La verticalizzazione degli uffici, il loro dipanarsi da Napoli alle province e dai distretti fino ai comuni, l'ordine gerarchico e piramidale che li connotava e il loro rapporto con lo spazio del regno trovavano il loro punto di raccordo e di equilibrio nella figura dell'intendente, vero simbolo della centralizzazione napoleonica ed elemento fondamentale della monarchia amministrativa.

Istituito con la legge dell'8 agosto 1806, l'intendente era a capo della provincia, incaricato dell'amministrazione civile, finanziaria e di alta polizia (tranne che a Napoli ove la tutela dell'ordine pubblico era affidata al commissario generale di polizia e ai commissari di quartiere); egli era direttamente subordinato al ministero dell'Interno, ma in corrispondenza con tutti gli altri dicasteri e disponeva di attribuzioni che spaziavano dalla direzione degli ospizi a quella degli istituti di beneficenza, dall'istruzione pubblica alla vigilanza sulla produzione agricola e manifatturiera. Lo affiancavano un consiglio d'intendenza composto da tre membri nominati dal re che si pronunziava in maniera sommaria soprattutto su

questioni di ordine contenzioso e un segretario generale che lo sostituiva interinamente[9]. Quest'ultimo ricopriva un incarico altamente fiduciario espletando delicate mansioni e spesso la sua competenza amministrativa giunse a farne, come accadde con Giacinto Antelmy, per lunghi anni segretario di intendenza in Terra d'Otranto, il personaggio più autorevole della provincia.

Vera cerniera tra il centro e la periferia, gli intendenti franco-napoletani e poi quelli borbonici furono in grado di esercitare un controllo sulla vita amministrativa provinciale e comunale quale nessuna magistratura di antico regime aveva mai potuto effettuare. Quei funzionari, però, sottolinea Pietro Colletta, «commissar[i] del governo e tutor[i] del popolo, con poteri grandi e certi, doveri indeterminati e talvolta opposti, non [potevano] a lungo serbare uffizio e fama [...] la più parte degl'intendenti sono a pro del governo contro del popolo, cioè duri nelle pratiche di polizia, inflessibili nelle esigenze della finanza, proclivi e pronti a tutto ciò che profitti o piaccia al re, come che a danno della provincia»[10]. Volta per volta tribuno o tiranno, *defensor populi* o *legatus*, Cicerone o Verre, secondo la caratterizzazione che lo stesso Colletta ne fa negli *Aneddoti più notabili della mia vita*, l'intendente era il rappresentante dello stato a più stretto contatto con le popolazioni, al centro di una fitta rete di poteri che annoverava non solo ufficiali, funzionari, burocrati, amministratori locali, ma anche coloro ai quali il nuovo regime aveva dato gli strumenti per studiare la realtà, quantificarla, ordinarla in categorie statisticamente omogenee al fine di meglio governarla.

Fu la complessità delle funzioni esercitate a far sì, come vedremo, che nei suoi confronti si appuntassero le critiche più aspre di coloro che della monarchia amministrativa tratteggiavano i caratteri dispotici e illiberali.

[9] È da ricordare che il soldo assegnato al segretario era pari a quello del sottointendente e ascendeva a 600 ducati annui. Quello dell'intendente era, invece, di 1.800 ducati e quello dei consiglieri d'intendenza di 180 (legge 8 agosto 1806).

[10] P. Colletta, *Storia del Reame di Napoli*, cit., libro VII, p. 97.

Se alta fu l'integrazione che si raggiunse nel paese tra governo e ampie e significative fasce della popolazione, anche grazie alla cooptazione di queste ultime nelle strutture del governo locale, se quel municipalismo al quale faceva riferimento il Volpicelli era stato in un certo qual modo rimosso, questo era, dunque, dovuto in gran parte agli intendenti. Attorno ad essi si addensarono nelle province uffici e segreterie, si raccolse un personale burocratico nuovo nei compiti e nella composizione, si coagularono le élite provinciali, si determinò una notevole uniformità di indirizzi e di comportamenti che fece guadagnare alla vita locale una coralità per l'addietro sconosciuta. Si registrava con quegli alti funzionari il definitivo tracollo del vecchio riformismo settecentesco che si era connotato per i suoi innegabili anche se farraginosi aspetti di centralismo: incapace di dotarsi di un progetto organico di riforma e di intervenire seriamente nelle province, quel riformismo – di cui Tanucci era stato la più autorevole espressione – aveva a mala pena scalfito le vecchie posizioni di preminenza delle antiche magistrature della capitale.

Cambiavano completamente attorno agli intendenti e il modo stesso di concepire la vita interna del regno e le connessioni tra il centro del paese e le comunità locali. Nel passato, scrive Colletta, «due sole amministrazioni si conoscevano, di municipio e di regno: le innumerevoli relazioni di municipio a municipio, a circondario, a distretto, a provincia, erano trasandate o provvedute per singolari arbitrarie ordinanze». Consueto era il ricorso alle magistrature napoletane, praticata con disinvoltura era l'avocazione degli affari delle province presso i tribunali della capitale, le udienze altro non erano se non un vuoto involucro per una inconsistente identità provinciale.

La nascita delle intendenze, sulle quali Feola ha scritto penetranti pagine, mutò radicalmente i termini della questione: esse divennero l'organo di raccordo delle differenziate esigenze dei comuni, uniformarono l'azione di tutti i rami dell'amministrazione, resero inutile il continuo ricorso a Napoli, imposero ai comuni una mediazione che portava, nello stesso tempo, a omogeneizzare i loro comportamenti, favorì insomma il sorgere di un interesse e di uno spirito

provinciale che, scriveva Giovanni Manna ne *Il Diritto amministrativo del regno delle Due Sicilie*, richiamavano alla «più alta unità di un interesse nazionale». Sì che, afferma Iachello a proposito della Sicilia (ma le sue osservazioni possono legittimamente estendersi anche al Mezzogiorno continentale), non è corretta la visione della riforma amministrativa come di qualcosa che rispondesse solo alle esigenze del potere centrale. Grazie ad essa, infatti, le comunità locali si dotarono di canali di comunicazione e di intervento uniformi che le portarono al superamento degli angusti ambiti entro i quali avevano condotto sino ad allora la propria esistenza[11].

Attorno alle intendenze era migliorata così anche la vita delle realtà periferiche; il nuovo sistema, del quale elemento centrale erano quegli organismi, rendeva scontato, come ricorda Nicola Comerci nel suo *Corso di Diritto Amministrativo per lo regno delle Due Sicilie*, l'esito di ogni confronto con lo stato borbonico settecentesco, carico di incongruità, privo di qualsiasi forma di governo provinciale, con un'amministrazione civile in condizioni «compassionevoli», con la giustizia frammista all'amministrazione, con una capitale che rivestiva nella vita pubblica del paese un abnorme e deleterio ruolo. Negli anni francesi, continuava il Comerci, una nutrita serie di disposizioni legislative cambiò l'aspetto del regno, «l'opinione si formò; lo spirito pubblico rinacque; l'interesse generale parlò al cuore di tutti; tutti cominciarono a giudicare dell'andamento e delle operazioni del governo».

Certo, il processo non fu indolore, la strada per giungere a uno stato nel quale le periferie giungessero a collocarsi in maniera omogenea rispetto al centro fu ardua, né fu meccanica la trasposizione, nelle realtà territoriali provinciali, del dettato legislativo e dello spirito che lo animava. Molto spesso le élite locali opposero tenaci resistenze alle nuove pratiche di governo, a volte gli intendenti furono costretti a muoversi ricevendo pochi sostegni dai ministeri e, in più circostanze, la disparità tra le risorse assegnate e i compiti ai quali erano chiamati li spinse a ricorrere a strumenti informali, a

[11] E. Iachello, *Il vino e il mare. «Trafficanti» siciliani tra '700 e '800 nella contea di Mascali*, Catania, Maimone, 1991, p. 96.

«deviazioni», a privilegiare la pratica della mediazione per assicurare un funzionamento minimo al sistema; d'altra parte, l'allinearsi geometrico delle amministrazioni comunali di fronte agli intendenti sovente produsse, come lamentava il Manna, uno scadimento della vita politica locale. Non sempre si rivelò facile selezionare *in loco* personale capace di addossarsi gli oneri che lo stato affidava alle comunità, bisognava combattere contro inveterate abitudini, fronteggiare partiti e fazioni che si muovevano a proprio agio sul minuscolo scenario locale, tener testa a decurioni ignoranti o cavillosi che, specie nei piccoli paesi, riuscivano a ritardare il disbrigo degli affari; bisognava fare i conti con la stessa difficoltà nelle comunicazioni che una natura aspra e ostile enfatizzava e con la a volte irrazionale divisione delle circoscrizioni amministrative.

A questi ultimi problemi si pensò di ovviare con l'istituzione delle sottointendenze, organismi ritenuti, per la dimensione della circoscrizione nella quale operavano, a più stretto contatto con le realtà locali. Scriveva l'appena citato Comerci che il sottointendente, spesso espressione degli equilibri e delle forze egemoni locali, era l'agente «intermedio legale» tra l'intendente (che esercitava anche funzioni di sottointendente nel distretto che ospitava il capoluogo provinciale) e i sindaci dei comuni del distretto e che i suoi profili corrispondevano a quelli di un funzionario incaricato di informare, rinviare e vigilare, piuttosto che di esercitare un'autorità che gli era propria. Risultava così che la sottointendenza – modellata su una circoscrizione nuova come il distretto – poteva agevolare i cittadini nel disbrigo di pratiche che altrimenti li avrebbe condotti nel capoluogo della provincia, ma non visse mai di vita propria. Giovanni Manna riteneva che la gerarchia amministrativa sul territorio dovesse incentrarsi esclusivamente sulla provincia e sui municipi, mentre altri organismi, dai distretti ai circondari, erano sussidiari ai primi e in ogni caso non assumevano caratteri di invariabilità ed essenzialità. I distretti, scriveva Pasquale Liberatore nella sua *Istituzione della legislazione amministrativa*, erano privi di un'«esistenza civile indipendente da quella della provincia» e i sottointendenti erano solo strumenti intermedi nella gerarchia amministrativa; per questo motivo l'introduzione di quella

circoscrizione suscitò notevoli perplessità che vennero però meno quando si rivelò prioritaria l'esigenza di «manuduzione» dei sindaci dei piccoli comuni, per necessità di cose prescelti tra le classi meno istruite.

Si può dire pertanto che gli unici e veri referenti dell'intendente nelle province fossero i sindaci i quali, proprio per l'importanza delle funzioni ai quali erano chiamati, avrebbero dovuto – come riferisce con pomposa prosa Nicola Nicolini – «tanto [...] portar seco di dignità e di riguardi quanto è augusta la persona che sostengono e quanto interesse ha ciascuno della dignità propria e del popolo»[12].

A capo delle amministrazioni locali, nominati dal re o dall'intendente a seconda della taglia demografica del loro comune, i sindaci si erano infatti trasformati in veri e propri ufficiali dello stato; essi gestivano le finanze comunali, erano responsabili del buon andamento della vita locale, corrispondevano direttamente con l'intendente sotto i cui ordini immediati agivano. Rivestiti di qualità che ne facevano «agenti attivi» del governo centrale e, al contempo, «rappresentanti» del comune considerato un ente dotato di propria personalità giuridica, a volte giudici che esercitavano determinate funzioni di natura contenziosa, essi erano affiancati da due eletti, il primo incaricato della polizia urbana e rurale e il secondo che li assisteva o li sostituiva in caso di assenza o impedimento, e da un consiglio decurionale composto da un numero di individui variabile tra dieci e trenta in rapporto alla popolazione del comune e nominato all'interno di «liste di eligibili».

Queste erano compilate dai decurionati stessi sulla base di criteri che privilegiavano, per l'ascrizione ad esse e secondo quanto stabilito dalla legge del 20 maggio 1808, il possesso di una rendita annua non inferiore ai 24 ducati e l'esercizio di professioni liberali e venivano sottoposte all'approvazione finale dell'intendente o del sottointendente.

Il fatto che la loro compilazione fosse minuziosamente regolamentata non significa che gli amministratori locali si

[12] N. Nicolini, *Istruzione per gli atti giudiziari di competenza de' giudici di pace*, Napoli, s.e., 1812, p. 44.

dovessero misurare con un'incombenza tranquilla e indolore né che le liste, alla fine, si presentassero con i crismi della più assoluta oggettività: in esse si specchiavano i conflitti che opponevano i diversi gruppi che aspiravano al completo controllo del comune; la connotazione di «impedito», di soggetto di scarsa moralità o «inidoneo» serviva ad allontanare dall'area del potere molti cittadini che pure possedevano i requisiti censitari o professionali richiesti; spesso quelle liste venivano giudicate scarsamente rappresentative dagli intendenti stessi che provvedevano a nominare alle cariche pubbliche soggetti che non vi erano compresi. A volte, come hanno sottolineato sia Giarrizzo che Iachello, furono le confraternite o, addirittura, organizzazioni settarie a proporre alle autorità provinciali dello stato i nomi da inserire in lista e a disegnare in questo modo la fisionomia delle classi dirigenti locali.

Il decurionato, in carica per quattro anni, rappresentava gli interessi della collettività e – assistendo il sindaco – era «l'amministratore attivo» del comune; esso era chiamato a una triplice serie di mansioni: fungere da collegio consulente nell'esecuzione delle leggi e regolamenti, dare il suo avviso e deliberare su ciò che atteneva alla gestione del patrimonio comunale, essere il legale rappresentante del municipio.

Controllata strettamente dall'intendente, la vita locale poteva certamente risultare asfittica rispetto al passato e meno proclive a favorire le esigenze della collettività, inserita com'era in un preciso quadro provinciale di riferimento all'interno del quale le opzioni di intervento in tema di lavori pubblici, di assistenza e di impegni di spesa erano rigidamente preordinate; i decurionati potevano anche dibattere su questioni o assumere provvedimenti che prima di diventare esecutivi venivano sottoposti al vaglio dell'intendente, ma tutti coloro che si sono occupati di questa problematica hanno rilevato le grandi novità che anche nel campo dell'amministrazione locale introdusse il Decennio e che la legge organica del 12 dicembre 1816 non mancò di riconoscere e di conservare.

Innanzitutto il fatto che a tutti i comuni del regno, tranne Napoli, Palermo, Messina e Catania che mantenevano particolari forme di governo locale, fosse stato imposto il medesimo ordinamento amministrativo, segnala – come ha rilevato Fa-

bio Rugge – la scomparsa della nozione di città dai testi legislativi e la sua sostituzione con quella, più ristretta, di comune[13]. Che le disparità tracciate dagli antichi statuti venissero a riproporsi con i simboli nuovi della preminenza che si richiamavano, più che alle qualità intrinseche delle città, alle funzioni statali che in esse venivano ospitate è un argomento che sarà tra breve affrontato.

In secondo luogo il fatto che la legge non riconoscesse più come nel passato la differenza dei ceti per l'esercizio delle cariche civiche (ribadita con particolare vigore da una circolare del ministero dell'Interno dell'11 ottobre 1806) segnò il tracollo del vecchio regime della separazione dei ceti e di quei gruppi e famiglie che del controllo del governo locale avevano fatto l'elemento principale della propria rilevanza sociale. Infine, attorno alla normativa introdotta con le leggi del 18 ottobre 1806 e del 20 maggio 1808 si costruì una nuova classe dirigente formata da proprietari, professionisti, commercianti, spesso legati da vincoli di parentela e dotati tutti di un qualificato reddito che permetteva la loro nomina alle cariche pubbliche del comune.

Anche in questo caso l'area dell'integrazione e del consenso attorno al nuovo regime tese progressivamente a dilatarsi, un numero di individui più ampio che in passato fu coinvolto nella gestione della cosa pubblica, la vita locale assunse connotati nuovi. La centralizzazione amministrativa, il decentramento burocratico, l'uniformità legislativa penetrarono così anche nei più sperduti comuni del regno. Gruppi dirigenti legittimati in modo nuovo, frutto di una correlazione positiva tra inserimento nella lista e condizione professionale appresero a porsi in rapporto diretto con il capoluogo provinciale, impararono a ragionare in termini di stato, si resero consapevoli delle esigenze nuove di cui questo si faceva portatore: la leva, lo stato civile, la contribuzione fondiaria, le statistiche sul consumo e sulla produzione agricola e manifatturiera. Uno stato più pe-

[13] F. Rugge, *Le nozioni di città e cittadino nel lungo Ottocento. Tra «pariforme sistema» e nuovo particolarismo*, in M. Meriggi e P. Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 47-64.

sante appariva all'orizzonte delle comunità locali, funzionari civili e gendarmi ne erano il punto di riferimento, ma anche ingegneri, agrimensori, maestri e, perché no, parroci, i quali diedero alla vita locale uno spessore non ravvisabile prima. I compiti sempre più delicati e complessi ai quali furono chiamati i sindaci e i decurionati ampliarono la loro rilevanza e costrinsero quelli a offrire una serie di risposte agli inviti e agli ordini degli intendenti, oltre che ai quadri e ai questionari statistici che loro si richiedeva di compilare, e ad attrezzarsi di competenze che, progressivamente, li qualificarono agli occhi della popolazione come i detentori di una scienza amministrativa in grado di controllare e organizzare tutti gli ambiti della vita associata. Così, se nei paesi le amministrazioni comunali divennero spesso il luogo di scontro di fazioni e di interessi economici contrapposti, nei centri più popolosi si formò il ceto degli amministratori, dei sindaci, di coloro che erano stabilmente inseriti nelle liste degli eligibili e nei decurionati e che ormai erano adusi a trattare con l'intendente, con il sottointendente, con gli ufficiali della gendarmeria e che avevano dilatato il proprio sguardo e allargato le proprie ambizioni ben al di là del ristretto ambito municipale.

Prospettive di ascesa sociale e carriere tendevano ora a orientarsi verso il capoluogo. Sindaci e amministratori locali miravano a un passaggio, per sé o per i propri figli, nella burocrazia che si raccoglieva attorno alle intendenze, speravano di ottenere come remunerazione per le capacità dimostrate cariche pubbliche più elevate e spesso nei «Giornali di Intendenza» trovarono posto le decisioni del sovrano di premiare i più meritevoli tra gli amministratori assegnando loro delicate incombenze di ordine superiore, come accadde al sindaco di Putignano che per il disimpegno «esatto» della sua carica entrò a far parte nel 1812 del consiglio d'Intendenza di Terra di Bari. Era questo, sottolinea Enrico Iachello, il frutto dell'utopia burocratica della monarchia amministrativa che mirava a configurare l'incarico nelle istituzioni locali come un servizio all'amministrazione pubblica e favoriva, pertanto, i passaggi dai consigli alla burocrazia[14], ma anche di

[14] In E. Iachello, *Appunti sull'amministrazione locale in Sicilia tra la*

quella ancora dominante matrice patriarcale che portava le borghesie di servizio europee a considerare le cariche locali come trampolino per più gratificanti carriere nei ranghi medio-alti dell'amministrazione dello stato.

Se la ragnatela di strade che innervavano il regno non conduceva più necessariamente a Napoli, ma ai capoluoghi e se il fitto scorrere di messi, procacci e gendarmi e l'abbonamento al «Giornale» dell'intendenza provinciale segnavano l'apertura di spazi, di ambizioni e di prospettive nuove, era questo il segno che sugli ampi scenari del Mezzogiorno del primo Ottocento si muovevano ora personaggi e gruppi sociali che dovevano gran parte della loro rilevanza al nuovo sistema amministrativo. Carichi di responsabilità, spesso violentemente «strapazzati» dagli ufficiali dello stato, a volte pure sottoposti a umilianti convocazioni nel capoluogo, i nuovi amministratori locali, sortiti da una selezione che solo in prima battuta era derivata dall'inserimento nelle liste degli eligibili, diedero vita a un notabilato locale che attraversò in maniera relativamente indolore gran parte dei decenni dell'Ottocento borbonico (almeno fino al 1848-49) e che costituì la *facies* immateriale delle città e dei paesi delle Due Sicilie.

Le critiche al nuovo sistema amministrativo, anche per la parte che riguardava i nuovi assetti del governo locale, tuttavia non mancarono; esse provenivano da gruppi della popolazione restii ad inquadrare il proprio orizzonte nella dimensione provinciale o che lamentavano il gravoso carico fiscale imposto alle comunità (nel Decennio erano state le spese di corte e quelle militari – secondo Colletta – a dissanguare le finanze locali), ma anche da giuristi e da pubblicisti che ponevano in evidenza le storture del sistema al cui confronto la precedente vita delle università, incentrata su parlamenti a dir loro maggiormente rappresentativi degli interessi della collettività, era più vivace e più democratica. E se Andrea Cacciatore arrivava a sostenere che la legge di riforma delle comunità, fatta per eliminare la «rilasciatezza dei tempi passati», aveva ingenerato nuovi abusi[15], con più competenza e con migliori argomentazioni Cesare Marini tracciava nella sua opera *Sul Diritto Pubblico e Privato del regno delle due Sicilie* una storia delle antiche università tutta svolta all'insegna del mito dell'autogoverno, del rispetto che esso nutriva per le esigenze locali, delle garanzie che prevedeva e che impedivano il dispotismo di singoli e di gruppi; da questo punto di vista il «sindacato» degli ufficiali, ovvero il giudizio dato dalla comunità sull'operato di coloro che avevano esercitato *in loco* funzioni pubbliche, costituiva il vero palladio della libertà. Al confronto dei parlamenti democratici facevano ben misera figura le «larve» di governo elettorale che erano state introdotte nei municipi dalle «sovversive dottrine» della centralizzazione francese e che avevano aperto la strada al più feroce dispotismo degli intendenti.

Diametralmente opposte le valutazioni di Pietro Colletta che, tra i numerosi incarichi che riempirono la sua vita, fu anche intendente murattiano in Calabria: i parlamenti delle università composti da gente al servizio dei potenti, da poveri o sfaccendati erano l'espressione di una falsa e sterile apparenza di libertà; le scelte che al loro interno si operavano avvenivano per «denari o per tumulti», i conti non si rendevano mai, il patrimonio comune era dilapidato: più che segno dell'autogoverno, i vecchi parlamenti delle università meridionali erano la più palese rappresentazione della mancanza di un qualsiasi «ordine della pubblica amministrazione». Negli anni quaranta Rocco Zerbi ricordava la funzione svolta da quelle antiche e venerande istituzioni municipali, ma anche i guasti che aveva prodotto nella vita locale l'assenza di un organo centrale di vigilanza che avrebbe potuto evitare arbitri e intrighi: il nuovo ordinamento, invece, aveva trasformato i comuni in istituzioni amministrative da corporazioni politiche quali erano[16]. Girolamo Scalamandrè, da parte sua, pur pienamente convinto che molta parte dell'antica legislazione delle università non sarebbe stata praticabile ai suoi

costituzione del 1812 e la riforma amministrativa del 1817, in «Rivista italiana di studi napoleonici», XXVIII, 1991, pp. 125-165, spec. pp. 140-141.

[15] Cacciatore, *Esame della Storia*, cit., vol. II, p. 19.

[16] R. Zerbi, *La polizia amministrativa municipale del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Tipografia dell'Urania, 1846, pp. 24 e 27.

tempi, rimpiangeva, in un opuscolo intitolato *Delle università e de' comuni del reame di Napoli*, la saggezza e l'eccellenza del vecchio sistema amministrativo, la dignità e la grandezza degli antichi parlamenti che trattavano tutte le questioni che concernevano la vita locale. Con la monarchia amministrativa i comuni erano stati forniti di una lista di eligibili, ma ne mancava una di elettori, tutti gli uffici erano scelti non più dal parlamento, ma all'interno di una lista redatta dal sottintendente o dall'intendente su voti puramente consultivi dei decurionati.

Un sistema misto di elezione e nomina serviva, dunque, a designare i membri dei consigli comunali. Stessa procedura veniva seguita anche per la designazione dei consiglieri distrettuali e provinciali: nominati dal re su terne proposte dai decurionati e approvate dall'intendente fra coloro che avevano una rendita rispettivamente di 240 e di 480 ducati, i consiglieri dei vari organi amministrativi periferici di cui si era dotata la monarchia furono chiamati a esprimere le istanze degli ambiti territoriali entro i quali operavano senza che questo, tuttavia, prefigurasse una sorta di rappresentanza politica.

Come è noto, l'unica forma di rappresentanza politica prevista dallo statuto di Baiona era stato il parlamento nazionale, formato da cento membri divisi in cinque «sedili» (del clero, della nobiltà, dei dotti, dei possidenti e dei commercianti)[17]. I componenti dei primi due sedili erano di esclusiva nomina regia mentre i dotti erano prescelti all'interno di terne proposte dai membri delle istituzioni culturali, i commercianti erano nominati dal re su liste triple sottoposte al suo esame da collegi elettorali e i possidenti, infine, venivano eletti direttamente dai relativi collegi elettorali formati da individui nominati dal re su liste presentate dalle intendenze. Ma i deputati, sebbene nel 1809 fossero iniziate le operazioni preliminari di voto, non furono mai nominati né il parlamento ebbe modo di insediarsi. Le liste degli elettori al sedile dei possidenti e quelle dei componenti dei collegi elettorali dei commercianti che ci sono pervenute ad altro non servono se non a fornirci un quadro centralizzato della composizione e consistenza del notabilato provinciale.

[17] La composizione del parlamento e l'uso del termine «sedili» per designare le classi chiamate a comporlo denotano secondo A. De Francesco le difficoltà del regime murattiano che non esitava a ricorrere, nella ricerca del consenso, a un modello di rappresentazione cetuale (*Ideologie e movimenti politici*, in G. Sabbatucci e V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. I, *Le premesse dell'Unità*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 251).

Pur non essendo un organismo rappresentativo, i consigli provinciali rivestirono un'importanza non trascurabile nella storia del Mezzogiorno napoleonico e borbonico testimoniata dall'addensarsi attorno ad essi di un'ampia produzione storiografica.

Costituiti da un numero variabile tra i quindici e i venti membri (nominati dal re tra i maggiori possidenti della provincia che fossero noti anche «per saviezza, probità e istruzione») i consigli videro, per le motivazioni già esposte nel capitolo precedente, una consistente presenza nobiliare al loro interno.

La somma di attribuzioni che la legislazione loro riservava (fra l'altro, l'esame delle decisioni e dei voti dei consigli distrettuali, la ripartizione tra i distretti della quota di imposta fondiaria assegnata alla provincia, la facoltà di introdurre sovraimposte destinate alla realizzazione di opere pubbliche, l'esame dello stato della provincia e la formazione dello «stato discusso» provinciale, la discussione del conto morale dell'intendente) non nascondeva però il fatto che quegli istituti si muovevano esclusivamente a rimorchio della volontà degli intendenti.

Erano questi ultimi a preparare i documenti, i materiali, le istruzioni riguardanti le materie su cui si dovevano esprimere i consigli provinciali, erano loro a tenere i discorsi di apertura delle sessioni. La legislazione borbonica ridefinì e ampliò i compiti dei consigli, favorì l'incremento qualitativo delle loro funzioni, ma ciononostante non venne mai meno il carattere di sussidiarietà di quelle istituzioni, la loro scarsa capacità operativa (si riunivano in brevi sessioni) e l'assenza al loro interno di una progettualità che non fosse quella che aveva altrove le proprie origini e le proprie motivazioni. Per questi motivi, almeno nei primi tempi della loro esistenza, nei consigli trovarono posto soprattutto le rivendicazioni dei

«diritti perduti», ovvero di quelle forme di governo e di controllo del territorio poste in discussione dalla nuova organizzazione dello stato[18].

Spesso ad essi furono rivolte critiche serrate per la scarsa capacità – sovente dimostrata – di porsi in sintonia con i problemi della provincia o per la loro esigua funzione propositiva; spesso i consiglieri furono accusati di assenteismo, oltre che di inefficienza, per il vezzo di attardarsi nelle proprie terre o di frequentare più fiere e mercati che la sede dell'intendenza dove si riunivano i consigli; spesso gli intendenti registrarono in coloro che erano nominati ai consigli una certa indifferenza e disprezzo per quell'istituzione, il che produceva solo «inerzia e nullità» e chiacchiere senza fine[19]. Tuttavia non è da dimenticare che, almeno nel corso della prima sessione, quella inaugurata nel 1808, allorché i consigli generali furono chiamati a dibattere attorno a questioni di grande rilievo (come le modalità di applicazione della fondiaria), la partecipazione fu elevata e l'impegno dei consiglieri notevole; successivamente e progressivamente i consiglieri divennero coagulo delle volontà particolari e si affermarono come il più autorevole segmento di una classe dirigente che fondava la sua legittimità soprattutto sulla proprietà fondiaria. Se poco partecipate furono alcune sessioni dei consigli generali, non si può altrettanto dire per quelle celebrate dalle deputazioni provinciali per le opere pubbliche, organismo composto da deputati scelti sia all'interno che all'esterno del consiglio e presieduto dall'intendente, con funzioni di carattere prettamente amministrativo, ma con poco nascoste ambizioni di svolgere un ruolo anche politico. Negli anni dell'involuzione assolutistica di Ferdinando II i consigli diedero prova, in più occasioni, di una capacità di resistenza del notabilato locale al sistema di governo centralizzato; il che contribuì, assieme ad altri fattori, a erodere la fiducia di ampi settori della borghesia meridionale nei riguardi della corona.

[18] Di Ciommo, *Élites provinciali e potere borbonico*, cit., pp. 1011-1013.

[19] Sono le parole pronunciate da Nicola Nicolini in qualità di presidente del consiglio provinciale di Terra di Lavoro e riportate negli «Annali civili del regno delle Due Sicilie», 1836, IV, fasc. XX, pp. 99-102.

Stesse osservazioni, anche se qui ovviamente la scala è più ridotta, possono valere per i consigli distrettuali, formati da dieci membri nominati anch'essi dal re, che si pronunciavano, in brevi sessioni, su problemi quali la ripartizione della tassa fondiaria tra i comuni del distretto e proponevano al consiglio generale della provincia, che si riuniva subito dopo, tutto quello che concerneva i propri bisogni.

Dai consigli decurionali a quelli provinciali, passando per i consigli distrettuali, si dipanavano così le forme e le strutture del governo locale nel quale trovavano rappresentanza gli interessi dei ceti sociali emergenti; attorno ad essi si crearono nuove élite, si raggrupparono proprietari e professionisti, galantuomini di estrazione nobiliare e nuovi soggetti che avevano fatto la propria fortuna nell'acquisto delle terre dei monasteri soppressi o nel commercio; fu attorno alla nuova organizzazione dello stato, opera del Decennio, che si articolò nel Mezzogiorno una diversa forma di società e si crearono funzioni, ruoli e identità che si trascinarono per gran parte dell'Ottocento borbonico. Fu con la monarchia amministrativa, infine, che si delineò un nuovo rapporto tra Napoli e il resto del paese e una diversa articolazione dello spazio meridionale, al di qua e al di là del Faro.

3. *Il territorio, le province, la capitale*

La divisione del regno in province non costituiva certo una novità nella lunga storia dell'Italia meridionale dal momento che il paese conosceva una partizione territoriale basata su circoscrizioni progressivamente sviluppatesi in età aragonese e spagnola, ma le cui fondamenta erano fatte risalire addirittura all'epoca normanna. Tuttavia, a parte il fatto che quelle vigenti fino al 1806 nella parte continentale del regno erano circoscrizioni frutto della storia più che della omogeneità dei quadri ambientali e delle funzioni che erano chiamate a svolgere, esse non esaurivano in sé tutto l'ambito di azione degli ufficiali regi visto che le comunità locali avevano altri e ben più qualificati punti di riferimento, i propri signori feudali *in primis*.

Certamente i grandi feudi dovettero essere all'origine delle province storiche del regno, ma il rapporto tra feudalità e articolazione provinciale non conobbe ulteriori sviluppi. I complessi feudali più vasti crebbero ignorando la partizione provinciale, le acquisizioni di baronie operate nei decenni della rifeudalizzazione riguardarono sovente centri dislocati in più province, il generale discredito di cui godevano le udienze favorì processi di prevaricazione nei loro confronti ed esse in molti casi si caratterizzarono agli occhi dei signori come involucri vuoti o come istituzioni sulle quali scaricare le ambizioni di carriera dei loro rampolli.

D'altra parte, le monarchie di antico regime non avevano bisogno di ben strutturate articolazioni territoriali in quanto queste presupponevano una serie di rapporti organici tra centro e periferia che potevano invece essere affidati alla mediazione dei ceti privilegiati, titolari di poteri giurisdizionali che solo più tardi sarebbero stati rivendicati dallo stato.

Questa osservazione di carattere generale si carica di ulteriori significati per Napoli dove lo spessore demografico della grande capitale e i tratti del regime togato che in essa aveva trovato copioso alimento rendevano pressoché inutili efficienti forme di organizzazione del territorio su base sovracomunale e provocavano, come già accennato, il ricorso e l'avocazione di tutte le questioni di un certo rilievo presso le magistrature centrali.

Accadeva così che gli ambiti provinciali disegnati dall'antico regime napoletano risultassero quasi completamente fittizi e che le istituzioni dello stato esercitanti giurisdizioni sul territorio conoscessero limiti invalicabili, oltre che nell'ambiguità e incertezza delle loro attribuzioni, nella coesistenza con altri poteri e nella diversa organizzazione che presentava il territorio a seconda dell'ambito di azione delle magistrature stesse. Lo aveva ricordato il Galanti negli anni della stretta finale dell'antico regime, quando il problema di un ridisegno del territorio si era posto con evidente drammaticità agli occhi di tutti di fronte a una serie di eventi come la carestia del 1764 e il terremoto calabrese del 1783 che avevano evidenziato da una parte lo schiacciamento del regno sulla capitale e dall'altra l'inadeguatezza delle strutture dello stato a gestire in periferia situazioni di emergenza. Era cresciuta così, in quegli anni, la consapevolezza, fino a diventare opinione diffusa, che era al regime feudale che si doveva attribuire lo stato di abbandono in cui versavano le province e la responsabilità di aver bloccato qualsiasi riforma che servisse a porre su nuove basi il rapporto tra Napoli e il resto del paese.

Così, aveva scritto il riformatore molisano nella sua opera più famosa, il «regno ci presenta tante divisioni diverse, quante sono le amministrazioni civile, economica, ecclesiastica [...]. Sono antiche divisioni non determinate da politica combinazione, e sono tollerate per abito. La natura in alcune contrade aveva disposto la forma della provincia che non fu consultata»[20]. Egli nel *Testamento forense* ricordava un suo progetto, presentato nel 1792, di riordino delle circoscrizioni amministrative che prevedeva solo cinque «partizioni» del regno nelle quali dovevano operare ufficiali distaccati dalle grandi magistrature della capitale (un ministro fiscale, uno economico, un consigliere del Sacro Regio Consiglio, un ministro di Polizia, un comandante militare). In questo modo si sarebbe prodotto un nuovo ordine di cose che avrebbe comportato il ridimensionamento del ruolo della capitale e rese più floride le province[21].

Nonostante questi progetti (negli anni della prima restaurazione ve ne fu uno analogo stilato da Zurlo), furono le riforme amministrative francesi (e la loro successiva introduzione in Sicilia) a ridisegnare in profondità lo spazio meridionale, a conferire ad esso un'articolazione che produsse quadri territoriali rimasti immutati fin quasi ai giorni nostri. Fu allora che l'«organica amministrativa» si saldò pienamente con quella territoriale, nacquero nuove circoscrizioni amministrative e le province (chiamate «valli» nell'isola) – come scrisse Francesco Dias – divennero «comunità costituite secondo la circoscrizione territoriale, e che hanno una esistenza nell'ordine politico, nell'ordine giudiziario, nell'ordine amministrativo, e nell'ordine civile»[22].

Anche in questo caso la cultura giuridica napoletana,

[20] Galanti, *Della Descrizione*, cit., vol. I, p. 134.

[21] Id., *Testamento forense*, 2 voll., Venezia, s.e., 1806, rist. anast. Napoli, Bibliopolis, 1977, vol. I, pp. 261-267.

[22] F. Dias, Introduzione ad *Amministrazione finanziera del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, Pellizzone, 1858, p. 544.

salvo limitate eccezioni, fu poco propensa a tributare riconoscimenti all'operato dei Napoleonidi e, con notevole improntitudine e scarso senso storico, Giuseppe Rosati arrivò a sostenere che era stata la legge del 1° maggio 1816 a dotare il regno di una nuova «divisione».

Fatto sta che, venuti meno i ceti privilegiati che avevano costituito l'intelaiatura del potere locale nei secoli dell'antico regime, non si poteva non ammettere da tutti la coerenza e la congruità di una legislazione che definendo i compiti e le attribuzioni degli uffici dello stato ne fissava contemporaneamente l'ambito di azione sul territorio. «La prima traccia di quest'organizzazione amministrativa – scriveva De Simone nel suo manuale per i sindaci – era la divisione territoriale tanto necessaria per ottenere il dettaglio dell'amministrazione e determinare l'estensione di giurisdizione».

L'«organica territoriale» moltiplicava l'organica centrale, riproduceva dappertutto le forme della sovranità statale senza per questo introdurre elementi di particolarismo. La gerarchizzazione del territorio che veniva a operarsi rimandava pure a quella delle istituzioni e diventava il concreto supporto all'operato della nuova classe dirigente, resa unitaria dai criteri che ne definivano la composizione e la selezione, alla quale nel corso del Decennio la monarchia napoleonica aveva affidato il potere negli enti locali.

Era la stessa legge dell'8 agosto 1806 che, nell'indicare gli istituti amministrativi che articolavano il potere locale nel regno, ormai ridotto alla parte continentale, introduceva le circoscrizioni provinciali. Esse furono fissate in 14, le 12 tradizionali più la provincia di Napoli e il Molise (nel 1816 ad esse si aggiunse la Calabria Ulteriore II), mentre la Sicilia, con la legge dell'11 ottobre 1817, venne divisa in 7 valli e 23 distretti (questi ultimi erano già stati introdotti nel 1812 e avevano sostituito la tradizionale partizione dell'isola in 3 valli).

Sul continente molte province, salvo alcuni limitati adattamenti, mantennero la vecchia confinazione, ma ciò non fu il frutto di un atteggiamento di inerzia rispetto all'antica distrettuazione, bensì della consapevolezza, espressa lucidamente da Giuseppe Zurlo nel suo rapporto al re del 20 aprile 1812, che fosse opportuno, per il momento, rispettare

i vecchi equilibri e non introdurre significative modifiche nella partizione preesistente, anche perché una divisione del regno più corrispondente all'andamento naturale dei fiumi e delle catene montuose avrebbe incontrato resistenze derivanti dalle «relazioni già formate, e dagli abiti contratti i quali hanno vinto gli ostacoli delle località».

E quegli ostacoli non dovevano certo essere stati di poco conto se si pone mente ai quadri ambientali del regno, al difficile e tormentato rapporto tra montagna e pianura, alle forme dell'insediamento, alla struttura della rete viaria, e forse non si sbagliava Zurlo nel consigliare prudenza nella delimitazione delle circoscrizioni provinciali anche se non escludeva interventi che rispettassero tuttavia i confini naturali determinati dai fiumi e dai monti.

Se era questa la via che molti indicavano, a cominciare dal Consiglio di stato che al problema dedicò nel luglio 1806 alcune sue sedute, restava però da vedere se una forte omogeneità dei quadri ambientali sarebbe riuscita a tradursi nella funzionalità amministrativa della circoscrizione. Una provincia o un distretto omogeneo nella loro conformazione, tutto montagna o tutto pianura, avrebbe risposto egregiamente alle esigenze dell'amministrazione? Che senso avrebbe avuto istituire province tutte montuose in cui a malapena si sarebbe trovato un capoluogo degno di questo nome, carenti di vie di comunicazione, confinanti magari con province tutte pianeggianti in cui, viceversa, una pletora di località di media taglia demografica avrebbe dato luogo a forme di accesa rivalità per assurgere al rango di capoluogo?

Le ragioni della natura cozzavano a volte con quelle dell'amministrazione; rapporti economici, storia e tradizioni avevano da dire la loro e argutamente Carlo Troya discutendo in una sua *Memoria* sull'opportunità di istituire una terza provincia calabrese ricordava che ogni nuova divisione moltiplicava le frontiere e pertanto moltiplicava le liti visto che troncava con una nuova linea di confine solide e affermate relazioni tra le popolazioni, oltre che numerosi poderi.

Forse però Zurlo sottovalutava nel suo rapporto la portata delle operazioni di delimitazione del territorio provinciale appena concluse e se Terra di Bari e Terra d'Otranto erano risultate le meno toccate rispetto alla configurazione mante-

nuta nel vecchio regime, se erano stati confermati i confini delle province abruzzesi (tuttavia al loro interno successivamente si sarebbero avuti molteplici rimaneggiamenti specie per quel che riguardava i distretti), era stato in Terra di Lavoro e in Capitanata che si erano prodotte le trasformazioni più significative. La prima aveva ceduto parte del proprio territorio alla nuova provincia di Napoli e numerosi comuni alle province finitime; la Capitanata invece aveva dovuto rinunciare alla sua giurisdizione sull'antico contado del Molise e subire uno spostamento del suo capoluogo da Lucera a Foggia; per di più essa venne sottoposta a una difficile opera di delimitazione interna del territorio. Variazioni di minor rilievo, spesso risoltesi nell'ambito dei distretti o concernenti la collocazione di località di confine, erano avvenute nelle altre province.

Se dunque, nonostante l'animata discussione in proposito che si era svolta nel Consiglio di stato, prevalsero i criteri di opportunità politica (poi segnalati da Zurlo) nel mantenere grosso modo inalterato il quadro di riferimento territoriale delle province, ben più ampia fu, viceversa, la libertà d'azione che si riservarono le autorità franco-napoletane nel determinare il numero dei distretti e nel definirne i profili; lo stesso Zurlo, nel già citato rapporto, ricordava come la nuova mappa dei distretti del regno, approntata con il decreto del 4 maggio 1811, disegnando per alcuni una migliore circoscrizione, suddividendone altri e trasferendone una parte da una provincia all'altra, rendeva meno pressante l'esigenza di procedere a incisive riforme che interessassero l'ambito provinciale.

Come si ricorderà, il distretto costituiva la circoscrizione all'interno della quale operava il sottointendente coadiuvato da un organismo consiliare di rappresentanza. Era esso un'istituzione nuova che non presentava alcuna analogia con quelle precedenti e fu, pertanto, nei suoi confronti che la geografia amministrativa del regno (nel Napoletano come in Sicilia) conobbe i più numerosi e significativi, e a volte spregiudicati, interventi, quasi che, così agendo, si potesse trovare la forma ottimale all'interno della quale le ragioni dell'amministrazione giungessero a coincidere con quelle della natura. Lo sperimentalismo profuso, che fece variare continuamente il numero, i confini e l'estensione, oltre che la dislocazione dei capoluoghi dei distretti, era il segno di una difficoltà di fondo nel pervenire a una divisione intermedia degli spazi territoriali del Mezzogiorno tale da rendere celeri le procedure amministrative.

Gli impedimenti incontrati, spesso insormontabili, produssero in molti casi circoscrizioni chiaramente artificiose nell'impianto e alle prese con le più svariate richieste di distacco o di aggregazione che provenivano da singoli comuni o, addirittura, da casali e frazioni degli stessi. Per molti uomini di governo i distretti erano da sopprimere, anche perché – come abbiamo visto – appariva debole, e spesso offuscato da quello dell'intendente, il ruolo del sottointendente.

Ma il processo di costruzione di uno spazio amministrativo, a volte astratto nei suoi tratti, a volte – viceversa – fin troppo rispettoso di tradizioni consolidate che niente dovevano alle pratiche di governo introdotte dalla monarchia amministrativa, ebbe tra le altre cose il merito di creare una «opinione pubblica» che si muoveva su base extramunicipale e in grado di esercitare pressioni per ottenere, a seconda dei casi, l'inserimento del proprio comune in un distretto piuttosto che in un altro o la collocazione in esso del suo capoluogo.

Gli intendimenti che emergevano nei decurionati di alcune località «medie» avevano concrete possibilità di essere soddisfatti anche perché, se non era certamente operazione facile quella di individuare capoluoghi distrettuali che potessero ospitare le nuove autorità politiche, amministrative, militari e finanziarie dello stato e nel contempo garantissero soddisfacenti collegamenti con gli altri comuni della circoscrizione, l'elevato numero dei distretti (nel Mezzogiorno continentale passarono dai 41 del 1806 ai 53 del 1816), accompagnato al venir meno di città già soddisfatte nelle loro ambizioni con l'assegnazione del rango di capoluogo provinciale o di sede di corte d'appello, lasciava margine alle velleità di quei centri.

Ma, ciononostante, anche da questo punto di vista le difficoltà che si incontrarono nell'individuare i capoluoghi distrettuali furono notevoli e per molte località la scelta del

governo, più che giustificata dall'opinabile presenza in esse di funzioni urbane (sul continente numerosi capoluoghi arrivavano a toccare a malapena i 5.000 abitanti), rinviava all'esigenza tutta politica di aggregare un territorio e una classe dirigente attorno a un centro e a un'istituzione di ambito sovramunicipale.

Per questo motivo, oltre che per ovviare alle condizioni disastrose in cui versavano le comunicazioni e che impedivano il regolare svolgimento dei rapporti amministrativi tra il capoluogo e i paesi più decentrati del distretto, non si trovò di meglio che moltiplicare le circoscrizioni distrettuali e adottare, per l'individuazione dei loro capoluoghi, il criterio della «centralità del sito». A tutti era chiaro però che una difesa ad oltranza di tale criterio, oltre che improponibile, portava ad aprire un contenzioso senza fine con realtà urbane che avevano dalla loro parte storia, tradizione, rapporti civili e abitudini al contatto con le istituzioni dello stato, ma non la centralità del sito.

Anche per quanto riguarda l'ambito provinciale le difficoltà non mancarono, ma esse riguardarono nella maggior parte dei casi, più che il disegno del territorio, la fissazione dei capoluoghi.

Al loro ingresso nel regno i francesi trovarono le province storiche, ma non i capoluoghi, non trovarono cioè delle città che, collocate al vertice di una gerarchia urbana di ambito provinciale, offrissero quadri burocratici, supporti logistici, facilità di relazioni viarie e commerciali.

Inventare le nuove capitali, riqualificare ove possibile i vecchi capoluoghi delle udienze fu dunque il compito difficile e ingrato che le autorità del Decennio si assunsero, assieme a quello di rintuzzare le pressioni che provenivano senza sosta dalle città interessate alla promozione a capoluogo.

Sulmona, Lanciano, Chieti, Capua, Santa Maria, Caserta, Montefusco, Avellino, Foggia, Lucera, Trani, Bari, Potenza, Matera, Catanzaro, Monteleone e altre furono le città che entrarono in lizza, con maggiore o minore convinzione, per assicurarsi la prestigiosa sede dell'intendenza o, in subordine, quella delle altre istituzioni dello stato dislocate sul territorio accampando tutte gli stessi prevedibili requisiti: storia, centralità, meriti politici, condizioni climatiche, salubrità dell'aria, risorse economiche e umane, tutti elementi, questi, accettati e valorizzati da Napoli ove non risultassero in contrasto con le esigenze di politica generale.

La «capitale» provinciale si doveva configurare, infatti, come un centro propulsore nel quale si sarebbero trattati e determinati quasi tutti gli affari amministrativi e che avrebbe dovuto trasmettere gli impulsi del governo fin nei più sperduti centri e per tale motivo centralità e facilità di comunicazioni furono le qualità più rivendicate dalle città candidate e quando queste facevano difetto si supplì con la storia e la «civiltà» degli abitanti, ma sempre sottolineando la trama di relazioni che legava una realtà urbana alla sua provincia e al distretto.

Se questi erano i propositi, non deve stupire che la legislazione sull'organizzazione amministrativa del regno producesse vittime, anche illustri, fra le città del regno già sede di funzioni amministrative di un certo rilievo come Montefusco, Lucera, Matera o Trani sostituite rispettivamente da Avellino, Foggia, Potenza e Bari, anche se ad evitare il completo declassamento di alcune di quelle località intervenne la decisione di dislocarvi i tribunali di prima istanza. Né è da sottacere che in Sicilia la vittima più illustre della nuova organizzazione amministrativa fu Palermo, declassata da capitale di un regno a sede di una delle sette intendenze dell'isola.

Certo, la scelta di un capoluogo provinciale o di una città capovalle ritenne margini di arbitrarietà che non vanno sottovalutati e che influirono decisamente sulla stratificazione delle gerarchie urbane provinciali; le preferenze governative diedero una spinta decisiva all'emergere del capoluogo soprattutto ove era forte la concentrazione di città medio-grandi come in Terra di Bari o nella valle di Siracusa o dove, viceversa, per la vischiosità dei rapporti territoriali, per la presenza di forme di insediamento sparso come in Terra di Lavoro, nessun centro era riuscito ad emergere decisamente sugli altri.

Gli indirizzi della politica perseguita a Napoli nel Decennio a volte operarono la selezione e a volte la favorirono; a volte le autorità furono costrette a misurarsi con le tradizioni e con le pressioni che provenivano dalle città candidate; ma le oscillazioni di cui in più circostanze diedero prova gli

organismi dello stato incaricati di procedere alla definizione e alla delimitazione delle circoscrizioni ebbero quasi sempre origine dalla necessità di piegare la scarsamente funzionale rete urbana del paese (policentrica in Sicilia e segnata da un enorme divario tra la capitale e gli altri centri sul continente) a un complesso progetto di regionalizzazione quale fu quello intrapreso nel Mezzogiorno a partire dal 1806.

Così, la nuova distrettuazione disarticolò in gran parte il vecchio sistema urbano trasmesso dai secoli dell'antico regime, produsse forme nuove di organizzazione delle società provinciali e determinò l'emergere di città e di gruppi sociali che nella pratica amministrativa si identificavano.

La nuova organica provinciale, con il ridisegno del territorio attorno alle città, non produsse ovunque esiti eguali, anzi favorì in maniera decisiva un'ulteriore gerarchizzazione tra centri che rimasero puri e semplici capoluoghi amministrativi e centri che invece piegarono le strutture dello stato alle proprie esigenze di crescita economica e civile e riuscirono a istituire un rapporto proficuo con la propria circoscrizione allacciando con essa vincoli di natura non esclusivamente amministrativa.

Così, se in alcune e ben definite aree la spinta propulsiva proveniente dai capoluoghi portò alla formazione di una solida identità collettiva, in molte province, invece, il capoluogo, pur collocato in posizione centrale, non riuscì a costituire lo strumento di coagulo di una realtà dispersa e frantumata. Specie le zone interne del regno furono così investite da un processo di marginalizzazione che rendeva più netto il loro distacco da quelle località che avevano potuto apprezzare appieno i benefici arrecati dalla monarchia amministrativa.

Alla frattura di antico regime tra Napoli e la sua grande campagna si sostituiva quella tra le realtà che sarebbero diventate centrali e quelle che sarebbero restate, nonostante tutto, periferiche.

Poche considerazioni, infine, su Napoli. La capitale, sostanzialmente equiparata nei suoi ordinamenti municipali alle altre città (uno dei 15 capoluoghi di provincia della parte continentale del regno, pur se i suoi organi di governo mantennero titoli e funzioni particolari)[23] registrò tra inizio Ottocento e periodo napoleonico una perdita di oltre 100.000 abitanti passando dai 450.000 del 1804 ai 330.000 del 1815; la soppressione di ogni strumento di rappresentanza politica, la fine dei privilegi fiscali di cui godeva, il declino delle grandi casate aristocratiche, il timore di coinvolgimento in disordini e atti rivoluzionari, le forme di decentramento amministrativo introdotte ridussero i tradizionali flussi migratori verso la città e bloccarono per un certo periodo la sua crescita. Così, scriveva un anonimo con bucolica metafora, il sole splendeva ormai sulle alte vette e sulle basse colline: accanto a Napoli e all'altra (ex) capitale, Palermo, sorgevano a nuova vita Campobasso, Teramo, Potenza e Noto[24].

Napoli, tuttavia, capitale del più esteso regno della penisola, con la restaurazione conobbe una ripresa demografica che lanciò la sua popolazione oltre i 410.000 abitanti e rimase – come ricordava Nitti nel suo *Napoli e la questione meridionale* – la più grande città di consumo d'Italia, il centro dal quale si provvedeva il Mezzogiorno insulare e quello continentale, il luogo ove si concentravano gli apparati burocratici e la quasi totalità delle spese dello stato. Essa ospitava la più splendida corte italiana e gli strati superiori dell'aristocrazia e della borghesia delle province; per tutto l'Ottocento borbonico il centro partenopeo non cessò mai di dar vita ad iniziative imprenditoriali, commerciali, culturali di respiro nazionale e internazionale.

[23] Alla testa della città erano un sindaco e dodici eletti, uno per ogni sezione della capitale. Un decurionato di trenta membri costituiva la rappresentanza comunale.

[24] *I tre periodi degli ultimi oscillamenti sociali del Reame delle Due Sicilie. Osservazioni filosofico-politiche di un antico professore di diritto pubblico, socio di varie accademie*, s.l., s.e., 1850, parte III, p. 33.

TAB. 1. *Province, distretti (con popolazione dei relativi capoluoghi) e numero dei comuni della parte continentale del regno al 1816*

Province	Distretti	Popolazione dei capoluoghi	Numero dei comuni
Napoli	Napoli	322.662	12
	Casoria	6.861	22
	Castellamare	15.001	16
	Pozzuoli	9.930	14
Terra di Lavoro	Capua	8.019	64
	Nola	9.017	45
	Gaeta	15.992	31
	Sora	7.949	38
	Piedimonte	5.465	43
Principato Citeriore	Salerno	17.300	40
	Sala	5.788	27
	Campagna	6.744	38
	Vallo	3.730	50
Principato Ulteriore	Avellino	13.467	72
	Ariano	11.718	28
	S. Angelo Lombardi	6.085	35
Basilicata	Potenza	8.800	41
	Matera	11.158	21
	Melfi	8.300	19
	Lagonegro	4.550	39
Capitanata	Foggia	20.687	16
	San Severo	16.640	24
	Bovino	5.155	21
Terra di Bari	Bari	18.937	31
	Barletta	17.695	11
	Altamura	10.784	11
Terra d'Otranto	Lecce	14.086	39
	Taranto	14.111	21
	Brindisi	6.114	15
	Gallipoli	8.144	42
Calabria Citeriore	Cosenza	7.989	56
	Castrovillari	5.645	40
	Paola	4.902	29
	Rossano	7.703	18
II Calabria Ulteriore	Catanzaro	7.989	49
	Monteleone	7.642	46
	Nicastro	6.633	30
	Crotone	4.396	25
I Calabria Ulteriore	Reggio	14.326	31
	Gerace	3.668	38
	Palmi	6.016	35
Molise	Campobasso	7.661	58
	Isernia	5.798	41
	Larino	3.621	33
Abruzzo Citeriore	Chieti	12.666	41
	Lanciano	13.376	41
	Vasto	8.577	40
II Abruzzo Ulteriore	Aquila	8.630	39
	Sulmona	7.968	24
	Cittaducale	2.546	17
	Avezzano	3.181	28
I Abruzzo Ulteriore	Teramo	10.121	39
	Penne	8.869	33

TAB. 2. *Valli, distretti (con popolazione dei relativi capoluoghi) e numero dei comuni della Sicilia al 1817*

Valli	Distretti	Popolazione dei capoluoghi	Numero dei comuni
Palermo	Palermo	140.549	24
	Corleone	12.527	9
	Termini	14.150	23
	Cefalù	8.937	16
Messina	Messina	44.653	29
	Castroreale	11.146	27
	Patti	4.600	28
	Mistretta	8.050	12
Catania	Catania	45.081	41
	Caltagirone	19.609	11
	Nicosia	12.064	14
Girgenti[a]	Girgenti	14.882	25
	Bivona	2.382	13
	Sciacca	11.514	7
Siracusa	Siracusa	13.851	14
	Noto	11.065	9
	Modica	19.702	11
Trapani	Trapani	24.330	5
	Mazara	8.335	6
	Alcamo	13.000	8
Caltanissetta	Caltanissetta	15.627	15
	Piazza	11.904	8
	Terranova	9.234	5

[a] Nel 1823 la valle di Girgenti fu soppressa, il distretto di Sciacca passò a Trapani e quelli di Girgenti e di Bivona a Caltanissetta.