Con una buona parola, gli si farà dire di sì e di no, come si vorrà »<sup>98</sup>. Il prefetto di Messina, Zoppi, un funzionario proveniente dalla burocrazia su-

<sup>97</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. LVIII, n. 30, lett. 2, 21 gennaio 1863.

<sup>98</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. XX, n. 17, lett. 7/II, 23 marzo 1864.

balpina, dichiarava essere sua abitudine « scrivere il meno che possa in materia di elezioni, e di agire invece per mezzo di persone sicure e fidate... Che sia l'uno o che sia l'altro poco mi importa purché il trionfo stia nel partito del Governo che è quello dell'ordine e della vera libertà »<sup>99</sup>. Costringere Garibaldi al ballottaggio nelle elezioni per il collegio di Milazzo alle quali aveva presentato la sua candidatura gli sembrava un vero e proprio trionfo<sup>100</sup>. Dopo Aspromonte questo problema delle candidature multiple di Garibaldi presentate in numerosi collegi era divenuto per i prefetti delle singole province una vera ossessione, e il prefetto di Napoli, Rodolfo D'Affitto, dichiarava in modo estremamente esplicito i mezzi coi quali ci si apprestava a fronteggiarle:

Intendo al pari di Lei che quanto più invincibile è la difficoltà di escludere Garibaldi dalla rielezione altrettanto più splendido sarebbe il riuscirvi. Io non confido ma neppure dispero, e credo superfluo di assicurarla che non perdonerò a cuore e a fatiche per raggiungere l'arduo intento. Come le ho già detto per telegrafo e per corrispondenza ufficiale, e come compio di dirle con altra nota che le giungerà insieme con questa mia, le liste elettorali politiche del collegio di Garibaldi non sono state per anco esaminate dal Consiglio comunale e lo saranno subito in tornata straordinaria già convocata: ma per quanto si faccia presto si andrà sempre alla metà di Febbraio. Le antiche sono tali che una elezione basata su di esse sarebbe prettamente falsa. Se queste considerazioni potessero meritare un prolungamento del termine reale sarebbe un gran vantaggio perché sono pienamente d'accordo con l'Eletto Baracco e col Sindaco per rettificare quelle liste come conviene. Per la elezione manovrerò come meglio potrò<sup>101</sup>.

Traspare, sullo sfondo di questa e di tante altre lettere confidenziali che qui è impossibile citare o anche più semplicemente ricordare per esteso, una vita politica locale priva di profonde articolazioni e, se non indifferenziata, certo poggiante su singole personalità piuttosto che su gruppi chiaramente definiti, che costituiscono anche un lontano embrione di moderni partiti politici. Considerati a questa luce, nella vita delle province, non soltanto i moderati, ma anche i democratici appaiono per lo più raggrup-

<sup>99</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. LVIII, n. 37, lett. 2, 16 marzo 1863.

<sup>100</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. LVIII, n. 37, lett. 3, 25 gennaio 1864.

<sup>101</sup> BNF, *Carte Peruzzi*, Cass. XVII, n. 3, lett. 16, 29 dicembre 1863.

pamenti fortuiti e occasionali, organizzati intorno a qualche grande piuttosto che intorno ad un programma preciso. Riemerge, insomma, anche per questa via l'immagine di una « Italia reale » appena desta, ma non sostanzialmente mutata dalla rivoluzione nazionale, nella quale la trama dei rapporti politici stentava a delinearsi come una trama di rapporti reali nella società civile. Ad essa — questo è l'elemento nuovo che sostanzialmente questi documenti dell'attività dei prefetti ci trasmettono — tendeva a sovrapporsi in modo immediato l'iniziativa dello Stato attraverso i suoi rappresentanti periferici, con risultati che in parte tendevano ad introdurre ciò che spontaneamente non esisteva, ma in parte, anche limitavano e mortificavano l'esistenza di ciò che dal processo storico risorgimentale traeva le premesse della sua vita.

Concludiamo: gli studiosi di tradizione liberale, che sono oggi risospinti ad una valutazione più attenta dell'origine della forma accentrata e burocratica dell'amministrazione dello Stato italiano, sembrano riprodurre nell'oscillazione dei loro giudizi i termini della polemica che si aprì cento anni or sono. C'è chi, riecheggiando in forma ammodernata la difesa ad oltranza del fatto compiuto dagli uomini della Destra, parla dell'accentramento come di una ineluttabile conseguenza della unificazione, come della migliore delle soluzioni possibili in quella situazione<sup>102</sup>; c'è, invece, chi, movendosi nell'alveo di un certo tipo di pubblicistica di sinistra, oggi non meno che ieri subalterna, considera l'accentramento come la « via più facile », che fu giusto seguire nel 1861 e che fu leggerezza prolungare dopo il 1870<sup>103</sup>. Gli elementi di quella politica, però, sono abbastanza distaccati nel tempo e nella prospettiva perché noi dobbiamo andare a cercarvi qualcosa di diverso da una eco della formazione storica dell'Italia nella quale abbiamo vissuto e operiamo. In realtà, come ho cercato di dimostrare, la soluzione che fu data non fu il risultato di un *arbitrium indifferentiae* per il quale il momento della scelta giuridica possa essere concepito e valutato isolatamente dai generali rapporti sociali e politici, separato dal « blocco storico » concreto che quella scelta operò.

<sup>102</sup> G. TALAMO, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 38-39.

<sup>103</sup> È interessante, in questo senso, il confronto tra la prima e la seconda edizione della *Storia d'Italia* diretta e coordinata da Nino Valeri (Torino, UTET, 1960 e 1966) ove la trattazione dell'argomento da parte di Enzo Tagliacozzo ha subito notevoli riduzioni e modificazioni.

Non si trattava perciò di una scelta revocabile a comando ad un momento dato, fuori dei rapporti reali che l'avevano determinata. « L'idea di *imprefettare* l'Italia poté nascere soltanto alle falde del monte Cenisio, ma non sosterrebbe la discussione sulla cima del Campidoglio »; questi erano stati il rilievo e la profezia con i quali il Montanelli aveva chiuso nel 1861 il suo scritto *Dell'ordinamento nazionale*. Non fu un caso però che l'ingresso dell'Italia a Roma non cambiasse nulla nell'ordinamento amministrativo dello Stato italiano e che nessuna chiarezza si facesse neppure nel contrasto della battaglia politica, perché vedeva giustamente il Croce quando osservava che « la polemica in proposito rimase dottrinarica e non si concretò mai in chiare e urgenti richieste di riforme, e le parole "discentramento" e "autonomia" riecheggiarono nei programmi dei vari partiti come un ritornello che si ripeteva senza che vi si prestasse fede e al quale nessuno dava un senso determinato ». La conquista di Roma, infatti, e il compimento dell'unità nazionale italiana avvenivano in forme tali che non modificavano il carattere dello Stato italiano uscito dal Risorgimento, ma anzi lo ribadivano. La questione invece si ripresentò in forma acuta in tutti i momenti di più intensa crisi dello Stato e della società italiana, negli anni di Crispi, di Giolitti, del primo dopoguerra. Mi sembra costituisca una conferma della interpretazione che è stata data precedentemente del contenuto non casuale compiuto con la scelta del 1861 il fatto che la linea seguita nel corso di tutte queste crisi dalla classe dominante italiana è sempre stata a ben guardare identica a quella seguita dal Ricasoli con i suoi decreti apparentemente frettolosi del 9 ottobre 1861.

Questa linea è consistita nel non disgiungere mai la conservazione dell'accentramento del potere politico, condizione necessaria alla salvaguardia dei rapporti di classe che stavano alla base dello Stato unitario italiano, dalla concessione di quelle misure di decentramento burocratico che, volta per volta, si presentassero come possibili in quell'ambito e come necessarie per l'arresto, l'imbrigliamento o la decapitazione dei movimenti che tendevano a configurare in forme democratiche nuove lo Stato italiano. A tale norma si attennero fondamentalmente le riforme amministrative del primo ministero Crispi, in questa linea si mosse Giolitti nel suo primo ministero, né, mi esprimo necessariamente per grandi linee, se ne distaccò eccessivamente il fascismo negli anni successivi alla crisi del primo dopoguerra, con l'istituzione delle nuove pro-

vince. E tanto costante e persistente è apparsa questa linea, che essa ha esercitato una notevole forza di attrazione su di una forza politica, quale il partito cattolico, che pure affonda le radici del suo programma in un deciso autonomismo, non appena esso ha assunto una posizione di monopolio nella direzione politica del paese, e la sua politica è divenuta espressione della classe dominante. Ma l'elemento realmente nuovo che la questione dell'ordinamento amministrativo dello Stato italiano presenta oggi, a cento anni dalle sue origini, consiste in altro, e cioè che essa si pone, per la prima volta nella storia del nostro paese, in connessione esplicita e diretta col problema del rinnovamento democratico dell'Italia. La Resistenza, infatti, ha rotto la continuità non soltanto istituzionale dello Stato italiano, ma attraverso la Costituzione del 1848, che ne rappresenta la eredità storica, ha tracciato anche le linee di questo nuovo ordinamento.

TABELLA I

Quadro riassuntivo dei movimenti di personale nella carriera prefettizia del Regno d'Italia (1861-1871)

	Province	Sedi vacanti	Prefetti confermati nella stessa provincia	Prefetti trasferiti da una provincia ad un'altra	Prefetti di nuova nomina	Prefetti di prima nomina	Prefetti confermati in servizio	Prefetti non definitivamente fuori servizio
ottobre 1861	59	—	—	—	—	—	—	—
1861-1862	59	2	27	19	11	11	13	5
1862-1863	59	—	25	16	18	12	16	13
1863-1864	59	—	47	6	6	3	6	3
1864-1865	59	—	21	24	14	9	14	4
1865-1866	59	—	41	9	9	5	9	8
1866-1867	68*	2	28	21	17	15	10	8
1867-1868	68	1	34	17	16	12	15	10
1868-1869	68	2	36	19	11	8	12	8
1869-1870	68	—	48	12	8	4	6	5
1870-1871	69**	1	56	8	4	3	4	2

\* Annessione delle nove province venete.

\*\* Annessione di Roma.

TABELLA II

Ripartizione dei prefetti del Regno d'Italia in servizio nel decennio 1861-1871 secondo la loro provenienza o dalla attività politica o dalle carriere burocratiche del Regno di Sardegna e degli Stati preunitari.

	Dall'attività politica	Dalla burocrazia sarda	Dalla burocrazia degli antichi Stati	Non accertati	Sedi vacanti	Totale
1861	39	18	1	1	—	59
1862	37	17	—	3	2	59
1863	31	24	2	2	—	59
1864	32	25	1	1	—	59
1865	28	27	3	1	—	59
1866	27	27	3	2	—	59
1867	30	25	5	6	2	68*
1868	34	21	6	6	1	68
1869	35	21	7	3	2	68
1870	35	20	7	6	—	68
1871	37	19	7	5	1	69**

\* Annessione delle nove province venete.

\*\* Annessione di Roma.

TABELLA III

Ripartizione dei prefetti del Regno d'Italia in servizio nel decennio 1861-1871 secondo la loro provenienza regionale.

	Nord*	Centro	Sud	Non accertato	Sedi vacanti	Totale
1861	31	11	17	—	—	59
1862	31	10	15	1	2	59
1863	34	9	16	—	—	59
1864	36	9	14	—	—	59
1865	37	9	13	—	—	59
1866	35	9	15	—	—	59
1867	38	11	17	—	2	68
1868	32	14	20	1	1	68
1869	34	13	19	—	2	68
1870	32	15	20	1	—	68
1871	33	15	19	1	1	69

\* Tra i provenienti dalle regioni settentrionali sono inclusi i prefetti di origine sarda in quanto assimilati o assimilabili alla burocrazia e alla classe dirigente subalpina

TABELLA IV

Ripartizione dei prefetti del Regno d'Italia in servizio nel decennio 1861-1871 nelle ventitré province meridionali (escluse le province sarde) secondo la loro provenienza o dalla attività politica o dalle carriere burocratiche del Regno di Sardegna e degli Stati preunitari.

	Dall'attività politica	Dalla burocrazia piemontese	Dalla burocrazia degli altri Stati preunitari	Non accertati	Sedi vacanti	Totale
1861	14	7	1	1	—	23
1862	14	4	—	3	2	23
1863	8	11	2	2	—	23
1864	9	12	1	1	—	23
1865	9	12	1	1	—	23
1866	9	11	1	2	—	23
1867	8	10	1	3	1	23
1868	9	7	3	3	1	23
1869	10	6	4	2	1	23
1870	13	4	4	2	—	23
1871	12	5	3	2	1	23

TABELLA V

Ripartizione dei prefetti del Regno d'Italia in servizio nel decennio 1861-1871 nelle ventitré province meridionali (escluse le province sarde) secondo la loro provenienza regionale.

	Nord	Centro	Sud	Non accertati	Sedi vacanti	Totale
1861	12	2	9	—	—	23
1862	10	4	6	1	2	23
1863	13	3	7	—	—	23
1864	15	3	5	—	—	23
1865	13	3	7	—	—	23
1866	13	3	7	—	—	23
1867	11	3	8	—	1	23
1868	8	6	8	—	1	23
1869	7	7	8	—	1	23
1870	6	7	9	1	—	23
1871	7	7	7	1	1	23